

LUIS LINARES, RONY LINARES, ARTURO HERRADOR, ROBERTO GALÁN VIOQUE,  
EDUARDO GAMERO CASADO, DIEGO J. VERA JURADO \_Universidad de Guatemala \_[115-170]

# Fortalecimiento municipal y descentralización en Guatemala



**&** *Resumen/Abstract: Tras la firma en Madrid de los tratados de paz de 1996, el refuerzo de las autoridades locales se convirtió en una prioridad en Guatemala, y lo mismo ocurrió con la ayuda y la cooperación exterior.*

*Ya existe un sistema legal en vigor para los municipios y en el año 2002 se implantó una política nacional de descentralización. A pesar de todo, los avances han sido escasos.*

*Los gobiernos locales de Guatemala son muy débiles y se enfrentan a problemas muy graves, como la seguridad pública, la gestión de residuos, el abastecimiento de agua y la contaminación; problemas todos de competencia municipal.*

*La población en Guatemala es muy heterogénea. Alrededor de un 60% es población nativa, que son las personas que disponen de menos recursos y las que se enfrentan a los problemas sociales más graves. El sistema que utilizan los ayuntamientos, al igual que en muchos otros países de Suramérica, consiste en promover la integración de estos ciudadanos.*

*Hoy en día, se hace necesario aumentar los presupuestos locales (mediante el incremento de impuestos) y mejorar la formación y la continuidad de los empleados para poder así garantizar la eficacia necesaria de los servicios públicos locales.&*

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



## **1. UNA REFLEXIÓN PREVIA SOBRE EL ESTADO EN CENTROAMÉRICA. EL FORTALECIMIENTO DEL ESTADO A TRAVÉS DEL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL**

El presente trabajo tiene su origen en la consultoría realizada en Guatemala sobre «Apoyo y coordinación de la estrategia y planes sobre procesos de reforma y desarrollo del marco normativo, competencial, financiero e institucional del sistema municipal en el contexto del proceso de consolidación y ordenamiento democrático del Estado de Guatemala». Esta consultoría se realizó en el marco del programa de descentralización y fortalecimiento municipal de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia del Gobierno de Guatemala, impulsado por la Unión Europea.

El propósito principal del estudio es la identificación de los aspectos más relevantes de la descentralización administrativa y el fortalecimiento de los municipios en Guatemala como vías de desarrollo y estabilización del propio Estado. Dada la debilidad institucional que existe en Guatemala, como sucede en otros países de América Latina, resulta necesario reforzar el papel de sus municipios, que gozan de pleno carácter democrático y tienen una autonomía constitucionalmente garantizada. De hecho, este apoyo a los municipios guatemaltecos fue uno de los principales compromisos de los Acuerdos de Paz firmados en Madrid en 1996 y dio lugar, en el año 2002, a la puesta en marcha de la Política Nacional de Descentralización con la aprobación de la Ley General de Descentralización. Los municipios constituyen, en este sentido, el elemento prioritario de la reforma y de su estabilidad y fortaleza dependerán gran parte de las opciones de mantener un sistema democrático y de derecho en Guatemala.

A partir de esta preocupación inicial sobre los municipios es necesario reflexionar, aunque sea brevemente, sobre la situación del propio Estado. En efecto, hay que afirmar que un Estado reducido es prácticamente incapaz de enfrentarse de forma adecuada a los nuevos retos globales. Los nuevos desafíos exigen del Estado la garantía de unas condiciones macroeconómicas que favorezcan la inversión privada nacional y foránea, la promoción de la competitividad económica de los sectores clave del país, el fortalecimiento del comercio exterior y unas políticas monetarias estables y creíbles para los inversores.

Al Estado también le corresponde desempeñar una función importante en el ámbito social para mejorar la cohesión social y reducir el nivel de pobreza. La población requiere de servicios sanitarios, educativos y sociales dignos prestados por las organizaciones no gubernamentales, las empresas privadas o el propio Estado. El fortalecimiento del Estado, en cualquiera de sus manifestaciones, solo se puede acometer si al mismo tiempo se consolida la democracia, se impulsa el crecimiento económico y se reduce la desigualdad social. La recuperación del Estado y de las administraciones central y local es una tarea que tanto las cooperaciones nacionales como los organismos multilaterales están revalorizando en el momento actual. El fortalecimiento del Estado no significa eliminar de un solo golpe todos los instrumentos y herramientas de pasadas reformas, como la implementación de técnicas del sector privado en el sector público, la desregulación o la introducción de una planificación más estratégica y menos burocratizada. El refuerzo del Estado implica, sobre todo, legitimar su papel político y social para que promueva el desarrollo económico y la cohesión social.

En la actualidad, el Estado es aún insustituible y es difícil encontrar un ente no gubernamental, internacional o privado que sea capaz de arbitrar entre intereses diversos, colme las aspiraciones de sus nacionales de una forma legítima y permita la alternancia democrática de visiones

sobre el desarrollo económico y social. Si el Estado ha de cumplir ese papel desarrollista e integrador, deberá estar dotado de recursos suficientes, al mismo tiempo que se proporciona una arquitectura legítima. El Estado muestra una doble imagen: por un lado, es tan poderoso que no toma en cuenta los intereses del pueblo y rige a sus espaldas, quizá capturado por los intereses de una elite económica; por otro lado, es tan débil que es incapaz de transformar la sociedad, por lo que las mismas elites poderosas imponen su visión. Los estudios del Estado en América Latina parecen señalar continuamente la existencia de esta paradoja.

La modernización del Estado a veces se considera como si fuera un fin en sí mismo y no se vincula lo suficiente con otras metas de desarrollo, en particular, con el avance de la democracia política y la promoción de políticas a favor de los pobres. Es poco probable que la modernización del Estado avance significativamente a no ser que se vincule a la calidad de vida y a la mejora de las condiciones de la gente. Un país pobre con instituciones democráticas débiles, servicios públicos deficientes y recursos insuficientes no tendrá un Estado moderno, independientemente de los recursos que se inviertan en la reforma del mismo. Un Estado se tiene que modernizar junto con el resto de la sociedad y, si no lo hace así, continuará siendo obstaculizado por la ineficiencia, la corrupción, el débil rendimiento de cuentas y otras patologías que retardan el desarrollo.

La situación del Estado en América Latina posee peculiaridades distintas a las de otros países. En primer lugar, la situación inicial de la crisis del Estado era más grave que en el mundo desarrollado debido a la crisis fiscal, el agotamiento del modelo de crecimiento económico, la crónica deuda externa y las altas tasas de inflación. De ahí que la primera generación de reformas se centrara en la dimensión financiera del Estado poniendo el énfasis en la apertura comercial y el ajuste fiscal para reducir la inflación, al mismo tiempo que se reducía el tamaño del Estado. Esta reducción ha generado problemas de incapacidad de intervenir adecuadamente en el desarrollo económico y la cohesión social, por lo que la segunda generación de reformas se está orientando a la reconstrucción del aparato estatal mediante el desarrollo de su capacidad institucional.

Esta segunda generación de reformas se ha centrado especialmente en el refuerzo del Estado con ayuda, en muchos casos, de la cooperación internacional en varios ámbitos:

- El fortalecimiento de los municipios, objeto fundamental de nuestro trabajo, como vía de fortalecimiento del Estado.
- El apoyo, mediante asistencia técnica e inversiones, a la reforma y la reestructuración de las instituciones, las normas políticas y administrativas, las instituciones del servicio civil y los organismos reguladores y de control para garantizar la calidad regulativa, los mecanismos de rendición de cuentas, la coordinación entre instituciones del sector público y los sistemas de información y control.
- El apoyo al desarrollo de los recursos humanos públicos mediante formación, capacitación y asistencia técnica en la mejora de los sistemas de reclutamiento y remuneración basados en el mérito, la estabilidad, la flexibilidad, la integridad y la transparencia.
- El fortalecimiento de la capacidad de las organizaciones del sector público para la realización de tareas y prestación de servicios mediante un apoyo a la implantación de sistemas de gestión pública, comunicación, estructuras de liderazgo, sistemas de control, sistemas de incentivos, dotación de infraestructuras, cambio de la cultura organizativa y capacitación.

- Apoyo a la lucha contra la corrupción mediante la asistencia técnica, la capacitación y la financiación de organizaciones orientadas hacia este fin.

La escasa capacidad del estado en Centroamérica supone un diagnóstico reiterado. En ese sentido, desde hace diez años aproximadamente, los gobiernos de estos países han lanzado un proceso de modernización y fortalecimiento del Estado, aunque también la antes comentada primera fase de reformas de la década de los ochenta comenzó a transformar el sector público incidiendo —desde entonces— indirectamente en las funciones y tamaño de la Administración y gestión públicas. En efecto, pueden distinguirse dos etapas con objetivos diferentes: inicialmente el énfasis se puso en el ajuste macroeconómico y, en consecuencia, en la reducción del sector público que acompañaba a las privatizaciones, la apertura comercial y el fomento del mercado; más tarde, desde mediados de la década de los noventa y una vez completadas formalmente las transiciones a la democracia en aquellos países que habían vivido experiencias autoritarias o revolucionarias, se ha introducido una mayor preocupación por mejorar las capacidades públicas y no renunciar a un fortalecimiento racional y eficiente del Estado en diversos ámbitos.

Estos procesos de reforma se han acometido con relativo éxito y, muchas veces, de forma lenta o parcial, pero en todos los países se han impulsado comisiones o agencias específicas (normalmente ubicadas a nivel presidencial) y planes genéricos o específicos de modernización de las estructuras estatales. Todo ello, además, en coherencia con las recomendaciones de las organizaciones internacionales de carácter multilateral (Banco Mundial, BID o PNUD), los donantes y agencias de cooperación (Unión Europea, US-AID o AECI) y con los programas políticos de las principales candidaturas electorales. Existe pues un consenso, que también alcanza a otras fuerzas sociales y a los expertos y académicos, sobre la prioridad de la reforma del Estado sin que ya se predique sin más que debe reducir su peso o sus actividades, pues el acuerdo se orienta más bien a reivindicar su importancia como regulador, supervisor y prestador de determinados servicios.

No hay que ignorar, sin embargo, las enormes dificultades con las que se enfrentan estos planes de modernización y capacitación del Estado y que tienen que ver con las grandes e históricas debilidades de los gobiernos centroamericanos en la dimensión económica (fragilidad fiscal), política (deslegitimación ciudadana) e institucional (cultura administrativa clientelar y patrimonial). Los obstáculos de un contexto tan complicado han aumentado incluso en los últimos años como consecuencia, precisamente, de la retirada del Estado durante el periodo de las reformas económicas de ajuste, que empeoró aún más la baja calidad de la prestación de los servicios públicos; o por la desafección que ha supuesto el descontento democrático y la irrupción en los medios de comunicación de numerosos escándalos de corrupción entre los políticos y funcionarios. No obstante, el convencimiento sobre la bondad de las reformas y la insistencia en impulsarlas y perfeccionarlas puede inclinar la balanza hacia los actores favorables a los procesos de reforma y hacer que estos logren resultados tangibles.

## **2. LA SITUACIÓN DEL MUNICIPIO Y DEL GOBIERNO LOCAL EN GUATEMALA**

Las municipalidades son instituciones que, en general, cuentan con una buena valoración por parte de la población guatemalteca. En un país donde el aparato del Estado, el Organismo Ejecutivo, es muy débil y además concentra su presencia en la capital del país, las municipalidades se convierten en las únicas administraciones visibles para los ciudadanos, salvo en las

municipalidades que son cabeceras departamentales, en las que también pueden encontrarse con los gobernadores, que son entes desconcentrados de la Administración estatal.

La división Política del Estado guatemalteco se encuentra contenida en el artículo 141 de la Constitución Política de la República, mientras que la división territorial se define en el 142 y la administrativa en el artículo 224 del mismo texto constitucional. Este último divide el territorio nacional en departamentos y municipios, aunque deja abierta la puerta para el establecimiento de un régimen que incluya regiones o cualquier otro sistema, sin que esto menoscabe la autonomía municipal.

De conformidad con el artículo 134 constitucional, la autonomía del municipio es una delegación del Estado. En este caso, por Estado debe entenderse el Estado-Nación que ejerce su soberanía por delegación del pueblo, a través de sus tres Organismos, en todo el territorio nacional, que comprende una única e indiscutible unidad territorial.

Por así establecerlo la ley (artículo 4 del Código Municipal), se consideran entidades locales territoriales, además del municipio, las siguientes:

- 1) Los distritos metropolitanos.
- 2) Las mancomunidades de municipios.
- 3) Las entidades locales de carácter territorial en que se encuentre dividido el municipio, tales como: aldea, caserío, paraje, cantón, barrio, zona, colonia, *notificación*, *parcelamiento* urbano o agrario, micro región y finca.

Así como se faculta al Estado para que sea el Congreso de la República el que pueda modificar la división administrativa del territorio nacional con el fin dar un impulso racionalizado al desarrollo integral del país, también se faculta al municipio para que sea este quien defina cualquier otra forma de ordenamiento territorial local, amén de las establecidas en el literal b) del artículo 4 del Código Municipal.

El territorio del municipio presenta una autonomía política y administrativa de carácter funcional, mas no así una autonomía territorial. Sin embargo, el territorio de cada municipio le sirve para establecer el radio de acción de sus competencias propias o delegadas y son estas las que sí presentan un carácter algunas veces contradictorio que permite que se superpongan, prevaleciendo las del gobierno central sobre las del municipio, por carecer este último de las capacidades necesarias para ejercerlas por sí mismo.

Las disfuncionalidades de un sistema que constitucionalmente se regula como descentralizado se materializan en una tangible realidad que impide tal situación, generando contradicciones aparentes o reales procedentes de la propia legislación y de la realidad socioeconómica y política del desarrollo del Estado guatemalteco.

## 2.1. Aspectos que facilitan el fortalecimiento municipal y la descentralización en Guatemala

De la situación que los municipios presentan en Guatemala se desprenden una serie de circunstancias que facilitan un reforzamiento de su papel en el conjunto de sus instituciones públicas.

### 2.1.1. Plena legitimación democrática de los municipios de Guatemala

En primer lugar hay que destacar el pleno carácter democrático que tienen las municipalidades en Guatemala. Los cargos políticos son elegidos directamente por los vecinos, lo que conlleva que tengan una representatividad directa. Esta relación que existe entre las autori-

dades locales y los ciudadanos no se da con otros entes administrativos como, por ejemplo, las administraciones descentralizadas, cuyos cargos directivos son nombrados usualmente por el propio presidente de la República.

De esta forma, el artículo 254 de la Constitución guatemalteca establece que «el gobierno municipal será ejercido por un concejo el cual se integra con el alcalde, los síndicos y concejales, electos directamente por sufragio universal y secreto para un periodo de cuatro años, pudiendo ser reelectos». Son, por tanto, los vecinos los que eligen a quienes van a ejercer el gobierno municipal mediante un sufragio universal y secreto, de la misma manera que eligen a sus representantes en el Congreso de la República o eligen a su presidente, cabeza del Organismo Ejecutivo. Todos los miembros del concejo municipal son, por lo tanto, electos<sup>1</sup>.

El sistema electoral guatemalteco trata de favorecer que se den mayorías estables en los Consistorios municipales estableciendo dos formas distintas de nombramiento de los cargos electorales municipales. De acuerdo con lo que dispone su artículo 202, serán elegidos como alcaldes y síndicos quienes hayan obtenido un mayor número de votos. Se trata de una elección por mayoría relativa sin exigencia de que se dé una segunda vuelta electoral. Los concejales, por el contrario, se eligen a través de un sistema de representación proporcional de minorías (artículo 203 LEPP).

### *2.1.2. Garantía constitucional de la autonomía municipal*

La tradición constitucional de Guatemala a partir de 1945 incluye, dentro de la estructura del Estado, a los municipios, a los que dota de autonomía. Su Constitución vigente proclama expresamente la autonomía municipal en su artículo 253, estableciendo que «los municipios de la República de Guatemala son instituciones autónomas». Como ha proclamado la Corte de Constitucionalidad, se trata de una autonomía de carácter político, no solamente técnico administrativo, lo que hace que las municipalidades guatemaltecas estén capacitadas para poder ejercer políticas propias. Aunque el constituyente no definió el alcance de esta autonomía municipal, de este precepto se infiere la intención de introducir un concepto amplio y no restringido de la misma al indicar que, «entre otras funciones les corresponde: a) Elegir a sus propias autoridades; b) Obtener y disponer de sus recursos; y c) Atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios», facultándolas asimismo para emitir las ordenanzas y reglamentos respectivos. Esta previsión guarda coherencia con otros mandatos constitucionales relativos a promover de forma sistemática la descentralización económica administrativa con el fin lograr un adecuado desarrollo regional del país<sup>2</sup>. El municipio está dotado, por tanto, del atributo de la autonomía, aunque con la obligación de coordinarse con el Organismo Ejecutivo.

En materia financiera, el ámbito de la autonomía municipal comprende la facultad de obtener y disponer de sus recursos y procurar el fortalecimiento económico para realizar obras y prestar los servicios que sean necesarios,<sup>3</sup> condicionando la captación de estos recursos al principio de legalidad establecido en el artículo 239 constitucional. Este da exclusividad al Congreso de la República para decretar, entre otros tributos, los arbitrios y, por ende, el hecho generador de los mismos, el sujeto pasivo en la relación tributaria, la base imponible y el tipo impositivo, quedando la relación municipio-contribuyente regulada en la reglamentación municipal, en la que se concreta en cada caso la determinación cuantitativa de la base imponible individual.

El componente financiero de la autonomía municipal es reforzado con la prohibición constitucional (artículo 261) de que ningún organismo del Estado pueda eximir del pago de tasas o arbitrios municipales a personas individuales o jurídicas, salvo las propias municipalidades.

Hay que señalar asimismo que en los Acuerdos de Paz también se hace referencia a la autonomía municipal. Así, en el Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria, en el apartado relativo a democratización y desarrollo participativo, se encuentra el compromiso relativo a «propiciar la participación social en el marco de la autonomía municipal, profundizando el proceso de descentralización hacia los gobiernos municipales con el consiguiente reforzamiento de sus recursos técnicos, administrativos y financieros».

El principio de autonomía local implica que las municipalidades están investidas de unas cuotas de poder político que les viene atribuido directamente por la Constitución. Precisamente el artículo 3 del Código Municipal trata de concretar el contenido de esta autonomía señalando que «en ejercicio de la autonomía que la Constitución Política de la República garantiza al municipio, este elige a sus autoridades y ejerce por medio de ellas el gobierno y la administración de sus intereses, obtiene y dispone de sus recursos patrimoniales, atiende los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción, su fortalecimiento económico y la emisión de sus ordenanzas y reglamentos». Pero autonomía no puede equipararse nunca a soberanía, lo que determina que el alcance de la autonomía municipal venga limitado por la Constitución y las funciones que atribuye a otros poderes públicos. Así se encarga de precisar este mismo precepto con rotundidad: «para el cumplimiento de los fines que le son inherentes coordinará sus políticas con las políticas generales del Estado y en su caso, con la política especial del ramo al que corresponda».

Por otra parte, la autonomía local constituye también un límite a la actuación de otras instituciones públicas, incluido el Congreso de la República, que no podrán adoptar decisiones que supongan un menoscabo del campo de actuación de las corporaciones locales. Como dispone el último inciso del reiterado artículo 3, «ninguna ley o disposición legal podrá contratar, disminuir o tergiversar la autonomía municipal establecida en la Constitución Política de la República».

Con este marco normativo y a pesar de las carencias y contradicciones que se puedan poner de manifiesto en su momento, se puede afirmar que el sistema guatemalteco tiene los elementos formales suficientes para poder iniciar un proceso de descentralización, dotando a los municipios de los elementos competenciales que les permita el ejercicio autónomo de sus funciones. Dicho en otras palabras, el legislador reconoce a los municipios como entidades públicas autónomas y capacitadas para poder ejercitar competencias diferenciadas de aquellas que ejercita el propio Estado.

### *2.1.3. La existencia de un marco de competencias municipales propias*

Lo que determina el poder de una institución, es decir, la importancia que esta tiene en el conjunto de la organización pública de un país, son las competencias y funciones que tenga atribuidas. En consecuencia, son las denominadas competencias propias de las municipalidades guatemaltecas las que marcan el protagonismo que estas van a tener en el conjunto del Estado. La configuración de estas competencias viene recogida, como se ha dicho, en el Código Municipal. En concreto, su artículo 68 recoge un listado amplio de competencias. Este código, antes de establecer el conjunto de asuntos sobre los que las municipalidades tienen competencias propias, recoge una cláusula de competencia abierta al señalar en



su artículo 67 que «el municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias puede promover toda clase de actividades económicas, sociales, culturales, ambientales, y prestar cuantos servicios contribuyan a mejorar la calidad de vida, a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la población del municipio». Este precepto da una amplia libertad a las municipalidades para atender a las necesidades de los vecinos, aunque siempre condicionada a que sea en el ámbito de sus competencias, es decir, en relación con sus competencias propias.

Tampoco el listado del artículo 68 constituye un listado cerrado. Otras leyes pueden ampliar sus competencias propias, como es el propósito de la Ley General de Descentralización, aprobada por el Decreto número 14-2002 del Congreso de la República, de 11 de abril de 2002, que fue prácticamente simultánea en el tiempo al CM. Todo ello sin perjuicio de que, además, los municipios puedan recibir por delegación competencias del Organismo Ejecutivo en los términos previstos en los artículos 6, 70 y 71 del Código Municipal y en el 3 de la Ley del Organismo Ejecutivo, aprobada por el Decreto número 114-97.

Sin duda son las competencias propias municipales el eje del régimen local. Como recoge expresamente el artículo 6 del CM, integran estas competencias «todas aquellas inherentes a su autonomía establecida constitucionalmente de acuerdo a sus fines propios». En relación con el listado de competencias del artículo 68 del CM, es necesario hacer algunas precisiones. En primer lugar, estas competencias pueden clasificarse en distintos grupos según su naturaleza. Por un lado se encontrarían las competencias que se corresponden con servicios públicos municipales a los que tienen derecho los vecinos: en este grupo se encontrarían casi todas las actividades que aparecen en su apartado a, que comprende el «abastecimiento domiciliario de agua potable debidamente clorada; alcantarillado; alumbrado público; mercados; rastros; administración de cementerios; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos; limpieza y ornato»; en el apartado h, «Gestión y administración de farmacias municipales populares»; y en el apartado j, «Administrar la biblioteca pública del municipio». Para la prestación de estos servicios municipales, el CM da una gran libertad a las municipalidades (arts. 68 primer inciso y 72 y siguientes). Entre estos medios de gestión debe destacarse, por su importancia creciente, la constitución de mancomunidades de municipios entre cuyos objetivos, de acuerdo con lo que dispone el artículo 49 *in fine* del CM, figura el de «la prestación eficiente de servicios de su competencia».

Otro grupo de competencias serían las relativas a las infraestructuras viarias municipales que recogen la «construcción y mantenimiento de caminos de acceso a las circunscripciones territoriales inferiores al municipio», la «pavimentación de las vías públicas urbanas y mantenimiento de las mismas» y la «promoción y gestión de parques, jardines y lugares de recreación» —apartados b, c e i respectivamente—; sobre seguridad pública, que comprende «la prestación del servicio de policía municipal» —apartado n—; sobre control administrativo municipal de distintas actividades públicas o privadas y de regulación, como «la autorización y control de los cementerios privados» —apartado a—, la «regulación del transporte de pasajeros y carga y sus terminales locales» —apartado d—, la «autorización de las licencias de construcción de obras, públicas o privadas, en la circunscripción del municipio» —apartado e— y la de «velar por el cumplimiento y observancia de las normas de control sanitario de la producción, comercialización y consumo de alimentos y bebidas a efecto de garantizar la salud de los habitantes del municipio» —apartado f—.

En lo que respecta a la competencia sobre regulación del transporte de pasajeros y carga y sus terminales locales, que se refiere al transporte urbano, sea de pasajeros o de carga, hay que señalar que el Reglamento del Servicio de Transporte Extraurbano de Pasajeros por Carretera, contenido en el Acuerdo Gubernativo 42-94 de 3 de febrero de 1994, en su artículo 3, establece que el servicio de transporte urbano se regulará conforme a lo dispuesto en el Código Municipal, con lo que se refuerza la competencia del gobierno municipal. De acuerdo con lo que dispone su artículo 2, el transporte urbano de pasajeros es el que se realiza dentro del territorio de un municipio. En ejercicio de la regulación del transporte de pasajeros, las municipalidades han emitido sus propios reglamentos respetando el contenido de la Ley de Tránsito y su reglamento<sup>4</sup>.

Como competencias de carácter sectorial y compartidas con el Organismo Ejecutivo aparecen la del apartado g, que atribuye a las municipalidades en materia de educación la «gestión de la educación pre-primaria y primaria, así como de los programas de alfabetización y educación bilingüe» y la del apartado m, que le asigna en materia ambiental la «promoción y gestión ambiental de los recursos naturales del municipio». Por su parte, el apartado m del artículo 68 les atribuye competencias registrales sobre la «administración del registro civil y de cualquier otro registro municipal o público que le corresponda de conformidad con la ley». Pero esta competencia les ha sido arrebatada tras la aprobación Ley del Registro Nacional de las Personas (LRENAP), aprobada por el Decreto n.º 90-05 en 2005, que centraliza las funciones del Registro Civil en un nuevo ente descentralizado que se crea dentro del aparato administrativo estatal. No obstante, esta ley ha sido impugnada por la ANAM ante la Corte de Constitucionalidad porque considera que lesiona la autonomía constitucionalmente garantizada. En el momento de redactarse el presente informe, este recurso se encuentra pendiente de resolución.

Finalmente, y como consecuencia inherente de la propia autonomía municipal, se le atribuyen a todas las municipalidades guatemaltecas competencias de autoorganización administrativa como las relativas a la «modernización tecnológica de la municipalidad y de los servicios públicos municipales o comunitarios» —apartado k— y «la designación de mandatarios judiciales y extrajudiciales» —apartado o—.

Lo primero que llama la atención es que este listado de competencias es, en algunos aspectos, más reducido que el que figuraba en el artículo 40 del Código Municipal anterior aprobado por el Decreto n.º 58-88. Así el CM vigente no les atribuye ninguna competencia en materia de salud que sí figuraba en el apartado h de este precepto. Lo mismo sucede con las competencias municipales las relativas a actividades de promoción cultural (art. 40 apartado g del CM de 1988).

Otro aspecto que hay que considerar es que estas competencias se establecen para todas las municipalidades de Guatemala sin distinción de su tamaño o capacidad de gestión, ya que desde la reforma constitucional del año 1994 se suprimió la clasificación en cuatro categorías que establecía el Código Municipal de 1988 (título III, artículos 37 y 38). Esto significa que todos los municipios tienen que prestar, al menos teóricamente, los mismos servicios locales y gestionar, como mínimo, las mismas competencias.

También resulta llamativo que en este listado no aparezcan algunas competencias inherentes a la autonomía municipal, como son el ordenamiento territorial o la extinción de incendios. La ausencia de la competencia en materia de ordenamiento territorial debe imputarse a un lapsus del legislador que puede resolverse fácilmente por vía interpretativa. Esta

competencia figura expresamente en el artículo 253 de la Constitución como una de las funciones de los municipios, y el propio CM dedica el capítulo II del título VII al ordenamiento territorial y desarrollo regional (arts. 142 a 149). Por otra parte, aunque el cuerpo de bomberos sea unos de los colectivos tradicionales de las corporaciones, legalmente esa competencia no les corresponde a las municipalidades en Guatemala.

Además, al ser las municipalidades la administración más cercana al ciudadano, han tenido que asumir funciones que propiamente no les corresponden. Este es el caso de los servicios sociales: muchas municipalidades se han visto forzadas a crear unidades de atención social para resolver problemas acuciantes de sus ciudadanos a pesar de carecer de competencias en materia de asistencia social y, lo que es más grave, sin contar con respaldo financiero para ello. Así ocurre también en otros ámbitos como, por ejemplo, en educación: ante la presión de los padres, muchos municipios han tenido que asumir la construcción y mantenimiento de centros educativos dado el abandono que presentaban, e incluso la contratación y el pago de maestros o la concesión de becas y ayudas a los alumnos con más necesidades económicas. Algo parecido ha sucedido en el ámbito de la sanidad, donde es frecuente que sean las municipalidades las que asuman, careciendo de competencias específicas, la construcción de infraestructuras sanitarias. Hay, además, una clara contradicción entre el CM, que no le atribuye ninguna competencia a los municipios en materia de salud, y el propio Código de Salud aprobado por el Decreto número 90-97 del Congreso de la República de 2 de octubre de 1997, que en su artículo 9 apartado c señala que «las municipalidades, acorde con sus atribuciones en coordinación con las otras instituciones del sector, participarán en la administración parcial o total de la prestación de programas y de servicios de salud en sus respectivas jurisdicciones».

Todas estas funciones las han asumido al amparo de la cláusula de competencias abierta que figura en el artículo 67 del CM y de las referencias a algunas de estas infraestructuras que se incluyen en el artículo 257 de la Constitución, en la redacción que se le dio en la ya mencionada reforma del año 1994.

Hay que destacar que no todas las competencias propias de las municipalidades se corresponden con competencias exclusivas. En muchos casos, como sucede por ejemplo con la educación, se trata de competencias compartidas con la Administración del Estado. Lo que está pendiente en el ordenamiento jurídico de Guatemala es determinar, dentro de cada competencia, cómo se reparten las funciones entre distintos departamentos del Organismo Ejecutivo y las municipalidades.

#### *2.1.4. El reconocimiento del asociacionismo municipal*

Las municipalidades del país, en ejercicio del derecho a la libre asociación contenido en el artículo 34 de la Constitución, pueden asociarse libremente. En desarrollo de esta previsión el Código Municipal, en sus artículos 10 y 50, prevé dos formas o modalidades de asociación municipal: la asociación de municipalidades y la asociación de municipios en mancomunidades.

El artículo 10 del CM establece que «las municipalidades podrán asociarse para la defensa de sus intereses y el cumplimiento de sus fines generales y los que garantiza la Constitución Política de la República, y en consecuencia, celebrar acuerdos y convenios para el desarrollo común y el fortalecimiento institucional de las municipalidades». Estas asociaciones formadas por municipalidades tienen personalidad jurídica propia y distinta de cada municipalidad que la integra y en su funcionamiento se rigen por las disposiciones del Código Municipal y sus

estatutos. En todo caso, las municipalidades son representadas por el alcalde o por quien haga sus veces, al tenor del artículo 10 del Código Municipal. En materia de asociaciones de municipalidades, destaca el reconocimiento que tienen las dos principales asociaciones municipales: la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM), integrada por las 332 municipalidades del país y la Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas (AGAI), integrada no solo por alcaldes municipales, sino también por autoridades indígenas, sean tradicionales o no. Estas dos asociaciones aparecen reconocidas en primera instancia en el CM como integrantes de la comisión específica para la distribución del situado constitucional.

Por otra parte, el artículo 50 del citado Código señala que «los municipios tienen el derecho de asociarse con otros en una o varias mancomunidades. Las mancomunidades tendrán personalidad jurídica para el cumplimiento de sus fines y se regirán por sus propios estatutos». El CM define las mancomunidades de municipios como entes locales territoriales con las siguientes características: a) personalidad jurídica; b) su constitución se produce mediante acuerdos celebrados entre los concejos de dos o más municipios, de conformidad con la ley; c) sus funciones giran en torno a la formulación común de políticas públicas municipales, planes, programas y proyectos, la ejecución de obras y la prestación eficiente de servicios de sus competencias.

En las mancomunidades, a diferencia de las asociaciones de municipalidades en las que solo están presentes los alcaldes, deben estar representados todos los concejos municipales de los municipios que la integran, por lo que en la mancomunidad es más fuerte la presencia del municipio.

### *2.1.5. La existencia de una Política Nacional de Descentralización (PND)*

Uno de los factores que más contribuye al fortalecimiento de las municipalidades guatemaltecas, junto al reconocimiento de un ámbito propio de competencias, lo constituye la existencia de un proceso de descentralización política desde el Estado a las municipalidades. Guatemala ha sido tradicionalmente un país políticamente muy centralizado en el que el Organismo Ejecutivo ha acaparado la mayoría de las competencias, dentro de un Estado no demasiado desarrollado.

Como reacción a esta situación, la CPR proclama el carácter descentralizado de Guatemala. De este modo, su artículo 119 establece que «son obligaciones fundamentales del Estado: [...] b) Promover en forma sistemática la descentralización económica administrativa, para lograr un adecuado desarrollo regional del país». Más adelante, en su artículo 224 se recoge la división administrativa de la República en departamentos y municipios y se afirma con rotundidad que «la administración será descentralizada y se establecerán regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales que podrán estar constituidos por uno o más departamentos para dar un impulso racionalizado al desarrollo integral del país». Esta pretendida estructura descentralizada se recoge también sectorialmente en educación (art. 76) y en materia de protección del medio ambiente (art. 97).

Como quiera que no se haya producido un proceso de regionalización en Guatemala, ya que no se han creado entes políticos intermedios entre el Estado y las municipalidades, la política de descentralización va a tener a las municipalidades como principal —y casi único— destinatario. En efecto, la Ley Preliminar de Regionalización, aprobada por el Decreto n.º 70-86 del Congreso de la República, de 9 de diciembre de 1986, se ha limitado a establecer nominalmente la existencia de ocho regiones. Igualmente, en el Acuerdo de Paz sobre aspectos económicos y situación agraria se recoge el compromiso en relación con los municipios

de «b) propiciar la participación social en el marco de la autonomía municipal, profundizando el proceso de descentralización hacia los gobiernos municipales, con el consiguiente reforzamiento de sus recursos técnicos, administrativos y financieros».

En desarrollo de estas previsiones constitucionales y de los compromisos derivados de los Acuerdos de Paz, en el año 2002 se aprobó la Ley General de Descentralización (LGD) mediante el Decreto n.º 14-2002 del Congreso de la República de 11 de abril. En la exposición de motivos de esta ley se afirma con claridad que «la concentración en el organismo ejecutivo del poder de decisión, de los recursos y las fuentes de financiamiento para la formulación y ejecución de las políticas públicas impide la eficiente administración, la equitativa distribución de los fondos públicos y el ejercicio participativo de los gobiernos locales y de la comunidad, por lo que se hace necesario emitir las disposiciones que conlleven a descentralizar de manera progresiva y regulada las competencias del organismo ejecutivo para optimizar la actuación del Estado».

Su artículo 2 define la descentralización como aquel «proceso mediante el cual se transfiere desde el Organismo Ejecutivo a las municipalidades y demás instituciones del Estado, y a las comunidades organizadas legalmente, con participación de las municipalidades, el poder de decisión, la titularidad de la competencia, las funciones, los recursos de financiamiento para la aplicación de las políticas públicas nacionales, a través de la implementación de políticas municipales y locales en el marco de la más amplia participación de los ciudadanos, en la Administración Pública, priorización y ejecución de obras, organización y prestación de servicios públicos, así como el ejercicio del control social sobre la gestión gubernamental y el uso de los recursos del Estado». Se trata de una descentralización de naturaleza política en la que el Estado cede la titularidad, y no solo el ejercicio, de competencias que hasta hora le pertenecen, siendo los municipios sus principales destinatarios.

Como señala su artículo 6, el proceso de descentralización será gradual de forma que «el Organismo Ejecutivo, previo acuerdo con las municipalidades y demás instituciones del Estado, y a las comunidades organizadas legalmente, con participación de las municipalidades, les trasladará gradual y progresivamente los recursos técnicos y financieros para atender las competencias administrativas, económicas, políticas y sociales reguladas en otras leyes», siendo facultad de las municipalidades «su incorporación al proceso de descentralización del Organismo Ejecutivo», que «deberá atenderse sin demora».

Esta ley fue objeto de desarrollo reglamentario por medio del Reglamento de la Ley General de Descentralización (RLGD), aprobado por el Acuerdo Gubernativo n.º 312-2002, de 6 de septiembre de 2002.

Por último, hay que destacar que este proceso de descentralización se ha concretado en un Política Nacional de Descentralización (PND) formulada por la SCEP en el año 2005 que no ha sido aprobada por el Gobierno hasta la emisión del Acuerdo Gubernativo 186-2006, de 18 de abril. Su publicación se produjo el día 5 de junio en el *Diario de Centroamérica* n.º 43. Esta Política Nacional plantea en su introducción, como reto del Gobierno, de los pueblos indígenas y la sociedad civil «convertir la presente Política Nacional de Descentralización del Organismo Ejecutivo en una política de Estado, para asegurar su continuidad a largo plazo. Que se convierta en un compromiso de nación para los futuros gobiernos»; y en relación con las municipalidades, en su punto 3º, que «el marco jurídico determina que los municipios son los destinatarios por excelencia de la descentralización y competencias, recursos y poder de

decisión». El PND prioriza, dentro de las materias que pueden ser objeto de descentralización, la de los sectores de «educación, salud y seguridad ciudadana, infraestructura y ambiente».

### *2.1.6. La institucionalización de una estructura municipal*

En la actualidad el régimen local de Guatemala cuenta con un marco legal suficiente. El CM, que constituye el núcleo de su regulación legal, se completa con la LGD y su reglamento en lo que se refiere a la posibilidad de ampliar las competencias municipales; y respecto de la participación ciudadana, con la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (LCDUR), desarrollada por un Reglamento (RLCDUR) aprobado por el Acuerdo Gubernativo n.º 461-2002. El conjunto de estas tres leyes de 2002 —la llamada tríada de leyes— y su desarrollo reglamentario constituyen el armazón jurídico de las municipalidades en Guatemala.

Este marco jurídico tiene la virtud de institucionalizar una estructura administrativa común para el conjunto de sus corporaciones locales. Aunque es cierto que los municipios presentan una gran diversidad, es positivo que se establezcan las principales funciones que tienen que desarrollar y los órganos mínimos con los que tienen que contar, si bien es indudable que el diseño legal de una organización administrativa mínima debe dejar margen a las propias corporaciones para que, en ejercicio de su autonomía local, puedan dotarse de la estructura que mejor se adapte a su propia realidad.

El CM establece dos estructuras o niveles distintos de organización municipal que se corresponden con la doble naturaleza que tienen los municipios en Guatemala: por un lado, su condición de entes políticos elegidos por el pueblo y, en segundo lugar, como administraciones públicas que tienen que gestionar las competencias que legalmente tienen atribuidas. Como órgano político aparece, con carácter principal, el concejo, que se erige en el único órgano del gobierno municipal. El artículo 9 del CM señala que «es el órgano colegiado superior de deliberación y de decisión de los asuntos municipales cuyos miembros son solidaria y mancomunadamente responsables por la toma de decisiones y tiene su sede en la cabecera de la circunscripción municipal» y «es responsable de ejercer la autonomía del municipio». Todos sus miembros —alcalde, síndicos y concejales— son elegidos por los vecinos. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 34 del CM le corresponde al concejo emitir «su propio reglamento interno de organización y funcionamiento, los reglamentos y ordenanzas para la organización y funcionamiento de sus oficinas, así como el reglamento de personal y demás disposiciones que garanticen la buena marcha de la administración municipal» (sus funciones aparecen recogidas en los artículos 35 y 54 del CM).

El alcalde, elegido directamente por los ciudadanos, no es un órgano de gobierno municipal; actúa como representante del municipio (art. 52 CM). Según el artículo 9 del CM, segundo párrafo, el alcalde se limitaría a ser «el encargado de ejecutar y dar seguimiento a las políticas, planes, programas y proyectos autorizados por el Concejo Municipal». No obstante, la realidad demuestra que, al margen de las funciones específicas que tiene atribuidas (art. 53 CM), la figura del alcalde es central en el municipal, erigiéndose en el principal actor político y condicionando en buena medida las decisiones de política municipal que pueda adoptar el concejo municipal.

Además, el CM contempla la posibilidad de que existan otros cargos municipales, como son las alcaldías auxiliares y las alcaldías indígenas. Ambas instituciones tienen una naturaleza completamente diferente: los alcaldes comunitarios o auxiliares actúan como órganos de coordinación entre el concejo municipal y las comunidades que integran el municipio. Su

nombramiento corresponde al alcalde municipal, teniendo en cuenta la designación o elección que hagan las comunidades de acuerdo a sus principios, valores, procedimientos y tradiciones (art. 56). La duración del cargo es la que determine la asamblea comunitaria, pero no podrá ser superior al periodo del propio concejo municipal. El artículo 58 del CM especifica las funciones de las alcaldías comunitarias o auxiliares; sus funciones podrán ser retribuidas según disponga el reglamento municipal de acuerdo con sus recursos financieros.

La finalidad de las Alcaldías indígenas es otra. El CM era consciente de que en Guatemala habían perdurado, sobre todo en el ámbito rural, organizaciones sociales propias de los pueblos indígenas anteriores incluso a la creación de muchas de las actuales municipalidades. En consecuencia, su artículo 8, en su apartado c sitúa dentro de los elementos básicos del municipio a «la autoridad ejercida en representación de los habitantes, tanto por el Concejo Municipal como por las autoridades tradicionales propias de las comunidades de su circunscripción» y en su apartado f al «ordenamiento jurídico municipal y el derecho consuetudinario del lugar». Posteriormente, sus artículos 20 y 21 reconocen la personalidad jurídica de las comunidades de los pueblos indígenas y las relaciones que puedan tener entre sí. Pero sin duda el precepto más importante es el que contiene el artículo 55 del CM, que establece que «el gobierno del municipio debe reconocer, respetar y promover las alcaldías indígenas, cuando estas existan, incluyendo sus propias formas de funcionamiento administrativo». Se trata, por lo tanto, de una obligación que recae sobre las municipalidades civiles la de apoyar la existencia de estas alcaldías indígenas. Lo que no se recoge en el CM es la naturaleza de las relaciones jurídicas que existen entre las municipalidades y las alcaldías indígenas.

Dada la diversidad étnica que presenta Guatemala, la situación de las alcaldías indígenas varía mucho de unas localidades a otras. Mientras que en alguna de ellas las relaciones son de mutua cooperación, en otras se comportan como instituciones paralelas cuando no se encuentran abiertamente enfrentadas. La integración de la población indígena dentro de las instituciones municipales resulta esencial.

Junto a esta estructura municipal de carácter político, el CM también consolida una organización administrativa de mínimos para todas las municipalidades. Especifica una serie de funciones que tienen que desarrollarse en todos los municipios, atribuyéndoselas a unas unidades administrativas concretas que forzosamente tienen que existir. Respetando estos mínimos las municipalidades, a través de sus propios reglamentos de organización, pueden dotarse de una estructura más acorde con sus propias necesidades; aunque en la mayoría de los municipios la planta administrativa municipal coincide con esta estructura mínima establecida por el CM, si es que se cumplen estas previsiones.

Como órganos de existencia necesaria el CM recoge a los secretarios y tesoreros municipales, al auditor interno, a la Oficina Municipal de Planificación (OMP) y a la Unidad de Administración Financiera Municipal (AFIM). Las características de estos puestos de funcionarios y unidades vienen reguladas en los artículos 83 a 89 y 95 a 98 del CM.

Además, su artículo 90 prevé que «cuando las necesidades de modernización y volúmenes de trabajo lo exijan, a propuesta del alcalde, el Concejo Municipal podrá autorizar la contratación del Gerente Municipal, Director Financiero, Juez de Asuntos Municipales y otros funcionarios que coadyuven al eficiente desempeño de las funciones técnicas y administrativas de las municipalidades, cuyas atribuciones serán reguladas por los reglamentos respectivos». Entre estos órganos no necesarios se podría citar a las Unidades de Servicios Públicos Municipales (arts. 35 —apartados e y k—, 68 y 72), a los Juzgados de Asuntos Municipales,

a la Policía Municipal (artículo 79), a los Servicios o Gabinetes de Comunicación Social. (arts. 17 —apartado g— y 60) y al Gerente Municipal y/o Recursos Humanos Municipales (arts. 90, 93 y 94). Es recomendable impulsar la creación de todos estos órganos, al menos en las municipalidades de mayor capacidad económica, de modo que puedan ejercer de manera adecuada la prestación de los servicios municipales: ir potenciando la carrera administrativa mediante una adecuada gestión del recurso humano; establecer mecanismos adecuados de comunicación y transparencia de la gestión municipal; y, como gobierno municipal, ejercer de manera adecuada el poder correctivo y las medidas policiales y de buen gobierno.

Finalmente, la figura del Juez de Asuntos Municipales requiere una atención especial: se trata de un empleado público que va tener como función dentro del municipio, según dispone el artículo 161, «la ejecución de sus ordenanzas, el cumplimiento de sus reglamentos y demás disposiciones». Dada la trascendencia de las funciones que tiene encomendadas, llama la atención que sea una figura voluntaria para las municipalidades, sobre todo si se repara en que junto al concejo municipal y al cuerpo de policía es el único órgano que aparece expresamente recogido en la Constitución (art. 259). En los municipios donde no se haya constituido un juzgado de asuntos municipales sus funciones las ejerce el alcalde.

### *2.1.7. La existencia de cauces de participación ciudadana en la política municipal*

El CM prevé algunas vías que permiten la participación directa de los ciudadanos en el gobierno local, como es la posibilidad de que se celebre un concejo municipal en forma de cabildo abierto (art. 38) o por la vía de la consulta directa a los vecinos y a las comunidades indígenas (arts. 63 a 66). Aunque, sin duda, el principal mecanismo de participación lo constituye el Sistema de Consejos de Desarrollo, especialmente a través de los Consejos Municipales y Comunitarios de Desarrollo.

El denominado Sistema de Consejos de Desarrollo, expresamente recogido en la CPR, tiene una estructura piramidal organizada en cinco niveles: el comunitario, el municipal, el departamental, el regional y el nacional. Está diseñado de forma que los consejos de desarrollo inferiores alimenten con sus decisiones y propuestas la actividad de los superiores. Los tres primeros, que se encuentran en su base, son los que tienen una mayor conexión con las corporaciones locales. La financiación de este sistema se reparte entre el Estado, al que le corresponde asumir el coste de los tres últimos niveles de consejos de desarrollo, y las municipalidades, que tienen que costear los consejos de desarrollo de ámbito local. Los consejos de desarrollo toman sus decisiones en principio por consenso y, si no se logra, por mayoría simple.

La Constitución recoge expresamente los tres primeros niveles de los consejos de desarrollo (sus arts. 225, 226 y 228 regulan el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, el Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural y el Consejo Departamental de Desarrollo, respectivamente). La financiación de estos consejos de desarrollo corresponde al Estado, siendo tarea del SEGEPLAN suministrar al Sistema de Consejos de Desarrollo, en sus diversos niveles, el apoyo técnico para la formulación de políticas, planes y programas presupuestarios dentro del marco general de las políticas del Estado y de su integración con los planes sectoriales (art. 27 LCDUR).

Por su parte, los Consejos Municipales de Desarrollo (COMUDES) y los Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODES) se recogen en los Acuerdos de Paz, tanto en el



Acuerdo sobre Aspectos Económicos y Situación Agraria como, más explícitamente, en el Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática donde se prevé, entre otras medidas, la de «establecer, en particular, los consejos locales de desarrollo», precisándose que «deberán asimilarse a estos consejos las diversas expresiones sociales creadas para el mejoramiento de las poblaciones, tales como instituciones propias de las comunidades indígenas, los comités pro mejoramiento u otras que de manera no excluyente canalizan la participación de los vecinos en el proceso de desarrollo de sus comunidades y de los municipios a que pertenecen, y que sean reconocidos y registrados por sus respectivas autoridades municipales».

El marco jurídico del sistema de participación ciudadana integrado por los consejos de desarrollo se encuentra en la ya mencionada la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (LCDUR) y su Reglamento de desarrollo del mismo año (RLCDUR). La LCDUR proclama en su artículo 1 que «el Sistema de Consejos de Desarrollo es el medio principal de participación de la población maya, xinca y garifuna y la no indígena, en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo, tomando en cuenta principios de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca», y su artículo 3 señala que su objetivo es el de «organizar y coordinar la Administración Pública mediante la formulación de políticas de desarrollo, planes y programas presupuestarios y el impulso de la coordinación interinstitucional, pública y privada».

Los Consejos Departamentales de Desarrollo tienen una gran importancia para la financiación de proyectos de interés local, ya que este órgano se ocupa, entre otras funciones, de «proponer al Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural la distribución del monto máximo de recursos de preinversión e inversión pública, provenientes del proyecto del presupuesto general del Estado para el año fiscal siguiente, entre los municipios, con base en las propuestas de los consejos municipales de desarrollo, presentadas por los alcaldes respectivos» (art. 10 apartado g) y «conocer e informar a los Consejos Municipales de Desarrollo, a través de los alcaldes respectivos, sobre la ejecución presupuestaria de preinversión e inversión pública del año fiscal anterior, financiada con recursos provenientes del presupuesto general del Estado». Una función de alcance político que le corresponde es la de «proponer al Presidente de la República las ternas respectivas de candidatos a los cargos de Gobernador Titular y Gobernador Suplente departamental» (art. 10 apartado l).

El COMUDE está integrado por el alcalde municipal —quien lo coordina—, los síndicos y concejales que determine la corporación municipal, representantes de los COCODES, representantes de las entidades públicas con presencia en la localidad y representantes de entidades civiles locales que sean convocados (art. 11). Corresponde a la OMP proporcionar a este Consejo Municipal de Desarrollo y a sus comisiones de trabajo el soporte técnico necesario (art. 51 RLCDUR). Es un órgano que actúa en dos ámbitos diferenciados: por un lado, se relaciona con los COCODES del municipio coordinándolos y trasladando a las municipalidades sus acuerdos, pero también trata de influir en la política municipal, sobre todo en el ámbito del desarrollo.

Aunque sus decisiones en materia de preinversión no son vinculantes para la municipalidad, el CM hace una llamada para que sean tenidas en consideración al prever en su artículo 132 la posibilidad de que el alcalde «en la formulación del presupuesto [...] [pueda] integrar los compromisos acordados en el seno de su respectivo Concejo Municipal de desa-

rollo, siempre que hayan sido aprobados esos proyectos en las otras instancias de gestión de la inversión pública».

Los COCODES son el nivel de base del sistema de consejos de desarrollo. Los integran todos los residentes de una misma comunidad que se reúnen en una asamblea comunitaria (art. 13 a). Además, la LCDUR prevé que, para su correcto funcionamiento, se les dote de un órgano de coordinación (art. 13 b). En los municipios donde haya más de veinte COCODES, el COMUDE «podrá establecer Consejos Comunitarios de Desarrollo de Segundo Nivel, cuya Asamblea estará integrada por los miembros de sus órganos de coordinación» (art. 15 LCDUR). Los COCODES son órganos esenciales porque garantizan la participación directa de todos los ciudadanos en los asuntos públicos que les afectan. Los acuerdos que se adopten por sus asambleas comunitarias pueden ser trasladados a la municipalidad o bien a los Consejos Departamentales de Desarrollo a través de los COMUDES.

Un aspecto importante que cabe destacar es que cuando en una comunidad existe al menos una población indígena, se tendrá que constituir obligatoriamente un consejo asesor indígena como órgano de asesoramiento del COCODES y del COMUDE. Estos Consejos «se integrarán con las propias autoridades reconocidas por las comunidades indígenas de acuerdo a sus propios principios, valores, normas y procedimientos» (art. 23 LCDUR). Desgraciadamente, esta previsión apenas se ha cumplido en la realidad; de existir, podría servir como fórmula para incorporar en la actividad de los Consejos de Desarrollo Locales la cosmovisión propia de las poblaciones indígenas, lo que contribuiría a despertar el interés de esta población por este mecanismo de participación ciudadana.

Hay que advertir del retroceso que va a suponer para la constitución de COCODES el traslado que ya se ha efectuado de las funciones del Registro de las Personas Jurídicas a los departamentos, en aplicación de la LRNAP; no solo porque se obliga a los promotores a desplazarse al municipio cabecera del departamento, lo cual representa un mayor coste, sino porque se están dando ya diferencias notables entre los requisitos que se exigen en los distintos departamentos.

Igualmente, el CM toma en consideración la existencia de los COCODES al prever en su artículo 38 *in fine* que cuando «la importancia del tema lo amerite, el Concejo Municipal podrá consultar la opinión de los Consejos Comunitarios de Desarrollo, a través de sus representantes autorizados», y en materia de presupuestos se obliga a los concejos municipales a establecer «los mecanismos que aseguren a las organizaciones comunitarias la oportunidad de comunicar y discutir con los órganos municipales los proyectos que desean incluir en el presupuesto de inversión así como los gastos de funcionamiento» y a informarles sobre «los criterios y limitaciones técnicas, financieras y políticas que incidieron en la inclusión o exclusión de los proyectos en el presupuesto municipal» (art. 132, párrafo 2º CM).

Por último, en el artículo 45 del RLCDUR se establece un conjunto de actuaciones del Concejo Municipal de Desarrollo tendente a apoyar a los consejos de desarrollo de su municipio, tanto en el nivel municipal como en el comunitario.

En términos generales, el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural viene funcionando en los niveles comunitario y municipal. En enero de 2004 se realizó el cambio de las autoridades municipales y continuaron funcionando la mayor parte de los COCODES y COMUDE que se habían constituido desde el año 2002. En donde no se habían constituido se conformaron los COCODES y COMUDE por convocatoria de las nuevas autoridades municipales o por insistencia de líderes comunitarios, organizaciones sociales, instituciones públicas o proyectos de la cooperación internacional.

## 2.2. Aspectos que dificultan el fortalecimiento municipal y la descentralización en Guatemala

Frente a las condiciones existentes en Guatemala para promover el fortalecimiento de los municipios, hay que tener en cuenta la concurrencia de una serie de factores que constituyen serios obstáculos a este proceso. Habría que enfrentarse a los siguientes obstáculos:

### *2.2.1. Algunos obstáculos de naturaleza política que limitan el fortalecimiento municipal y la descentralización*

En la situación actual concurren varias circunstancias de carácter político que suponen un serio freno para el fortalecimiento de los municipios en Guatemala.

En primer, lugar resulta forzoso hacer referencia a la coincidencia que se produce en Guatemala de las elecciones presidenciales, legislativas y municipales a partir de la aprobación del Decreto-Ley 48-85. Esta simultaneidad de procesos electorales, llevada a cabo entre otros motivos para abaratar sus costes, resulta perturbadora para la conformación de los gobiernos locales. En efecto, el mayor interés que en la ciudadanía despiertan las elecciones presidenciales hace que las municipales se vean fuertemente condicionadas. De esta forma, es frecuente que la elección del candidato presidencial se traslade automáticamente a la elección del alcalde, los síndicos y los concejales. Si las elecciones estuvieran separadas, los ciudadanos solo votarían en función de los cargos que se van a elegir y las campañas electorales girarían únicamente en torno los asuntos nacionales o locales en liza. Otro efecto negativo que deriva de esta coincidencia electoral es que hace que todas las instancias guatemaltecas electas comiencen su mandato al mismo tiempo, con lo que se produce inevitablemente una parálisis de toda la vida pública. En efecto, la separación de los comicios implicaría una mayor continuidad de la gestión administrativa, ya que una de las dos instancias de poder (estatal o local) mantendría el seguimiento de los proyectos que se hubiesen puesto en marcha con el anterior gobierno.

También hay que destacar que esta circunstancia favorece lo que, sin duda, constituye una grave deficiencia de la política de Guatemala como es el fenómeno del transfuguismo, ya que es usual que después de las elecciones muchos alcaldes con mayoría en sus corporaciones se pasen al partido ganador de las presidenciales con la idea de obtener mayor financiación y un mejor trato por parte del Estado. Pero, incluso al margen de esta circunstancia, es frecuente que, por razones muy variadas, los cargos electos pasen de un partido a otro de manera continuada. El problema de fondo es la inexistencia de un sólido sistema de partidos políticos en Guatemala.

También resulta negativo el modo de elección de los síndicos, que son elegidos junto con la planilla del alcalde. Para que puedan cumplir sus funciones de control municipal deberían ser elegidos, por lo menos alguno de ellos, de forma independiente de la figura del alcalde.

Finalmente, hay que destacar la baja representación que las mujeres tienen en los gobiernos municipales. En el actual mandato de las corporaciones guatemaltecas el porcentaje de mujeres en los cargos municipales electos no supera el 5%. Esta pobre representación femenina hace que los concejos municipales no puedan reproducir la sensibilidad de un poco más de la mitad del electorado. Destaca asimismo la escasa participación, por regla general, de la población indígena en los procesos electorales, tanto desde el punto de vista activo como pasivo, lo que demuestra que se trata de un importante segmento de la población que se encuentra lejos de estar integrado en el sistema político guatemalteco.

### *2.2.2. Actitud del Estado en el proceso de descentralización*

Se puede afirmar, con los matices que esta afirmación requiera, que el proceso de descentralización que formalmente ha iniciado el Gobierno de Guatemala no es asumido por ninguno de los poderes del Estado como una prioridad a corto y medio plazo. Así, el propio Gobierno de la nación, impulsor formal de la iniciativa, no tiene una clara voluntad de mejorar la situación competencial de los municipios, y los propios ministerios implicados inicialmente en este proceso (educación, salud, medio ambiente, comunicaciones, presidencia) manifiestan sus dudas sobre el éxito de esta iniciativa. Básicamente se alude a cuatro motivos:

a.- La existencia de otros problemas y prioridades en el país en el presente momento (violencia, narcotráfico, pobreza...).

b.- La imposibilidad institucional, jurídica y financiera de los municipios de poder asumir competencias. En efecto, existe un alto nivel de escepticismo en los propios departamentos ministeriales, que no observan con buenos ojos un supuesto proceso de descentralización de sus competencias, siendo la desconcentración territorial del Estado el único proceso que se ha iniciado y que cuenta con un cierto nivel de consenso.

c.- En la misma línea se advierte el comportamiento de los otros poderes del Estado — el poder legislativo y el poder judicial—, que no tienen una clara voluntad de consolidar un proceso descentralizador de estas características.

d.- Por último hay que destacar que el Gobierno de Guatemala tiene un grave problema de inflación organizativa. La sobredimensión de la estructura del Ejecutivo produce una serie de efectos negativos en el proceso de descentralización que es necesario destacar. En el presente momento se puede afirmar que existen unos órganos, entidades e instituciones cuyas funciones no están claramente definidas y cuya actuación en muchos casos bloquea, más que facilita, la gestión municipal (SCEP, COPRE, SEGEPLAN, INFOM, FONDOS SOCIALES, FIS, MARN, MAGA, INE, MIFIN, entre otros muchos). Además, en muchos casos, la actividad pública no coincide con el ámbito funcional de los diferentes ministerios. Así, por citar algunos ejemplos, la actividad relacionada con el medio ambiente no es realizada en su totalidad por el Ministerio de Medio Ambiente; la actividad sanitaria no es realizada en su totalidad por el Ministerio de Salud; la construcción de carreteras no es efectuada por el Ministerio de Comunicaciones y así sucesivamente. Este fenómeno tiene como consecuencia principal el no saber en cada caso quién ejerce las diferentes competencias y, por tanto, quién las puede descentralizar. La situación se puede ilustrar de la siguiente manera: el Ministerio de Medio Ambiente es uno de los implicados en el procedimiento de descentralización, pero no tiene encomendadas todas las competencias ambientales en Guatemala, ni siquiera las más relevantes para los municipios, existiendo otros ministerios e instituciones implicados en esta función. Como consecuencia de lo anterior se produce un solapamiento de competencias, funciones y servicios que incrementa la necesidad de recursos y hace inviable un procedimiento razonable de descentralización.

### *2.2.3. Incapacidad de las municipalidades para gestionar sus competencias propias*

El CM ha establecido un ámbito de competencias propias para los municipios. Lo paradójico es que, en la actualidad, las corporaciones locales de Guatemala no tienen una capacidad

adecuada para gestionarlas. La situación se ve agravada por el hecho de que, legalmente, todos los municipios están equiparados, a pesar de las diferencias abismales que existen entre ellos.

Hay tres competencias, referidas a servicios locales básicos, en las que esta incapacidad de gestión resulta especialmente delicada. Nos referimos a la competencia sobre abastecimiento de agua potable, el vertido de aguas residuales a los cauces fluviales y a la recogida y tratamiento de residuos (apartado a del artículo 68 CM). No hay ningún municipio de Guatemala donde el suministro de agua potable esté garantizado para la totalidad de su población; la dificultad deriva de la dispersión de la población, sobre todo en el ámbito rural, y de la creciente escasez de recursos hídricos fundamentalmente en las localidades más pobladas. Además, se trata de unos servicios locales deficitarios, ya que la recaudación que se hace a los vecinos que, en muchos casos, no disponen de contadores individuales, no es suficiente para cubrir el coste del servicio. Eso sin tener en cuenta que el elevado coste de algunas infraestructuras obliga a los municipios a buscar inversión en fondos estatales, normalmente a través del sistema de consejos de desarrollo. Por otra parte, la falta de depuración de los vertidos en los ríos, tanto domésticos como industriales, está provocando una creciente contaminación de las aguas que puede provocar en un periodo corto de tiempo la falta de abastecimiento. Algo parecido sucede con la gestión de los residuos urbanos: se trata también de una competencia municipal propia de la que, hasta hace relativamente poco, no se estaban encargando todos los municipios. Su gestión, sobre todo en los municipios más grandes, suele hacerse a través de concesionarios privados. Sin embargo, no existe una gestión integral de los desechos en Guatemala. El tratamiento consiste, en el mejor de los casos, en la recogida y transporte de los residuos y su posterior depósito en un vertedero. Esta situación está haciendo que proliferen los vertederos descontrolados que también están amenazando el desarrollo sostenible y los recursos naturales en todo el país.

El grado de ejercicio del resto de las competencias propias de los municipios que figuran en el artículo 68 es muy similar. De hecho hay servicios, como los de farmacias municipales populares o la obligación de contar con bibliotecas públicas, que sencillamente no se prestan por parte de muchas municipalidades. Aparte de que, como ya se ha señalado, el Organismo Ejecutivo sigue ejercitando competencias que legalmente pertenecen a los municipios (por ejemplo, la gestión de la educación pre-primaria y primaria y los programas de alfabetización y educación bilingüe) y renunciando a desarrollar otras que le pertenecen, obligando a los municipios a prestar servicios que legalmente no le corresponden y a los que tienen que hacer frente con sus escasos recursos.

Son varios los factores que impiden a los municipios ejercitar correctamente sus propias competencias.

a) Su insuficiente dotación financiera. Con los ingresos que los municipios reciben a través del denominado situado constitucional y de la recaudación de sus propios tributos no se pueden financiar los servicios locales que tienen la obligación de prestar. Parece claro que el porcentaje del 10% de los ingresos del Estado resulta en la actualidad insuficiente, sobre todo si se tienen en cuenta las limitaciones en el gasto que establece el artículo 257. Además, hay que señalar que los criterios que establece el artículo 119 del CM para el reparto de este situado constitucional entre las municipalidades son contradictorios entre sí, lo que hace que no haya regularidad en los ingresos municipales. Estimular la recaudación de los ingresos constituye, por tanto, una pieza esencial en el fortalecimiento municipal. Lo que ocurre es que la recaudación municipal se enfrenta a

una serie de obstáculos. Es una realidad que fuera de las áreas urbanas no existe una cultura general sobre el pago de los impuestos y la dificultad en la recaudación es mayor debido a la situación de pobreza de muchos de sus habitantes. Además, la capacidad recaudatoria que tienen los municipios es muy reducida porque la regulación de sus tributos se encuentra totalmente desfasada. También hay que señalar la existencia de una doctrina de la Corte de Constitucionalidad excesivamente estricta sobre el principio de legalidad tributaria, lo que provoca la anulación de muchas ordenanzas fiscales. Una buena prueba de esta situación la constituye la sentencia de 13 de agosto de 2003, recaído en los asuntos acumulados 541-2002 y 953-2002.

b) La falta de capacitación de los empleados municipales. No existe en la actualidad en Guatemala un sistema uniforme de capacitación para los empleados municipales. Esto hace que la oferta sea muy heterogénea, con la participación de muchas instituciones públicas y un contenido formativo falto de homologación. De la importancia que tiene esta cuestión da prueba el hecho de que en el Acuerdo de Paz sobre aspectos económicos y situación agraria se incorpora el compromiso del Organismo Ejecutivo de «establecer y ejecutar a breve plazo, en concertación con la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM), un programa de capacitación municipal que sirva de marco para los esfuerzos nacionales y la cooperación internacional en la materia. Dicho programa enfatizará la formación de un personal municipal especializado en la ejecución de las nuevas tareas que correspondan al municipio como resultado del proceso de descentralización, con énfasis en las tareas de ordenamiento territorial, catastro, planificación municipal, administración financiera, gestión de proyectos y capacitación de las organizaciones locales para que puedan participar efectivamente en la resolución de sus necesidades».

Para cumplir este objetivo se creó la denominada RENICAM (Red Nacional de Instituciones de Capacitación para el Fortalecimiento Municipal), en la que participan las instituciones con competencias en materia de capacitación como son la ANAM (que preside la red), INFOM (que desempeña la Secretaría), AGAAI, INAP, SCEP, SEGEPLAN, COPRE y la CGC. El objetivo de esta red es el de aprobar de manera consensuada un Plan Nacional de Capacitación Municipal (el llamado PLANACAM) que aglutine todos los esfuerzos formativos que hasta ahora se estaban prestando de una manera dispersa.

c) La falta de delimitación de los distritos municipales. La mayoría de las municipalidades guatemaltecas no tienen delimitado su territorio. Esta situación crea una gran inseguridad jurídica en la actividad habitual del municipio, por ejemplo, en relación con el cobro de tributos, la expedición de licencias urbanísticas o el ejercicio de las funciones por parte del juez de asuntos municipales. Además, existe una enorme conflictividad entre los municipios en relación con el ámbito de sus propios distritos.

#### *2.2.4. Ausencia de mecanismos de garantía para los ciudadanos del disfrute de los servicios locales básicos*

Junto a la perspectiva pública de las competencias que les corresponde a los municipios, hay que tener en cuenta el lado humano que representa la exigencia de los ciudadanos de contar, al menos, con los servicios locales básicos. Desgraciadamente, desde el punto de vista jurídico no existen mecanismos que garanticen que los ciudadanos puedan conseguir que sus municipalidades les presten de manera efectiva los servicios de su competencia. Y es que,

aunque el artículo 17 del CM en su apartado I establezca que los vecinos tienen derecho a «solicitar la prestación, y en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público municipal» y el artículo 68 establezca taxativamente la obligación de cumplir con sus competencias propias, su regulación posterior deja sin efecto estas previsiones legales. Así, en el artículo 33 del CM se señala que el ejercicio de sus competencias por parte del concejo municipal se hará «conforme a la disponibilidad de recursos», es decir, solo cuando disponga de cobertura financiera. Por ello, aunque unos vecinos decidieran impugnar judicialmente —lo que ya de por sí es algo muy excepcional en Guatemala dado su elevado coste económico— un presupuesto municipal por no atender la prestación de unos servicios locales obligatorios, el órgano judicial competente se vería obligado a desestimar el recurso si la municipalidad demuestra que carece de suficientes recursos. Al margen de una eventual impugnación judicial, no hay ninguna otra vía administrativa para garantizar que el servicio se vaya a prestar, si bien es cierto que el artículo 69 del CM prevé la posibilidad de que los municipios puedan solicitar al Gobierno Central u otras dependencias que les presten «en coordinación con los planes, programas y proyectos de desarrollo municipal, [...] servicios locales». Ni el municipio está obligado a solicitar este apoyo cuando no puede prestar sus servicios ni, por otra parte, la Administración del Estado tiene necesariamente que atender este requerimiento.

La única previsión que existe en el CM, que también figuraba en el anterior (art. 36), es la contenida en su artículo 78, que dispone que «si el servicio fuere prestado por la municipalidad, sus dependencias administrativas, unidades de servicio y sus empresas, al ser denunciadas las deficiencias o irregularidades que se le atribuyan, el alcalde o el Concejo Municipal, según sea el caso, quedan obligados a comprobarlas y resolverlas, adoptando las medidas que sean necesarias». Lo que no deja de ser una fórmula retórica por cuanto las medidas que se puedan adoptar van a estar condicionadas necesariamente por los recursos de los que disponga la municipalidad.

### *2.2.5. Inestabilidad laboral de los empleados municipales*

La inestabilidad laboral que los empleados municipales tienen en Guatemala constituye un serio obstáculo para el fortalecimiento municipal. Es una realidad que los trabajadores pueden ser removidos casi con total libertad por los concejos municipales, lo que provoca que se puedan producir una descapitalización humana en los municipios, sobre todo cuando se produce un cambio en el equipo de gobierno y, además, supone un despilfarro de los recursos que se hayan podido invertir en la formación de sus empleados despedidos. Y ello a pesar de que el artículo 93 del CM obliga a los municipios a «establecer un procedimiento de oposición para el otorgamiento de puestos, e instituir la carrera administrativa, debiéndose garantizar las normas adecuadas de disciplina y recibir justas prestaciones económicas y sociales, así como, estar garantizados contra sanciones o despidos que no tengan fundamento legal, de conformidad con la Ley de Servicio Municipal». Se trata de un precepto que no se ha hecho efectivo por regla general en los municipios guatemaltecos.

Esta inestabilidad laboral se ve favorecida por tres circunstancias concurrentes: por un lado, el hecho de que está extendida —en la política guatemalteca en general y en la local en particular— la idea de que los puestos de trabajo dentro de la Administración están a disposición de las autoridades, que pueden contratar y despedir libremente a los empleados. A esta primera razón hay que sumarle la debilidad jurídica que tiene la Ley de Servicio Municipal aprobada por el Decreto número 1-87 de 8 de enero, que permite en su artículo

19e que se califique como puestos asignados a personal de confianza los que establezca su propio Reglamento de Personal. La consecuencia jurídica es que, como señala este mismo precepto, «los trabajadores que ocupen puestos de confianza o de libre nombramiento y remoción no están sujetos a las disposiciones de esta ley en lo que corresponde a las materias de nombramiento y despido». Es decir, que este personal puede ser despedido libremente sin tener que acreditar ni siquiera una causa justificada. Por último hay que destacar la indeterminación que el CM presenta en relación con la titulación y capacitación que se exige a los empleados que vayan a ocupar los puestos de funcionarios municipales. La ley no exige ninguna titulación específica para ser secretario municipal, coordinador de la OMP o director de AFIM, sino que únicamente se tenga una aptitud o una cualificación adecuada. Solo lo exige para ocupar el cargo de juez de asuntos municipales (art. 164 CM) y para los de tesorero municipal y auditor interno (arts. 86 y 88). La indeterminación de estos requisitos hace que los concejos municipales gocen de una gran libertad a la hora de nombrar a quienes vayan a ocupar estos cargos. Tampoco se exige la acreditación de ninguna capacitación para el puesto que se vaya a desempeñar, con lo que se puede excluir de la selección a candidatos que cuentan con una sólida formación en la gestión administrativa municipal.

Por último, un grave problema que incide en la falta de cualificación de las municipalidades es la inexistencia de fondos documentales en los municipios debido a que los servidores públicos los llevan consigo cuando son despedidos. Todo el material que se entrega con ocasión de las capacitaciones, o que se remite para servir de guía en el desempeño de las funciones de los municipios, se retira con los cambios de gobierno municipal, siendo preciso empezar de nuevo cada vez y dotar repetidamente de los mismos materiales documentales a los funcionarios municipales para que puedan desempeñar sus tareas.

### *2.2.6. Insuficiente integración de la población indígena en la vida municipal*

Destaca asimismo en la realidad municipal de Guatemala la presencia de un alto índice de población indígena (alrededor del 58% de la población total, alcanzando el 90%, incluso el 100%, en algunos municipios). El CM de 2002 hizo un esfuerzo por incorporar la realidad multiétnica que tiene Guatemala en su propia regulación; de este modo se reconoció la existencia de comunidades indígenas con un derecho consuetudinario propio y con unas organizaciones sociales. También en el Sistema de Consejos de Desarrollo se prevé como obligatoria la figura de los consejos asesores indígenas en aquellas poblaciones donde haya comunidades indígenas.

Además, estas comunidades indígenas tienen una estructura jurídica e institucional que no puede ser omitida y que obliga a considerar la coordinación de sistemas como un elemento significativo en cualquier proceso de fortalecimiento municipal. Los ejes para establecer pautas de coordinación entre el derecho indígena y el estatal deben resolver, entre otros, temas como el establecimiento de criterios y reglas para definir y resolver los conflictos de competencia (material, territorial, personal, y temporal entre ambos sistemas); mecanismos para el respeto de actos jurídicos del derecho indígena; mecanismos para el respeto de decisiones jurisdiccionales de la justicia indígena; remisión de casos o situaciones al derecho indígena; fortalecimiento de autoridades indígenas y pautas de relación con autoridades estatales; mecanismos de colaboración y apoyo entre sistemas.

Sin embargo, los resultados han sido muy pobres: son pocas las alcaldías indígenas que funcionan como tal en Guatemala y es en la población indígena donde se produce un por-



centaje más alto de abstención. La cuestión desborda con mucho el ámbito de lo local; la falta de integración política, social y cultural de Guatemala constituye una tarea pendiente de gran trascendencia.

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

En relación con el ordenamiento territorial se da una situación realmente curiosa: se trata de una cuestión que está expresamente recogida en el ordenamiento jurídico guatemalteco y que se ha incorporado a las agendas de varias dependencias del organismo ejecutivo; sin embargo, es una función que se encuentra inédita, porque hasta la fecha no se ha puesto en práctica.

En efecto, en la propia Constitución se hacen referencia expresa al ordenamiento territorial. Así, se establece que el CONADUR «tendrá a su cargo la formulación de las políticas de desarrollo urbano y rural, así como la de ordenamiento territorial». Por su parte, el artículo 253 incluye el ordenamiento territorial dentro de las funciones que inexorablemente corresponden a los municipios.

Estas dos previsiones constitucionales cuentan con un destacado desarrollo legislativo. La primera función que el artículo 6 de la LCDUR atribuye al CONADUR es precisamente la de «formular políticas de desarrollo urbano y rural y ordenamiento territorial». Aunque el artículo 68 del CM, erróneamente, no incluye el ordenamiento territorial dentro de las competencias municipales propias, su artículo 35 en su apartado b contempla entre las funciones del concejo municipal «el ordenamiento territorial y control urbanístico de la circunscripción municipal». El capítulo II de su título VII se dedica al ordenamiento territorial y desarrollo integral (arts. 142 a 149).

Aparte de estas dos importantes previsiones legales, hay que mencionar otras leyes que también contienen una cierta regulación de esta cuestión: en la Ley Preliminar de Urbanismo aprobada por el Decreto Presidencial número 583 de 29 de febrero de 1956 se crea la figura del plan regulador que se define como «el conjunto de recomendaciones, formuladas con base en el análisis de las necesidades y recursos de una ciudad, que proporcionan un programa para guiar el desarrollo urbano con el máximo de eficiencia y en la forma más conveniente para la comunidad» (art. 1 c). Este plan regulador era obligatorio, según su artículo 9, para todas «las municipalidades de las cabeceras departamentales y de las poblaciones de más de 10.000 habitantes» que tenían que tenerlos aprobados a los tres años de la promulgación de la Ley. Para el resto de las municipalidades se aplicará la Ley «de acuerdo con las necesidades y circunstancias especiales de cada una de ellas que se presenten en sus jurisdicciones». Más recientemente la Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos aprobada por el Decreto número 120-96 del Congreso de la República, de 21 de Noviembre de 1996, le dedica el capítulo II de su título III al ordenamiento territorial (arts. 12 a 14). Incluso el Código de Salud contiene algunos preceptos sobre las condiciones de seguridad e higiene que deben tener los asentamientos humanos que son vinculantes para el ordenamiento territorial (arts. 109 a 112).

El Organismo Ejecutivo se ha hecho eco del ordenamiento territorial en los últimos años. SEGEPLAN está impulsando lo que denomina la Estrategia de Regionalización y Desarrollo urbano (ERDU) a través de lo que bautiza como Sistema Nacional de Planificación Estratégica Territorial (SINPET). De forma paralela, el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales apuesta por el ordenamiento territorial como una vía para coordinar administrativamente la gestión del medio ambiente. La propia SCEP la tiene en cuenta en la Política Nacional de Descentralización al señalar, en el último inciso de su punto 3, que «el Gobierno de la

República asume el compromiso de impulsar, a través de la implementación de esta política, la integración y el funcionamiento del Consejo Nacional de Desarrollo para que a la brevedad, formule la política nacional de desarrollo urbano y rural y la de ordenamiento territorial». Lo que sucede es que estas medidas al ordenamiento territorial se están llevando a cabo sin coordinación alguna, lo que constituye un riesgo para el futuro de esta política.

La necesidad de este ordenamiento territorial también se está haciendo presente a nivel municipal para frenar el caos urbanístico que existe en la mayoría de las ciudades de Guatemala. En la actualidad la municipalidad de la Ciudad de Guatemala tiene en un grado muy avanzado de desarrollo su primer Plan de Ordenamiento Territorial. La propia ANAN, en el documento base titulado *Hacia la suscripción del Pacto Nacional por el Desarrollo Local* que elaboró en mayo de 2006, apuesta con claridad por el ordenamiento territorial al señalar en su punto 3.2, relativo al fortalecimiento municipal, que para alcanzar el desarrollo del país «se deben promover un sistema nacional de planificación que incluya como factores fundamentales los insumos “desde abajo” de Planes de Desarrollo Municipal, de Ordenamiento Territorial, así como planes del uso sostenido y sustentable de los recursos naturales. A través de este sistema nacional se podrán ir construyendo las visiones estratégicas y los consensos necesarios que exigen los grandes desafíos del desarrollo nacional ante entornos económicos cada vez más abiertos y competitivos».

La dificultad que existe es que no hay un acuerdo sobre el verdadero alcance de las políticas de ordenamiento territorial, ni siquiera dentro del organismo ejecutivo. Además, el marco legal que existe, aparte de fragmentario, es insuficiente. No sirve para dar cobertura a un proceso de la envergadura que supone la planificación territorial.

### **3. DELIMITACIÓN DEL MARCO COMPETENCIAL Y DE LOS ROLES DE LAS INSTITUCIONES DENTRO DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS EN GUATEMALA**

#### **3.1. La estructura del organismo ejecutivo. diferentes roles de la administración del estado en Guatemala**

##### *3.1.1. Situación del Organismo Ejecutivo en Guatemala*

De conformidad con el artículo 182 de la CPR, «el Presidente de la República, juntamente con el Vicepresidente y demás funcionarios dependientes integran el Organismo Ejecutivo».

La LOE, en su artículo 5, especifica que «integran el Organismo Ejecutivo los Ministerios, Secretarías de la Presidencia, dependencias, gobernaciones departamentales y órganos que administrativa o jerárquicamente dependen de la Presidencia de la República» y que «también forman parte del Organismo Ejecutivo las Comisiones Temporales, los Comités Temporales de la Presidencia y los Gabinetes Específicos».

Para la toma de decisiones funcionan actualmente, además del Consejo de Ministros o Gabinete General, en el cual participan numerosos funcionarios que no tienen el cargo de ministro de Estado, cinco gabinetes específicos: económico, social, de desarrollo rural, de seguridad y de turismo. En el año 2000, mediante Acuerdo Gubernativo n.º 93-2000, se creó el Gabinete de Descentralización, que no funciona en la actualidad.

Adicionalmente al organismo ejecutivo hay que tener en cuenta la existencia de 49 entidades autónomas y descentralizadas (ONSEC, 2003), de las cuales algunas solamente tienen existencia formal<sup>5</sup>. De las entidades autónomas y descentralizadas, 10 son de creación constitucional. El Organismo Ejecutivo tiene un mediano o alto grado de ingerencia en el funcionamiento de 29 de estas entidades, ya sea porque le corresponde el nombramiento del presidente de su junta directiva o de su autoridad administrativa superior, o porque la mayoría de sus integrantes son ministros de Estado.<sup>6</sup>

A lo anterior se agrega la confusión que emana de las mismas leyes, pues no siempre está claro si se trata de una entidad autónoma y descentralizada. Aparte de que algunas instituciones establecidas antes de 1985, como el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), son definidas como semiautónomas, hay casos recientes en los cuales la naturaleza de la entidad es difusa. Por ejemplo, el Consejo Nacional de Áreas (CONAP) posee personalidad jurídica, depende directamente de la presidencia de la República y tiene autonomía funcional (Decreto n.º 4-89); y la Superintendencia de Telecomunicaciones (SIT) es definida como un «órgano eminentemente técnico del CIV» que tiene independencia funcional (Decreto n.º 94-96)<sup>7</sup>.

La presidencia de la República también ejerce influencia considerable en dos órganos que tienen funciones de control jurídico administrativo y son formalmente independientes: el Ministerio Público y la Procuraduría General de la Nación. En sentido contrario, el Banco de Guatemala y la Superintendencia de Bancos han logrado en los últimos años un alto grado de autonomía real en sus procesos de toma de decisiones.

Llegados a este punto, y a pesar de la apariencia que ofrezcan los datos expuestos, se puede afirmar que el Estado guatemalteco es pequeño y débil, con insuficiente capacidad para cumplir con los deberes señalados en el artículo 2 de la CPR de «garantizarle a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona». Esta debilidad e insuficiente capacidad están determinadas, además, por sus limitados ingresos, que para el presente año se estiman en el 10% del PIB.

El análisis de la composición del Organismo Ejecutivo permite concluir que se trata de una estructura hipertrofiada y compleja que cuenta con un número desproporcionado de dependencias y órganos cuyas funciones o ámbitos de actuación frecuentemente se traslapan o superponen, provocando conflictos políticos entre los titulares de las dependencias y dificultando los procesos de planificación, toma de decisiones y ejecución. Un ejemplo de esta situación es la creación, dentro de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria (Decreto n.º 32-2005), de la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia de la República, pero sin modificar las funciones del MAGA, a quien corresponde, de acuerdo con la literal h del artículo 29 de la Ley del Organismo Ejecutivo, «desarrollar mecanismos y procedimientos que contribuyan a la seguridad alimentaria de la población» y que mantiene en funcionamiento un Viceministerio de Seguridad Alimentaria y Nutricional. En parecidos términos podemos referirnos a la diversidad de entidades que tienen encomendada la conservación de caminos y carreteras, o a la variedad de organismos que tienen asignada la protección del medio ambiente y los recursos naturales. Los ejemplos, en este sentido, son interminables.

Aun así, lo más preocupante en esta situación es que esta hipertrofia e inflación organizativa se ha reproducido, *mutatis mutandi*, en el proceso de descentralización y fortalecimiento municipal iniciado en Guatemala, estableciéndose una situación desmedida en la que los

esfuerzos y las iniciativas descentralizadoras se ven duplicadas, cuando no neutralizadas, por las diferentes agencias públicas. Es difícil, en cualquier caso, poder llevar a cabo un proceso de descentralización en la situación aquí descrita. Esto se debe a que no están bien definidos los roles de las entidades encargadas del proceso, no se conoce la ubicación competencial de las materias objeto de descentralización y, finalmente, no se dan las circunstancias materiales, financieras y políticas para que los municipios puedan colaborar en este proceso.

### *3.1.2. Instituciones vinculadas al proceso de descentralización y fortalecimiento municipal. Descripción y comentarios críticos*

#### **a. Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP)**

El artículo 11 de la LOE asigna a la SCEP las siguientes funciones:

- a) Colaborar con el presidente de la República en la coordinación del sistema nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y el Sistema de Consejos Regionales y Departamentales, así como en la formulación de las políticas de desarrollo urbano y rural.
- b) Dar seguimiento, para garantizar su ejecución, a proyectos prioritarios que le encomiende el presidente de la República.
- c) Ejercer la dirección ejecutiva del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural y el Sistema de Consejos Regionales y Departamentales, a efecto de coordinar la ejecución de proyectos y políticas aprobadas por este.
- d) Ejercer la coordinación de las unidades ejecutoras a su cargo, así como velar por la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los proyectos de desarrollo y otros que le asigne el presidente de la República.

La SCEP es la única secretaría de la presidencia que puede ejercer funciones de ejecución de programas, proyectos u otras funciones a cargo de ministerios u otras instituciones de gobierno (artículo 8 de la LOE). Actualmente ejecuta los programas y proyectos siguientes:

- Proyecto de Desarrollo Integral de Comunidades Rurales (DICOR), que construye caminos de acceso, acueductos, vivienda mínima y letrinización, con Q177, 5 millones asignados para 2006.
- Asentamientos humanos, a cargo de la Dirección de Asentamientos Humanos y Vivienda (DAHVI), con una asignación de Q4,8 millones para 2006, destinados a proyectos de drenajes sanitarios, vías urbanas, canchas deportivas y construcción de escuelas.
- Programa de Combate a la Pobreza Urbana, que contempla proyectos de desarrollo urbano y de construcción y mejora de caminos y agua potable, con Q39,5 millones para 2006.
- Convoyes regionales, dedicados a la apertura y mantenimiento de caminos de acceso, Q20,3 millones.
- Programa de Apoyo Comunitario Urbano y Rural (PACUR): tiene asignados Q262,2 millones para 2006, de Q400 millones aprobados originalmente. Ha sido objeto de fuertes críticas, debido a que permite la ingerencia de diputados al Congreso en la identificación de los proyectos a financiar y en la selección de los ejecutores.

Corresponde a la SCEP, de conformidad con el artículo 27 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, proporcionar el apoyo administrativo para el funcionamiento del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural.

En el artículo 2 del Reglamento de la LGD, la SCEP fue designada como el «órgano responsable de la programación, dirección y supervisión de ejecución de la descentralización del

Organismo Ejecutivo», con la denominación de «autoridad responsable». Asimismo, mediante el acuerdo gubernativo n.º 296-2004 de 23 de septiembre de 2004, fue establecida dentro de la SCEP la Subsecretaría para la descentralización; y en mayo de 2005 el presidente de la República presentó la Política Nacional de Descentralización (PND), que fue aprobada en junio de 2004.

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

Creado en 1957 mediante Decreto número 1.132 con el propósito de «promover el progreso de los municipios dando asistencia técnica y financiera a las municipalidades, en la realización de programas básicos de obras y servicios públicos, en la explotación racional de los bienes y empresas municipales, en la organización de la hacienda y administración municipal y, en general, en el desarrollo de la economía de los municipios» (art. 1 de la Ley Orgánica). En concreto, el artículo 4º de la Ley Orgánica establece 3 áreas de asistencia: técnica, financiera y administrativa.

Su junta directiva está integrada por tres directores titulares y tres suplentes, designados por el presidente de la República, la Junta Monetaria y la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM). No hay que olvidar que en la época que surgió el INFOM, la Constitución entonces vigente (emitida en 1956) otorgaba a los municipios una autonomía limitada y sometida, en su caso, a la Administración Central.

El Código Municipal vigente hasta 1988 contemplaba cuatro categorías de municipalidades, estableciendo un régimen de tutela en función de la categoría, cuyo ejercicio correspondía al INFOM. Por ejemplo, las municipalidades de cuarta categoría (con una población inferior a 5.000 habitantes) estaban obligadas a solicitar la asesoría del instituto para establecer y regular los servicios públicos, fijar tasas por servicios municipales, emitir reglamentos, elaborar sus presupuestos, suscribir contratos para establecer servicios o construir obras. La tutela ejercida a lo largo de casi 30 años sobre la gran mayoría de municipios del país (la única excepción era prácticamente la Municipalidad de Guatemala) determinó una cultura institucional que tiende a ver a los municipios como entidades que no tienen capacidad para administrarse de manera autónoma.

Además de la asistencia financiera a las municipalidades, mediante préstamos otorgados con recursos de su fondo patrimonial, el INFOM ejecuta programas financiados en su mayor parte con recursos provenientes de préstamos y donaciones externas.

#### **c. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN)**

Fue fundada en 1955, con el nombre de Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica, con la finalidad de planificar las actividades del sector público, en particular las correspondientes al Gobierno Central. Su labor se concretaba especialmente mediante la elaboración de planes de desarrollo económico y social de carácter quinquenal, el primero de los cuales fue el Plan de Desarrollo Económico 1955-1960. En 1997 se le cambió el nombre por el actual de Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República.

En el artículo 14 de la LOE se señalan sus funciones, siendo la más relevante la indicada en la literal m, relativa a «realizar las funciones y atribuciones que la Constitución Política atribuye al Órgano de Planificación del Estado y las que al mismo o a la Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica atribuyan otras leyes».

Entre las otras funciones asignadas a la SEGEPLAN, destacan las siguientes:

- a) Coadyuvar a la formulación de la política general del Gobierno y evaluar su ejecución.

- b) Diseñar, coordinar y monitorear el Sistema Nacional de Proyectos de Inversión Pública y el Sistema Nacional de Financiamiento a la reinversión.
- c) Integrar y armonizar los anteproyectos de planes sectoriales recibidos de los ministerios y otras entidades estatales con los anteproyectos remitidos por los consejos de desarrollo regionales y departamentales.
- d) Preparar conjuntamente con el Ministerio de Finanzas Públicas, de acuerdo con la política general del Gobierno y en consulta con los demás ministerios de Estado, el anteproyecto de presupuesto de inversión anual y multianual.
- e) Coordinar el proceso de planificación y programación de inversión pública a nivel sectorial, público y territorial.

A la SEGEPLAN le corresponde, de conformidad con el artículo 27 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto n.º 11-2002), proporcionar al Sistema de Consejos de Desarrollo el apoyo técnico para la formulación de políticas, planes y programas presupuestarios.

La SEGEPLAN actualmente promueve la implementación del Sistema de Planificación Estratégica Territorial (SIMPET). Sin embargo, en los documentos y presentaciones que se han divulgado, no se menciona la coordinación con el MAGA y el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales a quienes, de conformidad con el artículo 29 de la LOE, les corresponde definir conjuntamente la política de ordenamiento territorial y de utilización de tierras nacionales y promover la administración descentralizada de la ejecución de esta política. Cabe señalar asimismo que esta disposición de la LOE omite referencias al mandato constitucional contenido en el artículo 225, según el cual corresponde al Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural la formulación de la política de ordenamiento territorial.

#### **d. Comisión Presidencial para la Reforma, Modernización y Fortalecimiento del Estado y de sus entidades descentralizadas (COPRE)**

Creada por Acuerdo Gubernativo n.º 346-2004. Cuenta con las siguientes áreas de actuación:

- a) Propuestas de reforma: elaboración de anteproyectos de Ley de Contrataciones del Estado, Ley de Servicio Civil y Ley de Servicio Municipal, que ya fueron trasladados al Congreso de la República.
- b) Sistema de deslegislación institucional, orientado a derogar leyes obsoletas, en desuso o que debieron tener vigencia temporal.
- c) Gobierno electrónico. Herramienta basada en las tecnologías de información y de comunicaciones para renovar la forma en la que el Gobierno administra, provee servicios y rinde cuentas a los ciudadanos y sus instituciones.
- d) Municipios modelo: proyecto que se ejecuta con tres municipios (San Juan Chamelco, San Juan Comalapa y San Juan la Laguna) orientado a la modernización de la gestión municipal, la apertura de espacios de participación y el desarrollo económico local.

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

El INAP fue creado en junio de 1980, por Decreto n.º 25-80, como entidad «estatal, descentralizada, semiautónoma, no lucrativa». Es definido como «el órgano técnico de la Administración Pública, responsable de generar y lograr que se ejecute un proceso permanente de desarrollo administrativo orientado a mejorar las capacidades de las instituciones del Estado».

La Agenda Formativa de 2006 incluye cuatro componentes en el área de formación: la Maestría en Administración Pública, que desde 1982 tiene reconocimiento académico de la USAC; la Gerencia Pública (diplomado en G. P. y carrera técnica corta en administración financiera municipal); Gerencia Social y Diplomados institucionales, que incluye un diplomado en gestión municipal, ejecutado en coordinación con la SCEP, ANAM e INFOM; y otro en gestión territorial y población, coordinado con la SEGEPLAN.

En 2005 se creó dentro del INAP la Escuela de Gobierno y Gestión Pública, que tiene como grupo objetivo a directores y subdirectores generales, gerentes y subgerentes de entidades públicas y otros similares.

El 25 de abril de 2006 fue creado el Centro de Estudios y Formación Municipal, que tiene como objetivo capacitar a los funcionarios de la Administración Pública municipal en la ejecución de las nuevas tareas que corresponden a los municipios como resultado del proceso de descentralización. Tiene un consejo consultivo integrado por INAP y ANAM y como coejecutores figuran SCEP, SEGEPLAN, INFOM y la CGC.

#### **f. Contraloría General de Cuentas (CGC)**

De acuerdo con el artículo 232 de la, CPR la *Contraloría General de Cuentas (CGC)* «es una institución técnica descentralizada, con funciones fiscalizadoras de los ingresos, egresos y en general de todo interés hacendario de los organismos del Estado, los municipios, entidades centralizadas y autónomas, así como de cualquier persona que reciba fondos del Estado o haya colectas públicas».

El 14 de mayo de 2002 fue emitida la Ley Orgánica de la *Contraloría General de Cuentas*, en sustitución de la ley que databa de 1956. El principal objetivo de la ley es sustituir el antiguo sistema de glosa, centrado en la verificación del cumplimiento de requisitos formales, por un sistema integral de auditoría que realice el examen y evaluación de las actividades administrativas, financieras y de gestión de las entidades públicas. Para ello la CGC se estructura en dos áreas: *Subcontraloría* de Probidad y *Subcontraloría* de Calidad del Gasto Público.

Entre sus atribuciones, desarrolladas en el artículo 4 de la ley, destacan las siguientes:

- Efectuar el examen de operaciones y transacciones financiero-administrativas a través de la práctica de auditorías con enfoque integral.
- Normar el control interno institucional y la gestión de las unidades de auditoría interna.
- Evaluar los resultados de la gestión de los entes sujetos a fiscalización bajo los criterios de probidad, eficacia, eficiencia, transparencia, economía y equidad.
- Auditar, emitir dictamen y rendir informe de los estados financieros, ejecución y liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado y los de las entidades autónomas y descentralizadas, enviando los informes correspondientes al Congreso de la República dentro del plazo constitucional.
- Promover de oficio y ser parte actora de los Juicios de Cuentas.

A cuatro años de vigencia de la nueva ley se observa un mejoramiento cualitativo de la labor de la CGC, con el abandono lento pero progresivo de la práctica de la glosa y la implementación del nuevo sistema previsto en la ley mediante, por ejemplo, la auditoría de presupuestos. Se está otorgando asimismo una gran importancia al tema de la capacitación.

El principal problema que se confronta es la diversidad de criterios de interpretación y aplicación de las normas por parte de los auditores, que provoca confusión e incertidumbre en las entidades sujetas a fiscalización. Por ello se ha señalado la conveniencia de elaborar

manuales de auditoría gubernamental para lograr una mayor homogeneidad en los procesos y en la interpretación.

#### **g. Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres de origen natural o provocado (CONRED)**

Establecida por Decreto del Congreso n.º 109-96 de 1996, tiene como propósito «prevenir, mitigar, atender y participar en la rehabilitación y reconstrucción por los daños derivados de los efectos de los desastres». El órgano superior de la CONRED es el Consejo Nacional, integrado por representantes de 6 ministerios y coordinado por el ministro de la Defensa. La coordinadora se estructura en 4 niveles: nacional, departamental (presidido por el respectivo gobernador departamental), municipal (presidido por el alcalde de cada municipio) y local (presidido por el alcalde auxiliar de cada comunidad).

Establece a todas las entidades públicas la obligación de participar en todas aquellas acciones que se anticipen a la ocurrencia y atiendan los efectos de los desastres.

#### **h. Fondos sociales**

Los fondos sociales surgen en América Latina en la década de los años ochenta del pasado siglo impulsados por las instituciones financieras internacionales como instrumentos de carácter temporal, en tanto se concretaban los procesos de reforma del Estado que dotarían de efectiva capacidad de ejecución a los ministerios y otras instituciones permanentes, dentro de la estrategia de medidas compensatorias para atenuar los negativos impactos de los procesos de ajuste estructural.

Los fondos sociales, establecidos a partir del modelo del fondo boliviano creado en 1987, tendrían tres características que asegurarían una mayor capacidad de atender las demandas de los sectores menos favorecidos, especialmente rurales: agilidad, transparencia y autonomía. Sin embargo estas características, salvo la de la agilidad en cuanto a la ejecución de proyectos, no han sido una constante en el manejo de los fondos creados por el Estado guatemalteco.

A partir de la creación del Fondo Nacional para la Paz en 1991, se crearon en Guatemala alrededor de 10 fondos, todos ellos mediante acuerdos gubernativos con excepción del Fondo de Inversión Social (FIS), aun cuando la mayoría no pasó de ser una asignación presupuestaria administrada mediante la figura del fideicomiso.

Los fondos sociales se convirtieron en uno de los más importantes instrumentos de la inversión pública. Entre 1998 y 2002 manejaron, en promedio, el 27% del total de recursos de inversión social del Gobierno Central.<sup>8</sup> Los fondos más importantes son el FONAPAZ, FIS, el Aporte a los Consejos Departamentales de Desarrollo y el Fondo Guatemalteco para la Vivienda (FOGUAVI).

En una propuesta presentada en 2001 por las instituciones financieras BID, BM y KFW de Alemania al Congreso de la República, se señalaban cuatro problemas en el funcionamiento de los fondos, especialmente FIS y FONAPAZ:

- Duplicación de esfuerzos y uso ineficiente de recursos del Estado.
- Comunidades confundidas y sin participación sistemática.
- Falta de vinculación con los ministerios e insuficiente relación con las municipalidades.
- Énfasis en la construcción de obras con poca atención al mantenimiento y calidad de los servicios.



Adicionalmente, en la ya citada *Guía para las Comisiones Departamentales* se señalan otros problemas:

- Alto grado de discrecionalidad y arbitrariedad en la priorización de las inversiones.
- Poca transparencia en la definición de los costos de los proyectos y en los mecanismos y procedimientos de adjudicación de contratos.
- Inadecuada calidad y mantenimiento de algunas obras.
- Poco o ningún respeto a las directrices y lineamientos ministeriales.
- Altos costos de operación.
- Inexistencia de mecanismos para lograr sinergias entre fondos.

Lo anterior evidencia que las tres características que justificaban la creación de los fondos estuvieron lejos de ser alcanzadas, pues no funcionan como entidades autónomas (se les ha acusado de ser las «*cajas chicas*» de los presidentes), ni con transparencia y el costo de la agilidad en la ejecución de proyectos es la duplicación de esfuerzos, la falta de articulación con las inversiones municipales y la mala calidad de muchas obras.

En el inicio de un proceso que podría llegar a la unificación de los fondos o a su especialización temática o geográfica, en octubre de 2004 fue creada, por Acuerdo Gubernativo n.º 332-2004, la Comisión Nacional de Coordinación de los Fondos Sociales, con carácter temporal y como una instancia dependiente de la presidencia de la República, con «la responsabilidad de recibir, procesar y ejecutar de manera coordinada las inversiones sociales orientadas por las políticas emanadas del Gabinete Social y/o de los ministerios sectoriales».

La base del proceso la constituye, en cada departamento, la Comisión Departamental de Coordinación de los Fondos Sociales, encabezada por el presidente del CODEDE e integrada únicamente por representantes de entidades públicas, a pesar de que son creadas con el carácter de comisiones de trabajo del respectivo CODEDE. En consecuencia, no se cumple a rajatabla con el mandato establecido en el artículo 29 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, el cual señala que «los recursos de los fondos sociales se asignarán con base en las políticas, planes y programas priorizados por el Sistema de Consejos de Desarrollo», en los consejos de los distintos niveles.

Aparte de los tres fondos que se mencionan a continuación funcionan otros, como el Fondo de Tierras (FONTIERRA)<sup>9</sup>, establecido para facilitar el acceso a la tierra a campesinos que carecen de ella mediante mecanismos de mercado, con Q180,3 millones asignados en 2006; FODIGUA, Q20 millones; y el Fondo Nacional para la Reactivación de la Actividad Agropecuaria (FONAGRO)<sup>10</sup> perteneciente al MAGA, con una asignación de Q26,9 millones.

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

El FIS fue creado en 1993 por Decreto n.º 13-93 como entidad descentralizada y autónoma, con el objetivo de invertir en «actividades que mejoren el nivel de vida y las condiciones socioeconómicas exclusivamente de los sectores en situación de pobreza y pobreza extrema del área rural del país» (artículo 2 de su ley de creación), pudiendo atender programas y proyectos que serán ejecutados por los grupos beneficiarios o por las entidades que ellos designen en áreas como: salud y nutrición; educación, especialmente en las etapas iniciales de formación; entrenamiento orientado al trabajo productivo; proyectos productivos; infraestructura social y apoyo para el mejoramiento de la calidad de vida de la población; actividades que protejan el medio ambiente.

Entre las áreas de trabajo para el presente año figuran: construcción de puestos de salud, letrinización, farmacias comunitarias, sistemas de abastecimiento de agua potable y de alcantarillado y construcción y mejoramiento de caminos.

El FIS tuvo una asignación de Q379 millones en 2005. Para el presente año, tiene asignados Q 400 millones.

Su vigencia inicial fue de 8 años, ampliada a 5 adicionales por Decreto n.º 3-2003, que concluyeron en junio de 2006, por lo que actualmente se encuentra en proceso de liquidación.

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

Establecido por Acuerdo Gubernativo n.º 408-91 en 1991 para atender los 9 departamentos más afectados por el conflicto armado interno: Huehuetenango, Quiché, San Marcos, Sololá, Alta Verapaz, Chimaltenango, Totonicapán, Baja Verapaz y Petén, que constituyen la denominada ZONAPAZ.

Para el presente año están previstas, entre las áreas de trabajo, la ampliación de puestos de salud y de sistemas de agua, el adoquinamiento de calles, la ayuda alimentaria, la construcción de centros de acopio y de puentes peatonales y el mantenimiento de caminos vecinales y construcción y mejoramiento de vivienda.

El tema de mejoramiento de asentamientos humanos es atendido por FONAPAZ mediante el Programa de Ayuda y Desarrollo para Asentamientos Humanos (PAHYD), que ejecuta proyectos en el municipio de Guatemala, y la Oficina Regional Metropolitana, que lo hace en el resto de municipios del departamento de Guatemala. Con estos municipios se ha establecido un proceso de coordinación permanente por medio de la ANAM, pero no ha sido posible hacerlo con la Municipalidad de Guatemala.

En 2005 FONAPAZ tuvo una asignación de Q421 millones, y para 2006 se le asignaron Q400,4 millones.

## **III. Aporte a los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural**

Desde 1993 el Gobierno destinó recursos para inversión en comunidades urbanas y rurales cuya distribución era realizada por los Consejos Regionales y Departamentales de Desarrollo. En 1996 se emitió el Reglamento para la Administración del Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario (FSDC), contenido en Acuerdo Gubernativo n.º 247-96. El 10 de abril de 2003 fue sustituido por el Fondo Departamental para el Desarrollo y la Paz (FODEPAZ) —Acuerdo Gubernativo n.º 234-2003—, que fue derogado el 30 de abril del mismo año. Desde esa fecha se carece de normas que regulen el destino y el procedimiento para la distribución de esos recursos. Para el presente año, el aporte tiene asignados Q968, 3 millones (Q830 millones en 2005).

## **IV. Fondo Guatemalteco para la Vivienda (FOGUAVI)**

El FOGUAVI fue creado por la Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos (Decreto n.º 120-96) como una institución financiera de segundo piso adscrita al Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (CIV), para otorgar subsidio directo y facilitar acceso al crédito a familias en situación de pobreza y pobreza extrema que carecen de vivienda. El subsidio para vivienda nueva es de Q15.000, y entre Q8.000 y 12.000 para ampliación o mejoras. En 2005 el FOGUAVI atendió 25.216 casos (familias) con una ejecución de Q264,3 millones, equivalente al 100% de lo asignado (en 2004 la ejecución fue de solamente el 62%). Para 2006 tiene una asignación de Q305,4 millones para inversión. Los programas más importantes del FOGUAVI son:

- *Construyendo mi Barrio*, al que se destinaron Q180 millones en 2005, que cuenta con el apoyo de la SCEP y FONAPAZ y pretende atender a 50.000 familias en 2006 y 2007, con mejoramiento de vivienda y de infraestructura y equipamiento urbano.

- Programa de desmovilizados y desarraigados: en 2004-2005 se otorgaron 3.523 subsidios.
- Atención a población de alto riesgo: realización de obras de mitigación y reubicación de alrededor de 12.000 familias que residen en áreas de alto riesgo.
- Atención a familias afectadas por la tormenta Stan: reconstrucción o construcción de vivienda nueva para 13.558 familias afectadas en 14 departamentos.

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

El Registro de Información Catastral (RIC) fue creado mediante Decreto n.º 41-2005, en cumplimiento de un compromiso contenido en el Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria, relativo al establecimiento de un sistema de registro y catastro descentralizado, multiusuario, eficiente, financieramente sostenible y de actualización fácil y obligatoria, como un elemento indispensable para la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra «que permita poner fin a la desprotección y despojo que ha afectado a la población campesina [...] y la plena integración de la población campesina a la economía nacional».

El RIC es una entidad autónoma, dirigida por un Consejo Directivo presidido por el ministro de Agricultura e integrado, entre otros, por un delegado de la ANAM (artículo 10 de la Ley del RIC), que tiene como objeto establecer, mantener y actualizar el catastro nacional (artículo 2). Entre sus funciones figura la de «registrar y actualizar la información catastral como responsabilidad exclusiva del Estado» (artículo 3).

El artículo 50 establece que el RIC coordinará con las municipalidades las actividades siguientes:

- a) Diseño y ejecución de la campaña de comunicación social previa al levantamiento predial, acompañamiento durante el levantamiento catastral y la presentación a la población —exposición pública— antes del cierre del análisis catastral (comparación de la información de campo con la registral) de los resultados preliminares.
- b) Delimitación del perímetro de la jurisdicción municipal, en coordinación con las municipalidades colindantes.
- c) Adecuación de la información catastral municipal, cuando existiera, a las normas técnicas y legales contenidas en la Ley del RIC.
- d) El establecimiento catastral, cuando los municipios no se encuentren en un área declarada catastral y los concejos municipales correspondientes lo soliciten y lo financien.
- e) La definición de la nomenclatura física de los predios urbanos y rurales.

De acuerdo con lo establecido en la literal d del artículo 50, las municipalidades que no estén comprendidas en un área declarada catastral<sup>11</sup> y que estén interesadas en su realización, deberán cubrir los costos del mismo, pero las municipalidades y demás entidades estatales están obligadas, si poseen información catastral, a ponerla a disposición del RIC para que este la utilice en sus procesos catastrales y determine la posibilidad de incorporarla al Catastro Nacional.

Adicionalmente, a partir de la vigencia de la ley, las municipalidades y demás entidades estatales que decidan realizar actividades catastrales deberán sujetarse a las normas definidas por el RIC y coordinarse con este, mediante convenio en el cual se deberá establecer la obligatoriedad de incorporar al Catastro Nacional la información que obtengan (artículo 75).

Finalmente, la información catastral que posean las municipalidades solamente tendrá efectos jurídicos si el RIC emite las declaraciones de predio catastrado «resultantes del análisis catastral y jurídico, cuya ejecución es de su exclusiva e indelegable competencia» (artículo 76).

#### **j. Otros**

En relación con los organismos expuestos anteriormente, pero con una incidencia indirecta en el proceso de descentralización, podemos destacar las siguientes entidades:

##### **I. Gobernadores Departamentales.**

En el artículo 227 de la CPR se señala que «el gobierno de los departamentos estará a cargo de un gobernador nombrado por el Presidente de la República». En el artículo 42 de la LOE se indica que para el nombramiento se tomarán en consideración los candidatos propuestos por los representantes no estatales del CODEDE respectivo. Los gobernadores dependen de la presidencia de la República por conducto del Ministerio de Gobernación (art. 46 de la LOE). Entre sus atribuciones (art. 47 de la LOE) destacan las siguientes:

- a) Representar en su departamento, por delegación expresa, al presidente de la República.
- b) Presidir el CODEDE.
- c) Velar por la efectiva coordinación de las políticas de los municipios y de las entidades autónomas y descentralizadas con la política general del Gobierno y con las políticas específicas del ramo o sector.
- d) Informar a los ministros de Estado sobre altas, incumplimiento de deberes u otras acciones de los funcionarios y empleados del Gobierno Central o de las entidades autónomas y descentralizadas.
- e) Ejercer en su departamento el control y supervisión de la Policía Nacional Civil.

##### **II. Registro Nacional de las Personas (RENAP)**

El RENAP fue creado el 23 de noviembre de 2005, mediante Decreto n.º 90-2005 (publicado en el Diario Oficial el 21 de diciembre de 2005) «como una entidad autónoma, de derecho público, con personalidad jurídica, patrimonio propio» que para el cumplimiento de sus funciones deberá establecer oficinas en todos los municipios de la República (artículo 1).

Es la «entidad encargada de organizar y mantener el registro único de identificación de las personas naturales, inscribir los hechos y actos relativos a su estado civil, capacidad civil y demás datos de identificación desde su nacimiento hasta la muerte, así como la emisión del Documento Personal de Identificación» (artículo 2). Su directorio está integrado por un magistrado del Tribunal Supremo Electoral, el ministro de Gobernación y un miembro electo por el Congreso (artículo 9).

En virtud de esta ley se asignan al RENAP las funciones que correspondían a las municipalidades en cuanto a la administración del Registro Civil (artículos 373 del Código Civil y 68, inciso m, del Código Municipal) y del Registro de Vecindad (Decreto n.º 1.735 de la Asamblea Legislativa y artículo 14 del Código Municipal).

A partir de la vigencia de la ley del RENAP, toda la información contenida en los Registros Civiles actuales pasa a formar parte integral del mismo (artículo 95). No se indica el plazo para que las municipalidades dejen de atender dichos registros. La vigencia de la ley en cuanto al Registro de Personas Naturales, que sustituirá a los registros municipales, fue diferida para el año 2007.

La sustitución de la Cédula de Vecindad deberá efectuarse en un plazo no mayor de dos años contados a partir de la fecha en que se entregue el primer Documento Personal de

Identificación (DPI), actividad que se iniciará una vez haya concluido el proceso de empadronamiento para el evento electoral 2007 (artículo 92). Para ejercer el sufragio en este evento se utilizará la Cédula de Vecindad (artículo 91).

Después de 90 días de vigencia de la Ley, queda a cargo del Ministerio de Gobernación la inscripción y registro de las fundaciones, asociaciones civiles, asociaciones de municipalidades y mancomunidades, juntas escolares y COEDUCAS, Organizaciones no Gubernamentales, cooperativas, grupos asociativos de gestión de solución y habitacional, debiendo recabar la información de los diferentes Registros Civiles e implementar los mecanismos y procedimientos para su inscripción (artículo 102).

Dicho ministerio estableció el Registro de las Personas Jurídicas, mediante Acuerdo Ministerial n.º 649-2006 del 24 de mayo de 2006 en donde se establece, entre otras disposiciones, que corresponde a las Gobernaciones departamentales la recepción de todas las gestiones relacionadas con las personas jurídicas mencionadas para trasladarlas a dicho registro.

El Decreto n.º 31-2006 exceptúa de la aplicación del artículo 102 el registro, autorización e inscripción de las asociaciones de vecinos, asociaciones comunitarias y asociaciones de las comunidades indígenas.

### *3.1.3. Roles y competencias de los Ministerios*

Entre las atribuciones generales de los ministros, el artículo 27 de la LOE señala:

- a) Ejercer la rectoría de los sectores relacionados con el ramo bajo su responsabilidad y planificar, ejecutar y evaluar las políticas públicas de su sector en coherencia con la política general del gobierno.
- b) Desconcentrar y descentralizar las funciones y servicios públicos que corresponden a su ramo y proponer los mecanismos para que el Gobierno asuma para sí, en plan subsidiario, el financiamiento de dichos servicios cuando así corresponda delegar las funciones de gestión administrativa, ejecución y supervisión.
- c) En la ejecución de la política general del Gobierno, coordinar los esfuerzos de los órganos de la Administración Pública, bajo su responsabilidad, con las gobernaciones departamentales, las municipalidades, sector productivo, entidades privadas y la comunidad, respetando en todo caso la autonomía municipal.

El artículo 23 de la LOE indica que los ministros, en el ejercicio de la rectoría sectorial, tienen «un papel de coordinación y facilitación de la acción del sector o sectores bajo su responsabilidad, para lo cual deben coordinar esfuerzos y propiciar la comunicación y la cooperación entre las diferentes instituciones públicas y privadas que corresponda».

#### **a. Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales**

Al Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN) le corresponden, de conformidad con el artículo 29 bis de la LOE, las funciones siguientes:

- a) Formular participativamente la política de conservación, protección y mejoramiento del ambiente y de los recursos naturales.
- b) Formular las políticas para el mejoramiento y modernización de la administración descentralizada del SIGAP, así como para el desarrollo y conservación del patrimonio natural del país.
- c) Formular, en coordinación con el MAGA, la política sobre la conservación de los recursos pesquero y suelo.

- d) Incorporar el componente ambiental en la formulación de la política económica y social del Gobierno.
- e) Diseñar, en coordinación con el MINEDUC, la política nacional de educación ambiental y vigilar por que se cumpla.
- f) Ejercer las funciones normativas de control y supervisión en materia de ambiente y recursos naturales.
- g) Definir las normas ambientales en materia de recursos no renovables.
- h) Formular la política para el manejo del recurso hídrico.
- i) Controlar la calidad ambiental, aprobar las evaluaciones de impacto ambiental y practicarlas en caso de riesgo ambiental.
- j) Elaborar las políticas relativas al manejo de cuencas hidrográficas, zonas costeras, océanos y recurso marinos.
- k) Promover y propiciar la participación equitativa de hombres y mujeres, personas naturales o jurídicas, y de las comunidades indígenas y locales en el aprovechamiento y manejo sostenible de los recursos naturales.
- l) Elaborar y presentar anualmente el informe ambiental del Estado.
- m) Promover la conciencia pública ambiental y la adopción del criterio de precaución.

El marco legal de funcionamiento del MARN lo integran adicionalmente, entre otras, las siguientes leyes:

- Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente (Decreto n.º 68-86).
- Ley Forestal (Decreto n.º 101-96).
- Ley de Áreas Protegidas (Decreto n.º 4-89).
- Ley General de Caza (Decreto n.º 36-04).

En materia de desconcentración, el MARN otorga prioridad al fortalecimiento de sus delegaciones departamentales. En cuanto a descentralización, se plantea como pasos previos el fortalecimiento de la institucionalidad ambiental, la clarificación del marco de competencias, definir los criterios y mecanismos para descentralizar y desconcentrar y, a través de sus oficinas departamentales, dar asistencia técnica a las municipalidades para fortalecer la capacidad de atención de sus competencias ambientales.

Aún no se ha definido qué competencias del ministerio podrían ser objeto de transferencia en el marco del cumplimiento de la LGD e implementación de la PND, pero en un documento elaborado para la SCEP se indica que «las competencias susceptibles de descentralización son las que por ley el Código Municipal asigna a los gobiernos locales» (Mazariegos, s.f.).

#### **b. Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda**

Corresponden al Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (CIV), de conformidad con lo establecido en el artículo 30 de la LOE, las siguientes funciones:

- a) Administrar de forma descentralizada y subsidiaria o contratar la provisión de los servicios de diseño, construcción, rehabilitación y mantenimiento y supervisión de la infraestructura a su cargo.
- b) Proponer al Organismo Ejecutivo las normas técnicas relativas a las obras públicas, para lo que se coordinará con los Ministerios correspondientes.
- c) Proponer y ejecutar los instrumentos normativos de los sistemas de transporte terrestre, fluvial, marítimo y aéreo, así como las frecuencias radiales y televisivas, de telecomunicaciones, correos y telégrafos.

- d) Administrar descentralizadamente lo relativo al aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico.
- e) Crear y participar en la administración de los mecanismos financieros para la construcción, rehabilitación y mantenimiento de las obras públicas.
- f) Administrar la contratación, concesión y otras formas descentralizadas de prestación de los servicios públicos a su cargo y supervisar su ejecución.
- g) Ejercer la autoridad portuaria y aeroportuaria nacional.
- h) Ejercer la rectoría del sector público a cargo de la ejecución del régimen jurídico relativo a la vivienda y asentamientos humanos, y administrar de forma descentralizada los mecanismos financieros del sector público para propiciar el desarrollo habitacional del país.
- i) Formular la política nacional de vivienda y asentamientos humanos y evaluar su ejecución.
- j) Coordinar las acciones de las instituciones públicas que desarrollen programas y proyectos de vivienda y asentamientos humanos.

Las principales leyes que complementan la legislación sobre las funciones del CIV son las siguientes:

- Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos (Decreto n.º 120-96).
- Ley de Transportes (Decreto n.º 253, del 9 de junio de 1946) y el Reglamento del Servicio de Transporte Extraurbano de Pasajeros por Carretera (Acuerdo Gubernativo n.º 42-94).
- Ley General de Telecomunicaciones (Decreto n.º 94-96).
- Ley reguladora del Uso y Captación de Señales Vía Satélite y su Distribución por Cable (Decreto n.º 41-92).
- Ley Orgánica de la Empresa Portuaria Quetzal (Decreto Ley n.º 100-85).
- Ley Orgánica de la Empresa Portuaria Nacional Santo Tomás de Castilla (Decreto n.º 4-93).
- Ley de Aviación Civil (Decreto n.º 93-2000).
- Ley Orgánica de la Empresa Guatemalteca de Comunicaciones (Decreto n.º 14-71).
- Código Postal de la República de Guatemala (Decreto n.º 650)

En la consulta realizada con el CIV se indicó que una parte importante de las funciones que la LOE y otras leyes asignan al CIV tienen una dimensión y alcance de carácter nacional o son atendidas por entidades descentralizadas, como el transporte extraurbano de pasajeros—entre dos o más municipios—, a cargo de la Dirección General de Transportes Extraurbanos; la SIT en el caso de las telecomunicaciones; la administración de los puertos, a cargo de las respectivas empresas portuarias; el servicio de correos, concesionado a una empresa privada; el transporte aéreo, regulado por la Dirección General de Aeronáutica Civil... Por lo que aparte de la infraestructura vial, no se considera que otras actividades sean susceptibles de descentralización hacia los municipios.

### **c. Ministerio de Educación**

El artículo 33 de la LOE contiene las funciones del Ministerio de Educación (MINEDUC)

- a) Formular y administrar la política educativa velando por la calidad y la cobertura de los servicios educativos públicos y privados.
- b) Coordinar con el CIV las propuestas para formular y poner en vigor las normas técnicas para la infraestructura del sector.

- c) Velar por que el sistema educativo del Estado contribuya al desarrollo integral de la persona.
- d) Coordinar esfuerzos con las universidades y otras entidades educativas para lograr el mejoramiento cualitativo del sistema educativo.
- e) Coordinar y velar por el adecuado funcionamiento de los sistemas de alfabetización, planificación, investigación, evaluación, capacitación de docentes y personal magisterial, y educación intercultural.
- f) Promover la autogestión educativa y la descentralización de los recursos económicos para los servicios de apoyo mediante la organización de comités educativos, juntas escolares y otras modalidades en todas las escuelas oficiales públicas, así como aprobarles sus estatutos y reconocer su personalidad jurídica.
- g) Administrar de forma descentralizada y subsidiaria los servicios de elaboración, producción e impresión de textos, materiales educativos y servicios de apoyo.
- h) Formular la política de becas y administrar descentralizadamente el sistema de becas y bolsas de estudio que otorga el Estado.

Las principales leyes relacionadas con las funciones del MINEDUC son:

- Ley de Educación Nacional (Decreto n.º 12-91).
- Ley de Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional (Decreto n.º 1485).
- Ley de Administración de Edificios Escolares (Decreto n.º 58-98).
- Ley de Idiomas Nacionales (Decreto n.º 19-2003).
- Ley de Defensa del Idioma Español (Decreto n.º 1483).
- Ley de Alfabetización (Decreto n.º 43-86).

En el documento *Nuevo Modelo de Gestión de los Recursos Educativos* se coloca en el centro del modelo a la escuela, definida como «la comunidad de aprendizaje descentralizada, donde se realizan los procesos educativos con autonomía relativa para impulsar los proyectos de educación que respondan a las necesidades locales». En un esquema titulado «Estructura fundamental del Nuevo Modelo de Gestión Educativa» no se mencionan ni se asignan funciones a los gobiernos municipales (MINEDUC, 2005).

La comunidad educativa debe asumir las competencias relacionadas con la fijación del calendario y horario educativo, el currículo, el reclutamiento de docentes y directores, la remoción o destitución de docentes y directores, la selección de los programas de apoyo ofrecidos en la escuela y la administración de la infraestructura y del presupuesto.

Con respecto a la disposición del artículo 68 del Código Municipal, que incluye la «gestión de la educación pre-primaria y primaria» entre las competencias propias del municipio, el MINEDUC considera que «no se aclara a qué acepción de gestión se refiere, ya que en otras literales establece competencias de administración o de prestación de servicios, e incluso se refiere a gestión y administración» (MINEDUC, 2005).

En una entrevista, un asesor del MINEDUC indicó que actualmente se trabaja en la suscripción de convenios de trabajo conjunto con las municipalidades, orientados a la ampliación de la cobertura de la educación primaria. En estos convenios se asigna a las municipalidades la función o responsabilidad de proporcionar información sobre las necesidades educativas de su respectivo municipio y la gestión de la infraestructura y equipamiento. El MINEDUC aporta a los docentes y las municipalidades los recursos para infraestructura o la gestión conjunta ante los fondos sociales. Actualmente se han formalizado convenios con alrededor de 30 municipalidades.



En 2004 numerosas municipalidades suscribieron convenios con el MINEDUC para que este absorbiera a los docentes contratados por las municipalidades, en tanto que estas se comprometían a invertir en infraestructura. En entrevistas y reuniones con alcaldes municipales, estos han manifestado que el MINEDUC no cumplió con esos convenios.

#### **d. Ministerio de Gobernación**

Las funciones que el artículo 36 de la LOE asigna a este ministerio son:

- a) Compilar y publicar ordenadamente los códigos, leyes y reglamentos.
- b) Aprobar los estatutos de las fundaciones y otras formas de asociación.
- c) Ejercer la vigilancia y supervisión de los montes de piedad, rifas y loterías, salvo lo dispuesto por leyes específicas.
- d) Administrar descentralizadamente los registros y sistemas de documentación de identidad ciudadana bajo su jurisdicción.
- e) Dar cumplimiento a las resoluciones emanadas de los tribunales de justicia en lo que le compete.
- f) Prestar el servicio de notariado del Estado a través del escribano de Cámara y de Gobierno.
- g) Atender lo relativo a la impresión de publicaciones de carácter oficial.
- h) Velar por la eficiente administración de los registros públicos sometidos a su jurisdicción.
- i) Representar, en el seno de la Administración Pública, al presidente y coordinar sus relaciones con los gobernadores departamentales.
- j) Formular y ejecutar la política en materia migratoria
- k) Administrar el registro, control y documentación de los movimientos migratorios.
- l) Controlar el registro de las armas de fuego y la identificación de sus propietarios.
- m) Elaborar y aplicar planes de seguridad pública y encargarse del mantenimiento del orden público y la seguridad de las personas y de sus bienes.
- n) Conducir los cuerpos de seguridad pública del Gobierno.
- o) Elaborar y aplicar las políticas de inteligencia civil.
- p) Administrar el régimen penitenciario del país, salvo aquello asignado a otros órganos del Estado.

Las principales leyes que se relacionan con las funciones del Ministerio de Gobernación son las siguientes:

- Ley de la Policía Nacional Civil (Decreto n.º 11-97).
- Ley de Tránsito (Decreto n.º 132-96).
- Ley de Migración (Decreto n.º 95-98).
- Ley de Policías Particulares (Decreto n.º 73-70).
- Ley de la Dirección General de Inteligencia Civil (Decreto n.º 71-2005).
- Ley del Sistema Penitenciario (Decreto n.º 33-2006).
- Ley contra la Delincuencia Organizada (Decreto n.º 21-2006)

El Ministerio de Gobernación es la autoridad ante la cual se deben someter los conflictos de límites que surjan entre dos o más municipios, disponiendo de 6 meses para recabar los antecedentes e información necesaria para que la presidencia traslade al Congreso la iniciativa de ley correspondiente (art. 24 del Código Municipal). También le corresponde recibir de la gobernación departamental respectiva las solicitudes de creación de un municipio, disponiendo de 6 meses para trasladar su dictamen a la presidencia, quien en un plazo de 30 días,

si lo considera pertinente, trasladará al Congreso la iniciativa del caso (arts. 29 y 30 del Código Municipal).

En una Orden General del Director de la PNC, de fecha 14 de julio de 1999<sup>12</sup>, se establecieron las Juntas Locales de Seguridad (JLS), que funcionarían en cada población en la que tuviera presencia la PNC. Las juntas son copresididas por el alcalde municipal y un vecino honorable y tienen como misión proporcionar apoyo, formación y acercamiento entre la policía y la población.

En 2004 fue creado el Viceministerio de Apoyo Comunitario, que tiene a su cargo el enlace con las comunidades. Actualmente, de acuerdo con información proporcionada por dicho viceministerio, se encuentra en la transición de las JLS a las Comisiones de Seguridad de los COMUDE y CODEDE con fundamento en la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, que faculta a los consejos a conformar comisiones de trabajo (artículo 24) y en la LGD. Estas comisiones tendrían a su cargo la definición de políticas de seguridad, así como funciones de información y prevención.

De acuerdo con lo indicado por funcionarios entrevistados, no es posible ni recomendable descentralizar la parte operativa de la Policía Nacional Civil (PNC), por lo que la única función que consideran viable es la de prevención, que requiere un acercamiento a la población para tener un mayor grado de eficacia.

La Ley de Tránsito (artículo 7) faculta al Ministerio de Gobernación a trasladar o contratar funciones que competen al Departamento de Tránsito con entidades públicas o privadas, mediante la suscripción de un convenio, reservándose el derecho de darlo por terminado en cualquier momento, sin responsabilidad alguna de su parte, por incumplimiento o incapacidad de la otra parte o por motivos de seguridad nacional. Actualmente 13 municipalidades han asumido el control del tránsito y 29 tienen su solicitud en trámite.

#### **e. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social**

Al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) le corresponden, de conformidad con el artículo 39 de la LOE, las funciones siguientes:

- a) Formular y dar seguimiento a la política y planes de salud pública y administrar descentralizadamente los programas de promoción, prevención, rehabilitación y recuperación de la salud, propiciando la participación pública y privada.
- b) Proponer las normas técnicas para la prestación de servicios de salud y coordinar con el CIV las propuestas de normas técnicas para la infraestructura del sector.
- c) Proponer la normativa de saneamiento ambiental y vigilar su aplicación.
- d) Realizar estudios y proponer las directrices para la ejecución de programas de vigilancia y control epidemiológico.
- e) Administrar de forma descentralizada el sistema de capacitación y formación de recursos humanos en el sector salud.
- f) Velar por el cumplimiento de los tratados y convenios internacionales relacionados con la salud en casos de emergencia por epidemias y desastres.

El marco legal del funcionamiento del MSPAS está integrado, además de por las normas arriba mencionadas, por numerosas leyes entre las cuales cabe destacar:

- Código de Salud (Decreto n.º 90-97). Este código contiene normas relativas al funcionamiento del Consejo Nacional de Salud —en el cual participa un representante de la ANAM—, prevención y control de enfermedades, salud y ambiente, expendio de ali-

mentos, productos farmacéuticos, acciones de rehabilitación de la salud y sanciones, entre otras.

- Ley de Accesibilidad a los medicamentos (Decreto n.º 69-98).
- Ley General de Enriquecimiento de Alimentos (Decreto n.º 44-92).
- Ley de Servicios de Medicina Transfusional y Bancos de Sangre (Decreto n.º 87-97).
- Ley para la Disposición de Órganos y Tejidos (Decreto n.º 91-96).
- Ley General para el Combate del Virus de Inmunodeficiencia Humana —VIH— y del Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida —SIDA— y para la Promoción, Protección y Defensa de los Derechos Humanos ante el VIH/SIDA (Decreto n.º 27-2000).

En la propuesta de la Agenda Nacional de Salud, que fue objeto de un proceso de consulta con integrantes de los Consejos de Desarrollo e instituciones vinculadas al sector salud y que será validada en el Foro Nacional que se realizará próximamente, uno de los objetivos estratégicos es «descentralizar el 100% de la gestión de los servicios de atención primaria en salud a las municipalidades del país al año 2015».

Hasta el momento, las acciones del MSPAS en materia de desconcentración y delegación, así como de participación de organizaciones no gubernamentales, organizaciones comunitarias y municipalidades en la prestación de servicios de salud, se pueden resumir en la forma siguiente:

- Desconcentración a las áreas de salud —unidades que generalmente coinciden con las jurisdicciones departamentales— de la elaboración de sus presupuestos, incluyendo los recursos para el funcionamiento de los hospitales de su jurisdicción (art. 84 del Reglamento Orgánico Interno del MSPAS).
- Desconcentración a las áreas de salud y hospitales de la ejecución de sus respectivos presupuestos (art. 84 del ROI).
- Desconcentración a las áreas de salud del control de la ejecución de sus presupuestos, incluyendo los de los hospitales y los recursos asignados a organizaciones no gubernamentales y comunitarias (art. 85 del ROI).
- Desconcentración a las áreas de salud y hospitales del proceso de reclutamiento y selección de los recursos humanos (art. 89 del ROI).
- Desconcentración a las áreas de salud y distritos municipales de la aplicación del régimen de sanciones por infracción de las normas sanitarias (art. 91 del ROI).
- Desconcentración de la autorización de establecimientos de expendios de alimentos a los distritos municipales (art. 92 del ROI).
- Delegación de la ejecución del Programa de Extensión de Cobertura (PEC) a organizaciones no gubernamentales, seleccionadas mediante concurso, que atienden 3,8 millones de personas y tienen asignados para este año Q236 millones en concepto de aportes (MINFIN, 2005).
- Participación de patronatos privados en la administración y prestación de servicios en hospitales nacionales.
- Traslado de la administración de puestos de salud hacia algunas municipalidades mediante convenios específicos.
- Participación de las municipalidades en los procesos de consulta para la instalación, construcción y equipamiento de centros de atención materno infantil (CAIMI), centros de atención permanente (CAP) y centros de urgencias médicas (CUM), así como apoyo

al funcionamiento de servicios mediante la contratación de personal, dotación de equipo y medicamentos, construcción o mantenimiento de instalaciones físicas.

#### **4. ESTRATEGIAS DE ACTUACIÓN PARA AVANZAR EN EL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL Y LA DESCENTRALIZACIÓN EN GUATEMALA**

A la hora de enfrentarnos a esta cuestión hay que distinguir dos campos diferenciados. El eje principal de actuación no puede ser otro que apostar por fortalecer a los municipios en el ejercicio de sus competencias propias. Hoy por hoy cualquier estrategia de ámbito municipal debe pasar por hacer fuerte a las municipalidades de Guatemala en el conjunto de competencias que legalmente tienen atribuidas. Es la única forma de que los ciudadanos tengan confianza en sus corporaciones locales. El segundo ámbito de actuación municipal que se está desarrollando en Guatemala es el del proceso de descentralización. Esta segunda vía de trabajo debe ser relegada a un segundo plano; no abandonada, porque la descentralización constituye una política de Estado que arranca de la Constitución y del conjunto de los Acuerdos de Paz, pero para que este proceso avance de forma firme es necesario que se redefina la estrategia que hasta ahora se ha venido siguiendo.

Las medidas que deben ser adoptadas se pueden dividir en medidas a corto plazo y a medio o largo plazo. El corto plazo —las urgentes— hubiera sido el periodo de tiempo comprendido entre septiembre de 2006, fecha en que se terminó la consultoría internacional origen del presente estudio, y la celebración de las elecciones presidenciales y municipales en Guatemala, cuya segunda vuelta se produjo el pasado 4 de noviembre de 2007. El medio plazo comprendería la duración de la próxima legislatura, es decir, sería los siguientes cuatro años. Las medidas para el largo plazo estarían condicionadas por los resultados que se puedan obtener antes y se situarían en un horizonte de cinco años o más.

##### *4.1. Medidas propuestas para el corto plazo*

Partiendo de que la estrategia principal que se va a seguir es la de potenciar que las municipalidades sean capaces de ejercitar adecuadamente sus propias competencias, las medidas a adoptar se podrían agrupar de la siguiente forma:

##### *4.1.1. Medidas tendentes a mejorar la financiación municipal*

En la anterior legislatura se estaba tramitando en el Congreso de la República un proyecto de ley del Código Tributario Municipal, que no ha sido finalmente aprobado. La posición de la S CEP chocaba con los intereses del Ministerio de Finanzas, que veía con recelo cómo un aumento de la capacidad tributaria local podía suponer una merma grave para los ingresos estatales debido a la prohibición constitucional de la doble imposición, que es interpretado de una manera muy estricta por la Corte de Inconstitucionalidad. Se propuso el impulso de la reforma del Código Municipal, en el capítulo relativo a las finanzas municipales, para incluir en él definiciones más exactas sobre las figuras no tributarias municipales: a) el hecho generador de la tasa administrativa; b) el hecho generador de la tasa por servicios públicos municipales, c) el hecho generador de la contribución por mejoras o aporte compensatorio y d) el hecho generador de la renta por bienes del municipio, definiendo el uso común o uso no común de dichos bienes.

En el caso de la tasa debían tomarse como base las últimas sentencias de la Corte de Constitucionalidad, que la define de la siguiente forma:

«Respecto de las tasas, cuya creación sí es competencia de las corporaciones municipales, hay consenso en que se trata de prestaciones en dinero o pecuniarias exigidas por la contraprestación de una actividad de interés público o un servicio público. El hecho generador será una actividad estatal o municipal determinada, relacionada concretamente con el contribuyente, lo que la distingue claramente del arbitrio que contiene una actividad general no relacionada en forma directa con él»<sup>13</sup>. «Por ello, en las tasas, como relación de cambio se dan los elementos de: pago voluntario de una prestación en dinero fijada de antemano y una contraprestación de un servicio público. El hecho generador es una actividad estatal o municipal determinada relacionada concretamente con el contribuyente, lo que la distingue claramente del arbitrio que contiene una actividad general no relacionada concretamente con el contribuyente» (sentencia de fecha diecisiete de enero de dos mil tres, dictada dentro de los expedientes acumulados 491-2002, 678-2002, 708-2002 y 762-2002)<sup>14</sup>.

Se define como una actividad de interés público y el hecho generador es una actividad municipal determinada relacionada concretamente con el contribuyente, corrigiendo de esta manera una primera jurisprudencia más restrictiva de la propia Corte de Constitucionalidad que solamente hacían referencia a la contraprestación de un servicio público. De esta forma permite que se amplíe el hecho generador de la tasa en relación con la emisión de licencias de construcción, donde el bien jurídico tutelado es la certeza para el vecino que solicita la licencia de construcción de que los planos llenen los requisitos mínimos de construcción oficialmente establecidos (Normas FHA), con la licencia de funcionamiento de un negocio (el bien jurídico tutelado es la salud y la moral pública) y ambas actividades municipales se relacionan directa y únicamente con el contribuyente o usuario que solicita la autorización municipal.

Se proponía que si esta iniciativa no prosperaba se intentaría al menos aprobar una ley, por ejemplo modificando el propio CM, por la que se actualizarían los arbitrios municipales que llevan congelados desde hace décadas, lo que hace que por ellos las municipalidades recauden unas cantidades ridículas. Y esta actualización, en virtud del principio de legalidad tributaria, solamente la puede hacer el legislador.

#### *4.1.2. Medidas dirigidas a establecer un sistema de acceso al servicio civil municipal que garantice la cualificación de los servidores públicos mediante un sistema previo de acreditación y una carrera administrativa*

La situación del Proyecto de la Ley de Servicio Municipal, que también se encontraba en sede parlamentaria, era semejante. El proyecto pretendía centralizar la posibilidad de nombrar a los empleados municipales, por lo que contaba con el rechazo expreso de las municipalidades a través de la ANAM. Este proyecto de Ley de Servicio Municipal contemplaba la creación de un nuevo ente, la Secretaría Municipal del Servicio Civil (SEMUSEC), que sería sufragado por cada una de las municipalidades en forma alícuota, es decir, en partes iguales por las 332 municipalidades que actualmente existen. Esta medida atentaba claramente con el principio de autonomía municipal. Se proponía la búsqueda de un punto de equilibrio entre la potestad de los concejos municipales de nombrar a sus empleados y la exigencia de que tengan una titulación y una capacitación adecuada para su cargo.

En relación con la capacitación municipal se apoyó la labor que se está haciendo para revitalizar la RENICAM. Hubo dos iniciativas interesantes en esta materia: en primer lugar, la creación del Centro de Estudios y Formación Municipal (CEMUNI) dentro del INAP como órgano que persigue la formación y asistencia técnica a las autoridades y empleados municipales y la

investigación y difusión de buenas prácticas en la gestión administrativa; asimismo, en el verano de 2006 se volvió a hacer operativa la RENICAM, a instancias del INFOM. Debe destacarse la II Reunión de Coordinación Interinstitucional de la RENICAM, celebrada el 9 de agosto de 2006, en la que el subsecretario de Descentralización expuso la necesidad de que en torno a la RENICAM se organice toda la capacitación municipal, para lo que se establecieron las siguientes líneas base de trabajo:

- 1) Capacitación de candidatos a alcaldes municipales.
- 2) Estimular la carrera administrativa municipal, principalmente dirigida a tesoreros y secretarios municipales. La consultoría considera que se deben agregar: coordinadores de OMP, jueces de Asuntos Municipales y encargados o coordinadores de Servicios Públicos Municipales, ya que solo reducirlos a los 2 cargos mencionados es seguir reproduciendo el esquema tradicional, donde el secretario y el tesorero constituían el poder fáctico en las municipalidades.
- 3) Sistematización de buenas prácticas municipales.
- 4) Fortalecimiento de las OMP y creación y/o fortalecimiento de las AFIM, UDAIM.
- 5) Utilización de la herramienta SIAF-SAG.
- 6) Planes de Desarrollo Integral Municipal y Estudios Técnicos Financieros.
- 7) Fortalecimiento en la gestión de mancomunidades de municipios.

En relación con la carrera administrativa municipal, es destacable el esfuerzo del Gobierno para realizar el censo denominado Actualización Datos Laborales y Personales en el Sector Público Nacional y Municipal, en una primera fase en el departamento de Guatemala y sus 17 municipios. Esta actividad se llevó a cabo del 11 de septiembre de 2006 al 10 de octubre de 2006. En este censo se puede recoger una información valiosa para la base de datos para la RENICAM.

Un aspecto operativo de la reactivación de la RENICAM es la incorporación de las ONG que tienen entre sus objetivos o mandatos intervenciones en el municipio, sea desde el gobierno municipal, organización comunitaria u organizaciones sociales. De este modo la oferta de capacitación se va a realizar no solo desde las instituciones públicas o proyectos de cooperación, sino desde la oferta privada.

Sería un gran logro que todas las entidades con responsabilidades en materia de formación de los empleados municipales se pusieran de acuerdo para aprobar, antes de que termine esta legislatura, el llamado Plan Nacional de Capacitación Municipal. De lograrse, el sistema de capacitación de los empleados municipales en Guatemala se asentaría sobre unas bases sólidas.

El objetivo de esta medida es la cualificación permanente del servicio civil municipal que debe tender a convertirse en un sistema obligatorio para los municipios al seleccionar o contratar a personal. Se trata de un objetivo prioritario absoluto de la política de descentralización y fortalecimiento municipal, pues la incapacidad endémica del servicio municipal supone un estrecho cuello de botella que condiciona todo el proceso.

La articulación del sistema de acreditación deberá partir de la RENICAM (Red Nacional de Capacitación Municipal, liderada por ANAM e INFOM y en la que participan INAP, SCEP, COPRE, CGC, etc.) y del PLANACAM (Plan Nacional de Capacitación Municipal, que el art. 20 de la Ley General de Descentralización atribuye a la SCEP de consuno con INFOM e INAP). Estas iniciativas actualmente se han reactivado bajo el impulso de ANAM e INFOM y es conveniente apoyarlas y monitorearlas.

#### *4.1.3. Medidas normativas para mejorar la gestión de los servicios municipales de suministro de agua potable, de vertido de aguas fecales y de recogida y tratamiento de basuras*

La dificultad que existía para poder introducir reformas legales a corto plazo no significaba, sin embargo, que no se pudieran adoptar medidas normativas para favorecer el fortalecimiento municipal. Estas se podían llevar a cabo, al menos, en relación con la gestión de los servicios municipales de suministro de agua potable, de vertido de aguas fecales y de recogida y tratamiento de basuras.

Era urgente que el Gobierno desarrollase por vía reglamentaria el régimen legal que el Código de Salud establece en relación con el suministro de agua potable, los vertidos líquidos a los ríos y la gestión de los desechos sólidos. Se trata de una competencia municipal que constituye un servicio básico para los ciudadanos y que carece de una regulación completa. Esta laguna tampoco podía ser cubierta por las ordenanzas municipales. Por otra parte, dada la importancia que estas dos competencias tienen para frenar la creciente contaminación de los recursos naturales en Guatemala, no se podía esperar a unas futuras —y muy deseables— leyes de aguas o de desechos sólidos.

También se propuso una revisión y actualización del reglamento de requisitos mínimos y sus límites máximos permisibles de contaminación para la descarga de aguas servidas, aprobado por el Acuerdo Gubernativo 60-89 de 7 de febrero de 1989, que es anterior al Código de Salud vigente. La ventaja que contaba esta medida era que la aprobación de estos reglamentos solo dependía del Gobierno, por lo que podía haberse hecho antes de que terminase la legislatura con voluntad política.

#### *4.1.4 Apoyo a la constitución de mancomunidades para la gestión eficiente de servicios municipales*

Una vía muy eficaz para mejorar la prestación de los servicios municipales la constituye la cooperación intermunicipal. El Código Municipal desarrolla dos formas o modalidades de asociación municipal: las asociaciones de municipalidades y la asociación de municipios en mancomunidades. Aunque en ambos supuestos se faculta a las dos modalidades de asociación para la formulación, ejecución y seguimiento de planes, programas, proyectos o la planificación, ejecución y evaluación de obras y la prestación de servicios de su competencia, debería impulsarse que las asociaciones de municipalidades se constituyan y especialicen para la defensa de los intereses municipales (análisis y propuestas de modificaciones al marco jurídico, búsqueda de recursos financieros, fomento de programas de capacitación y asistencia técnica, la carrera administrativa municipal, en suma el fortalecimiento y defensa de la autonomía municipal) y las asociaciones de municipios o mancomunidades se especialicen en todo lo relacionado con planes, programas, proyectos, ejecución de obras y prestación de servicios que, por su importancia y esfuerzo financiero, deben ser prestados en forma mancomunada, dado que esta segunda forma de asociación municipal garantiza que sean sostenibles los proyectos, obras o servicios independientemente de los cambios políticos.

El CM prevé tres fines distintos para la constitución de mancomunidades: «la formulación común de políticas públicas municipales, planes, programas y proyectos, la ejecución de obras y la prestación más eficiente de servicios de su competencia». Esta última finalidad es la más idónea para crear una mancomunidad ya que los municipios, al unirse, van a poder

prestar un mejor servicio, al beneficiarse de los efectos de las economías de escala. Es necesario que las mancomunidades que se creen sean sostenibles económica y políticamente.

No obstante, existe un riesgo en relación con las mancomunidades que debe ser advertido: normalmente son los municipios más dinámicos los que se mancomunan. Si se apuesta decididamente por estos entes de cooperación intermunicipal, dándoles una financiación privilegiada, se puede privar de financiación a municipios con más necesidades.

#### *4.1.5. Medidas para mejorar el tratamiento de la documentación administrativa por las municipalidades*

Para mejorar la gestión administrativa de los municipios debe fomentarse la creación en cada uno de ellos, donde todavía no los haya, de un archivo de documentación municipal dependiente del secretario en el que se integren:

- Los materiales suministrados a los servidores públicos municipales con ocasión de las capacitaciones en que participen.
  - Los manuales de buenas prácticas y otros documentos de análoga naturaleza que remitan a los municipios los órganos y entidades del Organismo Ejecutivo.
  - Los productos documentales que faciliten al municipio la cooperación internacional.
- El objetivo es lograr la permanencia de fondos documentales que garanticen la cualificación de nuevos servidores públicos cuando haya cambios de gobierno y de personal y, en consecuencia, facilitar la gestión administrativa.

#### *4.1.6. Impulso a la constitución de Consejos Comunitarios de Desarrollo y de Consejos Asesores Indígenas*

El sistema de consejos de desarrollo constituye una de las piezas claves del sistema político guatemalteco. Se trata de una vía de participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos que les conciernen. Su existencia puede servir, en parte, para compensar la debilidad que tienen los partidos políticos en este país.

Debe prestarse todo el apoyo posible a la constitución de COCODES en aquellas comunidades que todavía no se hayan organizado. Para paliar los efectos negativos que el traslado del Registro de las Personas Jurídicas a los departamentos puede provocar para la formación de estos consejos, el Ministerio de Gobernación debería emitir una resolución por la que uniformase y simplificase la actuación de todos los departamentos.

Igualmente es necesario que se alienten los esfuerzos para integrar a la población indígena en el sistema de consejos de desarrollo. En particular, con la constitución de los Consejos Asesores Indígenas donde haya comunidades indígenas.

No obstante, sería más conveniente modificar el Reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo para introducir una regulación más clara y segura de la creación, constitución y régimen de funcionamiento de los Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODES), que actualmente presenta tal grado de indeterminación que permite conferir grandes dosis de legitimidad a organizaciones que carecen de ella por su escasa representatividad. También debería mejorarse el régimen de elección de los miembros de los COMUDES, CODEDES, COREDES y CONADE, para garantizar la legitimidad y representatividad de los miembros que pertenecen a la sociedad civil organizada.

El sentido de esta medida es mejorar los cauces de participación de la sociedad civil organizada en los consejos de desarrollo.



## 4.2. Medidas a medio o largo plazo

### 4.2.1. *Modificaciones en el régimen competencial de los municipios*

Otra batería de medidas estaría dirigida a reforzar las competencias municipales y su organización. Sería conveniente que se incluyera dentro del pacto local una delimitación más precisa de las competencias municipales modificando el actual artículo 68 del CM. El Código Municipal tendría que distinguir perfectamente entre las materias genéricas objeto de competencia municipal (protección del medio ambiente, protección civil, seguridad pública...) y los servicios públicos que tienen que prestar los municipios en cada caso (alumbrado público, abastecimiento de aguas, recogida de basuras...). En el presente momento esta separación no se contempla, aglutinando el artículo 68 competencias genéricas y servicios básicos.

Pero sobre todo hay que reforzar las garantías de los ciudadanos para la prestación de los servicios locales. El Estado, cuando los municipios no tengan capacidad para gestionar sus competencias y se lo soliciten, debe asumir la prestación de estos servicios para garantizar la igualdad de todos los guatemaltecos en cualquier parte de su territorio. Si el municipio no solicitara el apoyo, el Estado no podrá intervenir para respetar la autonomía municipal. En ese caso los ciudadanos podrán dirigirse a los tribunales para conseguir que el presupuesto municipal se destine prioritariamente a la prestación de los servicios locales básicos.

Esta labor de apoyo a los municipios debería asumirse a través del INFOM, que tiene atribuida en la actualidad la función de apoyo técnico, administrativo y financiero de los municipios. No obstante, debería revisarse su régimen legal que data del año 1957 para transformarlo únicamente en un órgano estatal de apoyo de los municipios para el ejercicio de sus competencias. La mayor parte de su actividad financiera podría pasar al Ministerio de Finanzas.

Obviamente esta revisión del modelo le causaría al INFOM una pérdida considerable de ingresos que debería corregirse a nivel presupuestario, lo que en el fondo supondría inyectar más dinero estatal en los municipios —aunque indirectamente— por medio del INFOM, sin necesidad de modificar el llamado situado constitucional.

### 4.2.2. *Reforma en la estructura municipal*

Dentro de lo que constituye el aspecto organizativo municipal habría que plantearse la posibilidad de reintroducir una clasificación de las municipalidades en función de su población, semejante a la contenida en el artículo 206 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos. Es más realista establecer los servicios municipales que un municipio está obligado a prestar en función de la población que equiparar a todos ellos legalmente, con independencia de su situación real, ya que a mayor población, mayores demandas de servicios, pero también son mayores las posibilidades de recaudación local por la prestación de los servicios municipales. De modo que cada municipio, en función del número de sus habitantes, tendría la obligación de disponer de una determinada estructura organizativa y a la prestación de unos concretos servicios esenciales.

En efecto, se trata de una iniciativa prioritaria el clasificar a los municipios de Guatemala en diferentes categorías para ejecutar las diferentes competencias propias. Es materialmente imposible que todos los municipios de Guatemala puedan desarrollar todas las competencias asignadas por el ordenamiento jurídico en el presente momento. Y esto por la siguiente razones:

- Este modelo de clasificación no constituye ningún atentado a la autonomía local, ni constituye un menoscabo de la situación jurídica del municipio.
- Este es el modelo, con determinadas diferencias, que se sigue en la mayoría de los sistemas normativos, especialmente del entorno de Guatemala.
- Este modelo debe asegurar que todos los servicios básicos se presten en todos los municipios.
- El criterio de clasificación más práctico es aquel que divide a los municipios por su número de población de derecho. Esto, obviamente, no excluye la posibilidad de que pudieran existir otros criterios complementarios del anterior y que aporten un *plus* competencial determinado (municipios históricos, turísticos...).

Esta reforma supondría, además de todo lo indicado, introducir un criterio de racionalización importante en el proceso de descentralización, evitando las clasificaciones de municipios que en el presente momento se llevan a cabo en Guatemala para determinadas iniciativas descentralizadoras y que responden a criterios poco objetivos, cuando no a un clientelismo político. Aunque su introducción debería ser prioritaria, como requiere una reforma sustancial del Código Municipal, debería ser uno de los puntos que se abordasen en el citado pacto local para que fuera efectiva en la siguiente legislatura.

La segunda medida estructural que debería adoptarse sería la de propiciar una mayor integración de las alcaldías indígenas dentro de las municipalidades. Sería oportuno que se negociase, dentro del pacto local para el fortalecimiento municipal, la aprobación de una ley de alcaldes y autoridades indígenas que les reconozcan expresamente a estas autoridades tradicionales las funciones que están realizando como mecanismos alternativos a los jurisdiccionales para resolución de conflictos —*alternative dispute resolution*, o ADR— y que contenga, al menos, las siguientes determinaciones:

- Cuadro de competencias a desempeñar por la autoridad indígena, haciendo especial énfasis en su carácter consuetudinario como vía de resolución de conflictos sociales.
- Materias excluidas de su ámbito de acción; en particular, prescripciones indisponibles, de orden público, que no pueden ser objeto de examen por esta vía.
- Estructura orgánica de la autoridad indígena, estableciendo claramente la posición y jerarquía de cada uno de sus integrantes.
- Reglas de procedimiento para el desempeño de sus funciones.
- Forma de integrar las decisiones de la autoridad indígena en el derecho del Estado; en particular, asimilación de la decisión a un laudo arbitral.
- Vías de revisión judicial de las decisiones de las autoridades indígenas.
- Alcance de dicha revisión judicial: se sugiere reducirla a la eventual infracción de requisitos formales o procedimentales, sin admitir que el juez revisor pueda dictar una resolución de fondo diferente sobre el mismo asunto.
- Vías de financiación de este medio de justicia paralela.
- Ámbito subjetivo de aplicación que resuelva, en particular, la eventual concurrencia de litigantes indígenas y no indígenas enfrentados en un mismo asunto.

Esta Ley también debe tener como finalidad el establecimiento de los ejes normativos para fijar pautas de coordinación entre el derecho indígena y el estatal, debiéndose resolver —entre otros— temas como el establecimiento de criterios y reglas para definir y resolver los conflictos de competencia (material, territorial, personal, y temporal entre ambos sistemas); mecanismos para el respeto de actos jurídicos del derecho indígena; mecanismos para el res-

peto de decisiones jurisdiccionales de la justicia indígena; remisión de casos o situaciones al derecho indígena; fortalecimiento de autoridades indígenas y pautas de relación con autoridades estatales; mecanismos de colaboración y apoyo entre sistemas.

Otra de las situaciones que tienen que ser solucionadas normativamente es la referida a lo que podríamos denominar de forma genérica «entidades locales menores». El Código Municipal recoge en su artículo 4 que son entidades locales territoriales (entidades inframunicipales) «las entidades locales de ámbito territorial en que el municipio se divide, tales como: aldea, caserío, paraje, cantón, barrio, zona, colonia, *lotificación*, *parcelamiento* urbano o agrario, microrregión, finca y demás formas de ordenamiento territorial definidas localmente». Con esta referencia enumerativa da el Código Municipal por zanjado el tema de las entidades locales de ámbito territorial, que requieren lógicamente una detallada regulación. En concreto, podemos hacer referencia a las siguientes propuestas:

- No existe ninguna duda sobre la relevancia de las entidades locales menores (entidades inframunicipales) en cualquier sistema normativo local, ya que constituyen un elemento de descentralización (o desconcentración, en su caso) que permite una mejor y más eficaz gestión de los servicios públicos locales. Esta afirmación, que se puede realizar respecto de cualquier sistema normativo, adquiere rango estructural en el caso de Guatemala por las características sociales, económicas e históricas del país.
- Junto a la definición de las diferentes entidades territoriales (urbanas y rurales), es necesario establecer el sistema de relaciones competenciales con los municipios de los cuales dependen. En este sentido, y para que se produzca una descentralización de «segundo nivel», es necesario establecer un sistema de delegación de competencias de los municipios hacia las diferentes entidades territoriales en que se divide en cada caso.
- La existencia formalizada de entidades locales menores significa, especialmente en el caso de Guatemala, un factor de participación y control ciudadano en la gestión de los servicios públicos, así como un reconocimiento de las diferentes identidades indígenas del país.

También es conveniente que se acuerde la elaboración de una regulación específica para el área metropolitana de la Ciudad de Guatemala donde se concentra una parte importante de la población del país, que se va a incrementar en los próximos años.

#### *4.2.3. Establecimiento de una carrera administrativa de los empleados municipales e introducción de mecanismos objetivos de selección*

Otro bloque central del pacto lo constituye la apuesta decidida por la estabilidad de los empleados públicos municipales y por la creación de una verdadera carrera administrativa. El objetivo es conseguir la profesionalización del personal al servicio de las corporaciones locales. Para ello resulta imprescindible que se acuerden modificaciones en el CM y en la Ley del Servicio Municipal orientadas a limitar los puestos de confianza dentro de los municipios. La regla general tiene que ser que los empleados municipales sean funcionarios o contratados y que no puedan ser despedidos sin causa justificada.

También se deben concretar legalmente las titulaciones que se requieren para desempeñar puestos municipales y dar prioridad a los candidatos que acrediten haber recibido una capacitación específica en materia de gestión municipal.

#### *4.2.4. Adopción de medidas legales que faciliten el acceso de los municipios y las mancomunidades a la jurisdicción contencioso-administrativa*

No es frecuente que las entidades locales guatemaltecas acudan al Tribunal Contencioso-administrativo para la defensa de sus intereses frente al Organismo Ejecutivo. Con el objeto de propiciar su acceso a la justicia, se propone que se introduzca dentro de la negociación del Pacto Local la reforma de la Ley de lo Contencioso-administrativo (Decreto 119-96) en el siguiente sentido:

- Estableciendo la procedencia de que las municipalidades y las asociaciones que las agrupan y representan (ANAM, AGAAI, mancomunidades de municipios) interpongan recursos de revocatoria y de reposición frente a las actuaciones del Organismo Ejecutivo que conculquen sus competencias (modificación del art. 10, «Legitimación», de la Ley de lo Contencioso-administrativo).
- Estableciendo expresamente la procedencia de recurrir por la vía contencioso-administrativa las resoluciones definitivas de órganos del Gobierno de la República y de sus entidades descentralizadas que conculquen las competencias de las municipalidades (modificación del art. 19, «Procedencia», de la Ley de lo Contencioso-administrativo).
- Estableciendo expresamente la legitimación activa de las municipalidades y de las asociaciones que las agrupan y representan (ANAM, AGAAI, mancomunidades de municipios), para recurrir contra los actos del Organismo Ejecutivo y sus entidades descentralizadas que conculquen las competencias municipales (art. 22, «Personalidad», de la Ley de lo Contencioso-administrativo).

#### *4.2.5. Adecuación del régimen jurídico de las mancomunidades y regulación de otros entes de cooperación*

Como ya se ha puesto de manifiesto en este documento, la cooperación intermunicipal constituye un elemento esencial en los procesos de descentralización y fortalecimiento municipal. En concreto, el Código Municipal define a las mancomunidades de municipios como «asociaciones de municipios con personalidad jurídica» estableciendo además, como objetivo de estas, «la formulación común de políticas públicas municipales, planes, programas y proyectos, la ejecución de obras y la prestación eficiente de servicios de sus competencias». Así, diversas se pueden destacar dos cuestiones en relación con esta figura:

- Es necesario, ante la importancia que están adquiriendo las fórmulas mancomunadas en Guatemala, establecer una mejor y más detallada regulación de estas en el Código Municipal, ya que en el presente momento muchos de los aspectos de su régimen jurídico quedan a la improvisación y a la buena fe, en su caso, de los municipios que la integran. Es más, sería adecuado desarrollar un reglamento de mancomunidades que pudiera, con todo lujo de detalles, ajustar y desarrollar todos los elementos de este régimen jurídico. Asimismo se podría abrir la regulación a otras fórmulas asociativas que respondan a otros intereses y objetivos, como el caso de la importante figura de los consorcios administrativos o los distritos metropolitanos.
- De igual modo, es necesario advertir sobre el riesgo de fuerte politización de las mancomunidades. Esta situación, caso de no ser corregida normativamente, constituiría un importante obstáculo en el proceso de descentralización y fortalecimiento muni-

cipal en Guatemala. En este sentido es necesario recordar el carácter exclusivamente instrumental y voluntario que tienen las mancomunidades, amparadas por las legitimidades que le otorgan los municipios.

Esta propuesta requiere una reforma del Código Municipal, así como la aprobación de un reglamento de desarrollo.

#### *4.2.6. Aprobación de una ley del ordenamiento territorial y urbanístico y elaboración de los primeros planes territoriales*

El ordenamiento territorial debe dejar de estar en las leyes y en los documentos oficiales para incorporarse a la realidad de Guatemala. No se trata, desde luego, de ninguna «fórmula mágica» que vaya a resolver todos sus problemas. De lo que se trata es de tomar conciencia de la importancia que tiene el uso racional del espacio y de que sobre un mismo territorio pueden intervenir, sin interferirse, tanto la Administración del Estado como las municipalidades.

El ordenamiento territorial es una función pública que tiene como finalidad la de planificar la utilización del territorio. Puede actuar en varios ámbitos, ya que el ordenamiento puede tener una dimensión nacional, regional, departamental, municipal e incluso inframunicipal. Esta función no es ni puede ser una función exclusiva de Estado; corresponde también a los municipios. De hecho, el plan territorial municipal está llamado a convertirse en uno de los principales instrumentos de la política municipal, sin perjuicio de que las dos instancias políticas tengan la obligación de coordinarse entre sí en materia de ordenamiento territorial de acuerdo con lo que dispone el artículo 134 de la Constitución.

La trascendencia que tiene el ordenamiento territorial requiere de un marco legal claro y preciso en el que se defina el sistema de planes territoriales, el procedimiento para aprobarlos, el contenido que pueden tener y sus efectos. El que hay es mínimo, fragmentario y desarticulado. Dentro del ordenamiento territorial habrá que distinguir distintos niveles: en la cúspide deberá preverse un Plan de Ordenación del Territorio de Guatemala (POTGUA) que sería el instrumento en el que se establecerían las grandes decisiones en materia de infraestructuras y de servicios que necesita Guatemala; por debajo de este gran plan territorial debería existir un subsistema de planes territoriales de ámbito regional y departamental que ya serían más concretos y específicos en los que se determinaría la ubicación física de las distintas infraestructuras. La elaboración de estos planes corresponde al Organismo Ejecutivo que, no obstante, deberá permitir la participación de los municipios, los consejos desarrollo correspondientes y la sociedad en general. La aprobación del plan territorial de toda Guatemala, dada su importancia, debería corresponder al Congreso, mientras que los restantes podrían aprobarse por acuerdos gubernativos del organismo ejecutivo.

El segundo nivel del ordenamiento territorial lo constituyen los planes territoriales municipales. Es necesario que los municipios cuenten con planes urbanísticos que prevean un crecimiento racional de los núcleos urbanos y eviten el crecimiento caótico de las ciudades que se está produciendo en la actualidad. El procedimiento de elaboración de estos planes también tiene que ser participativo. La complejidad de los planes urbanísticos municipales deberá ser proporcional al tamaño de cada municipio, debiendo preverse la posibilidad de que haya planes de desarrollo de estos planes municipales cuando sea necesario.

En la próxima legislatura debería iniciarse el proceso de elaboración del plan territorial de Guatemala y determinarse los planes territoriales inferiores necesarios. Simultáneamente,

todos los municipios guatemaltecos tendrían que iniciar el proceso de elaboración de sus propios planes urbanísticos municipales, tarea que sin duda va a exigir fortalecer y capacitar intensamente a las municipalidades.

Una de las cuestiones delicadas que podría resolverse en Guatemala a través del ordenamiento territorial sería la falta de una delimitación precisa de los distritos municipales. Son muy pocos los municipios guatemaltecos que tienen delimitado su territorio. La aprobación de un plan territorial de Guatemala, que debería llevarse a cabo por el Congreso de la República mediante una ley, podría poner fin a esta situación de indeterminación que está generando numerosos conflictos. En todo caso debe propiciarse, en el marco de la Ley del Registro de Información Catastral, que tanto el Registro de Información Catastral como el Instituto Geográfico Nacional apoyen a las municipalidades y a las gobernaciones departamentales en la identificación física de los límites municipales y departamentales<sup>15</sup>.

Como en la anterior legislatura no se pudo aprobar este marco legal del ordenamiento territorial, lo que se recomendó fue la convocatoria del CONADUR para que impulsara la política nacional de ordenamiento territorial y, a ser posible, la aprobara en este periodo. Se trata de una competencia que le viene atribuida por la Constitución y la LCDUR. Esta importante tarea requiere una labor previa de acercamiento entre los distintos ministerios y secretarías del Organismo Ejecutivo competentes para tener una visión compartida del alcance del ordenamiento territorial. Así, en la Ley del Organismo Ejecutivo se recogen entre las funciones sustantivas del Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación la de «definir en conjunto con el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales la política de ordenamiento territorial»<sup>16</sup>. Por su parte, la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural encarga a la Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), suministrar al Sistema de Consejos de Desarrollo en sus diferentes niveles el apoyo técnico para la formulación de políticas, planes y programas presupuestarios dentro del marco general de las políticas del Estado y de su integración con los planes sectoriales (artículo 27)<sup>17</sup>. Para contrarrestar esta fragmentación debería impulsarse por parte de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP) —a partir de su Subsecretaría de Descentralización— con fundamento en los apartados a y c del artículo 11 de la Ley del Organismo Ejecutivo, la constitución de una mesa de coordinación entre estos ministerios y SEGEPLAN para la propuesta de definición de la política de ordenamiento territorial, la cual luego debería ser sometida al conocimiento del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural para su formulación y aprobación. Esta Política será ejecutada posteriormente, en el ámbito de sus respectivas competencias, por el Organismo Ejecutivo y por las municipalidades. Por supuesto, este impulso político debe venir acompañado de una actividad de difusión entre los partidos políticos y la sociedad civil para que tomen conciencia sobre la importancia estratégica del ordenamiento territorial.

El hecho de que el Gobierno actual ponga en marcha, a través del CONADUR, la política de ordenamiento territorial no condiciona el contenido que deba tener la planificación territorial que vaya a aprobarse, que corresponderá al próximo ejecutivo. Se trata simplemente de poner en marcha una nueva función pública que está expresamente prevista en la Constitución Política de la República y en el resto de su ordenamiento jurídico, que eso sí deberá continuarse en la próxima legislatura. Por esta razón es preciso sensibilizar a todas las fuerzas políticas de la necesidad, en el momento actual, del ordenamiento territorial para el país.

#### *4.2.7. Reforma constitucional para blindar las competencias municipales y aumentar el porcentaje de participación de los municipios en los ingresos estatales*

A largo plazo los municipios se tienen que haber convertido en unas administraciones públicas fuertes con una financiación adecuada a su volumen de competencias. En estas circunstancias serían unos actores políticos de primer orden con los que hay que contar para poder desplegar cualquier política nacional.

De cumplirse esta premisa, el paso normativo que habría que dar es el de constitucionalizar el *status* conseguido por los municipios tras el doble proceso de fortalecimiento y descentralización. Se trataría de llevar a la Constitución Política de la República los aspectos centrales del régimen local. Desde luego, lo más importante sería incorporar al texto constitucional todas las competencias que desempeñen efectivamente los municipios, tanto si son propias como recibidas por descentralización, o si son exclusivas o compartidas con el Organismo Ejecutivo. Con esta reforma constitucional lo que se buscaría es «blindar» estas competencias municipales, de modo que no sería posible que se produjera un retroceso en el techo competencial de las municipalidades salvo que se vuelva a modificar la Constitución.

Otra iniciativa que se tendría que abordar es el aumento del porcentaje de participación de los municipios en los ingresos del Estado, máxime si se ha producido una amplia descentralización de competencias.

#### *4.2.8. Regionalización de Guatemala*

Una vez fortalecidos los municipios habría que plantearse la necesidad de crear un escalón político intermedio entre los municipios y el Estado, como son las regiones, que hasta ahora solo existen nominalmente. La constitución efectiva de las regiones podría servir como un elemento valioso de integración política de la población indígena.

Las competencias que se atribuyan a estos nuevos entes no pueden ser, en ningún caso, las que ejerciten los municipios. Estas deberían de provenir de la administración desconcentrada de la Administración del Estado, constituida fundamentalmente por sus estructuras departamentales, y por aquellas funciones que el Organismo Ejecutivo considere adecuado transferir a las regiones. También sería conveniente que esta regionalización acabara constitucionalizada.

## Notas

---

- 1 Al concejo municipal le corresponde el ejercicio del gobierno local (art. 33 CM). La composición del concejo municipal viene establecida en el artículo 206 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP), aprobada por el Decreto n.º 1-85, ratificado por la Asamblea Nacional Constituyente el 3 de diciembre de 1985.
- 2 artículos 119 literal b y 224 CPR.
- 3 artículos 253 literal b y 255 CPRG.
- 4 Decreto 132-96 del Congreso de la República y Acuerdo Gubernativo 273-98, respectivamente.
- 5 Como el caso de la Empresa Guatemalteca de Comunicaciones (GUATEL) y el Instituto Nacional de Comercialización Agrícola (INDECA), cuyos patrimonios fueron objeto de privatización.
- 6 Se exceptúan de esa situación la Universidad de San Carlos de Guatemala, el procurador de los Derechos Humanos, la Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala, el Comité Olímpico Guatemalteco, el Cuerpo Voluntario de Bomberos, la Academia de Lenguas Mayas de Guatemala, el Fondo de Tierras, el Instituto de Recreación de los Trabajadores de la Empresa Privada (IRTRA) y el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP).
- 7 Se exceptúan de esa situación la USAC, el procurador de los Derechos Humanos, la Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala (CDAG), el Comité Olímpico Guatemalteco, el Cuerpo Voluntario de Bomberos, la Academia de Lenguas Mayas de Guatemala, el Fondo de Tierras, el Instituto de Recreación de los Trabajadores de la Empresa Privada (IRTRA) y el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (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 entidad descentralizada.
- 10 Creado por Acuerdo Gubernativo n.º 133-94
- 11 De acuerdo con un proyecto que actualmente se negocia con el Banco Mundial, el proceso de levantamiento catastral se iniciará en los departamentos de Alta Verapaz, Baja Verapaz, Izabal, Chiquimula, Zacapa, Escuintla y Sacatepéquez.
- 12 Boletín Oficial PNC n.º 10, del 1 de octubre de 1999.
- 13 Corte de Constitucionalidad, Expediente 410-2003, sentencia del 2-09-2003, Diario Oficial del 13-10-2003.
- 14 Corte de Constitucionalidad, expedientes acumulados 138-2003, 185-2003, 196-2003; sentencia del 21-12-2004, Diario Oficial del 14-02-2005.
- 15 artículo 3 literal j, 49 literales d, e. Decreto 41-2005 del Congreso de la República.
- 16 Apartado c del artículo 29, Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto 114-97, modificado por el Decreto 90-2000, ambos del Congreso de la República.
- 17 Véase el apartado f del artículo 23 del Reglamento de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.