

# Fortalecimiento municipal e descentralización en Guatemala



**&** *Resumo/Abstract: Tras a sinatura en Madrid dos tratados de paz de 1996, o reforzo das autoridades locais converteuse nunha prioridade en Guatemala, e o mesmo ocorreu coa axuda e a cooperación exterior.*

*Xa existe un sistema legal en vigor para os municipios e no ano 2002 implantouse unha política nacional de descentralización. Malia todo, os avances foron escasos.*

*Os gobernos locais de Guatemala son moi febles e enfróntanse a problemas moi graves, como a seguridade pública, a xestión de residuos, o abastecemento de auga e a contaminación; problemas todos de competencia municipal.*

*A poboación en Guatemala é moi heteroxénea. Arredor dun 60% é poboación nativa, que son as persoas que dispoñen de menos recursos e as que se enfrontan aos problemas sociais máis graves. O sistema que utilizan os concellos, igual que en moitos outros países de América do Sur, consiste en promover a integración destes cidadáns.*

*Hoxe en día, faise necesario aumentar os orzamentos locais (mediante o incremento de impostos) e mellorar a formación e a continuidade dos empregados para poder así garantir a eficacia necesaria dos servizos públicos locais.&*

**&** **Palabras clave: goberno local, municipios, descentralización, Guatemala**



## **1. UNHA REFLEXIÓN PREVIA SOBRE O ESTADO EN CENTROAMÉRICA. O FORTALECEMENTO DO ESTADO A TRAVÉS DO FORTALECEMENTO MUNICIPAL**

O presente traballo ten a súa orixe na consultoría realizada en Guatemala sobre «Apoio e coordinación da estratexia e plans sobre procesos de reforma e desenvolvemento do marco normativo, competencial, financeiro e institucional do sistema municipal no contexto do proceso de consolidación e ordenamento democrático do Estado de Guatemala». Esta consultoría realizouse no marco do programa de descentralización e fortalecemento municipal da Secretaría de Coordinación Executiva da Presidencia do Goberno de Guatemala, impulsado pola Unión Europea.

O propósito principal do estudo é a identificación dos aspectos máis relevantes da descentralización administrativa e o fortalecemento dos municipios en Guatemala como vías de desenvolvemento e estabilización do propio Estado. Dada a debilidade institucional que existe en Guatemala, como sucede noutros países de América Latina, resulta necesario reforzar o papel dos seus municipios, que gozan de pleno carácter democrático e teñen unha autonomía constitucionalmente garantida. De feito, este apoio aos municipios guatemaltecos foi un dos principais compromisos dos Acordos de Paz asinados en Madrid en 1996 e deu lugar, no ano 2002, á posta en marcha da Política nacional de descentralización coa aprobación da Lei xeral de descentralización. Os municipios constitúen, neste sentido, o elemento prioritario da reforma e da súa estabilidade e fortaleza dependerán grande parte das opcións de manter un sistema democrático e de dereito en Guatemala.

A partir desta preocupación inicial sobre os municipios é necesario reflexionar, aínda que sexa brevemente, sobre a situación do propio Estado. En efecto, hai que afirmar que un Estado reducido é practicamente incapaz de enfrontarse de forma axeitada aos novos retos globais. Os novos desafíos esixen do Estado a garantía dunhas condicións macroeconómicas que favorezan o investimento privado nacional e foráneo, a promoción da competitividade económica dos sectores clave do país, o fortalecemento do comercio exterior e unhas políticas monetarias estables e cribles para os investidores.

Ao Estado tamén lle corresponde desempeñar unha función importante no ámbito social para mellorar a cohesión social e reducir o nivel de pobreza. A poboación require de servizos sanitarios, educativos e sociais dignos prestados polas organizacións non gobernamentais, as empresas privadas ou o propio Estado. O fortalecemento do Estado, en calquera das súas manifestacións, só se pode acometer se ao mesmo tempo se consolida a democracia, se impulsa o crecemento económico e se reduce a desigualdade social. A recuperación do Estado e das administracións central e local é unha tarefa que tanto as cooperación nacionais como os organismos multilaterais están a revalorizar no momento actual. O fortalecemento do Estado non significa eliminar dun só golpe todos os instrumentos e ferramentas de pasadas reformas, como a posta en marcha de técnicas do sector privado no sector público, a desregulación ou a introdución dunha planificación máis estratéxica e menos burocratizada. O reforzo do Estado implica, sobre todo, lexitimar o seu papel político e social para que promova o desenvolvemento económico e a cohesión social.

Na actualidade, o Estado é aínda insubstituíble e é difícil atopar un ente non gobernamental, internacional ou privado que sexa capaz de arbitrar entre intereses diversos, encha as aspiracións dos seus nacionais dunha forma lexítima e permita a alternancia democrática de

visións sobre o desenvolvemento económico e social. Se o Estado debe cumprir ese papel desenvolvidor e integrador, deberá estar dotado de recursos abondo, ao mesmo tempo que se proporciona unha arquitectura lexítima. O Estado mostra unha dobre imaxe: por un lado é tan poderoso que non toma en conta os intereses do pobo e rexe ás súas costas, quizais capturado polos intereses dunha elite económica; por outro lado é tan débil que é incapaz de transformar a sociedade, polo que as mesmas elites poderosas impoñen a súa visión. Os estudos do Estado en América Latina parecen sinalar continuamente a existencia deste paradoxo.

A modernización do Estado ás veces considérase coma se fose un fin en si mesmo e non se vincula o suficiente con outras metas de desenvolvemento, en particular, co avance da democracia política e a promoción de políticas en favor dos pobres. É pouco probable que a modernización do Estado avance significativamente a non ser que se vincule á calidade de vida e á mellora das condicións da xente. Un país pobre con institucións democráticas débiles, servizos públicos deficientes e recursos insuficientes non terá un Estado moderno, independentemente dos recursos que se invistan na súa reforma. Un Estado tense que modernizar xunto co resto da sociedade e, de non ser así, continuará sendo obstaculizado pola ineficiencia, a corrupción, o débil rendemento de contas e outras patoloxías que atrasan o desenvolvemento.

A situación do Estado en América Latina posúe peculiaridades distintas ás doutros países. En primeiro lugar, a situación inicial da crise do Estado era máis grave que no mundo desenvolvidado debido á crise fiscal, ó esgotamento do modelo de crecemento económico, á crónica débeda externa e ás altas taxas de inflación. De aí que a primeira xeración de reformas se centrase na dimensión financeira do Estado poñendo a énfase na apertura comercial e no axuste fiscal para reducir a inflación, ao mesmo tempo que se reducía o tamaño do Estado. Esta redución xerou problemas de incapacidade de intervir axeitadamente no desenvolvemento económico e a cohesión social, polo que a segunda xeración de reformas se está a orientar cara á reconstrución do aparello estatal mediante o desenvolvemento da súa capacidade institucional.

Esta segunda xeración de reformas centrouse especialmente no reforzo do Estado con axuda, en moitos casos, da cooperación internacional en varios ámbitos:

- O fortalecemento dos municipios, obxecto fundamental do noso traballo, como vía de fortalecemento do Estado.
- O apoio, mediante asistencia técnica e investimentos, á reforma e reestruturación das institucións, ás normas políticas e administrativas, ás institucións do servizo civil e ós organismos reguladores e de control para garantir a calidade reguladora, os mecanismos de rendición de contas, a coordinación entre institucións do sector público e os sistemas de información e control.
- O apoio ao desenvolvemento dos recursos humanos públicos mediante formación, capacitación e asistencia técnica na mellora dos sistemas de recrutamento e remuneración baseados no mérito, a estabilidade, a flexibilidade, a integridade e a transparencia.
- O fortalecemento da capacidade das organizacións do sector público para a realización de tarefas e prestación de servizos mediante un apoio á implantación de sistemas de xestión pública, comunicación, estruturas de liderado, sistemas de control, sistemas de incentivos, dotación de infraestruturas, cambio da cultura organizativa e capacitación.
- Apoio á loita contra a corrupción mediante a asistencia técnica, a capacitación e o financiamento de organizacións orientadas cara a este fin.

A escasa capacidade do estado en Centroamérica supón un diagnóstico reiterado. Nese sentido, desde hai dez anos aproximadamente, os gobernos destes países lanzaron un proceso de modernización e fortalecemento do Estado, aínda que tamén a antes comentada primeira fase de reformas da década dos oitenta comezou a transformar o sector público incidindo —desde entón— indirectamente nas funcións e tamaño da Administración e xestión públicas. En efecto, poden distinguirse dúas etapas con obxectivos diferentes: inicialmente a énfase púxose no axuste macroeconómico e, en consecuencia, na redución do sector público que acompañaba ás privatizacións, a apertura comercial e o fomento do mercado; máis tarde, desde mediados da década dos noventa e unha vez completadas formalmente as transicións á democracia naqueles países que viviran experiencias autoritarias ou revolucionarias, se introduciu unha maior preocupación por mellorar as capacidades públicas e non renunciar a un fortalecemento racional e eficiente do Estado en diversos ámbitos.

Estes procesos de reforma acometéronse con relativo éxito e, moitas veces, de forma lenta ou parcial, pero en todos os países se impulsaron comisións ou axencias específicas (normalmente situadas a nivel presidencial) e plans xenéricos ou específicos de modernización das estruturas estatais. Todo iso, ademais, en coherencia coas recomendacións das organizacións internacionais de carácter multilateral (Banco Mundial, BID ou PNUD), cos doadores e axencias de cooperación (Unión Europea, US-AID ou AECI) e cos programas políticos das principais candidaturas electorais. Existe logo un consenso, que tamén alcanza a outras forzas sociais e aos expertos e académicos, sobre a prioridade da reforma do Estado sen que xa se predique sen máis que debe reducir o seu peso ou as súas actividades, pois o acordo oriéntase máis ben a reivindicar a súa importancia como regulador, supervisor e prestador de determinados servizos.

Non hai que ignorar, no entanto, as enormes dificultades con que se enfrontan estes plans de modernización e capacitación do Estado e que teñen que ver coas grandes e históricas debilidades dos gobernos centroamericanos na dimensión económica (fraxilidade fiscal), política (deslexitimación cidadá) e institucional (cultura administrativa clientelar e patrimonial). Os obstáculos dun contexto tan complicado aumentaron mesmo nos últimos anos como consecuencia, precisamente, da retirada do Estado durante o período das reformas económicas de axuste, que empeorou aínda máis a baixa calidade da prestación dos servizos públicos; ou pola desafección que supuxo o descontentamento democrático e a irrupción nos medios de comunicación de numerosos escándalos de corrupción entre os políticos e funcionarios. Porén, o convencemento sobre a bondade das reformas e a insistencia en impulsalas e perfeccionalas pode inclinar a balanza cara aos actores favorables aos procesos de reforma e facer que estes acaden resultados tanxibles.

## **2.- A SITUACIÓN DO MUNICIPIO E DO GOBERNO LOCAL EN GUATEMALA**

As municipalidades son institucións que, en xeral, contan cunha boa valoración por parte da poboación guatemalteca. Nun país onde o aparello do Estado, o Organismo Executivo, é moi débil e ademais concentra a súa presenza na capital do país, as municipalidades convértese nas únicas administracións visibles para os cidadáns, agás nas municipalidades que son cabeceiras departamentais, nas que tamén poden atoparse cos gobernadores, que son entes desconcentrados da Administración estatal.

A división política do Estado guatemalteco está contida no artigo 141 da Constitución Política da República, mentres que a división territorial se define no 142 e a administrativa no

artigo 224 do mesmo texto constitucional. Este último divide o territorio nacional en departamentos e municipios, aínda que deixa aberta a porta para o establecemento dun réxime que inclúa rexións ou calquera outro sistema, sen que isto menoscabe a autonomía municipal.

De conformidade co artigo 134 constitucional, a autonomía do municipio é unha delegación do Estado. Neste caso, por Estado debe entenderse o Estado-Nación que exerce a súa soberanía por delegación do pobo, a través dos seus tres organismos, en todo o territorio nacional, que comprende unha única e indiscutible unidade territorial.

Por así establecelo a lei (artigo 4 do Código municipal), considéranse entidades locais territoriais, ademais do municipio, as seguintes:

- 1) Os distritos metropolitanos.
- 2) As mancomunidades de municipios.
- 3) As entidades locais de carácter territorial en que estea dividido o municipio, tales como: aldea, casarío, paraxe, cantón, barrio, zona, colonia, *lotificación*, *parcelamiento* urbano ou agrario, micro rexión e terreo.

Así como se faculta ao Estado para que sexa o Congreso da República o que poida modificar a división administrativa do territorio nacional co fin de dar un pulo racionalizado ao desenvolvemento integral do país, tamén se faculta ao municipio para que sexa este quen defina calquera outra forma de ordenamento territorial local, ademais das establecidas no literal b do artigo 4 do Código municipal.

O territorio do municipio presenta unha autonomía política e administrativa de carácter funcional mais non así unha autonomía territorial. Ora ben, o territorio de cada municipio sérvelle para establecer o radio de acción das súas competencias propias ou delegadas e son estas as que si presentan un carácter algunhas veces contradictorio que permite que se superpoñan, prevalecendo as do goberno central sobre as do municipio, por carecer este último das capacidades necesarias para exercelas por si mesmo.

As disfuncionalidades dun sistema que constitucionalmente se regula como descentralizado materialízanse nunha tanxible realidade que impide tal situación, xerando contradicións aparentes ou reais procedentes da propia lexislación e da realidade socioeconómica e política do desenvolvemento do Estado guatemalteco.

## 2.1. Aspectos que facilitan o fortalecemento municipal e a descentralización en Guatemala

Da situación que os municipios presentan en Guatemala despréndense unha serie de circunstancias que facilitan un reforzo do seu papel no conxunto das súas institucións públicas.

### 2.1.1. Plena lexitimación democrática dos municipios de Guatemala

En primeiro lugar hai que destacar o pleno carácter democrático que teñen as municipalidades en Guatemala. Os cargos políticos son elixidos directamente polos veciños, o que leva consigo que teñan unha representatividade directa. Esta relación que existe entre as autoridades locais e os cidadáns non se dá con outros entes administrativos como, por exemplo, as administracións descentralizadas, cuxos cargos directivos son nomeados usualmente polo propio presidente da República.

Desta forma, o artigo 254 da Constitución guatemalteca establece que «o goberno municipal será exercido por un concello o cal se integra co alcalde, os síndicos e concelleiros, electos directamente por sufraxio universal e segredo para un período de catro anos, podendo

ser reelectos». Son, polo tanto, os veciños os que elixen a quen vai exercer o goberno municipal mediante un sufraxio universal e segredo, do mesmo xeito que elixen os seus representantes no Congreso da República ou elixen o seu presidente, cabeza do Organismo Executivo. Todos os membros do concello municipal son, polo tanto, electos<sup>1</sup>.

O sistema electoral guatemalteco trata de favorecer que se dean maiorías estables nas casas do concello municipais establecendo dúas formas distintas de nomeamento dos cargos electorais municipais. De acordo co que dispón o seu artigo 202, serán elixidos como alcaldes e síndicos os que obtiveran un maior número de votos. Trátase dunha elección por maioría relativa sen esixencia de que se dea unha segunda volta electoral. Os concelleiros, pola contra, elíxense a través dun sistema de representación proporcional de minorías (artigo 203 LEPP).

### *2.1.2.- Garantía constitucional da autonomía municipal*

A tradición constitucional de Guatemala a partir de 1945 inclúe, dentro da estrutura do Estado, os municipios, aos que dota de autonomía. A súa Constitución vixente proclama expresamente a autonomía municipal no seu artigo 253, establecendo que «os municipios da República de Guatemala son institucións autónomas». Como proclamou a Corte de Constitucionalidade, trátase dunha autonomía de carácter político, non soamente técnico administrativo, o que fai que as municipalidades guatemaltecas estean capacitadas para poder exercer políticas propias. Aínda que o constituínte non definiu o alcance desta autonomía municipal, deste precepto infírese a intención de introducir un concepto dela amplo e non restrinxido ao indicar que, «entre outras funcións correspóndelles: a) Elixir as súas propias autoridades; b) Obter e dispoñer dos seus recursos; e c) Atender os servizos públicos locais, o ordenamento territorial da súa xurisdición e o cumprimento dos seus fins propios», facultándoas así mesmo para emitir as ordenanzas e regulamentos respectivos. Esta previsión garda coherencia con outros mandatos constitucionais relativos a promover de forma sistemática a descentralización económica administrativa co fin de acadar un axeitado desenvolvemento rexional do país<sup>2</sup>. O municipio está dotado, polo tanto, do atributo da autonomía, aínda que coa obriga de se coordinar co Organismo Executivo.

En materia financeira, o ámbito da autonomía municipal comprende a facultade de obter e dispoñer dos seus recursos e procurar o fortalecemento económico para realizar obras e prestar os servizos que sexan necesarios,<sup>3</sup> condicionando a captación destes recursos ao principio de legalidade establecido no artigo 239 constitucional. Este dálle exclusividade ao Congreso da República para decretar, entre outros tributos, os arbitrios e, xa que logo, o feito xerador destes, o suxeito pasivo na relación tributaria, a base impositiva e o tipo impositivo, quedando a relación municipio-contribuínte regulada na regulamentación municipal, na que se concreta en cada caso a determinación cuantitativa de base impositiva individual.

O compoñente financeiro da autonomía municipal é reforzado coa prohibición constitucional (artigo 261) de que ningún organismo do Estado poida eximir do pagamento de taxas ou arbitrios municipais a persoas individuais ou xurídicas, salvo as propias municipalidades.

Hai que sinalar así mesmo que nos Acordos de Paz tamén se fai referencia á autonomía municipal. Así, no Acordo sobre aspectos socioeconómicos e situación agraria, no apartado relativo á democratización e o desenvolvemento participativo, figura o compromiso relativo a «propiciar a participación social no marco da autonomía municipal, profundando o proceso de descentralización cara aos gobernos municipais co conseguinte reforzo dos seus recursos técnicos, administrativos e financeiros».

O principio de autonomía local implica que as municipalidades están investidas dunhas cotas de poder político que lles atribúe directamente a Constitución. Precisamente o artigo 3 do Código municipal trata de concretar o contido desta autonomía sinalando que «en exercicio da autonomía que a Constitución Política da República garante ao municipio, este elixe as súas autoridades e exerce por medio delas o goberno e a administración dos seus intereses, obtén e dispón dos seus recursos patrimoniais, atende os servizos públicos locais, o ordenamento territorial da súa xurisdición, o seu fortalecemento económico e a emisión das súas ordenanzas e regulamentos». Pero autonomía non se pode equiparar nunca a soberanía, o que determina que o alcance da autonomía municipal estea limitado pola Constitución e as funcións que atribúe a outros poderes públicos. Así se encarga de precisalo este mesmo precepto con rotundidade: «para o cumprimento dos fins que lle son inherentes coordinará as súas políticas coas políticas xerais do Estado e, cando proceda, coa política especial do ramo ao que corresponda».

Por outra banda, a autonomía local constitúe tamén un límite á actuación doutras institucións públicas, incluído o Congreso da República, que non poderán adoptar decisións que supoñan un menoscabo do campo de actuación das corporacións locais. Como dispón o último inciso do reiterado artigo 3, «ningunha lei ou disposición legal poderá contratar, diminuír ou terxiversar a autonomía municipal establecida na Constitución Política da República».

Con este marco normativo e a pesar das carencias e contradicións que se poidan poñer de manifesto no seu momento, pódese afirmar que o sistema guatemalteco conta cos elementos formais suficientes para poder iniciar un proceso de descentralización, dotando os municipios dos elementos competenciais que lles permita o exercicio autónomo das súas funcións. Noutras palabras, o lexislador reconece os municipios como entidades públicas autónomas e capacitadas para poderen exercitar competencias diferenciadas daquelas que exercita o propio Estado.

### *2.1.3. A existencia dun marco de competencias municipais propias*

Este código, antes de establecer o conxunto de asuntos sobre os que as municipalidades teñen competencias propias, recolle unha cláusula de competencia aberta ao sinalar no seu artigo 67 que «o municipio, para a xestión dos seus intereses e no ámbito das súas competencias pode promover toda clase de actividades económicas, sociais, culturais, ambientais, e prestar cantos servizos contribúan a mellorar a calidade de vida, a satisfacer as necesidades e aspiracións da poboación do municipio». Este precepto dá unha ampla liberdade ás municipalidades para atender as necesidades dos veciños, aínda que sempre condicionada a que sexa no ámbito das súas competencias, é dicir, en relación coas súas competencias propias.

Tampouco o listado do artigo 68 constitúe un listado pechado. Outras leis poden ampliar as súas competencias propias, como é o propósito da Lei xeral de descentralización, aprobada polo Decreto número 14-2002 do Congreso da República, do 11 de abril de 2002, que foi practicamente simultánea no tempo ao CM. Todo iso sen prexuízo de que, ademais, os municipios poidan recibir por delegación competencias do Organismo Executivo nos termos previstos nos artigos 6, 70 e 71 do Código municipal e no 3 da Lei do Organismo Executivo, aprobada polo Decreto número 114-97.

Sen dúbida son as competencias propias municipais o eixe do réxime local. Como recolle expresamente o artigo 6 do CM, integran estas competencias «todas aquelas inherentes á súa autonomía establecida constitucionalmente de acordo cos seus fins propios». En relación



co listado de competencias do artigo 68 do CM, é necesario facer algunhas puntualizacións. En primeiro lugar, estas competencias poden clasificarse en distintos grupos segundo a súa natureza. Por unha banda atoparíanse as competencias que se corresponden con servizos públicos municipais aos que teñen dereito os veciños: este grupo abranguería case todas as actividades que aparecen no seu apartado a, que comprende o «abastecemento domiciliario de auga potable debidamente clorada; rede de sumidoiros; iluminación pública; mercados; rastros; administración de cemiterios; recolección, tratamento e disposición de refugallos sólidos; limpeza e ornato»; no apartado h, «Xestión e administración de farmacias municipais populares»; e no apartado j, «Administrar a biblioteca pública do municipio». Para a prestación destes servizos municipais, o CM dálles unha grande liberdade ás municipalidades (arts. 68 primeiro inciso e 72 e seguintes). Entre estes medios de xestión debe salientarse, pola súa importancia crecente, a constitución de mancomunidades de municipios entre cuxos obxectivos, de acordo co que dispón o artigo 49 *in fine* do CM, figura o da «prestación eficiente de servizos da súa competencia».

Outro grupo de competencias serían as relativas ás infraestruturas viarias municipais que recollen a «construción e mantemento de camiños de acceso ás circunscricións territoriais inferiores ao municipio», a «pavimentación das vías públicas urbanas e o mantemento destas» e a «promoción e xestión de parques, xardíns e lugares de recreación» —apartados b, c e i respectivamente—; sobre seguridade pública, que comprende «a prestación do servizo de policía municipal» —apartado n—; sobre control administrativo municipal de distintas actividades públicas ou privadas e de regulación, como «a autorización e control dos cemiterios privados» —apartado a—, a «regulación do transporte de pasaxeiros e carga e as súas terminais locais» —apartado d—, a «autorización das licenzas de construción de obras, públicas ou privadas, na circunscrición do municipio» —apartado e— e a de «velar polo cumprimento e observancia das normas de control sanitario da produción, comercialización e consumo de alimentos e bebidas para garantir a saúde dos habitantes do municipio» —apartado f—.

No que respecta á competencia sobre regulación do transporte de pasaxeiros e carga e os seus terminais locais, que se refire ao transporte urbano, sexa de pasaxeiros ou de carga, cómpre sinalar que o Regulamento do servizo de transporte extraurbano de pasaxeiros por estrada, contido no Acordo Gobernativo 42-94 do 3 de febreiro de 1994, no seu artigo 3, establece que o servizo de transporte urbano se regulará conforme ao disposto no Código municipal, co que se reforza a competencia do goberno municipal. Segundo o que dispón o seu artigo 2, o transporte urbano de pasaxeiros é o que se realiza dentro do territorio dun municipio. En exercicio da regulación do transporte de pasaxeiros, as municipalidades emitiron os seus propios regulamentos respectando o contido da Lei de tránsito e o seu regulamento<sup>4</sup>.

Como competencias de carácter sectorial e compartidas co Organismo Executivo aparecen a do apartado g, que atribúe ás municipalidades en materia de educación a «xestión da educación pre primaria e primaria, así como dos programas de alfabetización e educación bilingüe» e a do apartado m, que lle asigna en materia ambiental a «promoción e xestión ambiental dos recursos naturais do municipio». Pola súa banda, o apartado m do artigo 68 atribúelles competencias rexistras sobre a «administración do Rexistro Civil e de calquera outro rexistro municipal ou público que lle corresponda de conformidade coa lei». Pero esta competencia foilles arrebatada tras a aprobación da Lei do rexistro nacional das persoas (LRE-NAP), aprobada polo Decreto n.º 90-05 no 2005, que centraliza as funcións do Rexistro Civil nun novo ente descentralizado que crea dentro do aparello administrativo estatal. No entan-

to, esta lei foi impugnada pola ANAM ante a Corte de Constitucionalidade porque considera que lesiona a autonomía constitucionalmente garantida. No momento de redactar o presente informe, este recurso atópase pendente de resolución.

Finalmente, e como consecuencia inherente da propia autonomía municipal, atribúense-lles a todas as municipalidades guatemaltecas competencias de auto organización administrativa como as relativas á «modernización tecnolóxica da municipalidade e dos servizos públicos municipais ou comunitarios» —apartado k— e «a designación de mandatarios xudiciais e extraxudiciais» —apartado o—.

O primeiro que chama a atención é que este listado de competencias é, nalgúns aspectos, máis reducido que o que figuraba no artigo 40 do Código municipal anterior aprobado polo Decreto n.º 58-88. Así o CM vixente non lles atribúe ningunha competencia en materia de saúde que si figuraba no apartado h deste precepto. O mesmo acontece coas competencias municipais relativas a actividades de promoción cultural (art. 40 apartado g do CM de 1988).

Outro aspecto que cómpre considerar é que estas competencias son establecidas para todas as municipalidades de Guatemala sen distinción do seu tamaño ou capacidade de xestión, xa que desde a reforma constitucional do ano 1994 se suprimiu a clasificación en catro categorías que establecía o Código municipal de 1988 (título III, artigos 37 e 38). Isto significa que todos os municipios teñen que prestar, polo menos teoricamente, os mesmos servizos locais e xestionar, como mínimo, as mesmas competencias.

Tamén chama a atención que neste listado non aparezan algunhas competencias inherentes á autonomía municipal, como son o ordenamento territorial ou a extinción de incendios. A ausencia da competencia en materia de ordenamento territorial debe imputarse a un lapso do lexislador que se pode resolver doadamente por vía interpretativa. Esta competencia figura expresamente no artigo 253 da Constitución como unha das funcións dos municipios, e o propio CM dedica o capítulo II do título VII ao ordenamento territorial e desenvolvemento rexional (arts. 142 a 149). Por outra parte, aínda que o corpo de bombeiros sexa uns dos colectivos tradicionais das corporacións, legalmente esa competencia non lles corresponde ás municipalidades en Guatemala.

Ademais, ao seren as municipalidades a administración máis próxima ao cidadán, tiveron que asumir funcións que propiamente non lles corresponden. Este é o caso dos servizos sociais: moitas municipalidades víronse forzadas a crear unidades de atención social para resolver problemas incitantes dos seus cidadáns a pesar de careceren de competencias en materia de asistencia social e, o que é máis grave, sen contaren con respaldo financeiro para iso. Así acontece tamén noutros ámbitos como, por exemplo, en educación: ante a presión dos pais, moitos municipios tiveron que asumir a construción e mantemento de centros educativos dado o abandono que presentaban, e mesmo a contratación e o pagamento de mestres ou a concesión de bolsas e axudas aos alumnos con máis necesidades económicas. Algo parecido sucedeu no ámbito da sanidade, onde é frecuente que sexan as municipalidades as que asuman, carecendo de competencias específicas, a construción de infraestruturas sanitarias. Hai, ademais, unha clara contradición entre o CM, que non lles atribúe ningunha competencia aos municipios en materia de saúde, e o propio Código de Saúde aprobado polo Decreto número 90-97 do Congreso da República do 2 de outubro de 1997, que no seu artigo 9 apartado c sinala que «as municipalidades, acorde coas súas atribucións en coordina-

ción coas outras institucións do sector, participarán na administración parcial ou total da prestación de programas e de servizos de saúde nas súas respectivas xurisdicións».

Todas estas funcións asumíronas ao amparo da cláusula de competencias aberta que figura no artigo 67 do CM e das referencias a algunhas destas infraestruturas que se inclúen no artigo 257 da Constitución, na redacción que se lle deu na xa mencionada reforma do ano 1994.

Hai que destacar que non todas as competencias propias das municipalidades se corresponden con competencias exclusivas. En moitos casos, como sucede por exemplo coa educación, trátase de competencias compartidas coa Administración do Estado. O que está pendente no ordenamento xurídico de Guatemala é determinar, dentro de cada competencia, como se reparten as funcións entre distintos departamentos do Organismo Executivo e as municipalidades.

#### *2.1.4. O recoñecemento do asociacionismo municipal*

As municipalidades do país, en exercicio do dereito á libre asociación contido no artigo 34 da Constitución, poden asociarse libremente. Como desenvolvemento desta previsión o Código municipal, nos seus artigos 10 e 50, prevé dúas formas ou modalidades de asociación municipal: a asociación de municipalidades e a asociación de municipios en mancomunidades.

O artigo 10 do CM establece que «as municipalidades poderán asociarse para a defensa dos seus intereses e o cumprimento dos seus fins xerais e os que garante a Constitución Política da República, e en consecuencia, celebrar acordos e convenios para o desenvolvemento común e o fortalecemento institucional das municipalidades». Estas asociacións formadas por municipalidades teñen personalidade xurídica propia e distinta de cada municipalidade que a integra e o seu funcionamento réxese polas disposicións do Código municipal e os seus estatutos. En todo caso, as municipalidades son representadas polo alcalde ou por quen faga as súas veces, a teor do artigo 10 do Código municipal. En materia de asociacións de municipalidades, destaca o recoñecemento que teñen as dúas principais asociacións municipais: a Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM), integrada polas 332 municipalidades do país e a Asociación Guatemalteca de Alcaldes e Autoridades Indíxenas (AGAIL), integrada non só por alcaldes municipais, senón tamén por autoridades indíxenas, sexan tradicionais ou non. Estas dúas asociacións aparecen recoñecidas en primeira instancia no CM como integrantes da comisión específica para a distribución do situado constitucional.

Por outra banda, o artigo 50 do citado Código sinala que «os municipios teñen o dereito de se asociaren con outros nunha ou varias mancomunidades. As mancomunidades terán personalidade xurídica para o cumprimento dos seus fins e rexeranse polos seus propios estatutos». O CM define as mancomunidades de municipios como entes locais territoriais coas seguintes características: a) personalidade xurídica; b) a súa constitución prodúcese mediante acordos celebrados entre os concellos de dous ou máis municipios, de conformidade coa lei; c) as súas funcións xiran ao redor da formulación común de políticas públicas municipais, plans, programas e proxectos, a execución de obras e a prestación eficiente de servizos das súas competencias.

Nas mancomunidades, a diferenza das asociacións de municipalidades nas que só están presentes os alcaldes, deben estar representados todos os concellos municipais dos municipios que a integran, polo que na mancomunidade é máis forte a presenza do municipio.

### *2.1.5. A existencia dunha Política Nacional de Descentralización (PND)*

Un dos factores que máis contribúe ao fortalecemento das municipalidades guatemaltecas, xunto ao recoñecemento dun ámbito propio de competencias, constitúe a existencia dun proceso de descentralización política desde o Estado ás municipalidades. Guatemala foi tradicionalmente un país politicamente moi centralizado no que o Organismo Executivo acapara a maior parte das competencias, dentro dun Estado non demasiado desenvolvido.

Como reacción a esta situación, a CPR proclama o carácter descentralizado de Guatemala. Deste xeito, o seu artigo 119 establece que «son obrigas fundamentais do Estado: [...] b) Promover en forma sistemática a descentralización económica administrativa, para acadar un axeitado desenvolvemento rexional do país». Máis adiante, no seu artigo 224, recóllese a división administrativa da República en departamentos e municipios e afirmase con rotundidade que «a administración será descentralizada e se establecerán rexións de desenvolvemento con criterios económicos, sociais e culturais que poderán estar constituídos por un ou máis departamentos para dar un pulo racionalizado ao desenvolvemento integral do país». Esta pretendida estrutura descentralizada recóllese tamén sectorialmente en educación (art. 76) e en materia de protección do medio (art. 97).

Como non se producira un proceso de rexionalización en Guatemala xa que non se crearon entes políticos intermedios entre o Estado e as municipalidades, a política de descentralización vai ter as municipalidades como principal —e case único— destinatario. En efecto, a Lei preliminar de rexionalización, aprobada polo Decreto n.º 70-86 do Congreso da República, do 9 de decembro de 1986, limitouse a establecer nominalmente a existencia de oito rexións. Igualmente, no Acordo de Paz sobre aspectos económicos e situación agraria recóllese o compromiso en relación cos municipios de «b) propiciar a participación social no marco da autonomía municipal, afondando o proceso de descentralización cara aos gobernos municipais, co conseguinte reforzamento dos seus recursos técnicos, administrativos e financeiros».

Para desenvolver estas previsións constitucionais e os compromisos derivados dos Acordos de Paz, no ano 2002 aprobouse a Lei xeral de descentralización (LGD) mediante o Decreto n.º 14-2002 do Congreso da República do 11 de abril. Na exposición de motivos desta lei afirmase con claridade que «a concentración no organismo executivo do poder de decisión, dos recursos e as fontes de financiamento para a formulación e execución das políticas públicas impide a eficiente administración, a equitativa distribución dos fondos públicos e o exercicio participativo dos gobernos locais e da comunidade, polo que se fai necesario emitir as disposicións que leven consigo a descentralización progresiva e regulada das competencias do organismo executivo para optimizar a actuación do Estado».

O artigo 2 define a descentralización como aquel «proceso mediante o cal se transfiren desde o Organismo Executivo ás municipalidades e demais institucións do Estado, e ás comunidades organizadas legalmente, con participación das municipalidades, o poder de decisión, a titularidade da competencia, as funcións, os recursos de financiamento para a aplicación das políticas públicas nacionais, a través da posta en práctica de políticas municipais e locais no marco da máis ampla participación dos cidadáns, na Administración Pública, priorización e execución de obras, organización e prestación de servizos públicos, así como o exercicio do control social sobre a xestión governamental e o uso dos recursos do Estado». Trátase dunha descentralización de natureza política na que o Estado cede a titularidade, e non só o exerci-

cio, de competencias que ata o de agora lle pertencen, sendo os municipios os seus principais destinatarios.

Como sinala o artigo 6, o proceso de descentralización será gradual de xeito que «o Organismo Executivo, logo de acordo con municipalidades e demais institucións de Estado, e ás comunidades organizadas legalmente, con participación de municipalidades, trasladaralles gradual e progresivamente os recursos técnicos e financeiros para atender as competencias administrativas, económicas, políticas e sociais reguladas noutras leis», sendo facultade das municipalidades «a súa incorporación ao proceso de descentralización do Organismo Executivo», que «deberá atenderse sen demora».

Esta lei foi obxecto de desenvolvemento regulamentario por medio do Regulamento da lei xeral de descentralización (RELGD), aprobado polo Acordo Gobernativo n.º 312-2002, do 6 de setembro do 2002.

Por último, hai que salientar que este proceso de descentralización se concretou nunha Política Nacional de Descentralización (PND) formulada pola SCEP no ano 2005 que non foi aprobada polo Goberno ata a emisión do Acordo Gobernativo 186-2006, do 18 de abril. A súa publicación produciuse o día 5 de xuño no Diario de Centroamérica n.º 43. Esta política nacional formula na súa introdución, como reto do Goberno, dos pobos indíxenas e a sociedade civil «converter a presente Política Nacional de Descentralización do Organismo Executivo nunha política de Estado, para asegurar a súa continuidade a longo prazo. Que se converta nun compromiso de nación para os futuros gobernos»; e en relación coas municipalidades, no seu punto 3º, que «o marco xurídico determina que os municipios son os destinatarios por excelencia da descentralización e competencias, recursos e poder de decisión». O PND da prioridade, dentro das materias que poden ser obxecto de descentralización, aos sectores de «educación, saúde e seguridade cidadá, infraestrutura e ambiente».

### *2.1.6. A institucionalización dunha estrutura municipal*

Na actualidade o réxime local de Guatemala conta cun marco legal suficiente. O CM, que constitúe o núcleo da súa regulación legal, complétase coa LGD e o seu regulamento no que se refire á posibilidade de ampliar as competencias municipais; e respecto da participación cidadá, coa Lei dos consellos de desenvolvemento urbano e rural (LCDUR), desenvolvida por un Regulamento (RLCDUR) aprobado polo Acordo Gobernativo n.º 461-2002. O conxunto destas tres leis do 2002 —a chamada tríade de leis— e o seu desenvolvemento regulamentario constitúen a armazón xurídica das municipalidades en Guatemala.

Este marco xurídico ten a virtude de institucionalizar unha estrutura administrativa común para o conxunto das súas corporacións locais. Aínda que é certo que os municipios presentan unha gran diversidade, é positivo que se establezan as principais funcións que teñen que desenvolver e os órganos mínimos cos que teñen que contar, ben que sexa indubidable que o deseño legal dunha organización administrativa mínima debe deixar marxe ás propias corporacións para que, en exercicio da súa autonomía local, poidan dotarse da estrutura que mellor se adapte á súa propia realidade.

O CM establece dúas estruturas ou niveis distintos de organización municipal que se corresponden coa dobre natureza que teñen os municipios en Guatemala: por un lado, a súa condición de entes políticos elixidos polo pobo e, en segundo lugar, como administracións públicas que teñen que xestionar as competencias que legalmente teñen atribuídas. Como órgano político aparece, con carácter principal, o concello, que se erixe no único órgano do

gobierno municipal. O artigo 9 do CM sinala que «é o órgano colexiado superior de deliberación e de decisión dos asuntos municipais cuxos membros son solidaria e mancomunadamente responsables pola toma de decisións e ten a súa sede na cabeceira da circunscrición municipal» e «é responsable de exercer a autonomía do municipio». Todos os seus membros —alcalde, síndicos e concelleiros— son elixidos polos veciños. De acordo co disposto no artigo 34 do CM correspóndelle ao concello emitir «o seu propio regulamento interno de organización e funcionamento, os regulamentos e ordenanzas para a organización e funcionamento das súas oficinas, así como o regulamento de persoal e demais disposicións que garantan a boa marcha da administración municipal» (as súas funcións aparecen recollidas nos artigos 35 e 54 do CM).

O alcalde, elixido directamente polos cidadáns, non é un órgano de goberno municipal; actúa como representante do municipio (art. 52 CM). Conforme o artigo 9 do CM, segundo parágrafo, o alcalde limitaríase a ser «o encargado de executar e dar seguimento ás políticas, plans, programas e proxectos autorizados polo concello municipal». Porén, a realidade demostra que, á marxe das funcións específicas que ten atribuídas (art. 53 CM), a figura do alcalde é central no municipal, erixíndose no principal actor político e condicionando en boa medida as decisións de política municipal que poida adoptar o concello municipal.

Ademais, o CM considera a posibilidade de que existan outros cargos municipais, como son as alcaldías auxiliares e as alcaldías indíxenas. Ambas as dúas institucións teñen unha natureza completamente diferente: os alcaldes comunitarios ou auxiliares actúan como órganos de coordinación entre o concello municipal e as comunidades que integran o municipio. O seu nomeamento correspóndelle ao alcalde municipal, tendo en conta a designación ou elección que fagan as comunidades de acordo aos seus principios, valores, procedementos e tradicións (art. 56). A duración do cargo é a que determine a asemblea comunitaria, pero non poderá ser superior ao período do propio concello municipal. O artigo 58 do CM especifica as funcións das alcaldías comunitarias ou auxiliares; as súas funcións poderán ser retribuídas segundo dispoña o regulamento municipal de acordo cos seus recursos financeiros.

A finalidade das alcaldías indíxenas é outra. O CM era consciente de que en Guatemala perduraran, sobre todo no ámbito rural, organizacións sociais propias dos pobos indíxenas anteriores mesmo á creación de moitas das actuais municipalidades. En consecuencia, o seu artigo 8, no seu apartado c, sitúa dentro dos elementos básicos do municipio a «autoridade exercida en representación dos habitantes tanto polo concello municipal como polas autoridades tradicionais propias das comunidades da súa circunscrición» e no seu apartado f o «ordenamento xurídico municipal e o dereito consuetudinario do lugar». Posteriormente, os seus artigos 20 e 21 recoñecen a personalidade xurídica das comunidades dos pobos indíxenas e as relacións que poidan ter entre si. Pero sen dúbida o precepto máis importante é o que contén o artigo 55 do CM, que establece que «o goberno do municipio debe recoñecer, respectar e promover as alcaldías indíxenas, cando estas existan, incluíndo as súas propias formas de funcionamento administrativo». Trátase, polo tanto, dunha obriga que recae sobre as municipalidades civís a de apoiar a existencia destas alcaldías indíxenas. O que non se recolle no CM é a natureza das relacións xurídicas que existen entre as municipalidades e as alcaldías indíxenas.

Dada a diversidade étnica que presenta Guatemala, a situación das alcaldías indíxenas varía moito dunhas localidades a outras. Mentres que nalgunha delas as relacións son de mutua cooperación, noutras compórtanse como institucións paralelas cando non se atopan

abertamente enfrontadas. A integración da poboación indíxena dentro das institucións municipais resulta esencial.

Xunto a esta estrutura municipal de carácter político, o CM tamén consolida unha organización administrativa de mínimos para todas as municipalidades. Especifica unha serie de funcións que teñen que desenvolverse en todos os municipios, atribuíndollelas a unhas unidades administrativas concretas que forzosamente teñen que existir. Respectando estes mínimos as municipalidades, a través dos seus propios regulamentos de organización, poden dotarse dunha estrutura máis acorde coas súas propias necesidades; aínda que na maioría dos municipios a planta administrativa municipal coincide con esta estrutura mínima establecida polo CM, se é que se cumpren estas previsións.

Como órganos de existencia necesaria o CM recolle os secretarios e tesoureiros municipais, o auditor interno, a Oficina Municipal de Planificación (OMP) e a Unidade de Administración Financeira Municipal (AFIM). As características destes postos de funcionarios e unidades veñen reguladas nos artigos 83 a 89 e 95 a 98 do CM.

Ademais, o seu artigo 90 prevé que «cando as necesidades de modernización e volumes de traballo o esixan, por proposta do alcalde, o concello municipal poderá autorizar a contratación do xerente municipal, director financeiro, xuíz de Asuntos Municipais e outros funcionarios que coadruven ao eficiente desempeño das funcións técnicas e administrativas das municipalidades, cuxas atribucións serán reguladas polas normativas respectivas». Entre estes órganos non necesarios poderíanse citar as unidades e servizos públicos municipais (arts. 35 —apartados e e k—, 68 e 72), os xulgados de Asuntos Municipais, a policía municipal (artigo 79), os servizos ou gabinetes de comunicación social. (arts. 17 —apartado g— e 60) e o xerente municipal e/ou recursos humanos municipais (arts. 90, 93 e 94). É recomendable impulsar a creación de todos estes órganos, polo menos nas municipalidades de maior capacidade económica, de forma que poidan exercer de xeito adecuado a prestación dos servizos municipais: ir potenciando a carreira administrativa mediante unha axeitada xestión do recurso humano; establecer mecanismos axeitados de comunicación e transparencia da xestión municipal; e, como goberno municipal, exercer axeitadamente o poder correctivo e as medidas policiais e de bo goberno.

Finalmente, a figura do xuíz de Asuntos Municipais precisa dunha atención especial: trátase dun empregado público que vai ter como función dentro do municipio, segundo dispón o artigo 161, «a execución das súas ordenanzas, o cumprimento dos seus regulamentos e demais disposicións». Dada a transcendencia das funcións que ten encomendadas, chama a atención que sexa unha figura voluntaria para as municipalidades, sobre todo se reparamos en que xunto ao concello municipal e o corpo de policía é o único órgano que aparece expresamente recollido na Constitución (art. 259). Nos municipios onde non se constituíra un xulgado de asuntos municipais as súas funcións exerceas o alcalde.

### *2.1.7. A existencia de vías de participación cidadá na política municipal*

O CM prevé algunhas vías que permiten a participación directa dos cidadáns no goberno local, como é a posibilidade de que se celebre un concello municipal en forma de cabido aberto (art. 38) ou pola vía da consulta directa aos veciños e ás comunidades indíxenas (arts. 63 a 66) malia que, sen dúbida, o principal mecanismo de participación é o constituído polo sistema de consellos de desenvolvemento, especialmente a través dos Consellos Municipais e Comunitarios de Desenvolvemento.



O denominado sistema de consellos de desenvolvemento, expresamente recollido na CPR, ten unha estrutura piramidal organizada en cinco niveis: o comunitario, o municipal, o departamental, o rexional e o nacional. Está deseñado de xeito que os consellos de desenvolvemento inferiores alimenten coas súas decisións e propostas a actividade dos superiores. Os tres primeiros, que se atopan na base, son os que teñen unha maior conexión coas corporacións locais. O financiamento deste sistema repártese entre o Estado, a quen lle corresponde asumir o custo dos tres últimos niveis de consellos de desenvolvemento, e as municipalidades, que teñen que custear os consellos de desenvolvemento de ámbito local. Os consellos de desenvolvemento toman as súas decisións en principio por consenso e, se non se acada, por maioría simple.

A Constitución recolle expresamente os tres primeiros niveis dos consellos de desenvolvemento (os seus arts. 225, 226 e 228 regulan o Consello Nacional de Desenvolvemento Urbano e Rural, o Consello Rexional de Desenvolvemento Urbano e Rural e o Consello Departamental de Desenvolvemento, respectivamente). O financiamento destes consellos de desenvolvemento correspóndelle ao Estado, e o SEGEPLAN debe subministrarlle ao sistema de consellos de desenvolvemento, nos seus diversos niveis, o apoio técnico para a formulación de políticas, plans e programas de orzamentos dentro do marco xeral das políticas do Estado e da súa integración cos plans sectoriais (art. 27 LCDUR).

Pola súa banda, os Consellos Municipais de Desenvolvemento (COMUDES) e os Consellos Comunitarios de Desenvolvemento (COCODES) recóllense nos Acordos de Paz, tanto no Acordo sobre aspectos económicos e situación agraria como, máis explicitamente, no Acordo sobre fortalecemento do poder civil e función do exército nunha sociedade democrática onde se prevé, entre outras medidas, a de «establecer, en particular, os consellos locais de desenvolvemento», precisándose que «deberán asimilarse a estes consellos as diversas expresións sociais creadas para a mellora das poboacións, tales como institucións propias das comunidades indíxenas, os comités en prol do melloramento ou outras que de xeito non excluente canalizan a participación dos veciños no proceso de desenvolvemento das súas comunidades e dos municipios aos que pertencen, e que sexan recoñecidos e rexistrados polas súas respectivas autoridades municipais».

O marco xurídico do sistema de participación cidadá integrado polos consellos de desenvolvemento atópase na xa mencionada a Lei dos consellos de desenvolvemento urbano e rural (LCDUR) e o seu Regulamento de desenvolvemento do mesmo ano (RLCDUR). A LCDUR proclama no seu artigo 1 que «o sistema de consellos de desenvolvemento é o medio principal de participación da poboación maia, xinca e garífuna e a non indíxena, na xestión pública para levar a cabo o proceso de planificación democrática do desenvolvemento, tomando en conta principios de unidade nacional, multiétnica, pluricultural e multilingüe da nación guatemalteca», e o seu artigo 3 sinala que o seu obxectivo é o de «organizar e coordinar a Administración Pública mediante a formulación de políticas de desenvolvemento, plans e programas de orzamento e o impulso da coordinación interinstitucional, pública e privada».

Os Consellos Departamentais de Desenvolvemento teñen unha grande importancia para o financiamento de proxectos de interese local, xa que este órgano se ocupa, entre outras funcións, de «propoñerlle ao Consello Rexional de Desenvolvemento Urbano e Rural a distribución do importe máximo de recursos de preinvestimento e investimento público, procedentes do proxecto do presuposto xeral do Estado para o ano fiscal seguinte, entre os municipios, con base nas propostas dos consellos municipais de desenvolvemento, presenta-



das polos alcaldes respectivos» (art. 10 apartado g) e «coñecer e informar os Consellos Municipais de Desenvolvemento, a través dos alcaldes respectivos, sobre a execución orzamentaria de preinvestimento e investimento público do ano fiscal anterior, financiada con recursos procedentes do presuposto xeral do Estado». Unha función de alcance político que lle corresponde é a de «propoñer ao presidente da República as ternas respectivas de candidatos para os cargos de gobernador titular e gobernador suplente departamental» (art. 10 apartado l).

O COMUDE está integrado polo alcalde municipal —quen o coordina—, os síndicos e concelleiros que determine a corporación municipal, representantes dos COCODES, representantes das entidades públicas con presenza na localidade e representantes de entidades civís locais que sexan convocados (art. 11). Correspóndelle á OMP proporcionarlles a este Consello Municipal de Desenvolvemento e ás súas comisións de traballo o soporte técnico necesario (art. 51 RLCDUR). É un órgano que actúa en dous ámbitos diferenciados: por unha banda, relaciónase cos COCODES do municipio coordinándoos e trasladando ás municipalidades os seus acordos, pero tamén trata de influír na política municipal, sobre todo no ámbito do desenvolvemento.

Aínda que as súas decisións en materia de preinvestimento non son vinculantes para a municipalidade, o CM fai unha chamada para que sexan tidas en consideración ao prever no seu artigo 132 a posibilidade de que o alcalde «na formulación do orzamento [...] [poida] integrar os compromisos acordados no seo do seu respectivo concello municipal de desenvolvemento, sempre que fosen aprobados eses proxectos nas outras instancias de xestión do investimento público».

Os COCODES son o nivel de base do sistema de consellos de desenvolvemento. Intégranos todos os residentes dunha mesma comunidade que se reúnen nunha asemblea comunitaria (art. 13 a). Ademais, a LCDUR prevé que, para o seu correcto funcionamento, sexan dotados dun órgano de coordinación (art. 13 b). Nos municipios onde haxa máis de vinte COCODES, o COMUDE «poderá establecer Consellos Comunitarios de Desenvolvemento de segundo nivel, cuxa asemblea estará integrada polos membros dos seus órganos de coordinación» (art. 15 LCDUR). Os COCODES son órganos esenciais porque garanten a participación directa de todos os cidadáns nos asuntos públicos que os afectan. Os acordos que sexan adoptados polas súas asembleas comunitarias poden ser trasladados á municipalidade ou ben aos Consellos Departamentais de Desenvolvemento a través dos COMUDES.

Un aspecto importante que cómpre salientar é que cando nunha comunidade existe polo menos unha poboación indíxena, terá que ser constituído obrigatoriamente un consello asesor indíxena como órgano de asesoramento do COCODES e do COMUDE. Estes consellos «integraranse coas propias autoridades recoñecidas polas comunidades indíxenas de acordo cos seus propios principios, valores, normas e procedementos» (art. 23 LCDUR). Desgraciadamente, esta previsión apenas se cumpriu na realidade; de existir, podería servir como fórmula para incorporar na actividade dos Consellos de Desenvolvemento Locais a cosmovisión propia das poboacións indíxenas, o que contribuiría a espertar o interese desta poboación por este mecanismo de participación cidadá.

Hai que advertir do retroceso que vai supoñer para a constitución de COCODES o traslado que xa se efectuou das funcións do Rexistro das Persoas Xurídicas aos departamentos, en aplicación da LRNAP; non só porque se obriga aos promotores a desprazarse ao municipio

cabeceira do departamento, o que representa un maior custo, senón porque se están a dar xa diferenzas notables entre os requisitos que se esixen nos distintos departamentos.

Do mesmo xeito, o CM toma en consideración a existencia dos COCODES ao prever no seu artigo 38 *in fine* que cando «a importancia do tema o mereza, o concello municipal poderá consultar a opinión dos Consellos Comunitarios de Desenvolvemento, a través dos seus representantes autorizados», e en materia de orzamentos os concellos municipais son obrigados a establecer «os mecanismos que aseguren ás organizacións comunitarias a oportunidade de comunicar e discutir cos órganos municipais os proxectos que desexan incluír no orzamento de investimento así como os gastos de funcionamento» e a informalos sobre «os criterios e limitacións técnicas, financeiras e políticas que incidiron na inclusión ou exclusión dos proxectos no orzamento municipal» (art.132, parágrafo 2º CM).

Por último, no artigo 45 do RLCDUR establécese un conxunto de actuacións do Concello Municipal de Desenvolvemento tendente a apoiar os consellos de desenvolvemento do seu municipio, tanto no nivel municipal coma no comunitario.

En termos xerais, o sistema de consellos de desenvolvemento urbano e rural funciona nos niveis comunitario e municipal. En xaneiro do 2004 realizouse o cambio das autoridades municipais e continuaron funcionando a maior parte dos COCODES e COMUDE que se constituíran desde o ano 2002. Onde non se constituíran conformáronse os COCODES e COMUDE por convocatoria das novas autoridades municipais ou por insistencia de líderes comunitarios, organizacións sociais, institucións públicas ou proxectos da cooperación internacional.

## 2.2. Aspectos que dificultan o fortalecemento municipal e a descentralización en Guatemala

Fronte ás condicións existentes en Guatemala para promover o fortalecemento dos municipios, hai que ter en conta a concorrencia dunha serie de factores que constitúen serios obstáculos a este proceso. Habería que enfrontarse aos seguintes obstáculos:

### *2.2.1. Algúns obstáculos de natureza política que limitan o fortalecemento municipal e a descentralización*

Na situación actual concorren varias circunstancias de carácter político que supoñen un serio freo para o fortalecemento dos municipios en Guatemala.

En primeiro, lugar resulta forzoso facer referencia á coincidencia que se produce en Guatemala das eleccións presidenciais, legislativas e municipais a partir da aprobación do Decreto-Lei 48-85. Esta simultaneidade de procesos electorais, levada a cabo entre outros motivos para abaratar os seus custos, resulta perturbadora para a conformación dos gobernos locais. En efecto, o maior interese que na cidadanía espertan as eleccións presidenciais fai que as municipais se vexan fortemente condicionadas. Deste xeito, é frecuente que a elección do candidato presidencial se traslade automaticamente á elección do alcalde, os síndicos e os concelleiros. Se as eleccións estivesen separadas, os cidadáns só votarían en función dos cargos que se van elixir e as campañas electorais xirarían unicamente arredor dos asuntos nacionais ou locais en liza. Outro efecto negativo que deriva desta coincidencia electoral é que fai que todas as instancias guatemaltecas electas comecen o seu mandato ao mesmo tempo, polo que se produce inevitablemente unha parálise de toda a vida pública. En efecto, a separación dos comicios implicaría unha maior continuidade da xestión administrativa,

xa que unha das dúas instancias de poder (estatal ou local) mantería o seguimento dos proxectos que se puxeran en marcha co anterior Goberno.

Tamén hai que destacar que esta circunstancia favorece o que, sen dúbida, constitúe unha grave deficiencia da política de Guatemala como é o fenómeno do transfuguismo, xa que é usual que despois das eleccións moitos alcaldes con maioría nas súas corporacións pasen ao partido gañador das presidenciais coa idea de obter maior financiamento e un mellor trato por parte do Estado. Pero, mesmo á marxe desta circunstancia, é frecuente que, por razóns moi variadas, os cargos electos pasen dun partido a outro de xeito continuado. O problema de fondo é a inexistencia dun sólido sistema de partidos políticos en Guatemala.

Así mesmo resulta negativo o modo de elección dos síndicos, que son elixidos xunto coa lista de candidatos do alcalde. Para poderen cumprir as súas funcións de control municipal deberían ser elixidos, polo menos algún deles, de forma independente da figura do alcalde.

Finalmente, hai que destacar a baixa representación que as mulleres teñen nos gobernos municipais. No actual mandato das corporacións guatemaltecas a porcentaxe de mulleres nos cargos municipais electos non supera o 5%. Esta pobre representación feminina fai que os concellos municipais non poidan reproducir a sensibilidade de algo máis da metade do electorado. Destaca tamén a escasa participación, por norma xeral, da poboación indíxena nos procesos electorais, tanto desde o punto de vista activo como pasivo, o que demostra que se trata dun importante segmento da poboación que se atopa lonxe de estar integrado no sistema político guatemalteco.

### *2.2.2. Actitude do Estado no proceso de descentralización*

Pódese asegurar, cos matices que esta afirmación precise, que o proceso de descentralización que formalmente iniciou o Goberno de Guatemala non é asumido por ningún dos poderes do Estado como unha prioridade a curto e medio prazo. Así, o propio Goberno da nación, impulsor formal da iniciativa, non ten unha clara vontade de mellorar a situación competencial dos municipios, e os propios ministerios implicados inicialmente neste proceso (Educación, Saúde, Medio, Comunicazóns, Presidencia) manifestan as súas dúbidas sobre o éxito desta iniciativa. Basicamente alúdese a catro motivos:

- a. - A existencia doutros problemas e prioridades no país no presente momento (violencia, narcotráfico, pobreza...).
- b.- A imposibilidade institucional, xurídica e financeira dos municipios de poder asumir competencias. En efecto, existe un alto nivel de escepticismo nos propios departamentos ministeriais, que non observan con bos ollos un suposto proceso de descentralización das súas competencias, sendo a desconcentración territorial do Estado o único proceso que se iniciou e que conta con certo nivel de consenso.
- c. - Na mesma liña advírtese o comportamento dos outros poderes do Estado —o poder lexislativo e o poder xudicial—, que non teñen unha clara vontade de consolidar un proceso descentralizador destas características.
- d. - Por último hai que destacar que o Goberno de Guatemala ten un grave problema de inflación organizativa. A sobredimensión da estrutura do Executivo produce unha serie de efectos negativos no proceso de descentralización que é necesario salientarmos. No presente momento pódese afirmar que existen uns órganos, entidades e institucións cuxas funcións non están claramente definidas e cuxa actuación en moitos casos bloquea, máis que facilita, a xestión municipal (SCEP, COPRE, SEGEPLAN, INFOM,

FONDOS SOCIAIS, FIS, MARN, MAGA, INE, MIFIN, entre outros moitos). Ademais, en moitos casos, a actividade pública non coincide co ámbito funcional dos diferentes ministerios. Así, por citar algúns exemplos, a actividade relacionada co medio non é realizada na súa totalidade polo Ministerio de Medio; a actividade sanitaria non é realizada na súa totalidade polo Ministerio de Saúde; a construción de estradas non é efectuada polo Ministerio de Comunicacións e así sucesivamente. Este fenómeno ten como consecuencia principal non saber en cada caso quen exerce as diferentes competencias e, polo tanto, quen as pode descentralizar. A situación pódese ilustrar do seguinte xeito: o Ministerio de Medio é un dos implicados no procedemento de descentralización, pero non ten encomendadas todas as competencias ambientais en Guatemala, nin sequera as máis relevantes para os municipios, pois existen outros ministerios e institucións implicados nesta función. Como consecuencia do anterior prodúcese un solapamento de competencias, funcións e servizos que incrementa a necesidade de recursos e fai inviable un procedemento razoable de descentralización.

### *2.2.3. Incapacidade das municipalidades para xestionar as súas competencias propias*

O CM estableceu un ámbito de competencias propias para os municipios. O paradoxo é que, na actualidade, as corporacións locais de Guatemala non teñen unha capacidade axeitada para xestionalas. A situación é agravada polo feito de que, legalmente, todos os municipios están equiparados, malia as diferenzas abismais que existen entre eles.

Hai tres competencias, referidas a servizos locais básicos, nas que esta incapacidade de xestión resulta especialmente delicada. Referímonos á competencia sobre abastecemento de auga potable, á vertedura de augas residuais nas canles fluviais e á recollida e tratamento de residuos (apartado a do artigo 68 CM). Non hai ningún municipio de Guatemala onde a subministración de auga potable estea garantida para a totalidade da súa poboación; a dificultade deriva da dispersión da poboación, sobre todo no ámbito rural, e da crecente escaseza de recursos hídricos, fundamentalmente nas localidades máis poboadas. Ademais, trátase duns servizos locais deficitarios, xa que a recadación que se fai aos veciños que, en moitos casos, non dispoñen de contadores individuais, non é suficiente para cubrir o custo do servizo. Iso sen ter en conta que o elevado custo dalgunhas infraestruturas obriga aos municipios a buscar investimento en fondos estatais, normalmente a través do sistema de consellos de desenvolvemento. Por outra banda, a falta de depuración das verteduras nos ríos, tanto domésticas como industriais, está a provocar unha crecente contaminación das augas que pode provocar nun período curto de tempo a falta de abastecemento. Algo parecido acontece coa xestión dos residuos urbanos: trátase tamén dunha competencia municipal propia da que, ata fai relativamente pouco, non se estaban a encargar todos os municipios. A súa xestión, sobre todo nos municipios máis grandes, adoita facerse a través de concesionarios privados. Porén, non existe unha xestión integral dos refugallos en Guatemala. O tratamento consiste, no mellor dos casos, na recollida e transporte dos residuos e o seu posterior depósito nun vertedoiro. Esta situación está a facer que proliferen os vertedoiros descontrolados, que tamén están a ameazar o desenvolvemento sustentable e os recursos naturais en todo o país.

O grao de exercicio do resto das competencias propias dos municipios que figuran no artigo 68 é moi similar. De feito hai servizos, como os de farmacias municipais populares ou a obriga de contar con bibliotecas públicas, que sinxelamente non prestan moitas municipa-

lidades. Á parte de que, como xa se sinalou, o Organismo Executivo continúa a exercer competencias que legalmente lles pertencen aos municipios (por exemplo, a xestión da educación pre primaria e primaria e os programas de alfabetización e educación bilingüe) e renunciando a desenvolver outras que lle pertencen, obrigando aos municipios a prestar servizos que legalmente non lles corresponden e aos que teñen que facer fronte cos seus escasos recursos.

Son varios os factores que lles impiden aos municipios exercer correctamente as súas propias competencias.

a) A súa insuficiente dotación financeira. Cos ingresos que os municipios reciben a través do denominado situado constitucional e da recadación dos seus propios tributos non se poden financiar os servizos locais que teñen a obriga de prestar. Parece claro que a porcentaxe do 10% dos ingresos do Estado resulta na actualidade insuficiente, sobre todo se tivésemos en conta as limitacións no gasto que establece o artigo 257. Ademais, hai que sinalar que os criterios que establece o artigo 119 do CM para a repartición deste situado constitucional entre as municipalidades son contradictorios entre si, o que fai que non haxa regularidade nos ingresos municipais. Estimular a recadación dos ingresos constitúe, polo tanto, unha peza esencial no fortalecemento municipal. O que acontece é que a recadación municipal se enfronta a unha serie de obstáculos. É unha realidade que fóra das áreas urbanas non existe unha cultura xeral sobre o pagamento dos impostos e a dificultade na recadación é maior debido á situación de pobreza de moitos dos seus habitantes. Ademais, a capacidade de recadación que teñen os municipios é moi reducida porque a regulación dos seus tributos está totalmente desfasada. Tamén hai que sinalar a existencia dunha doutrina da Corte de Constitucionalidade excesivamente estrita sobre o principio de legalidade tributaria, o que provoca a anulación de moitas ordenanzas fiscais. Unha boa proba desta situación constitúea a sentenza do 13 de agosto do 2003, recaída nos asuntos acumulados 541-2002 e 953-2002.

b) A falta de capacitación dos empregados municipais. Non existe na actualidade en Guatemala un sistema uniforme de capacitación para os empregados municipais. Isto fai que a oferta sexa moi heteroxénea, coa participación de moitas institucións públicas e un contido formativo falto de homologación. Da importancia que ten esta cuestión dá proba o feito de que no Acordo de Paz sobre aspectos económicos e situación agraria figura o compromiso do Organismo Executivo de «establecer e executar a breve prazo, en concertación coa Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM), un programa de capacitación municipal que sirva de marco para os esforzos nacionais e a cooperación internacional na materia. O devandito programa resaltarán a formación dun persoal municipal especializado na execución das novas tarefas que correspondan ao municipio como resultado do proceso de descentralización, con énfase nas tarefas de ordenamento territorial, catastro, planificación municipal, administración financeira, xestión de proxectos e capacitación das organizacións locais para que poidan participar efectivamente na resolución das súas necesidades».

Para cumprir este obxectivo creouse a denominada RENICAM (Rede Nacional de Institucións de Capacitación para o Fortalecemento Municipal), na que participan as institucións con competencias en materia de capacitación como son a ANAM (que preside a rede), INFOM (que desempeña a secretaría), AGAAI, INAP, SCEP, SEGEPLAN,

COPRE e a CGC. O obxectivo desta rede é o de aprobar de xeito consensuado un Plan Nacional de Capacitación Municipal (o chamado PLANACAM) que aglutine todos os esforzos formativos que ata agora se estaban a prestar dun xeito disperso.

c) A falta de delimitación dos distritos municipais. A maioría das municipalidades guatemaltecas non teñen delimitado o seu territorio. Esta situación crea unha grande inseguridade xurídica na actividade habitual do municipio, por exemplo, en relación co cobramento de tributos, a expedición de licenzas urbanísticas ou o exercicio das funcións por parte do xuíz de Asuntos Municipais. Ademais, existe unha enorme conflitividade entre os municipios en relación co ámbito dos seus propios distritos.

#### *2.2.4. Ausencia de mecanismos de garantía para os cidadáns do gozo dos servizos locais básicos*

Ademais da perspectiva pública das competencias que lles corresponde aos municipios, hai que ter en conta o lado humano que representa a esixencia dos cidadáns de contar, polo menos, cos servizos locais básicos. Desgraciadamente, desde o punto de vista xurídico non existen mecanismos que garantan que os cidadáns poidan conseguir que as súas municipalidades lles presten de xeito efectivo os servizos da súa competencia. E é que, aínda que o artigo 17 do CM no seu apartado I estableza que os veciños teñen dereito a «solicitar a prestación e, cando proceda, o establecemento do correspondente servizo público municipal» e o artigo 68 estableza taxativamente a obriga de cumprir coas súas competencias propias, a súa regulación posterior deixa sen efecto estas previsións legais. Así, no artigo 33 do CM sinálase que o exercicio das súas competencias por parte do concello municipal se fará «conforme a dispoñibilidade de recursos», é dicir, só cando dispoña de cobertura financeira. Por iso, aínda que uns veciños decidisen impugnar xudicialmente —o que xa de por si é algo moi excepcional en Guatemala dado o seu elevado custo económico— un presuposto municipal por non atender a prestación duns servizos locais obrigatorios, o órgano xudicial competente veríase obrigado a desestimar o recurso se a municipalidade demostra que carece de recursos abondo. Á marxe dunha eventual impugnación xudicial, non hai ningunha outra vía administrativa para garantir que o servizo se vaia prestar malia que é certo que o artigo 69 do CM prevé a posibilidade de que os municipios poidan solicitarlle ao Goberno Central ou a outras dependencias que lles presten «en coordinación cos plans, programas e proxectos de desenvolvemento municipal, [...] servizos locais». Nin o municipio está obrigado a solicitar este apoio cando non pode prestar os seus servizos nin, por outra parte, a Administración do Estado ten necesariamente que atender este requirimento.

A única previsión que existe no CM, que tamén figuraba no anterior (art. 36), é a contida no seu artigo 78, que dispón que «se o servizo for prestado pola municipalidade, as súas dependencias administrativas, unidades de servizo e as súas empresas, ao seren denunciadas as deficiencias ou irregularidades que se lle atribúan, o alcalde ou o concello municipal, segundo sexa o caso, quedan obrigadas a comprobalas e resolvelas, adoptando as medidas que sexan necesarias». O que non deixa de ser unha fórmula retórica, xa que as medidas que se poidan adoptar van estar condicionadas necesariamente polos recursos de que dispoña a municipalidade.

#### *2.2.5. Inestabilidade laboral dos empregados municipais*

A inestabilidade laboral que os empregados municipais teñen en Guatemala constitúe un serio obstáculo para o fortalecemento municipal. É unha realidade que os traballadores

poden ser despedidos case con total liberdade polos concellos municipais, o que provoca que se poida producir unha descapitalización humana nos municipios, sobre todo cando se produce un cambio no equipo de goberno e, ademais, supón unha dilapidación dos recursos que se poidan ter investido na formación dos seus empregados despedidos. E iso a pesar de que o artigo 93 do CM obriga aos municipios a «establecer un procedemento de oposición para o outorgamento de postos, e instituír a carreira administrativa, debendo garantirse as normas axeitadas de disciplina e recibir xustas prestacións económicas e sociais, así como, estar garantido contra sancións ou despedimentos que non teñan fundamento legal, conforme a Lei de servizo municipal». Trátase dun precepto que non se fixo efectivo por norma xeral nos municipios guatemaltecos.

Esta inestabilidade laboral está favorecida por tres circunstancias concorrentes: por unha banda, o feito de que está estendida —na política guatemalteca en xeral e na local en particular— a idea de que os postos de traballo dentro da Administración están á disposición das autoridades, que poden contratar e despedir libremente os empregados. A esta primeira razón hai que sumarlle a debilidade xurídica que ten a Lei de servizo municipal aprobada polo Decreto número 1-87, do 8 de xaneiro, que permite no seu artigo 19e que se cualifique como postos asignados ao persoal de confianza os que estableza o seu propio Regulamento de persoal. A consecuencia xurídica é que, como sinala este mesmo precepto, «os traballadores que ocupen postos de confianza ou de libre nomeamento e despedimento non están suxeitos ás disposicións desta lei no que corresponde ás materias de nomeamento e despedimento». É dicir, que este persoal pode ser despedido libremente sen ter que acreditar nin sequera unha causa xustificada. Por último hai que destacar a indeterminación que o CM presenta en relación coa titulación e capacitación que se lles esixe aos empregados que vaian ocupar os postos de funcionarios municipais. A lei non esixe ningunha titulación específica para ser secretario municipal, coordinador da OMP ou director da AFIM, senón que unicamente se teña unha aptitude ou unha cualificación axeitada. Só se esixe para ocupar o cargo de xuíz de Asuntos Municipais (art. 164 CM) e para os de tesoureiro municipal e auditor interno (arts. 86 e 88). A indeterminación destes requisitos fai que os concellos municipais gocen dunha gran liberdade á hora de nomear os que vaian ocupar estes cargos. Tampouco se esixe a acreditación de capacitación ningunha para o posto que se vaia desempeñar, polo que se pode excluír da selección a candidatos que contan cunha sólida formación na xestión administrativa municipal.

Por último, un grave problema que incide na falta de cualificación das municipalidades é a inexistencia de fondos documentais nos municipios debido a que os servidores públicos os levan consigo cando son despedidos. Todo o material que se entrega con ocasión das capacitacións, ou que se remite para servir de guía no desempeño das funcións dos municipios, é retirado cos cambios de goberno municipal, sendo preciso comezar de novo cada vez e dotar repetidamente dos mesmos materiais documentais os funcionarios municipais para que poidan desempeñar as súas tarefas.

### *2.2.6. Insuficiente integración da poboación indíxena na vida municipal*

Destaca así mesmo na realidade municipal de Guatemala a presenza dun alto índice de poboación indíxena (arredor do 58% da poboación total, acadando o 90%, mesmo o 100%, nalgúns municipios). O CM do 2002 fixo un esforzo por incorporar a realidade multiétnica que ten Guatemala na súa propia regulación; deste xeito recoñeceuse a existencia de comu-



nidades indíxenas cun dereito consuetudinario propio e cunhas organizacións sociais. Tamén no sistema de consellos de desenvolvemento se prevé como obrigatoria a figura dos consellos asesores indíxenas naquelas poboacións onde haxa comunidades indíxenas.

Ademais, estas comunidades indíxenas teñen unha estrutura xurídica e institucional que non pode ser omitida e que obriga a considerar a coordinación de sistemas como un elemento significativo en calquera proceso de fortalecemento municipal. Os eixes para establecer pautas de coordinación entre o dereito indíxena e o estatal deben resolver, entre outros, temas como o establecemento de criterios e normas para definir e resolver os conflitos de competencia (material, territorial, persoal e temporal entre ambos os dous sistemas); mecanismos para o respecto de actos xurídicos do dereito indíxena; mecanismos para o respecto de decisións xurisdiccionais da xustiza indíxena; remisión de casos ou situacións ao dereito indíxena; fortalecemento de autoridades indíxenas e pautas de relación con autoridades estatais; mecanismos de colaboración e apoio entre sistemas.

No entanto, os resultados foron moi pobres: son poucas as alcaldías indíxenas que funcionan como tal en Guatemala e é na poboación indíxena onde se produce unha porcentaxe máis alta de abstención. A cuestión desborda con moito o ámbito do local; a falta de integración política, social e cultural de Guatemala constitúe unha tarefa pendente de gran transcendencia.

### *2.2.7. Ausencia de ordenamento territorial en Guatemala*

En relación co ordenamento territorial dáse unha situación realmente curiosa: trátase dunha cuestión que está expresamente recollida no ordenamento xurídico guatemalteco e que se incorporou ás axendas de varias dependencias do organismo executivo; non obstante, é unha función que se atopa inédita, porque ata o momento non se puxo en práctica.

En efecto, na propia Constitución faise referencia expresa ao ordenamento territorial. Así, establécese que o CONADUR «terá ao seu cargo a formulación das políticas de desenvolvemento urbano e rural, así como a de ordenamento territorial». Pola súa banda, o artigo 253 inclúe o ordenamento territorial dentro das funcións que inexorablemente lles corresponden aos municipios.

Estas dúas previsións constitucionais contan cun destacado desenvolvemento legislativo. A primeira función que o artigo 6 da LCDUR lle atribúe ao CONADUR é precisamente a de «formular políticas de desenvolvemento urbano e rural e ordenamento territorial». Aínda que o artigo 68 do CM, erroneamente, non inclúe o ordenamento territorial dentro das competencias municipais propias, o artigo 35 no seu apartado b considera entre as funcións do concello municipal «o ordenamento territorial e control urbanístico da circunscrición municipal». O capítulo II do título VII dedícase ao ordenamento territorial e desenvolvemento integral (arts. 142 a 149).

Á parte destas dúas importantes previsións legais, hai que mencionar outras leis que tamén conteñen certa regulación desta cuestión: na Lei preliminar de urbanismo aprobada polo Decreto Presidencial número 583 do 29 de febreiro de 1956 créase a figura do plan regulador que se define como «o conxunto de recomendacións, formuladas con base na análise das necesidades e recursos dunha cidade, que proporcionan un programa para guiar o desenvolvemento urbano co máximo de eficiencia e na forma máis conveniente para a comunidade» (art. 1 c). Este plan regulador era obrigatorio, segundo o artigo 9, para todas «as municipalidades das cabeceiras departamentais e das poboacións de máis de 10.000 habitantes» que debían telos aprobados aos tres anos da promulgación da Lei. Para o resto das



municipalidades aplicarase a lei «de acordo coas necesidades e circunstancias especiais de cada unha delas que se presenten nas súas xurisdicións». Máis recentemente a Lei de vivenda e asentamentos humanos aprobada polo Decreto número 120-96 do Congreso da República, do 21 de Novembro de 1996, dedícalle o capítulo II do seu título III ao ordenamento territorial (arts. 12 a 14). Mesmo o Código de Saúde contén algúns preceptos sobre as condicións de seguridade e hixiene que deben ter os asentamentos humanos que son vinculantes para o ordenamento territorial (arts. 109 a 112).

O Organismo Executivo fíxose eco do ordenamento territorial nos últimos anos. SEGEPLAN está a impulsar o que denomina a Estratexia de Rexionalización e Desenvolvemento Urbano (ERDU) a través do que bautiza como Sistema Nacional de Planificación Estratéxica Territorial (SINPET). De xeito paralelo, o Ministerio de Medio e Recursos Naturais aposta polo ordenamento territorial como unha vía para coordinar administrativamente a xestión do medio. A propia SCEP tena en conta na Política Nacional de Descentralización ao sinalar, no último inciso do seu punto 3, que «o Goberno da República asume o compromiso de impulsar, a través da posta en marcha desta política, a integración e o funcionamento do Consello Nacional de Desenvolvemento para que con brevidade formule a política nacional de desenvolvemento urbano e rural e a de ordenamento territorial». O que acontece é que estas medidas sobre o ordenamento territorial se están a levar a cabo sen coordinación ningunha, o que constitúe un risco para o futuro desta política.

A necesidade deste ordenamento territorial tamén se está a facer presente a nivel municipal para frear o caos urbanístico que existe na maioría das cidades de Guatemala. Na actualidade a municipalidade da Cidade de Guatemala ten nun grao moi avanzado de desenvolvemento o seu primeiro Plan de Ordenamento Territorial. A propia ANAM, no documento base titulado *Hacia la suscripción del Pacto Nacional por el Desarrollo Local* que elaborou en maio do 2006, aposta con claridade polo ordenamento territorial ao sinalar no seu punto 3.2, relativo ao fortalecemento municipal, que para acadar o desenvolvemento do país «se debe promover un sistema nacional de planificación que inclúa como factores fundamentais os insumos «desde abaixo» de plans de desenvolvemento municipal, de ordenamento territorial, así como plans do uso sostido e sustentable dos recursos naturais. A través deste sistema nacional poderán irse construíndo as visións estratéxicas e os consensos necesarios que esixen os grandes desafíos do desenvolvemento nacional ante ámbitos económicos cada vez máis abertos e competitivos».

A dificultade que existe é que non hai un acordo sobre o verdadeiro alcance das políticas de ordenamento territorial, nin sequera dentro do Organismo Executivo. Ademais, o marco legal que existe, á parte de fragmentario, é insuficiente. Non serve para dar cobertura a un proceso da envergadura que supón a planificación territorial.

### 3. DELIMITACIÓN DO MARCO COMPETENCIAL E DOS ROLES DAS INSTITUCIÓNS DENTRO DO PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN E FORTALECEMENTO DOS MUNICIPIOS EN GUATEMALA

#### 3.1. A estrutura do organismo executivo. Diferentes roles da administración do estado en Guatemala

##### *3.1.1. Situación do Organismo Executivo en Guatemala*

De conformidade co artigo 182 da CPR, «o presidente da República, xuntamente co vicepresidente e demais funcionarios dependentes integran o Organismo Executivo».

A LOE, no seu artigo 5, especifica que «integran o Organismo Executivo os ministerios, secretarías da presidencia, dependencias, gobernacións departamentais e órganos que administrativa ou xerarquicamente dependen da presidencia da República» e que «tamén forman parte do Organismo Executivo as comisións temporais, os comités temporais da presidencia e os gabinetes específicos».

Para a toma de decisións funcionan actualmente, ademais do Consello de Ministros ou Gabinete Xeral, no cal participan numerosos funcionarios que non teñen o cargo de ministro de Estado, cinco gabinetes específicos: económico, social, de desenvolvemento rural, de seguridade e de turismo. No ano 2000, mediante Acordo Gobernativo n.º 93-2000, creouse o Gabinete de Descentralización, que non funciona na actualidade.

Ademais do Organismo Executivo, hai que ter en conta a existencia de 49 entidades autónomas e descentralizadas (ONSEC, 2003), das cales algunhas soamente teñen existencia formal<sup>5</sup>. Das entidades autónomas e descentralizadas, 10 son de creación constitucional. O Organismo Executivo ten un medio ou alto grao de inxerencia no funcionamento de 29 destas entidades, ben porque lle corresponde o nomeamento do presidente da súa xunta directiva ou da súa autoridade administrativa superior, ben porque a maioría dos seus integrantes son ministros de Estado<sup>6</sup>.

Ao anterior agrégase a confusión que emana das mesmas leis, pois non sempre está claro se se trata dunha entidade autónoma e descentralizada. Á parte de que algunhas institucións establecidas antes de 1985, como o Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), son definidas como semiautónomas, hai casos recentes nos que a natureza da entidade é difusa. Por exemplo, o Consello Nacional de Áreas (CONAP) posúe personalidade xurídica, depende directamente da presidencia da República e ten autonomía funcional (Decreto n.º 4-89); e a superintendencia de Telecomunicacións (SIT) é definida como un «órgano eminentemente técnico do CIV» que ten independencia funcional (Decreto n.º 94-96)<sup>7</sup>.

A presidencia da República tamén exerce influencia considerable en dous órganos que teñen funcións de control xurídico administrativo e son formalmente independentes: o Ministerio Público e a Procuradoría Xeral da Nación. En sentido contrario, o Banco de Guatemala e a Superintendencia de Bancos acadaron nos últimos anos un alto grao de autonomía real nos seus procesos de toma de decisións.

Chegados a este punto, e a pesar da aparencia que ofrezan os datos expostos, pódese afirmar que o Estado guatemalteco é pequeno e débil, con insuficiente capacidade para cumprir cos deberes sinalados no artigo 2 da CPR de «garantir aos habitantes da República a vida,

a liberdade, a xustiza, a seguridade, a paz e o desenvolvemento integral da persoa». Esta debilidade e insuficiente capacidade están determinadas, ademais, polos seus limitados ingresos, que para o presente ano se estiman no 10% do PIB.

A análise da composición do Organismo Executivo permite concluír que se trata dunha estrutura hipertrofiada e complexa que conta cun número desproporcionado de dependencias e órganos cuxas funcións ou ámbitos de actuación frecuentemente se solapan ou superpoñen, provocando conflitos políticos entre os titulares das dependencias e dificultando os procesos de planificación, toma de decisións e execución. Un exemplo desta situación é a creación, dentro da Lei do sistema nacional de seguridade alimentaria (Decreto n.º 32-2005), da Secretaría de Seguridade Alimentaria e Nutricional da presidencia de la República, pero sen modificar as funcións do MAGA, a quen lle corresponde,, de acordo coa literal h do artigo 29 da Lei do organismo executivo, «desenvolver mecanismos e procedementos que contribúan á seguridade alimentaria da poboación» e que mantén en funcionamento un Viceministerio de Seguridade Alimentaria e Nutricional. En parecidos termos podémonos referir á diversidade de entidades que teñen encomendada a conservación de camiños e estradas, ou á variedade de organismos que teñen asignada a protección do medio e os recursos naturais. Os exemplos, neste sentido, son interminables.

Aínda así, o máis preocupante desta situación é que esta hipertrofia e inflación organizativa se reproduciron, *mutatis mutandi*, no proceso de descentralización e fortalecemento municipal iniciado en Guatemala, establecéndose unha situación desmedida na que os esforzos e as iniciativas descentralizadoras son duplicadas, cando non neutralizadas, polas diferentes axencias públicas. É difícil, en calquera caso, poder levar a cabo un proceso de descentralización na situación aquí descrita. Isto débese a que non están ben definidos os roles das entidades encargadas do proceso, non se coñece a situación competencial das materias obxecto de descentralización e, finalmente, non se dan as circunstancias materiais, financeiras e políticas para que os municipios poidan colaborar neste proceso.

### *3.1.2. Institucións vinculadas ao proceso de descentralización e fortalecemento municipal. Descrición e comentarios críticos*

#### **a. Secretaría de Coordinación Executiva da Presidencia (SCEP)**

O artigo 11 da LOE asígnalle á SCEP as seguintes funcións:

- a) Colaborar co presidente da República na coordinación do sistema nacional de consellos de desenvolvemento urbano e rural e o sistema de consellos rexionais e departamentais, así como na formulación das políticas de desenvolvemento urbano e rural.
- b) Dar seguimento, para garantir a súa execución, a proxectos prioritarios que lle encomende o presidente da República.
- c) Exercer a dirección executiva do Consello Nacional de Desenvolvemento Urbano e Rural e o sistema de consellos rexionais e departamentais, co fin de coordinar a execución de proxectos e políticas aprobadas por este.
- d) Exercer a coordinación das unidades executoras ao seu cargo, así como velar pola formulación, execución, seguimento e avaliación dos proxectos de desenvolvemento e outros que lle asigne o presidente da República.

A SCEP é a única secretaría da presidencia que pode exercer funcións de execución de programas, proxectos ou outras funcións a cargo de ministerios ou outras institucións de goberno (artigo 8 da LOE). Actualmente executa os programas e proxectos seguintes:

- Proxecto de Desenvolvemento Integral de Comunidades Rurais (dicor), que constrúe camiños de acceso, acuedutos, vivenda mínima e latrinización, con Q177, 5 millóns asignados para o 2006.
- Asentamentos humanos, a cargo da Dirección de Asentamentos Humanos e Vivenda (dahvi), cunha asignación de Q4,8 millóns para o 2006, destinados a proxectos de drenaxes sanitarias, vías urbanas, canchas deportivas e construción de escolas.
- Programa de Combate á Pobreza Urbana, que contempla proxectos de desenvolvemento urbano e de construción e mellora de camiños e auga potable, con Q39,5 millóns para o 2006.
- Convois rexionais, dedicados á apertura e mantemento de camiños de acceso, Q20,3 millóns.
- Programa de Apoio Comunitario Urbano e Rural (pacur): ten asignados Q262,2 millóns para o 2006, de Q400 millóns aprobados orixinalmente. Foi obxecto de fortes críticas, debido a que permite a inxerencia de deputados ao Congreso na identificación dos proxectos que se vana financiar e na selección dos executores.

Correspóndelle á SCEP, conforme o artigo 27 da Lei dos consellos de desenvolvemento urbano e rural, proporcionar o apoio administrativo para o funcionamento do Consello Nacional de Desenvolvemento Urbano e Rural.

No artigo 2 do Regulamento da LGD, a SCEP foi designada como o «órgano responsable da programación, dirección e supervisión de execución da descentralización do Organismo Executivo», coa denominación de «autoridade responsable». Así mesmo, mediante o acordo gubernativo n.º 296-2004 do 23 de setembro do 2004, foi establecida dentro da SCEP a subsecretaría para a descentralización; e en maio do 2005 o presidente da República presentou a Política Nacional de Descentralización (PND), que fora aprobada en xuño do 2004.

#### **b. Instituto de Fomento Municipal (INFOM)**

Creado en 1957 mediante Decreto número 1.132 co propósito de «promover o progreso dos municipios dándolles asistencia técnica e financeira ás municipalidades, na realización de programas básicos de obras e servizos públicos, na explotación racional dos bens e empresas municipais, na organización da facenda e administración municipal e, en xeral, no desenvolvemento da economía dos municipios» (art. 1 da Lei Orgánica). En concreto, o artigo 4º da Lei Orgánica establece 3 áreas de asistencia: técnica, financeira e administrativa.

A súa xunta directiva está integrada por tres directores titulares e tres suplentes designados polo presidente da República, a Xunta Monetaria e a Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM). Non hai que esquecer que na época na que xurdiu o INFOM, a Constitución daquela vixente (emitida en 1956) outorgáballes aos municipios unha autonomía limitada e sometida, chegado o caso, á Administración Central.

O Código municipal vixente ata 1988 contemplaba catro categorías de municipalidades, establecendo un réxime de tutela en función da categoría, cuxo exercicio correspondía ao INFOM. Por exemplo, as municipalidades de cuarta categoría (cunha poboación inferior a 5.000 habitantes) estaban obrigadas a solicitar a asesoría do instituto para establecer e regular os servizos públicos, fixar taxas por servizos municipais, emitir regulamentos, elaborar os seus presupostos, subscribir contratos para establecer servizos ou construír obras. A tutela

exercida ao longo de case 30 anos sobre a grande maioría de municipios do país (a única excepción era practicamente a Municipalidade de Guatemala) determinou unha cultura institucional que tende a ver os municipios como entidades que non teñen capacidade para administrarse de xeito autónomo.

Ademais da asistencia financeira ás municipalidades, mediante préstamos outorgados con recursos do seu fondo patrimonial, o INFOM executa programas financiados na súa maior parte con recursos procedentes de préstamos e doazóns externas.

### **c. Secretaría de Planificación e Programación da Presidencia (SEGEPLAN)**

Foi fundada en 1955, co nome de Secretaría Xeral do Consello Nacional de Planificación Económica, coa finalidade de planificar as actividades do sector público, en particular as correspondentes ao Goberno Central. O seu labor concretábase especialmente mediante a elaboración de plans de desenvolvemento económico e social de carácter quinquenal, o primeiro dos cales foi o Plan de Desenvolvemento Económico 1955-1960. En 1997 cambiouse o nome polo actual de Secretaría de Planificación e Programación da Presidencia da República.

No artigo 14 da LOE sinálanse as súas funcións, a máis relevante das cales é a indicada na literal m, relativa a «realizar as funcións e atribucións que a Constitución Política lle atribúe ao Órgano de Planificación do Estado e as que a este ou á Secretaría Xeral do Consello Nacional de Planificación Económica lles atribúan outras leis».

Entre as outras funcións asignadas á SEGEPLAN, destacan as seguintes:

- a) Coadxugar na formulación da política xeral do Goberno e avaliar a súa execución.
- b) Diseñar, coordinar e controlar o Sistema Nacional de Proxectos de Inversión Pública e o Sistema Nacional de Financiamento ao preinversión.
- c) Integrar e harmonizar os anteproxectos de plans sectoriais recibidos dos ministerios e outras entidades estatais cos anteproxectos remitidos polos consellos de desenvolvemento rexionais e departamentais.
- d) Preparar conxuntamente co Ministerio de Finanzas Públicas, de acordo coa política xeral do Goberno e en consulta cos demais ministerios de Estado, o anteproxecto de presuposto de investimento anual e multianual.
- e) Coordinar o proceso de planificación e programación de investimento público a nivel sectorial, público e territorial.

Á SEGEPLAN correspóndelle, de conformidade co artigo 27 da Lei dos consellos de desenvolvemento urbano e rural (Decreto n.º 11-2002), proporcionarlle ao sistema de consellos de desenvolvemento o apoio técnico para a formulación de políticas, plans e programas orzamentarios.

A SEGEPLAN actualmente fomenta a posta en práctica do Sistema de Planificación Estratégica Territorial (SIMPET). No entanto, nos documentos e presentacións que se divulgaron, non se menciona a coordinación co MAGA e o Ministerio de Ambiente e Recursos Naturais aos que, de conformidade co artigo 29 da LOE, lles corresponde definir conxuntamente a política de ordenamento territorial e de utilización de terras nacionais e promover a administración descentralizada da execución desta política. Cómpre sinalar así mesmo que esta disposición da LOE omite referencias ao mandato constitucional contido no artigo 225, segundo o cal a formulación da política de ordenamento territorial lle corresponde ao Consello Nacional de Desenvolvemento Urbano e Rural.

#### **d. Comisión Presidencial para a Reforma, Modernización e Fortalecemento do Estado e das súas entidades descentralizadas (COPRE)**

Creada por Acordo Governativo n.º 346-2004, conta coas seguintes áreas de actuación:

- a) Propostas de reforma: elaboración de anteproxectos de Lei de contratacións do Estado, Lei de servizo civil e Lei de servizo municipal, que xa foron trasladados ao Congreso da República.
- b) Sistema de deslexislación institucional, orientado a derrogar leis obsoletas, en desuso ou que deberon ter vixencia temporal.
- c) Goberno electrónico. Ferramenta baseada nas tecnoloxías de información e de comunicacións para renovar a forma na que o Goberno administra, prové servizos e rende contas aos cidadáns e as súas institucións.
- d) Municipios modelo: proxecto que se executa con tres municipios (San Juan Chamelco, San Juan Comalapa e San Juan la Laguna) orientado á modernización da xestión municipal, á apertura de espazos de participación e ao desenvolvemento económico local.

#### **e. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)**

O INAP foi creado en xuño de 1980, por Decreto n.º 25-80, como entidade «estatal, descentralizada, semiautónoma, non lucrativa». É definido como «o órgano técnico da Administración Pública, responsable de xerar e lograr que se execute un proceso permanente de desenvolvemento administrativo orientado a mellorar as capacidades das institucións do Estado».

A Axenda Formativa do 2006 inclúe catro compoñentes na área de formación: a Mestría en Administración Pública, que desde 1982 ten recoñecemento académico da USAC; a Xerencia Pública (diplomado en X. P. e carreira técnica curta en administración financeira municipal); Xerencia Social e Diplomados institucionais, que inclúe un diplomado en xestión municipal, executado en coordinación coa SCEP, ANAM e INFOM; e outro en xestión territorial e poboación, coordinado coa SEGEPLAN.

No 2005 creouse dentro do INAP a Escola de Goberno e Xestión Pública, que ten como grupo obxectivo a directores e subdirectores xerais, xerentes e subxerentes de entidades públicas e outros similares.

O 25 de abril do 2006 foi creado o Centro de Estudos e Formación Municipal, que ten como obxectivo capacitar os funcionarios da Administración Pública municipal na execución das novas tarefas que lles corresponden aos municipios como resultado do proceso de descentralización. Ten un consello consultivo integrado por INAP e ANAM e como coexecutores figuran SCEP, SEGEPLAN, INFOM e a CGC.

#### **f. Contraloría Xeral de Contas (CGC)**

De acordo co artigo 232 da CPR, a *Contraloría Xeral de Contas (CGC)* «é unha institución técnica descentralizada, con funcións fiscalizadoras dos ingresos, erogacións e en xeral de todo interese tributario dos organismos do Estado, os municipios, entidades centralizadas e autónomas, así como de calquera persoa que reciba fondos do Estado ou faga colectas públicas».

O 14 de maio do 2002 foi emitida a Lei orgánica da *Contraloría Xeral de Contas*, en substitución da lei que databa de 1956. O principal obxectivo da lei é substituír o antigo sistema de glosa, centrado na verificación do cumprimento de requisitos formais, por un sistema integral de auditoría que realice o exame e avaliación das actividades administrativas, financeiras

e de xestión das entidades públicas. Para iso a CGC estrutúrase en dúas áreas: *Subcontraloría* de Probidade e *Subcontraloría* de Calidade do Gasto Público.

Entre as súas atribucións, desenvolvidas no artigo 4 da lei, destacan as seguintes:

- Efectuar o exame de operacións e transaccións financeiro-administrativas a través da práctica de auditorías con enfoque integral.
- Regular o control interno institucional e a xestión das unidades de auditoría interna.
- Avaliar os resultados da xestión dos entes suxeitos a fiscalización baixo os criterios de probidade, eficacia, eficiencia, transparencia, economía e equidade.
- Auditar, emitir ditame e render informe dos estados financeiros, execución e liquidación do Presuposto Xeral de Ingresos e Errogacións do Estado e os das entidades autónomas e descentralizadas, enviándolle os informes correspondentes ao Congreso da República dentro do prazo constitucional.
- Promover de oficio e ser parte actora dos Xuízos de Contas.

A catro anos de vixencia da nova lei obsérvase un melloramento cualitativo do labor da CGC, co abandono lento pero progresivo da práctica da glosa e a posta en marcha do novo sistema previsto na lei mediante, por exemplo, a auditoría de presupostos. Estáselle a outorgar así mesmo unha grande importancia ao tema da capacitación.

O principal problema que se confronta é a diversidade de criterios de interpretación e aplicación das normas por parte dos auditores, que provoca confusión e incerteza nas entidades suxeitas a fiscalización, polo que se sinalou a conveniencia de elaborar manuais de auditoría governamental para acadar unha maior homoxeneidade nos procesos e na interpretación.

#### **g. Coordinadora Nacional para a Redución de Desastres de orixe natural ou provocada (CONRED)**

Establecida por Decreto do Congreso n.º 109-96 de 1996, ten como propósito «prever, mitigar, atender e participar na rehabilitación e reconstrución polos danos derivados dos efectos dos desastres». O órgano superior da CONRED é o Consello Nacional, integrado por representantes de 6 ministerios e coordinado polo ministro da Defensa. A coordinadora estrutúrase en 4 niveis: nacional, departamental (presidido polo respectivo gobernador departamental), municipal (presidido polo alcalde de cada municipio) e local (presidido polo alcalde auxiliar de cada comunidade).

Impón a todas as entidades públicas a obriga de participaren en todas aquelas accións que se anticipen á ocorrencia e atendan os efectos dos desastres.

#### **h. Fondos sociais**

Os fondos sociais xorden en América Latina na década dos anos oitenta do pasado século impulsados polas institucións financeiras internacionais como instrumentos de carácter temporal, en tanto se concretaban os procesos de reforma do Estado que dotarían de efectiva capacidade de execución os ministerios e outras institucións permanentes, dentro da estratexia de medidas compensatorias para atenuar os negativos impactos dos procesos de axuste estrutural.

Os fondos sociais, establecidos a partir do modelo do fondo boliviano creado en 1987, terían tres características que asegurarían unha maior capacidade de atender as demandas dos sectores menos favorecidos, especialmente rurais: axilidade, transparencia e autonomía. Porén, estas características, salvo a da axilidade en canto á execución de proxectos, non foron unha constante no manexo dos fondos creados polo Estado guatemalteco.



A partir da creación do Fondo Nacional para a Paz en 1991, créanse en Guatemala arredor de 10 fondos, todos eles mediante acordos gubernativos con excepción do Fondo de Inversión Social (FIS), aínda que a maioría non pasou de ser unha asignación presupostaría administrada mediante a figura do fideicomiso.

Os fondos sociais convertéronse nun dos máis importantes instrumentos do investimento público. Entre 1998 e o 2002 manexaron, de media, o 27% do total de recursos de investimento social do Goberno Central.<sup>8</sup> Os fondos máis importantes son o FONAPAZ, FIS, a Achea aos Consellos Departamentais de Desenvolvemento e o Fondo Guatemalteco para a Vivenda (FOGUAVI).

Nunha proposta presentada no 2001 polas institucións financeiras BID, BM e KFW de Alemaña ao Congreso da República, sinalábanse catro problemas no funcionamento dos fondos, especialmente FIS e FONAPAZ:

- Duplicación de esforzos e uso ineficiente de recursos do Estado.
- Comunidades confundidas e sen participación sistemática.
- Falta de vinculación cos ministerios e insuficiente relación coas municipalidades.
- Énfase na construción de obras con pouca atención ao mantemento e calidade dos servizos.

Adicionalmente, na xa citada *Guía para las Comisiones Departamentales* sinálanse outros problemas:

- Alto grao de discrecionalidade e arbitrariedade na priorización dos investimentos.
- Pouca transparencia na definición dos custos dos proxectos e nos mecanismos e procedementos de adxudicación de contratos.
- Inadecuada calidade e mantemento dalgunhas obras.
- Pouco ou ningún respecto polas directrices e tendencias ministeriais.
- Altos custos de operación.
- Inexistencia de mecanismos para lograr sinerxías entre fondos.

O anterior evidencia que as tres características que xustificaban a creación dos fondos estiveron lonxe de ser acadadas, pois non funcionan como entidades autónomas (acusóuselles de seren as «*cajas chicas*» dos presidentes), nin con transparencia e o custo da axilidade na execución de proxectos é a duplicación de esforzos, a falta de articulación cos investimentos municipais e a mala calidade de moitas obras.

No inicio dun proceso que podería chegar á unificación dos fondos ou á súa especialización temática ou xeográfica, en outubro do 2004 foi creada, por Acordo Gubernativo n.º 332-2004, a Comisión Nacional de Coordinación dos Fondos Sociais, con carácter temporal e como unha instancia dependente da presidencia da República, coa «responsabilidade de recibir, procesar e executar de xeito coordinado os investimentos sociais orientados polas políticas emanadas do Gabinete Social e/ou dos ministerios sectoriais».

A base do proceso constitúea, en cada departamento, a Comisión Departamental de Coordinación dos Fondos Sociais, encabezada polo presidente do CODEDE e integrada unicamente por representantes de entidades públicas, a pesar de que son creadas co carácter de comisións de traballo do respectivo CODEDE. En consecuencia, non se cumpre rigorosamente co mandato establecido no artigo 29 da Lei dos consellos de desenvolvemento urbano e rural, o cal sinala que «os recursos dos fondos sociais asignaranse con base nas políticas, plans e programas priorizados polo sistema de consellos de desenvolvemento», nos consellos dos distintos niveis.



Á parte dos tres fondos que se mencionan a continuación funcionan outros, como o Fondo de Terras (FONTIERRA)<sup>9</sup>, establecido para facilitar o acceso á terra a campesiños que carecen dela mediante mecanismos de mercado, con Q180,3 millóns asignados no 2006; FODIGUA, Q20 millóns; e o Fondo Nacional para a Reactivación da Actividade Agropecuaria (FONAGRO)<sup>10</sup> pertencente ao MAGA, cunha asignación de Q26,9 millóns.

### ***I. Fondo de Inversión Social (FIS)***

O FIS foi creado en 1993 por Decreto n.º 13-93 como entidade descentralizada e autónoma, co obxectivo de investir en «actividades que melloren o nivel de vida e as condicións socioeconómicas exclusivamente dos sectores en situación de pobreza e pobreza extrema da área rural do país» (artigo 2 da súa lei de creación), podendo atender programas e proxectos que serán executados polos grupos beneficiarios ou polas entidades que eles designen en áreas como: saúde e nutrición; educación, especialmente nas etapas iniciais de formación; adestramento orientado cara ao traballo produtivo; proxectos produtivos; infraestrutura social e apoio para o melloramento da calidade de vida da poboación; actividades que protexan o medio.

Entre as áreas de traballo para o presente ano figuran: construción de postos de saúde, latrinización, farmacias comunitarias, sistemas de abastecemento de auga potable e de sumidoiros e construción e melloramento de camiños.

O FIS tivo unha asignación de Q379 millóns no 2005. Para o presente ano, ten asignados Q 400 millóns.

A súa vixencia inicial foi de 8 anos, ampliada a 5 adicionais por Decreto n.º 3-2003, que concluíron en xuño do 2006, polo que actualmente se atopa en proceso de liquidación.

### ***II. Fondo Nacional para a Paz (FONAPAZ)***

Establecido por Acordo Gobernativo n.º 408-91 en 1991 para atender os 9 departamentos máis afectados polo conflito armado interno: Huehuetenango, Quiché, San Marcos, Sololá, Alta Verapaz, Chimaltenango, Totonicapán, Baja Verapaz e Petén, que constitúen a denominada ZONAPAZ.

Para o presente ano están previstas, entre as áreas de traballo, a ampliación de postos de saúde e de sistemas de auga, o lastrado de rúas, a axuda alimentaria, a construción de centros de abasto e de pontes peonís e o mantemento de camiños veciñais e a construción e mellora da vivenda.

O tema da mellora de asentamentos humanos é atendido por FONAPAZ mediante o Programa de Axuda e Desenvolvemento para Asentamentos Humanos (PAHYD), que executa proxectos no municipio de Guatemala, e a Oficina Rexional Metropolitana, que o fai no resto de municipios do departamento de Guatemala. Con estes municipios estableceuse un proceso de coordinación permanente por medio da ANAM, pero non foi posible facelo coa Municipalidade de Guatemala.

No ano 2005 FONAPAZ tivo unha asignación de Q421 millóns, e para o 2006 asignáronse Q400,4 millóns.

### ***III. Achea aos Consellos de Desenvolvemento Urbano e Rural***

Desde 1993 o Goberno destinou recursos para o investimento en comunidades urbanas e rurais cuxa distribución era realizada polos consellos rexionais e departamentais de desenvolvemento. En 1996 emitíuse o Regulamento para a administración do Fondo de Solidariedade para o Desenvolvemento Comunitario (FSDC), contido en Acordo Gobernativo n.º 247-96. O 10 de abril do 2003 foi substituído polo Fondo Departamental para o

Desenvolvemento e a Paz (FODEPAZ) —Acordo Gobernativo n.º 234-2003—, que foi derrogado o 30 de abril do mesmo ano. Desde esa data carécese de normas que regulen o destino e o procedemento para a distribución deses recursos. Para o presente ano, a achega ten asignados Q968, 3 millóns (Q830 millóns no 2005).

#### **IV. Fondo Guatemalteco para a Vivenda (FOGUAVI)**

O FOGUAVI foi creado pola Lei de vivenda e asentamentos humanos (Decreto n.º 120-96) como unha institución financeira de segundo piso adscrita ao Ministerio de Comunicacións, Infraestrutura e Vivenda (CIV), para outorgar subsidio directo e facilitar acceso ao crédito a familias en situación de pobreza e pobreza extrema que carecen de vivenda. O subsidio para vivenda nova é de Q15.000, e entre Q8.000 e 12.000 para ampliación ou melloras. No 2005 o FOGUAVI atendeu 25.216 casos (familias) cunha execución de Q264,3 millóns, equivalente ao 100% do asignado (no 2004 a execución foi de soamente o 62%). Para o 2006 ten unha asignación de Q305,4 millóns para investimento. Os programas máis importantes do FOGUAVI son:

- *Construyendo mi Barrio*, ao que se destinaron Q180 millóns no 2005, que conta co apoio da scep e fonapaz e pretende atender 50.000 familias no 2006 e no 2007, con mellora de vivenda e de infraestrutura e equipamento urbano.
- Programa de desmobilizados e desarraigados: no 2004-2005 outorgáronse 3.523 subsidios.
- Atención a poboación de alto risco: realización de obras de mitigación e recolocación de arredor de 12.000 familias que residen en áreas de alto risco.
- Atención a familias afectadas pola tormenta Stan: reconstrución ou construción de vivenda nova para 13.558 familias afectadas en 14 departamentos.

#### **i. Rexistro de Información Catastral (RIC)**

O Rexistro de Información Catastral (RIC) foi creado mediante Decreto n.º 41-2005, en cumprimento dun compromiso contido no Acordo sobre aspectos socioeconómicos e situación agraria, relativo ao establecemento dun sistema de rexistro e catastro descentralizado, multiusuario, eficiente, financeiramente sustentable e de actualización doada e obrigatoria, como un elemento indispensable para a seguridade xurídica na tenza da terra «que permita poñer fin á desprotección e despoxo que afectou á poboación campesiña [...] e a plena integración da poboación campesiña na economía nacional».

O RIC é unha entidade autónoma, dirixida por un Consello Directivo presidido polo ministro de Agricultura e integrado, entre outros, por un delegado da ANAM (artigo 10 da Lei do RIC), que ten como obxecto establecer, manter e actualizar o catastro nacional (artigo 2). Entre as súas funcións figura a de «rexistrar e actualizar a información catastral como responsabilidade exclusiva do Estado» (artigo 3).

O artigo 50 establece que o RIC coordinará coas municipalidades as actividades seguintes:

- a) Deseño e execución da campaña de comunicación social previa ao levantamento predial, acompañamento durante o levantamento catastral e a presentación á poboación —exposición pública— antes do peche da análise catastral (comparación da información de campo coa rexistral) dos resultados preliminares.
- b) Delimitación do perímetro da xurisdición municipal, en coordinación coas municipalidades lindeiras.
- c) Adecuación da información catastral municipal, cando existir, ás normas técnicas e legais contidas na Lei do RIC.

- d) O establecemento catastral, cando os municipios non se atopasen nunha área declarada catastral e os concellos municipais correspondentes o solicitasen e o financiasen.
- e) A definición da nomenclatura física dos predios urbanos e rurais.

Conforme o establecido na literal d do artigo 50, as municipalidades que no estean comprendidas nunha área declarada catastral e que estean interesadas na súa realización, deberán cubrir os seus custos, pero as municipalidades e demais entidades estatais están obrigadas, de posuíren información catastral, a poñela a disposición do RIC para que este a utilice nos seus procesos catastrais e determine a posibilidade de incorporala ao Catastro Nacional.

Adicionalmente, a partir da vixencia da lei, as municipalidades e demais entidades estatais que decidan realizar actividades catastrais deberán suxeitarse ás normas definidas polo RIC e coordinarse con este, mediante convenio no cal se deberá establecer a obrigatoriedade de incorporar ao Catastro Nacional a información que obteñan (artigo 75).

Finalmente, a información catastral<sup>11</sup> que posúan as municipalidades soamente terá efectos xurídicos se o RIC emite as declaracións de predio catastrado «resultantes da análise catastral e xurídica, cuxa execución é da súa exclusiva e indelegable competencia» (artigo 76).

#### **j. Outros**

En relación cos organismos expostos anteriormente, pero cunha incidencia indirecta no proceso de descentralización, podemos salientar as seguintes entidades:

##### **a'. Gobernadores Departamentais**

No artigo 227 da CPR sinálase que «o goberno dos departamentos estará a cargo dun gobernador nomeado polo presidente da República». No artigo 42 da LOE indícase que para o nomeamento tomarán en consideración os candidatos propostos polos representantes non estatais do CODEDE respectivo. Os gobernadores dependen da presidencia da República por conduto do Ministerio de Gobernación (art. 46 da LOE). Entre as súas atribucións (art. 47 da LOE) destacan as seguintes:

- a) Representar no seu departamento, por delegación expresa, o presidente da República.
- b) Presidir o CODEDE.
- c) Velar pola efectiva coordinación das políticas dos municipios e das entidades autónomas e descentralizadas coa política xeral do Goberno e coas políticas específicas do ramo ou sector.
- d) Informar os ministros de Estado sobre altas, incumprimento de deberes ou outras accións dos funcionarios e empregados do Goberno Central ou das entidades autónomas e descentralizadas.
- e) Exercer no seu departamento o control e supervisión da Policía Nacional Civil.

##### **b'. Rexistro Nacional das Persoas (RENAP)**

O RENAP foi creado o 23 de novembro do 2005, mediante Decreto n.º 90-2005 (publicado no Diario Oficial o 21 de decembro do 2005) «como unha entidade autónoma, de dereito público, con personalidade xurídica, patrimonio propio» que para o cumprimento das súas funcións deberá establecer oficinas en todos os municipios da República (artigo 1).

É a «entidade encargada de organizar e manter o rexistro único de identificación das persoas naturais, inscribir os feitos e actos relativos ao seu estado civil, capacidade civil e demais datos de identificación desde o seu nacemento ata a morte, así como a emisión do Documento Persoal de Identificación» (artigo 2). O seu directorio está integrado por un

maxistrado do Tribunal Supremo Electoral, o ministro de Gobernación e un membro electo polo Congreso (artigo 9).

En virtude desta lei asígnaselle ao RENAP as funcións que lles correspondían ás municipalidades no tocante á administración do Rexistro Civil (artigos 373 do Código Civil e 68, inciso m, do Código municipal) e do Rexistro de Veciñanza (Decreto n.º 1.735 da Asemblea Lexislativa e artigo 14 do Código municipal).

A partir da vixencia da lei do RENAP, toda a información contida nos Rexistros Cívís actuais pasa a formar parte integral deste (artigo 95). Non se indica o prazo para que as municipalidades deixen de atender os devanditos rexistros. A vixencia da lei en canto ao Rexistro de Persoas Naturais, que substituirá os rexistros municipais, foi diferida para o ano 2007.

A substitución da Cédula de Veciñanza deberá efectuarse nun prazo non maior de dous anos contados a partir da data en que se entregue o primeiro Documento Persoal de Identificación (DPI), actividade que se iniciará unha vez conclúa o proceso de empadroamento para o evento electoral 2007 (artigo 92). Para exercer o sufraxio neste evento utilizarase a Cédula de Veciñanza (artigo 91).

Despois de 90 días de vixencia da Lei, queda a cargo do Ministerio de Gobernación a inscrición e rexistro das fundacións, asociacións cívís, asociacións de municipalidades e mancomunidades, xuntas escolares e COEDUCAS, Organizacións non Gobernamentais, cooperativas, grupos asociativos de xestión de solución e habitacional, debendo solicitar a información dos diferentes Rexistros Cívís e poñer en marcha os mecanismos e procedementos para a súa inscrición (artigo 102).

O devandito ministerio instituíu o Rexistro das Persoas Xurídicas, mediante Acordo Ministerial n.º 649-2006 do 24 de maio do 2006 onde se establece, entre outras disposicións, que lles corresponde ás gobernacións departamentais a recepción de todas as xestións relacionadas coas persoas xurídicas mencionadas para trasladalas ao devandito rexistro. O Decreto n.º 31-2006 exceptúa da aplicación do artigo 102 o rexistro, autorización e inscrición das asociacións de veciños, asociacións comunitarias e asociacións das comunidades indíxenas.

### *3.1.3. Roles e competencias dos ministerios*

Entre as atribucións xerais dos ministros, o artigo 27 da LOE establece:

- a) Exercer a reitoría dos sectores relacionados co ramo baixo a súa responsabilidade e planificar, executar e avaliar as políticas públicas do seu sector en coherencia coa política xeral do Goberno.
- b) Desconcentrar e descentralizar as funcións e servizos públicos que corresponden ao seu ramo e propoñer os mecanismos para que o Goberno asuma para si, nun plan subsidiario, o financiamento dos devanditos servizos cando así corresponda delegar as funcións de xestión administrativa, execución e supervisión.
- c) Na execución da política xeral do Goberno, coordinar os esforzos dos órganos da Administración Pública, baixo a súa responsabilidade, coas gobernacións departamentais, as municipalidades, sector produtivo, entidades privadas e a comunidade, respectando en todo caso a autonomía municipal.

O artigo 23 da LOE indica que os ministros, no exercicio da reitoría sectorial, teñen «un papel coordinador e facilitador da acción do sector ou sectores baixo a súa responsabilidade, para o cal deben coordinar esforzos e propiciar a comunicación e a cooperación entre as diferentes institucións públicas e privadas que corresponda».

### **a. Ministerio de Ambiente e Recursos Naturais**

Ao Ministerio de Ambiente e Recursos Naturais (MARN) correspóndenlle, conforme o artigo 29 bis da LOE, as seguintes funcións:

- a) Formular participativamente a política de conservación, protección e mellora do medio e dos recursos naturais.
- b) Formular as políticas para a mellora e modernización da administración descentralizada do SIGAP, así como para o desenvolvemento e conservación do patrimonio natural do país.
- c) Formular, en coordinación co MAGA, a política sobre a conservación dos recursos pesqueiros e solo.
- d) Incorporar o compoñente ambiental na formulación da política económica e social do Goberno.
- e) Diseñar, en coordinación co MINEDUC, a política nacional de educación ambiental e vixiar por que se cumpra.
- f) Exercer as funcións normativas de control e supervisión en materia de ambiente e recursos naturais.
- g) Definir as normas ambientais en materia de recursos non renovables.
- h) Formular a política para o manexo do recurso hídrico.
- i) Controlar a calidade ambiental, aprobar as avaliacións de impacto ambiental e practicalas en caso de risco ambiental.
- j) Elaborar as políticas relativas ao manexo de cuncas hidrográficas, zonas costeiras, océanos e recurso mariños.
- k) Promover e propiciar a participación equitativa de homes e mulleres, persoas naturais ou xurídicas, e das comunidades indíxenas e locais no aproveitamento e manexo sustentable dos recursos naturais.
- l) Elaborar e presentar anualmente o informe ambiental do Estado.
- m) Promover a conciencia pública ambiental e a adopción do criterio de precaución.

O marco legal de funcionamento do MARN intégrano adicionalmente, entre outras, as seguintes leis:

- Lei de protección e melloramento do medio (Decreto n.º 68-86).
- Lei forestal (Decreto n.º 101-96).
- Lei de áreas protexidas (Decreto n.º 4-89).
- Lei xeral de caza (Decreto n.º 36-04).

En materia de desconcentración, o MARN outórgalle prioridade ao fortalecemento das súas delegacións departamentais. Tocante á descentralización, fórmulanse como pasos previos o fortalecemento da institucionalidade ambiental, a clarificación do marco de competencias, definir os criterios e mecanismos para descentralizar e desconcentrar e, a través das súas oficinas departamentais, dar asistencia técnica ás municipalidades para fortalecer a capacidade de atención das súas competencias ambientais.

Aínda non se definiu que competencias do ministerio poderían ser obxecto de transferencia no marco do cumprimento da LGD e posta en práctica da PND, pero nun documento elaborado para a SCEP indícase que «as competencias susceptibles de descentralización son as que por lei o Código municipal asigna aos gobernos locais» (Mazariegos, s.f.).

## **b. Ministerio de Comunicacions, Infraestrutura e Vivenda**

Correspóndelle ao Ministerio de Comunicacions, Infraestrutura e Vivenda (CIV), conforme o establecido no artigo 30 da LOE, as seguintes funcións:

- a) Administrar de forma descentralizada e subsidiaria ou contratar a provisión dos servizos de deseño, construción, rehabilitación e mantemento e supervisión da infraestrutura ao seu cargo.
- b) Propoñer ao Organismo Executivo as normas técnicas relativas ás obras públicas, para o que se coordinará cos ministerios correspondentes.
- c) Propoñer e executar os instrumentos normativos dos sistemas de transporte terrestre, fluvial, marítimo e aéreo, así como as frecuencias radiais e televisivas, de telecomunicacions, correos e telégrafos.
- d) Administrar de xeito descentralizado o relativo ao aproveitamento e explotación do espectro radioeléctrico.
- e) Crear e participar na administración dos mecanismos financeiros para a construción, rehabilitación e mantemento das obras públicas.
- f) Administrar a contratación, concesión e outras formas descentralizadas de prestación dos servizos públicos ao seu cargo e supervisar a súa execución.
- g) Exercer a autoridade portuaria e aeroportuaria nacional.
- h) Exercer a reitoría do sector público a cargo da execución do réxime xurídico relativo á vivenda e asentamentos humanos, e administrar de xeito descentralizado os mecanismos financeiros do sector público para propiciar o desenvolvemento habitacional do país.
- i) Formular a política nacional de vivenda e asentamentos humanos e avaliar a súa execución.
- j) Coordinar as accións das institucións públicas que desenvolvan programas e proxectos de vivenda e asentamentos humanos.

As principais leis que complementan a lexislación sobre as funcións do CIV son as seguintes:

- Lei de vivenda e asentamentos humanos (Decreto n.º 120-96).
- Lei de transportes (Decreto n.º 253, do 9 de xuño de 1946) e o Regulamento do servizo de transporte extraurbano de pasaxeiros por estrada (Acordo Gobernativo n.º 42-94).
- Lei xeral de telecomunicacions (Decreto n.º 94-96).
- Lei reguladora do uso e captación de sinais vía satélite e a súa distribución por cable (Decreto n.º 41-92).
- Lei orgánica da empresa portuaria Quetzal (Decreto Lei n.º 100-85).
- Lei orgánica da empresa portuaria nacional Santo Tomás de Castilla (Decreto n.º 4-93).
- Lei de aviación civil (Decreto n.º 93-2000).
- Lei orgánica da Empresa Guatemalteca de Comunicacions (Decreto n.º 14-71).
- Código Postal da República de Guatemala (Decreto n.º 650)

Na consulta realizada co CIV indicouse que unha parte importante das funcións que a LOE e outras leis lle asignan ao CIV teñen unha dimensión e un alcance de carácter nacional ou son atendidas por entidades descentralizadas, como o transporte extraurbano de pasaxeiros —entre dous ou máis municipios—, a cargo da Dirección Xeral de Transportes extraurbanos; a SIT no caso das telecomunicacions; a administración dos portos, a cargo das respectivas

empresas portuarias; o servizo de correos, adxudicado a unha empresa privada; o transporte aéreo, regulado pola Dirección Xeral de Aeronáutica Civil... Polo que á parte da infraestrutura viaria, non se considera que outras actividades sexan susceptibles de descentralización cara aos municipios.

### c. Ministerio de Educación

O artigo 33 da LOE contén as funcións do Ministerio de Educación (MINEDUC):

- a) Formular e administrar a política educativa velando pola calidade e a cobertura dos servizos educativos públicos e privados.
- b) Coordinar co CIV as propostas para formular e poñer en vigor as normas técnicas para a infraestrutura do sector.
- c) Velar por que o sistema educativo do Estado contribúa ao desenvolvemento integral da persoa.
- d) Coordinar esforzos coas universidades e outras entidades educativas para acadar a mellora cualitativa do sistema educativo.
- e) Coordinar e velar polo axeitado funcionamento dos sistemas de alfabetización, planificación, investigación, avaliación, capacitación de docentes e persoal do maxisterio, e educación intercultural.
- f) Promover a autoxestión educativa e a descentralización dos recursos económicos para os servizos de apoio mediante a organización de comités educativos, xuntas escolares e outras modalidades en todas as escolas oficiais públicas, así como aprobarlles os seus estatutos e recoñecer a súa personalidade xurídica.
- g) Administrar de xeito descentralizado e subsidiario os servizos de elaboración, produción e impresión de textos, materiais educativos e servizos de apoio.
- h) Formular a política de bolsas e administrar de xeito descentralizado o sistema de bolsas de estudo que outorga o Estado.

As principais leis relacionadas coas funcións do MINEDUC son:

- Lei de educación nacional (Decreto n.º 12-91).
- Lei de dignificación e catalogación do maxisterio nacional (Decreto n.º 1485).
- Lei de administración de edificios escolares (Decreto n.º 58-98).
- Lei de idiomas nacionais (Decreto n.º 19-2003).
- Lei de defensa do idioma español (Decreto n.º 1483).
- Lei de alfabetización (Decreto n.º 43-86).

No documento *Nuevo Modelo de Gestión de los Recursos Educativos* colócase no centro do modelo a escola, definida como «a comunidade de aprendizaxe descentralizada, onde se realizan os procesos educativos con autonomía relativa para impulsar os proxectos de educación que respondan ás necesidades locais». Nun esquema titulado «Estrutura fundamental do novo modelo de xestión educativa» non se mencionan nin se asignan funcións aos gobernos municipais (MINEDUC, 2005).

A comunidade educativa debe asumir as competencias relacionadas coa fixación do calendario e horario educativo, o currículo, o recrutamento de docentes e directores, o despedimento ou destitución de docentes e directores, a selección dos programas de apoio ofrecidos na escola e a administración da infraestrutura e do presuposto.

Con respecto á disposición do artigo 68 do Código municipal, que inclúe a «xestión da educación pre primaria e primaria» entre as competencias propias do municipio, o MINEDUC considera que «non se aclara a que acepción de xestión se refire, xa que noutras literais esta-

blece competencias de administración ou de prestación de servizos, e mesmo se refire a xestión e administración» (MINEDUC, 2005).

Nunha entrevista, un asesor do MINEDUC indicou que actualmente se traballa na subscrición de convenios de traballo conxunto coas municipalidades, orientados cara á ampliación da cobertura da educación primaria. Nestes convenios asígnaselles ás municipalidades a función ou responsabilidade de proporcionar información sobre as necesidades educativas do seu respectivo municipio e a xestión da infraestrutura e equipamento. O MINEDUC achega aos docentes e as municipalidades os recursos para infraestrutura ou a xestión conxunta ante os fondos sociais. Actualmente formalizáronse convenios con arredor de 30 municipalidades.

No 2004 numerosas municipalidades subscribiron convenios co MINEDUC para que este absorbese os docentes contratados polas municipalidades, en canto estas se comprometían a investir en infraestrutura. En entrevistas e reunións con alcaldes municipais, estes manifestaron que o MINEDUC non cumpriu con eses convenios.

#### **d. Ministerio de Gobernación**

As funcións que o artigo 36 da LOE asigna a este ministerio son:

- a) Compilar e publicar ordenadamente os códigos, leis e regulamentos.
- b) Aprobar os estatutos das fundacións e outras formas de asociación.
- c) Exercer a vixilancia e supervisión dos montes de piedade, rifas e loterías, salvo o disposto por leis específicas.
- d) Administrar de xeito descentralizado os rexistros e sistemas de documentación de identidade cidadá baixo a súa xurisdición.
- e) Dar cumprimento ás resolucións emanadas dos tribunais de xustiza no que lle compete.
- f) Prestar o servizo de notariado do Estado a través do escribán de Cámara e de Goberno.
- g) Atender o relativo á impresión de publicacións de carácter oficial.
- h) Velar pola eficiente administración dos rexistros públicos sometidos á súa xurisdición.
- i) Representar, no seo da Administración Pública, o presidente e coordinar as súas relacións cos gobernadores departamentais.
- j) Formular e executar a política en materia migratoria.
- k) Administrar o rexistro, control e documentación dos movementos migratorios.
- l) Controlar o rexistro das armas de fogo e a identificación dos seus propietarios.
- m) Elaborar e aplicar plans de seguridade pública e encargarse do mantemento da orde pública e a seguridade das persoas e dos seus bens.
- n) Conducir os corpos de seguridade pública do Goberno.
- o) Elaborar e aplicar as políticas de intelixencia civil.
- p) Administrar o réxime penal do país, agás no asignado a outros órganos do Estado.

As principais leis que se relacionan coas funcións do Ministerio de Gobernación son as seguintes:

- Lei da Policía Nacional Civil (Decreto n.º 11-97).
- Lei de tránsito (Decreto n.º 132-96).
- Lei de migración (Decreto n.º 95-98).
- Lei de policía particulares (Decreto n.º 73-70).
- Lei da dirección xeral de intelixencia civil (Decreto n.º 71-2005).
- Lei do sistema penal (Decreto n.º 33-2006).



- Lei contra a delincuencia organizada (Decreto n.º 21-2006)

O Ministerio de Gobernación é a autoridade ante que se deben someter os conflitos de límites que xurdan entre dous ou máis municipios, dispoñendo de 6 meses para solicitar os antecedentes e información necesaria para que a presidencia lle traslade ao Congreso a iniciativa de lei correspondente (art. 24 do Código municipal). Tamén lle corresponde recibir da gobernación departamental respectiva as solicitudes de creación dun municipio, dispoñendo de 6 meses para trasladarlle o seu ditame á presidencia, quen nun prazo de 30 días, se o considerar pertinente, lle trasladará ao Congreso a iniciativa do caso (arts. 29 e 30 do Código municipal).

Nunha Orde Xeral do Director da PNC, con data 14 de xullo de 1999<sup>12</sup>, establecéronse as xuntas locais de seguridade (JLS), que funcionarían en cada poboación na que tivese presenza a PNC. As xuntas son copresididas polo alcalde municipal e un veciño honorable e teñen como misión proporcionar apoio, formación e achegamento entre a policía e a poboación.

No 2004 foi creado o Viceministerio de Apoio Comunitario, que ten ao seu cargo o enlace coas comunidades. Actualmente, segundo información proporcionada polo devandito viceministerio, atópase na transición das JLS ás comisións de seguridade dos COMUDE e CODEDE con fundamento na Lei dos consellos de desenvolvemento urbano e rural, que faculta os consellos a conformar comisións de traballo (artigo 24), e na LGD. Estas comisións terían ao seu cargo a definición de políticas de seguridade, así como funcións de información e prevención.

Conforme o indicado por funcionarios entrevistados, non é posible nin recomendable descentralizar a parte operativa da Policía Nacional Civil (PNC), polo que a única función que consideran viable é a de prevención, que require un achegamento á poboación para ter un maior grao de eficacia.

A Lei de tránsito (artigo 7) faculta o Ministerio de Gobernación a trasladar ou contratar funcións que competen ao Departamento de Tránsito con entidades públicas ou privadas, mediante a subscripción dun convenio, reservándose o dereito de consideralo rematado en calquera momento, sen responsabilidade ningunha da súa parte, por incumprimento ou incapacidade da outra parte ou por motivos de seguridade nacional. Actualmente 13 municipalidades asumiron o control do tránsito e 29 teñen a súa solicitude en trámite.

#### **e. Ministerio de Saúde Pública e Asistencia Social**

Ao Ministerio de Saúde Pública e Asistencia Social (MSPAS) correspóndenlle, conforme o artigo 39 da LOE, as funcións seguintes:

- a) Formular e dar seguimento á política e plans de saúde pública e administrar de xeito descentralizado os programas de promoción, prevención, rehabilitación e recuperación da saúde, propiciando a participación pública e privada.
- b) Propoñer as normas técnicas para a prestación de servizos de saúde e coordinar co CIV as propostas de normas técnicas para a infraestrutura do sector.
- c) Propoñer a normativa de saneamento ambiental e vixiar a súa aplicación.
- d) Realizar estudos e propoñer as directrices para a execución de programas de vixilancia e control epidemiolóxico.
- e) Administrar de forma descentralizada o sistema de capacitación e formación de recursos humanos no sector saúde.
- f) Velar polo cumprimento dos tratados e convenios internacionais relacionados coa saúde en casos de emerxencia por epidemias e desastres.

O marco legal do funcionamento do MSPAS está integrado, ademais de polas normas antes mencionadas, por numerosas leis entre as que cómpre destacar:

- Código de saúde (Decreto n.º 90-97). Este código contén normas relativas ao funcionamento do Consello Nacional de Saúde —no cal participa un representante da anam—, prevención e control de enfermidades, saúde e ambiente, venda de alimentos, produtos farmacéuticos, accións de rehabilitación da saúde e sancións, entre outras.
- Lei de accesibilidade aos medicamentos (Decreto n.º 69-98).
- Lei xeral de enriquecemento de alimentos (Decreto n.º 44-92).
- Lei de servizos de medicina transfusional e bancos de sangue (Decreto n.º 87-97).
- Lei para a disposición de órganos e tecidos (Decreto n.º 91-96).
- Lei xeral para o combate do virus de inmunodeficiencia humana —VIH— e da síndrome de inmunodeficiencia adquirida —SIDA— e para a promoción, protección e defensa dos dereitos humanos ante o VIH/SIDA (Decreto n.º 27-2000).

Na proposta da Axenda Nacional de Saúde, que foi obxecto dun proceso de consulta con integrantes dos consellos de desenvolvemento e institucións vinculadas ao sector saúde e que será validada no Foro Nacional que se realizará proximamente, un dos obxectivos estratéxicos é «ter descentralizado o 100% da xestión dos servizos de atención primaria en saúde ás municipalidades do país para o ano 2015».

Ata o momento, as accións do MSPAS en materia de desconcentración e delegación, así como de participación de organizacións non gobernamentais, organizacións comunitarias e municipalidades na prestación de servizos de saúde, pódense resumir do xeito seguinte:

- Desconcentración cara ás áreas de saúde —unidades que xeralmente coinciden coas xurisdicións departamentais— da elaboración dos seus presupostos, incluíndo os recursos para o funcionamento dos hospitais da súa xurisdición (art. 84 do Regulamento orgánico interno do MSPAS).
- Desconcentración cara ás áreas de saúde e hospitais da execución dos seus respectivos presupostos (art. 84 do ROI).
- Desconcentración cara ás áreas de saúde do control da execución dos seus presupostos, incluíndo os dos hospitais e os recursos asignados a organizacións non gobernamentais e comunitarias (art. 85 do ROI).
- Desconcentración cara ás áreas de saúde e hospitais do proceso de recrutamento e selección dos recursos humanos (art. 89 do ROI).
- Desconcentración cara ás áreas de saúde e distritos municipais da aplicación do réxime de sancións por infracción das normas sanitarias (art. 91 do ROI).
- Desconcentración da autorización de establecementos de venda de alimentos cara aos distritos municipais (art. 92 do ROI).
- Delegación da execución do Programa de Extensión de Cobertura (PEC) a organizacións non gobernamentais, seleccionadas mediante concurso, que atenden 3,8 millóns de persoas e teñen asignados para este ano Q236 millóns en concepto de achegas (MINFIN, 2005).
- Participación de padroádegos privados na administración e prestación de servizos en hospitais nacionais.
- Traslado da administración de postos de saúde cara a algunhas municipalidades mediante convenios específicos.

- Participación das municipalidades nos procesos de consulta para a instalación, construción e equipamento de centros de atención materno infantil (CAIMI), centros de atención permanente (CAP) e centros de urxencias médicas (CUM), así como apoio ao funcionamento de servizos mediante a contratación de persoal, dotación de equipo e medicamentos, construción ou mantemento de instalacións físicas.

#### **4. ESTRATEXIAS DE ACTUACIÓN PARA AVANZAR NO FORTALECEMENTO MUNICIPAL E A DESCENTRALIZACIÓN EN GUATEMALA**

No momento de enfrontármonos a esta cuestión hai que distinguir dous campos diferenciados. O eixe principal de actuación non pode ser outro que apostar por fortalecer os municipios no exercicio das súas competencias propias. Hoxe en día calquera estratexia de ámbito municipal debe pasar por facer fortes as municipalidades de Guatemala no conxunto de competencias que legalmente teñen atribuídas. É o único xeito de que os cidadáns teñan confianza nas súas corporacións locais. O segundo ámbito de actuación municipal que se está a desenvolver en Guatemala é o do proceso de descentralización. Esta segunda vía de traballo debe ser relegada a un segundo plano; non abandonada, porque a descentralización constitúe unha política de Estado que arranca da Constitución e do conxunto dos Acordos de Paz, pero para que este proceso avance de forma firme é necesario que se redefina a estratexia que ata agora se seguiu.

As medidas que deben ser adoptadas pódense dividir en medidas a curto prazo e a medio ou longo prazo. O curto prazo —as urxentes— tería sido o período de tempo comprendido entre setembro do 2006, data en que se rematou a consultoría internacional orixe do presente estudo, e a celebración das eleccións presidenciais e municipais en Guatemala, cuxa segunda volta se produciu o pasado 4 de novembro do 2007. O medio prazo comprendería a duración da próxima lexislatura, é dicir, serían os seguintes catro anos. As medidas para o longo prazo estarían condicionadas polos resultados que se poidan obter antes e situaríanse nun horizonte de cinco anos ou máis.

##### **4.1. Medidas propostas para o curto prazo**

Partindo de que a estratexia principal que se vai seguir é a de potenciar que as municipalidades sexan capaces de exercitar axeitadamente as súas propias competencias, as medidas que deben ser adoptadas poderíanse agrupar do seguinte xeito:

###### ***4.1.1. Medidas tendentes a mellorar o financiamento municipal***

Na anterior lexislatura estíbbase a tramitar no Congreso da República un Proxecto de lei do código tributario municipal, que non foi finalmente aprobado. A posición da SCEP chocaba cos intereses do Ministerio de Finanzas, que vía con receo como un aumento da capacidade tributaria local podía supoñer unha mingua grave para os ingresos estatais debido á prohibición constitucional da dobre imposición, que é interpretado dun xeito moi estrito pola Corte de Inconstitucionalidade. Propúxose o pulo á reforma do Código municipal, no capítulo relativo ás finanzas municipais, para incluír nel definicións máis exactas sobre as figuras non tributarias municipais: a) o feito xerador da taxa administrativa; b) o feito xerador da taxa por servizos públicos municipais, c) o feito xerador da contribución por melloras ou achega compensatoria e d) o feito xerador da renda por bens do municipio, definindo o uso común ou uso non común dos devanditos bens.

No caso da taxa debían tomarse como base as últimas sentenzas da Corte de Constitucionalidade, que a define do seguinte xeito:

«Respecto das taxas, cuxa creación si é competencia das corporacións municipais, hai consenso en que se trata de prestacións en diñeiro ou pecuniarias esixidas pola contraprestación dunha actividade de interese público ou un servizo público. O feito xerador será unha actividade estatal ou municipal determinada, relacionada concretamente co contribuínte, o que a distingue claramente do arbitrio que contén unha actividade xeral non relacionada en forma directa con el»<sup>13</sup>. «Por iso nas taxas, como relación de cambio danse os elementos de: pagamento voluntario dunha prestación en diñeiro fixada de antemán e unha contraprestación dun servizo público. O feito xerador é unha actividade estatal ou municipal determinada relacionada concretamente co contribuínte, o que a distingue claramente do arbitrio que contén unha actividade xeral non relacionada concretamente co contribuínte» (sentenza de data dezasete de xaneiro do dous mil tres, ditada dentro dos expedientes acumulados 491-2002, 678-2002, 708-2002 e 762-2002)<sup>14</sup>.

Defínese como unha actividade de interese público e o feito xerador é unha actividade municipal determinada relacionada concretamente co contribuínte, corrixindo deste xeito unha primeira xurisprudencia máis restritiva da propia Corte de Constitucionalidade que soamente facía referencia á contraprestación dun servizo público. Deste xeito permite que se amplíe o feito xerador da taxa en relación coa emisión de licenzas de construción —onde o ben xurídico tutelado é a certeza para o veciño que solicita a licenza de construción de que os planos enchan os requisitos mínimos de construción oficialmente establecidos (normas FHA)— coa licenza de funcionamento dun negocio (o ben xurídico tutelado é a saúde e a moral pública) e ambas as dúas actividades municipais relaciónanse directa e unicamente co contribuínte ou usuario que solicita a autorización municipal.

Se esta iniciativa non prosperaba propoñíase intentar polo menos aprobar unha lei, por exemplo modificando o propio CM, pola que se actualizarían os arbitrios municipais que levan conxelados desde hai décadas, o que fai que as municipalidades recaden unhas cantidades ridículas por eles. E esta actualización, en virtude do principio de legalidade tributaria, soamente a pode facer o lexislador.

#### *4.1.2. Medidas dirixidas a establecer un sistema de acceso ao servizo civil municipal que garanta a cualificación dos servidores públicos mediante un sistema previo de acreditación e unha carreira administrativa*

A situación do Proxecto de lei de servizo municipal, que tamén se atopaba en sede parlamentaria, era semellante. O proxecto pretendía centralizar a posibilidade de nomear os empregados municipais, polo que contaba co rexeitamento expreso das municipalidades a través da ANAM. Este Proxecto de lei de servizo municipal contemplaba a creación dun novo ente, a Secretaría Municipal do Servizo Civil (SEMUSEC), que sería sufragado por cada unha das municipalidades en forma alícuota, é dicir, en partes iguais polas 332 municipalidades que actualmente existen. Esta medida atentaba claramente co principio de autonomía municipal. Propoñía a busca dun punto de equilibrio entre a potestade dos concellos municipais de nomear os seus empregados e a esixencia de que teñan unha titulación e unha capacitación axeitada para o seu cargo.

En relación coa capacitación municipal apoíouse o labor que se está a facer para revitalizar a RENICAM. Houbo dúas iniciativas interesantes nesta materia: en primeiro lugar, a creación do Centro de Estudos e Formación Municipal (CEMUNI) dentro do INAP como órgano que persegue a formación e asistencia técnica ás autoridades e empregados municipais e a investigación e difusión de boas prácticas na xestión administrativa; así mesmo, no verán do 2006 volveuse facer operativa a RENICAM, a instancias do INFOM. Cómpre salientar a II Reunión de Coordinación Interinstitucional da RENICAM, celebrada o 9 de agosto do 2006, na que o subsecretario de descentralización expuxo a necesidade de que arredor da RENICAM se organice toda a capacitación municipal, para o que se estableceron as seguintes liñas base de traballo:

- 1) Capacitación de candidatos a alcaldes municipais.
- 2) Estimular a carreira administrativa municipal, principalmente dirixida a tesoureiros e secretarios municipais. A consultoría considera que se deben agregar: coordinadores de OMP, xuíces de Asuntos Municipais e encargados ou coordinadores de Servizos Públicos Municipais, xa que só reducilos aos 2 cargos mencionados é seguir reproducindo o esquema tradicional, onde o secretario e o tesoureiro constituían o poder fáctico nas municipalidades.
- 3) Sistematización de boas prácticas municipais.
- 4) Fortalecemento das OMP e creación e/ou fortalecemento das AFIM, UDAIM.
- 5) Utilización da ferramenta SIAF-SAG.
- 6) Plans de desenvolvemento integral municipal e estudos técnicos financeiros.
- 7) Fortalecemento na xestión de mancomunidades de municipios.

En relación coa carreira administrativa municipal, é salientable o esforzo do Goberno para realizar o censo denominado Actualización Datos Laborais e Persoais no Sector Público Nacional e Municipal, nunha primeira fase no departamento de Guatemala e os seus 17 municipios. Esta actividade levouse a cabo do 11 de setembro do 2006 ao 10 de outubro do 2006. Neste censo pódese recoller unha información valiosa para a base de datos para a RENICAM.

Un aspecto operativo da reactivación da RENICAM é a incorporación das ONG que teñen entre os seus obxectivos ou mandatos intervencións no municipio, sexa desde o goberno municipal, organización comunitaria ou organizacións sociais. Deste xeito a oferta de capacitación vaise realizar non só desde as institucións públicas ou proxectos de cooperación, senón tamén desde a oferta privada.

Sería un gran logro que todas as entidades con responsabilidades en materia de formación dos empregados municipais se puxesen de acordo para aprobaren, antes de que remate esta lexislatura, o chamado Plan Nacional de Capacitación Municipal. De se lograr, o sistema de capacitación dos empregados municipais en Guatemala asentaría sobre unhas bases sólidas.

O obxectivo desta medida é a cualificación permanente do servizo civil municipal que debe tender a converterse nun sistema obrigatorio para os municipios ao seleccionaren ou contrataren persoal. Trátase dun obxectivo prioritario absoluto da política de descentralización e fortalecemento municipal, pois a incapacidade endémica do servizo municipal supón un estreito colo de botella que condiciona todo o proceso.

A articulación do sistema de acreditación deberá partir da RENICAM (Rede Nacional de Capacitación Municipal, liderada por ANAM e INFOM e na que participan INAP, SCEP, COPRE,

CGC, etc.) e do PLANACAM (Plan Nacional de Capacitación Municipal, que o art. 20 da Lei xeral de descentralización atribúe á SCEP xunto con INFOM e INAP). Estas iniciativas reactiváronse actualmente baixo o pulo de ANAM e INFOM e é conveniente apoialas e dirixilas.

#### *4.1.3. Medidas normativas para mellorar a xestión dos servizos municipais de subministración de auga potable, de vertedura de augas fecais e de recollida e tratamento de lixos*

A dificultade que existía para poder introducir reformas legais a curto prazo non significaba, no entanto, que non se puidesen adoptar medidas normativas para favorecer o fortalecemento municipal. Estas podíanse levar a cabo, polo menos, en relación coa xestión dos servizos municipais de subministración de auga potable, de vertedura de augas fecais e de recollida e tratamento de lixo.

Era urxente que o Goberno desenvolvese por vía regulamentaria o réxime legal que o Código de saúde establece en relación coa subministración de auga potable, as verteduras líquidas aos ríos e a xestión dos refugallos sólidos. Trátase dunha competencia municipal que constitúe un servizo básico para os cidadáns e que carece dunha regulación completa. Esta lagoa tampouco podía ser cuberta polas ordenanzas municipais. Por outra banda, dada a importancia que estas dúas competencias teñen para frear a crecente contaminación dos recursos naturais en Guatemala, non se podía agardar ata unhas futuras —e moi desexables— leis de augas ou de escouras sólidas.

Tamén se propuxo unha revisión e actualización do regulamento de requisitos mínimos e os seus límites máximos permisibles de contaminación para a descarga de augas servidas, aprobado polo Acordo Gobernativo 60-89 do 7 de febreiro de 1989, que é anterior ao Código de saúde vixente. A vantaxe que presentaba esta medida era que a aprobación destes regulamentos só dependía do Goberno, polo que se podía facer antes de que rematase a lexislatura con vontade política.

#### *4.1.4 Apoio á constitución de mancomunidades para a xestión eficiente de servizos municipais*

A cooperación intermunicipal constitúe unha vía moi eficaz para mellorar a prestación dos servizos municipais. O Código municipal formula dúas formas ou modalidades de asociación municipal: as asociacións de municipalidades e a asociación de municipios en mancomunidades. Malia que en ambos os dous supostos se faculta ás dúas modalidades de asociación para a formulación, execución e seguimento de plans, programas, proxectos ou a planificación, execución e avaliación de obras e a prestación de servizos da súa competencia, debería impulsarse que as asociacións de municipalidades se constituán e especialicen na defensa dos intereses municipais (análise e propostas de modificacións ao marco xurídico, busca de recursos financeiros, fomento de programas de capacitación e asistencia técnica, a carreira administrativa municipal, en suma o fortalecemento e defensa da autonomía municipal) e que as asociacións de municipios ou mancomunidades se especialicen en todo o relacionado con plans, programas, proxectos, execución de obras e prestación de servizos. Servizos que, pola súa importancia e esforzo financeiro, deben ser prestados en forma mancomunada, dado que esta segunda forma de asociación municipal garante que sexan sustentables os proxectos, obras ou servizos con independencia dos cambios políticos.

O CM prevé tres fins distintos para a constitución de mancomunidades: «a formulación común de políticas públicas municipais, plans, programas e proxectos, a execución de obras e a prestación máis eficiente de servizos da súa competencia». Esta última finalidade é a máis idónea para crear unha mancomunidade xa que os municipios, ao unírense, van poder prestar un mellor servizo, xa que se beneficiarán dos efectos das economías de escala. É necesario que as mancomunidades que se creen sexan sustentables económica e politicamente.

Porén, existe un risco en relación coas mancomunidades que debe ser advertido: normalmente son os municipios máis dinámicos os que se mancomunan. Apostando decididamente por estes entes de cooperación intermunicipal e dándolles un financiamento privilexiado, municipios con máis necesidades poden ser privados de financiamento.

#### *4.1.5. Medidas para mellorar o tratamento da documentación administrativa polas municipalidades*

Para mellorar a xestión administrativa dos municipios debe fomentarse a creación en cada un deles, onde aínda non os houber, dun arquivo de documentación municipal dependente do secretario no que se integren:

- Os materiais subministrados aos servidores públicos municipais con ocasión das capacitacións en que participen.
- Os manuais de boas prácticas e outros documentos de análoga natureza que lles remitan aos municipios os órganos e entidades do Organismo Executivo.
- Os produtos documentais que lle faciliten ao municipio a cooperación internacional.

O obxectivo é lograr a permanencia de fondos documentais que garantan a cualificación de novos servidores públicos cando haxa cambios de goberno e de persoal e, en consecuencia, facilitar a xestión administrativa.

#### *4.1.6. Pulo á constitución de consellos comunitarios de desenvolvemento e de consellos asesores indíxenas*

O sistema de consellos de desenvolvemento constitúe unha das pezas clave do sistema político guatemalteco. Trátase dunha vía de participación directa dos cidadáns nos asuntos públicos que lles atinxen. A súa existencia pode servir, en parte, para compensar a debilidade que teñen os partidos políticos neste país.

Debe prestarse todo o apoio posible á constitución de COCODES naquelas comunidades que aínda non se organizaron. Para paliar os efectos negativos que o traslado do Rexistro das Persoas Xurídicas aos departamentos pode provocar para a formación destes consellos, o Ministerio de Gobernación debería emitir unha resolución pola que uniformase e simplificase a actuación de todos os departamentos.

Igualmente é necesario que se alenten os esforzos para integrar a poboación indíxena no sistema de consellos de desenvolvemento. En particular, coa constitución dos consellos asesores indíxenas onde houbese comunidades indíxenas.

Non obstante, sería máis conveniente modificar o Regulamento da lei dos consellos de desenvolvemento para introducir unha regulación máis clara e segura da creación, constitución e réxime de funcionamento dos consellos comunitarios de desenvolvemento (COCODES), que actualmente presenta tal grao de indeterminación que permite conferirlles grandes doses de lexitimidade a organizacións que carecen dela pola súa escasa representatividade. Tamén debería mellorarse o réxime de elección dos membros dos COMUDES, CODEDES,



COREDES e CONADE, para garantir a lexitimidade e representatividade dos membros que pertencen á sociedade civil organizada.

O sentido desta medida é mellorar as canles de participación da sociedade civil organizada nos consellos de desenvolvemento.

## 4.2. Medidas a medio ou longo prazo

### 4.2.1. *Modificacións no réxime competencial dos municipios*

Outra batería de medidas estaría dirixida a reforzar as competencias municipais e a súa organización. Sería conveniente que dentro do pacto local fose incluída unha delimitación máis precisa das competencias municipais que modifícase o actual artigo 68 do CM. O Código municipal tería que distinguir perfectamente entre as materias xenéricas obxecto de competencia municipal (protección do medio, protección civil, seguridade pública...) e os servizos públicos que teñen que prestar os municipios en cada caso (iluminación pública, abastecemento de augas, recollida de lixos...). No presente momento esta separación non se contempla, pois o artigo 68 aglutina competencias xenéricas e servizos básicos.

Pero sobre todo hai que reforzar as garantías dos cidadáns para a prestación dos servizos locais. O Estado, cando os municipios non teñan capacidade para xestionar as súas competencias e llo soliciten, debe asumir a prestación destes servizos para garantir a igualdade de todos os guatemaltecos en calquera parte do seu territorio. Se o municipio non solicita o apoio, o Estado non poderá intervir para respectar a autonomía municipal. Nese caso os cidadáns poderán dirixirse aos tribunais para conseguir que o presuposto municipal se destine prioritariamente á prestación dos servizos locais básicos.

Este labor de apoio aos municipios debería asumirse a través do INFOM, que ten atribuída na actualidade a función de apoio técnico, administrativo e financeiro dos municipios. Non obstante, debería revisarse o seu réxime legal que data do ano 1957 para transformalo unicamente nun órgano estatal de apoio dos municipios para o exercicio das súas competencias. A maior parte da súa actividade financeira podería pasar ao Ministerio de Finanzas.

Obviamente esta revisión do modelo causaríalle ao INFOM unha perda considerable de ingresos que debería corrixiarse a nivel orzamentario, o que no fondo suporía inxectar máis diñeiro estatal nos municipios —aínda que indirectamente— por medio do INFOM, sen necesidade de modificar o chamado situado constitucional.

### 4.2.2. *Reforma na estrutura municipal*

Dentro do que constitúe o aspecto organizativo municipal habería que formular a posibilidade de reintroducir unha clasificación das municipalidades en función da súa poboación, semellante á contida no artigo 206 da Lei electoral e de partidos políticos. É máis realista establecer os servizos municipais que un municipio está obrigado a prestar en función da poboación que equiparalos a todos legalmente, con independencia da súa situación real, xa que a maior poboación, maiores demandas de servizos, pero tamén son maiores as posibilidades de recadación local pola prestación dos servizos municipais. De xeito que cada municipio, en función do número dos seus habitantes, tería a obriga de dispoñer dunha determinada estrutura organizativa e de prestar uns concretos servizos esenciais.

En efecto, trátase dunha iniciativa prioritaria clasificar os municipios de Guatemala en diferentes categorías para executaren as diferentes competencias propias. É materialmente imposible que todos os municipios de Guatemala sexan quen de desenvolver todas as



competencias asignadas polo ordenamento xurídico no presente momento. E isto polas seguintes razóns:

- Este modelo de clasificación non constitúe ningún atentado á autonomía local, nin constitúe un menoscabo da situación xurídica do municipio.
- Este é o modelo, con determinadas diferenzas, que se segue na maioría dos sistemas normativos, especialmente do ámbito de Guatemala.
- Este modelo debe asegurar que todos os servizos básicos se presten en todos os municipios.
- O criterio de clasificación máis práctico é aquel que divide os municipios polo seu número de poboación de dereito. Isto, obviamente, non exclúe a posibilidade de que puidesen existir outros criterios complementarios do anterior e que acheguen un *plus* competencial determinado (municipios históricos, turísticos...).

Esta reforma supoñería, ademais de todo o indicado, introducir un criterio de racionalización importante no proceso de descentralización, evitando as clasificacións de municipios que no presente momento se levan a cabo en Guatemala para determinadas iniciativas descentralizadoras e que responden a criterios pouco obxectivos, cando non a un clientelismo político. Aínda que a súa introdución debería ser prioritaria, como require unha reforma substancial do Código municipal, debería ser un dos puntos que se abordasen no citado pacto local para que fose efectiva na seguinte lexislatura.

A segunda medida estrutural que debería adoptarse sería a de propiciar unha maior integración das alcaldías indíxenas dentro das municipalidades. Sería oportuno que se negociase, dentro do pacto local para o fortalecemento municipal, a aprobación dunha lei de alcaldes e autoridades indíxenas que lles recoñezan expresamente a estas autoridades tradicionais as funcións que están a realizar como mecanismos alternativos aos xurisdicionais para resolución de conflitos —*alternative dispute resolution*, ou ADR— e que conteña, polo menos, as seguintes determinacións:

- Cadro de competencias que debe desempeñar a autoridade indíxena, facendo especial énfase no seu carácter consuetudinario como vía de resolución de conflitos sociais.
- Materias excluídas do seu ámbito de acción; en particular, prescricións indispoñibles, de orde pública, que non poden ser obxecto de exame por esta vía.
- Estrutura orgánica da autoridade indíxena que estableza claramente a posición e xerarquía de cada un dos seus integrantes.
- Regras de procedemento para o desempeño das súas funcións.
- Forma de integrar as decisións da autoridade indíxena no Dereito do Estado; en particular, asimilación da decisión a un laudo arbitral.
- Vías de revisión xudicial das decisións das autoridades indíxenas.
- Alcance da devandita revisión xudicial: suxírese reducilas á eventual infracción de requisitos formais ou procedimentais, sen admitir que o xuíz revisor poida ditar unha resolución de fondo diferente sobre o mesmo asunto.
- Vías de financiamento deste medio de xustiza paralela.
- Ámbito subxectivo de aplicación que resolva, en particular, a eventual concorrencia de litigantes indíxenas e non indíxenas enfrontados nun mesmo asunto.

Esta Lei tamén debe ter como finalidade o establecemento dos eixes normativos para fixar pautas de coordinación entre o dereito indíxena e o estatal, debéndose resolver —entre outros— temas como o establecemento de criterios e regras para definir e resolver os confli-

tos de competencia (material, territorial, persoal e temporal) entre ambos os dous sistemas; mecanismos para o respecto de actos xurídicos do dereito indíxena; mecanismos para o respecto de decisións xurisdicionais da xustiza indíxena; remisión de casos ou situacións ao dereito indíxena; fortalecemento de autoridades indíxenas e pautas de relación con autoridades estatais; mecanismos de colaboración e apoio entre sistemas.

Outra das situacións que teñen que ser solucionadas normativamente é a referida ao que poderíamos denominar de forma xenérica «entidades locais menores». O Código municipal recolle no seu artigo 4 que son entidades locais territoriais (entidades inframunicipais) «as entidades locais de ámbito territorial en que o municipio se divide, tales como: aldea, casarío, *paraje*, cantón, barrio, zona, colonia, *lotificación*, *parcelamiento* urbano ou agrario, micro rexión, terreo e demais formas de ordenamento territorial definidas localmente». Con esta referencia enumerativa o Código municipal dá por resolto o tema das entidades locais de ámbito territorial, que precisan loxicamente unha detallada regulación. En concreto, podemos facer referencia ás seguintes propostas:

- Non hai dúbida ningunha sobre a relevancia das entidades locais menores (entidades inframunicipais) en calquera sistema normativo local, xa que constitúen un elemento de descentralización (ou desconcentración, cando proceda) que permite unha mellor e máis eficaz xestión dos servizos públicos locais. Esta afirmación, que se pode realizar respecto de calquera sistema normativo, adquire rango estrutural no caso de Guatemala polas características sociais, económicas e históricas do país.
- Ademais da definición das diferentes entidades territoriais (urbanas e rurais), é necesario establecer o sistema de relacións competenciais cos municipios dos que dependen. Neste sentido, e para que se produza unha descentralización de «segundo nivel», é necesario establecer un sistema de delegación de competencias dos municipios cara ás diferentes entidades territoriais en que se divide en cada caso.
- A existencia formalizada de entidades locais menores significa, especialmente no caso de Guatemala, un factor de participación e control cidadán na xestión dos servizos públicos, así como un recoñecemento das diferentes identidades indíxenas do país.

Tamén é conveniente que se acorde a elaboración dunha regulación específica para a área metropolitana da Cidade de Guatemala, onde se concentra unha parte importante da poboación do país que vai incrementar nos próximos anos.

#### *4.2.3. Establecemento dunha carreira administrativa dos empregados municipais e introdución de mecanismos obxectivos de selección*

Outro bloque central do pacto constitúe a aposta decidida pola estabilidade dos empregados públicos municipais e pola creación dunha verdadeira carreira administrativa. O obxectivo é conseguir a profesionalización do persoal ao servizo das corporacións locais. Para iso resulta imprescindible que se acorden modificacións no CM e na Lei do servizo municipal orientadas a limitar os postos de confianza dentro dos municipios. A regra xeral ten que ser que os empregados municipais sexan funcionarios ou contratados e que non poidan ser despedidos sen causa xustificada.

Tamén se deben concretar legalmente as titulacións que se requiren para desempeñar postos municipais e dar prioridade aos candidatos que acrediten recibir unha capacitación específica en materia de xestión municipal.

#### *4.2.4. Adopción de medidas legais que faciliten o acceso dos municipios e as mancomunidades á xurisdición contencioso administrativa*

Non é frecuente que as entidades locais guatemaltecas acudan ao Tribunal Contencioso Administrativo para a defensa dos seus intereses fronte ao Organismo Executivo. Co obxecto de propiciar o seu acceso á xustiza, propónse que se introduza dentro da negociación do pacto local a reforma da Lei do contencioso administrativo (Decreto 119-96) no seguinte sentido:

- Establecendo a procedencia de que as municipalidades e as asociacións que as agrupan e representan (ANAM, AGAAI, mancomunidades de municipios) interpoñan recursos de revogación e de reposición fronte ás actuacións do Organismo Executivo que conculquen as súas competencias (modificación do art. 10, «Lexitimación», da Lei do contencioso administrativo).
- Establecendo expresamente a procedencia de recorrer pola vía contencioso administrativa as resolucións definitivas de órganos do Goberno da República e das súas entidades descentralizadas que conculquen as competencias das municipalidades (modificación do art. 19, «Procedencia», da Lei do contencioso administrativo).
- Establecendo expresamente a lexitimación activa das municipalidades e das asociacións que as agrupan e representan (ANAM, AGAAI, mancomunidades de municipios), para recorrer contra os actos do Organismo Executivo e as súas entidades descentralizadas que conculquen as competencias municipais (art. 22, «Personalidade», da Lei do contencioso administrativo).

#### *4.2.5. Adecuación do réxime xurídico das mancomunidades e regulación doutros entes de cooperación*

Como xa se puxo de manifesto neste documento, a cooperación intermunicipal constitúe un elemento esencial nos procesos de descentralización e fortalecemento municipal. En concreto, o Código municipal define as mancomunidades de municipios como «asociacións de municipios con personalidade xurídica» establecendo ademais, como obxectivo destas, «a formulación común de políticas públicas municipais, plans, programas e proxectos, a execución de obras e a prestación eficiente de servizos das súas competencias». Así, pódense destacar dúas cuestións en relación con esta figura:

- É necesario, ante a importancia que están a adquirir as fórmulas mancomunadas en Guatemala, establecer unha mellor e máis detallada regulación destas no Código municipal, xa que no presente momento moitos dos aspectos do seu réxime xurídico quedan á improvisación e á boa fe, se é o caso, dos municipios que a integran. Mesmo sería adecuado desenvolver un regulamento de mancomunidades que puidese, con todo luxo de detalles, axustar e desenvolver todos os elementos deste réxime xurídico. Así mesmo, poderíase abrir a regulación a outras fórmulas asociativas que respondan a outros intereses e obxectivos, como o caso da importante figura dos consorcios administrativos ou os distritos metropolitanos.
- De igual xeito, é necesario advertir sobre o risco de forte politización das mancomunidades. Esta situación, no caso de non ser corrixida normativamente, constituiría un importante obstáculo no proceso de descentralización e fortalecemento municipal en Guatemala. Neste sentido é necesario recordar o carácter exclusivamente instrumental

e voluntario que teñen as mancomunidades, amparadas polas lexitimidades que lles outorgan os municipios.

Esta proposta require unha reforma do Código municipal, así como a aprobación dun regulamento de desenvolvemento.

#### *4.2.6. Aprobación dunha lei do ordenamento territorial e urbanístico e elaboración dos primeiros plans territoriais*

O ordenamento territorial debe deixar de estar nas leis e nos documentos oficiais para incorporarse á realidade de Guatemala. Non se trata, por suposto, de ningunha «fórmula máxica» que vaia resolver todos os seus problemas. Do que se trata é de tomar conciencia da importancia que ten o uso racional do espazo e de que sobre un mesmo territorio poden intervir, sen interferírense, tanto a Administración do Estado como as municipalidades.

O ordenamento territorial é unha función pública que ten como finalidade planificar a utilización do territorio. Pode actuar en varios ámbitos, xa que o ordenamento pode ter unha dimensión nacional, rexional, departamental, municipal e mesmo inframunicipal. Esta función non é nin pode ser unha función exclusiva de Estado; correspóndelles tamén aos municipios. De feito, o plan territorial municipal está chamado a se converter nun dos principais instrumentos da política municipal, sen prexuízo de que as dúas instancias políticas teñan a obriga de se coordinar entre si en materia de ordenamento territorial de acordo co que dispón o artigo 134 da Constitución.

A transcendencia que ten o ordenamento territorial require dun marco legal claro e preciso no que se defina o sistema de plans territoriais, o procedemento para aprobalos, o contido que poden ter e os seus efectos. O que hai é mínimo, fragmentario e desarticulado. Dentro do ordenamento territorial haberá que distinguir distintos niveis: na cúspide deberá preverse un Plan de ordenación do territorio de Guatemala (POTGUA), que sería o instrumento no que se establecerían as grandes decisións en materia de infraestruturas e de servizos que precisa Guatemala; por debaixo deste grande plan territorial debería existir un subsistema de plans territoriais de ámbito rexional e departamental que xa serían máis concretos e específicos nos que se determinaría a situación física das distintas infraestruturas. A elaboración destes plans correspóndelle ao Organismo Executivo que, no entanto, deberá permitir a participación dos municipios, os consellos de desenvolvemento correspondentes e a sociedade en xeral. A aprobación do plan territorial de toda Guatemala, dada a súa importancia, debería responderlle ao Congreso, mentres que os restantes poderían aprobarse por acordos gubernativos do Organismo Executivo.

O segundo nivel do ordenamento territorial constitúeno os plans territoriais municipais. É necesario que os municipios conten con plans urbanísticos que prevexan un crecemento racional dos núcleos urbanos e eviten o crecemento caótico das cidades que se está a producir na actualidade. O procedemento de elaboración destes plans tamén ten que ser participativo. A complexidade dos plans urbanísticos municipais deberá ser proporcional ao tamaño de cada municipio e ten que se prever a posibilidade de que haxa plans de desenvolvemento destes plans municipais cando sexa necesario.

Na próxima lexislatura debería iniciarse o proceso de elaboración do plan territorial de Guatemala e determinarse os plans territoriais inferiores necesarios. Simultaneamente, todos os municipios guatemaltecos terían que iniciar o proceso de elaboración dos seus propios

plans urbanísticos municipais, tarefa que sen dúbida vai esixir fortalecer e capacitar intensamente ás municipios.

Unha das cuestións delicadas que podería resolverse en Guatemala a través do ordenamento territorial sería a falta dunha delimitación precisa dos distritos municipais. Son moi poucos os municipios guatemaltecos que teñen delimitado o seu territorio. A aprobación dun plan territorial de Guatemala, que debería levar a cabo o Congreso da República mediante unha lei, podería poñer fin a esta situación de indeterminación que está a xerar numerosos conflitos. En todo caso debe propiciarse, no marco da Lei do Rexistro de Información Catastral, que tanto o Rexistro de Información Catastral como o Instituto Xeográfico Nacional apoiem as municipalidades e as gobernacións departamentais na identificación física dos límites municipais e departamentais<sup>15</sup>.

Como na anterior lexislatura non se puido aprobar este marco legal do ordenamento territorial, o que se recomendou foi a convocatoria do CONADUR para que impulsase a política nacional de ordenamento territorial e, de ser posible, a aprobase neste período. Trátase dunha competencia que lle vén atribuída pola Constitución e a LCDUR. Esta importante tarefa require un labor previo de achegamento entre os distintos ministerios e secretarías do Organismo Executivo competentes para ter unha visión compartida do alcance do ordenamento territorial. Así, na Lei do Organismo Executivo recóllense entre as funcións substantivas do Ministerio de Agricultura Gandería e Alimentación a de «definir en conxunto co Ministerio de Ambiente e Recursos Naturais a política de ordenamento territorial»<sup>16</sup>. Pola súa banda, a Lei dos consellos de desenvolvemento urbano e rural encomenda á Secretaría Xeral de Planificación e Programación da Presidencia (SEGEPLAN), subministrar ao sistema de consellos de desenvolvemento nos seus diferentes niveis o apoio técnico para a formulación de políticas, plans e programas orzamentarios dentro do marco xeral das políticas do Estado e da súa integración cos plans sectoriais (artigo 27)<sup>17</sup>. Para contrarrestar esta fragmentación debería impulsarse por parte da Secretaría de Coordinación Executiva da Presidencia (SCEP) —a partir da Subsecretaría de Descentralización— con fundamento nos apartados a e c do artigo 11 da Lei do Organismo Executivo, a constitución dunha mesa de coordinación entre estes ministerios e a SEGEPLAN para a proposta de definición da política de ordenamento territorial, que posteriormente debería ser sometida ao coñecemento do Consello Nacional de Desenvolvemento Urbano e Rural para a súa formulación e aprobación. Esta política será executada posteriormente, no ámbito das súas respectivas competencias, polo Organismo Executivo e polas municipalidades. Por suposto, este pulo político debe vir acompañado dunha actividade de difusión entre os partidos políticos e a sociedade civil para que tomen conciencia sobre a importancia estratéxica do ordenamento territorial.

O feito de que o Goberno actual poña en marcha, a través do CONADUR, a política de ordenamento territorial non condiciona o contido que deba ter a planificación territorial que se vaia aprobar, que lle corresponderá ao próximo executivo. Trátase simplemente de poñer en marcha unha nova función pública que está expresamente prevista na Constitución Política da República e no resto do seu ordenamento xurídico que, iso si, deberá continuarse na próxima lexislatura. Por esta razón é preciso sensibilizar a todas as forzas políticas da necesidade, no momento actual, do ordenamento territorial para o país.

#### *4.2.7. Reforma constitucional para blindar as competencias municipais e aumentar a porcentaxe de participación dos municipios nos ingresos estatais*

A longo prazo os municipios teñen que se converter nunhas administracións públicas fortes cun financiamento axeitado ao seu volume de competencias. Nestas circunstancias serán uns actores políticos de primeira orde cos que hai que contar para poder despregar calquera política nacional.

De se cumprir esta premisa, o paso normativo que habería que dar é o de constitucionalizar o status conseguido polos municipios tras o dobre proceso de fortalecemento e descentralización. Trataríase de levar á Constitución Política da República os aspectos centrais do réxime local. Desde logo, o máis importante sería incorporar ao texto constitucional todas as competencias que desempeñen efectivamente os municipios, tanto se son propias como recibidas por descentralización, ou se son exclusivas ou compartidas co Organismo Executivo. Con esta reforma constitucional o que se procuraría é «blindar» estas competencias municipais, de xeito que non sería posible que se producise un retroceso no teito competencial das municipalidades agás que se volva modificar a Constitución.

Outra iniciativa que se debería abordar é o aumento da porcentaxe de participación dos municipios nos ingresos do Estado, máxime se se produciu unha ampla descentralización de competencias.

#### *4.2.8. Rexionalización de Guatemala*

Unha vez fortalecidos os municipios habería que formular a necesidade de crear un chanzo político intermedio entre os municipios e o Estado, como son as rexións, que ata agora só existen nominalmente. A constitución efectiva das rexións podería servir como un elemento valioso de integración política da poboación indíxena.

As competencias que se lles atribúan a estes novos entes non poden ser, en ningún caso, as que exerciten os municipios. Estas deberían proceder da administración desconcentrada da Administración do Estado, constituída fundamentalmente polas súas estruturas departamentais, e por aquelas funcións que o Organismo Executivo considere axeitado transferirles ás rexións. Tamén sería conveniente que esta rexionalización rematase constitucionalizada.

## Notas

---

- 1 Ao concello municipal correspóndelle o exercicio do goberno local (art. 33 CM). A composición do concello municipal vén establecida no artigo 206 da Lei electoral e de partidos políticos (LEPP), aprobada polo Decreto n.º 1-85, ratificado pola Asemblea Nacional Constituínte o 3 de decembro de 1985.
- 2 artigos 119 literal b e 224 CPR.
- 3 artigos 253 literal b e 255 CPRG.
- 4 Decreto 132-96 do Congreso da República e Acordo Gobernativo 273-98, respectivamente.
- 5 Como o caso da Empresa Guatemalteca de Comunicacións (GUATEL) e o Instituto Nacional de Comercialización Agrícola (INDECA), cuxos patrimonios foron obxecto de privatización.
- 6 Exceptúanse desa situación a Universidade de San Carlos de Guatemala, o procurador dos Dereitos Humanos, a Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala, o Comité Olímpico Guatemalteco, o Corpo Voluntario de Bombeiros, a Academia de Linguas Maias de Guatemala, o Fondo de Terras, o Instituto de Recreación dos Traballadores da Empresa privada (IRTRA) e o Instituto Técnico de Capacitación e Produtividade (INTECAP).
- 7 Exceptúanse desa situación a USAC, o procurador dos Dereitos Humanos, a Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala (CDAG), o Comité Olímpico Guatemalteco, o Corpo Voluntario de Bombeiros, a Academia de Linguas Maias de Guatemala, o Fondo de Terras, o Instituto de Recreación dos Traballadores da Empresa privada (IRTRA) e o Instituto Técnico de Capacitación e Produtividade (INTECAP).
- 8 Comisión Nacional de Coordinación de los Fondos Sociales, presidencia de la República. 2005. *Guía para las Comisiones Departamentales. Coordinación Departamental de Fondos Sociales.* Guatemala.
- 9 Creado por Decreto n.º 24-99, con carácter de entidade descentralizada.
- 10 Creado por Acordo Gobernativo n.º 133-94
- 11 De acordo cun proxecto que actualmente se negocia co Banco Mundial, o proceso de levantamento catastral iníciárase nos departamentos de Alta Verapaz, Baja Verapaz, Izabal, Chiquimula, Zacapa, Escuintla e Sacatepéquez.
- 12 Boletín Oficial PNC n.º 10, do 1 de outubro de 1999.
- 13 Corte de Constitucionalidade, Expediente 410-2003, sentenza do 2-09-2003, Diario Oficial do 13-10-2003.
- 14 Corte de Constitucionalidade, expedientes acumulados 138-2003, 185-2003, 196-2003; sentenza do 21-12-2004, Diario Oficial do 14-02-2005.
- 15 Artigo 3 literal j, 49 literais d, e. Decreto 41-2005 do Congreso da República.
- 16 Apartado c do artigo 29, Lei do Organismo Executivo, Decreto 114-97, modificado polo Decreto 90-2000, ambos do Congreso da República.
- 17 Véxase o apartado f do artigo 23 do Regulamento da lei de consellos de desenvolvemento urbano e rural.