

# LA GESTIÓN MUNICIPAL PARTICIPATIVA Y LA CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA



CARLOS GARCÍA  
CONSOC

## Sobre el Autor

- Carlos Rafael García Bulux, cuenta con Estudios en Auditoria y Contaduría Pública, Economía y Derecho, activista social por 20 años, actualmente desarrolla investigación social, económica y política, dentro del Movimiento Tzuk Kim-Pop en su calidad de responsable político de Municipia No'j.

Información Institucional del Movimiento para el desarrollo regional, humano y ecológico culturalmente sustentable del Altiplano Occidental de Guatemala "MOVIMIENTO TZUK KIM-POP"

- Misión institucional: El Movimiento Tzuk Kim-pop facilita procesos de desarrollo humano, ecológica y culturalmente sustentables, que contribuyan a mejorar las condiciones materiales de vida de la población y a su vez que generen contenidos e instrumentos para la incidencia sobre las políticas públicas en los ámbitos local, regional y nacional.
- Visión institucional: El Movimiento Tzuk Kim-pop es una instancia de articulación política y programática de Organismos No gubernamentales comprometidos con los procesos de transformación social, económica, política y cultural. Se mantiene la convicción de que solo a través de una amplia, comprometida, consciente y consistente participación de todos los sectores, es posible forjar el modelo de interrelaciones sociales cuyo espíritu se refleja en los contenidos presentes en los Acuerdo de Paz y en los planteamientos que emanan desde los sectores populares organizados del Altiplano Occidental de Guatemala.
- Objetivos Estratégicos: Contribuir al fortalecimiento organizativo de la sociedad civil (Movimiento sociales y populares y ONG); Impulsar procesos que permitan incidir sobre las políticas públicas, planes, programas y proyectos del Estado-gobierno, la Cooperación Internacional y otras instancias del desarrollo; Consolidación de la estrategia de regionalización y descentralización territorial y política en el ámbito del Altiplano Occidental.
- Organizaciones miembros del Movimiento Tzuk Kim-pop: PLSM, Pies de Occidente; CEDEPEM, ADSOSMHU, Municipa Noj, Convergencia Quetzali, Sinergia Juvenil, Ceaspi y Asociaciones Sectoriales.
- Redes, coordinaciones o alianzas de trabajo: se hace la relación en tres niveles: Municipal-Departamental; nacional; internacional: Municipal-Departamental-Regional: Mesa de micro créditos del Altiplano (por la vía de Cedepem); Foro de la sociedad civil de la Mancomunidad

Huista, en Huehuetenango (por la vía de la ADSOSMHU); Mesa de diálogo de Totonicapán (por la vía del PLSM); otros espacios.

Nacional: Colectivo de Organizaciones Sociales -COS-; Foro Nacional para la Descentralización de Guatemala

□ Foro-; Mesa de Salud (por la vía de Pies de Occidente); otros espacios.

Internacional: Centro América por el Diálogo -CAD-; Confedelca (vía el Foro de Descentralización), Plataforma

Interamericana sobre Derechos Humanos -PIDHH-, La Red Latinoamericana sobre Deuda, Desarrollo y Derechos -LATINDADD-.

Nuestro reconocimiento a las Organizaciones miembros del Movimiento Tzuk Kim-Pop (PLSM, Cedepem, Adsosmhu, Pies de Occidente, Municipia Noj, Convergencia Quetzali, Sinergia Juvenil y Ceaspi) por su respaldo institucional. Al Comité de Solidaridad Internacionalista de Zaragoza nuestro más profundo agradecimiento por su solidaridad política y al Gobierno de Aragon por su apoyo financiero y solidario que hizo posible la realización de este trabajo.

Portada y maquetado: Antonio Darinel García Camposeco

Dirección: 1ra calle 15-60 Zona 1 (calle Cajolá),  
Quetzaltenango, Guatemala  
Telefax: 00-502-77614740

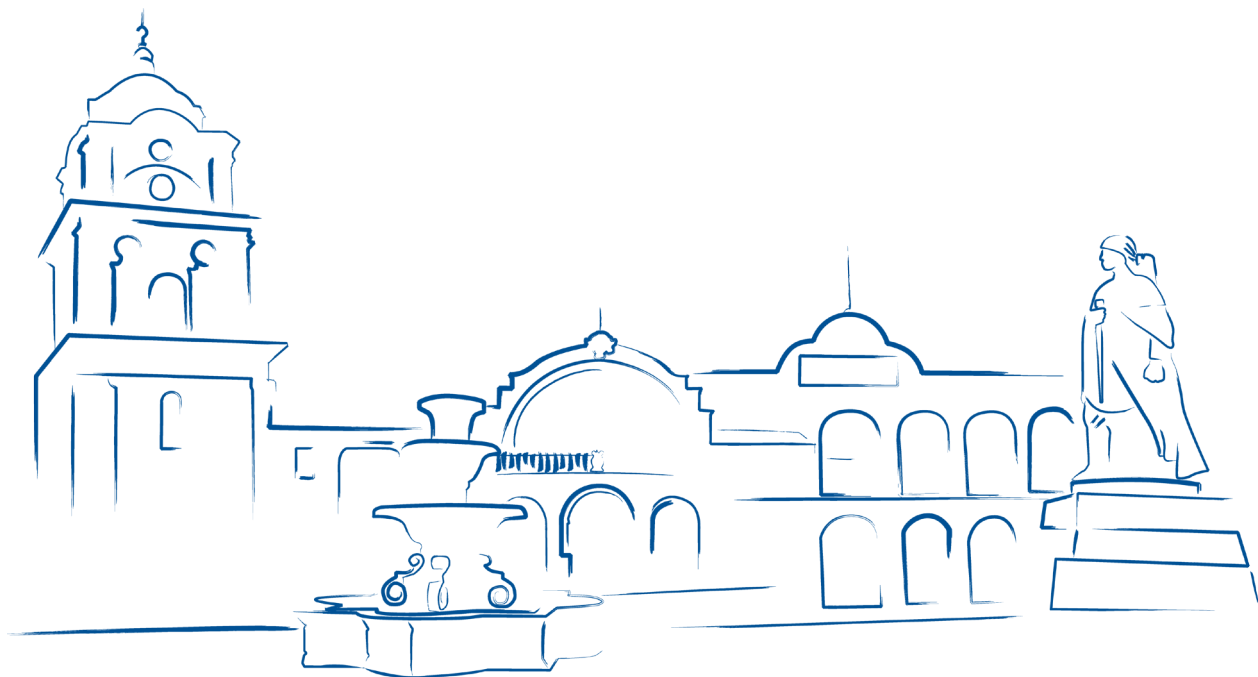
Correo Electrónico: [tzukimpop@gmail.com](mailto:tzukimpop@gmail.com)

Página Web: [www.tzukkim-pop.org](http://www.tzukkim-pop.org)

Los puntos de vista, contenido, análisis de la información y conclusiones de este trabajo es responsabilidad única y directa de los autores del mismo.

Se autoriza su reproducción parcial o total siempre y cuando se cite la fuente.

# LA GESTIÓN MUNICIPAL PARTICIPATIVA Y LA CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA



CARLOS GARCÍA  
CONSOC

## CONTENIDO

	Pag
Introducción - - - - -	I
1. La conceptualización del municipio - - - - -	1
2. El municipio - - - - -	1
3. La conceptualización del municipio en Guatemala	2
4. La administración municipal - - - - -	7
5. El ejercicio del gobierno municipal - - - - -	7
6. Una mirada a las finanzas municipales - - - - -	10
7. La capacidad financiera del Municipio - - - - -	12
8. El municipio como escenario para atender el desarrollo económico y social. - - - - -	17
9. Limitaciones institucionales para La Gestión municipal participativa y el funcionamiento de las comisiones de trabajo. - - - - -	20
10. El funcionamiento de las comisiones de Trabajo y su contribución a la gestión municipal participativa.	25
Conclusiones - - - - -	29
Abreviaturas - - - - -	33

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo lleva la finalidad de Determinar el grado de avance institucional de la gestión municipal participativa, mediante los ejercicios de gobierno municipal a una década de la vigencia de las leyes de participación ciudadana. Por lo que ha sido de suma importancia Identificar las limitaciones institucionales de la gestión municipal participativa.

Establecer una aproximación del grado de desarrollo del ejercicio de ciudadanía mediante en los espacios de participación local: Consejo Comunitario de Desarrollo, Consejo Municipal de Desarrollo, comisiones municipales sectoriales.

Planteamientos por demás importantes debido a que en esta etapa de transito democrático la participación ciudadana se convierte en el eje fundamental que contribuya a la reforma del estado para atender el desarrollo social y la planificación del desarrollo económico local.

Una de las acciones de mayor relevancia fue el de impulsar la descentralización del Estado como un medio fundamental que permita atender las demandas sociales en territorios sub-nacionales con el propósito de superar los problemas de eficiencia y eficacia de la administración pública.

En el mismo orden de ideas fomentar un ejercicio político mediante las relación de los gobernantes y gobernados, en estructuras de concertación como mecanismos de toma de decisiones para identificar los problemas, la planificación, y las áreas prioritarias de inversión pública.

Estas relación determino un juego de poder entre una sociedad emergente y los gobiernos municipales quienes por razones estructurales de concepción del poder extrapolaron un estadio de ingobernabilidad producto de los intereses económicos, de preventa derivados del clientelismo político y de codicia del botín político principal la apropiación indirecta del erario municipal mediante las comisiones en la construcción de la obra civil encomendada al gobierno de los municipios.

El documento presenta un antecedente histórico del municipio y su conceptualización en Guatemala, análisis de elementos importantes como el ejercicio del gobierno municipal, el comportamiento de las finanzas municipales, los roles asignados producto de la coyuntura política de Guatemala y la dinámica económica mundial, la dinámica de participación ciudadana, puntos basados en la realidad de los municipios que están ubicados en departamentos donde impera la pobreza, pobreza extrema, el bajo desarrollo humano, el minifundio, etc., principalmente la región del altiplano occidental y territorios aledaños.

## 1. La conceptualización del municipio

El concepto del municipio se encuentra íntimamente relacionado con los conceptos de ciudad<sup>1</sup> y de urbanismo<sup>2</sup>, obedeciendo a condiciones políticas, económicas, culturales, territoriales.

## 2. El municipio

La historia remonta la creación en la época medieval donde existieron relaciones políticas entre los gobernantes y gobernados, sin embargo la génesis del municipio que conocemos actualmente se manifiesta en la expansión del imperio Romano por el sistema de gobierno implementado en aquella parte de la historia<sup>3</sup>, que

<sup>1</sup> Explicado por la "Sociología Urbana", que trata "del impacto de la vida de la sociedad sobre las acciones sociales, las relaciones sociales, las relaciones sociales, las instituciones sociales y todos los tipos de civilizaciones derivadas de los modos de vida urbanos" ampliamente estudiados por autores clásicos como Marx, Max Weber y Durkheim.

<sup>2</sup> En 1910 apareció por primera vez la palabra "urbanismo" en Londres por los pioneros de esta disciplina, de acuerdo a enfoques históricos, económicos, arquitectónicos y geográficos.

<sup>3</sup> Caracteres del municipio Romano: 1) Un

es instaurado en semejanza por los españoles en el siglo XVIII.

La definición etimológica de municipio para algunos estudiosos "proviene del latín municipium," que es el conjunto de obligados a pagar el tributo. Para otros el origen de la definición es de acuerdo a las cargas económicas de Roma a que las ciudades debían de contribuir se llamaban "munera" y de ahí derivó el nombre de municipes a los habitantes de esas ciudades y de "municipia" a ellas.

El origen del municipio se encuentra explicado en "tres tesis: sociológica, jurídica y ecléctica" que han sido estudiadas, atrayendo cada una múltiples simpatizantes y despertando nutridos debates, a continuación se describen estas tres tesis:

□ a) Tesis sociológica. El municipio es una formación natural anterior al Estado y no producto de éste, debido a que el creador no puede ser posterior a la creación.

□ b) Tesis jurídica. El municipio es una creación del Estado; antes que la ley declare al

*territorium determinado; 2) Un pueblo que se manifiesta en su asamblea general 3) una organización especializada en el cuerpo deliberadamente, curia, con sus magistraturas y 4) el Culto a sus dioses. La combinación de los elementos constitutivos de la organización era distinta en los diversos municipios, ay que habían leyes municipales que regían dichos aspectos, además, el municipio romano se afirma con una propia personalidad.*

municipio como tal, sólo existen congregaciones humanas asentadas en un territorio determinado. El municipio es una entidad territorial humana y jurídica creada por la ley, ya que antes de que la ley denomine municipio a un conglomerado social, éste no existe como municipio, es simplemente un centro de población, es la ley que le da tal carácter y la que le señala sus requisitos, así como su forma de ser.

- c) Tesis ecléctica. El municipio es una formación natural, reconocida por el Estado. armoniza las dos tesis anteriores, requiriéndose para la existencia de un municipio dos elementos esenciales, primero tienen que existir las agrupaciones vecinales y el segundo elemento es el reconocimiento como municipio por la ley.

La tesis ecléctica sobre el origen del municipio, es la que posee mayor argumento empírico y teórico, ya que el municipio al igual que el Estado posee tres elementos constitutivos esenciales que son: territorio, población y gobierno, no se puede concebir un municipio sin uno de estos elementos.

La sociedad humana es un elemento con mayor preponderancia, debido a que es la sociedad la que a través de su inteligencia construye

al municipio como mecanismo para satisfacer sus necesidades y hacer posible sus propósitos; el municipio existe por la sociedad, con la sociedad y para beneficio de la sociedad.

### 3. La conceptualización del municipio en Guatemala

“El municipio en Guatemala es una persona Jurídica” en virtud de que tiene un patrimonio propio, posee autonomía para gobernarse y administrar su hacienda pública, se integra por una población que habita en un territorio determinado, es la unidad básica que conforma el tejido político, administrativo y territorial del Estado Republicano. La sociedad es un elemento sustancial del municipio, es la parte dinámica y vital del municipio; a través de un nexo causal entre gobierno-sociedad se construye el medio inmediato de relación entre El estado y la sociedad.

En al constitución política de la republica de Guatemala reglamenta la autonomía municipal desde el punto de vista orgánico debido a que establece la elección mediante sufragio universal a las autoridades del municipio<sup>4</sup>, para el financiamiento



le confiere la facultad de obtener y disponer de sus recursos<sup>5</sup>, y le asigna las competencias propias de atender los servicios públicos y el ordenamiento territorial. Desde la aparición del municipio como unidad territorial para el ejercicio de gobierno se le transfieren competencias propias las cuales se fueron modificando de acuerdo a los planteamientos políticos e ideológicos de las épocas, el primer marco regulatorio fue Decreto de la Asamblea del 28 de septiembre de 1836. Organizando y reglamentando las municipalidades del Estado de Guatemala. Les asigno el gobierno, orden y tranquilidad interior de sus respectivos pueblos y la seguridad de las personas y sus bienes.

Competencias: la limpieza de calles y lugares públicos, la policía de salubridad, ejecución de las obras públicas necesarias para las poblaciones, en particular paseos y lugares de recreo, cementerios, caminos y puentes, promoción de la agricultura, industria y comercio,

*4 Mediante un concejo municipal compuesto por un alcalde, síndicos y concejales, que varían de acuerdo al número de habitantes de cada municipio. La elección se hace mediante un sistema combinado, para la elección de alcaldes y síndicos se utiliza el sistema electoral de mayoría relativa, mientras que para los concejales el sistema de representación proporcional.*

*5 En los artículos 255 Recursos económicos del municipio y 257 Asignación para las municipalidades, donde se establece la autonomía financiera y la subsidiaridad del Estado a esta unidad básica territorial, mediante transferencias corrientes de un 10% del presupuesto y otros que le asigna la ley.*

cuidado de hospitales y el apoyo al sistema escolar. Existían niveles intermedios entre la jefatura política departamental y los municipios, como las asambleas de distrito. El magistrado distrital nombraba al gobernador de cada municipio, quien tenía a su cargo las funciones de ejecutor de las disposiciones de la municipalidad y de juez de paz, aspectos desarrollados en el tiempo y que hoy se encuentran dentro de las competencias del municipio que conocemos.

Trascurridos 43 años la Ley de Municipalidades de los pueblos de la República (Decreto Número 242 del 30 de diciembre de 1879). Realizo modificaciones como Eliminar el cargo de gobernador y asignó las funciones de juez de paz al alcalde. Las competencias no sufrieron mayores cambios pero en la práctica, varias funciones asignadas a las municipalidades fueron asumidas por los ministerios de Instrucción Pública y de Fomento.

Trascurridos otros 56 años se modifica el régimen municipal mediante la reforma constitucional de 1935, formulando la Ley Municipal de la República de Guatemala (Decreto Legislativo Número 1,702 del 9 de agosto de 1935). Creando la figura del intendente, en sustitución de los alcaldes electos, y subordinado al jefe político departamental,

además se establecieron juntas municipales, de carácter consultivo, integradas por síndicos y regidores electos popularmente. Ley de Municipalidades (Decreto Número 226 del 13 de abril de 1946). La Constitución de 1945 restableció la autonomía municipal suprimida en 1935 por el gobierno dictatorial de Jorge Ubico. En esta ley se les asigna competencias en materia de vías urbanas, autorización de construcciones públicas y privadas, regulación de urbanizaciones, fomento del mejoramiento económico del municipio, vigilancia de las escuelas públicas y privadas, mercados, rastros, cementerios, limpieza de calles y plazas, agua potable y drenajes. La creación de arbitrios y de cuotas de servicios públicos correspondía al Ministerio de Gobernación delegando el cobro en las municipalidades.

Código Municipal (Decreto Número 1,183 del 12 de julio de 1957). Estableció la tutela del Instituto de Fomento Municipal (INFOM) sobre las municipalidades, particularmente las de 3ª. y 4ª. Categoría; las facultó para establecer, regular y prestar los servicios públicos, los cuales se clasificaban en esenciales y discrecionales. La prestación de los primeros (agua potable, drenajes, rastros, mercados y aseo de calles) constituía el fin primordial del municipio y no podían ser concesionados a particulares.

Código Municipal (Decreto No. 58-88). Desarrolló las normas relativas al gobierno municipal conforme a las disposiciones contenidas en la Constitución Política de la República emitida en 1985 en su capítulo VII Régimen Municipal. Definió el ámbito de la autonomía municipal y los fines generales del municipio, entre los cuales incluía el relativo a la promoción de la participación de los habitantes en la resolución de los problemas locales; suprimió la tutela que ejercía el INFOM; eliminó la clasificación en servicios esenciales y discrecionales, señalando que la prestación y administración de los servicios públicos era el fin primordial de la municipalidad; permitía que cualquier servicio fuera otorgado en concesión; incluyó entre los requisitos para la contratación de préstamos y empréstitos que las obras fueran autofinanciables; y estableció la obligación de publicar cada tres meses el estado de ingresos y egresos del presupuesto municipal.

El transito democrático iniciando en 1985 marco condiciones desencadenantes en la reforma del Estado, la concreción del fin a la guerra interna de 36 años mediante una salida negociada materializada en los acuerdos de paz y la concreción de la agenda económica mundial a través de la mundialización o globalización económica obliga a generar



una dinámica en el ámbito local territorial, de esa cuenta es que se inicia un proceso de medio plazo en crear un nuevo modelo de municipio desde el código municipal, donde este juegue un papel protagónico para la descentralización del Estado de Guatemala y el impulso del desarrollo local. La aprobación del decreto 12-2002 Código Municipal, marca el comienzo de una etapa de la dinámica municipal debido a que se genera como complemento dos leyes complementarias la Ley de los consejos de desarrollo Urbano y Rural decreto 11-2002; y la ley General de Descentralización decreto 14-2002. Generaron cambios Reglamentarios para las competencias del municipio, estableciendo reglas claras para avanzar en el estadio de gobernabilidad democrática, en tal sentido se incorpora el cogobierno con la organización social de los pueblos indígenas, para los aspectos de planificación, formulación y evaluación de políticas públicas municipales. Se establecen de mejor forma el funcionamiento del municipio, el gobierno y la municipalidad como tal.

Con 8 años de vigencia del código municipal se incorporan reformas mediante el decreto 12-2010 con el afán de acomodar el gobierno municipal para atender a las mujeres con una oficina especializada, la dependencia del

financiamiento por transferencias corrientes, limitar la atomización de los municipios por el crecimiento poblacional, contribuir al modelo de ordenamiento territorial, sin embargo se retrocede en quitarles la facultad de controlar las construcciones mediante la autorización de licencias para este fin.

La conceptualización del municipio en Guatemala es producto del concepto del municipio Español y se le asignado un amplio espectro de competencias y un régimen de autonomía, con limitaciones y retrocesos <sup>6</sup>se mantiene y es objeto de estudio desde sus inicios posterior a la independencia hasta la fecha

El papel asignado a las municipalidades para atender las necesidades de los vecinos, a fundamentado el gozo de autonomía, aunque siempre es prudente entender la misma dentro de la unidad del Estado. "implica dotar a las entidades territoriales locales de un marco de decisión de sus respectivos intereses. Sin duda, la autonomía municipal es uno de los principios básicos para la organización del Estado y que, por tanto, como principio orientador de la estructura territorial, goza de eficacia trascendente."<sup>7</sup> ante esta

6 *Suprimiendo totalmente en 1935, durante el gobierno de Jorge Ubico.*

7 *Asociación de Investigación y Estudios*

definición es preciso concretar en las características que definen la concepción de autonomía debido a que en muchas actuaciones de los alcaldes municipales tiende a restringir la autonomía a sus interés o la toma de decisiones unipersonales, que atentan a los principios de la administración publica municipal (desarrollados adelante).

□ La autonomía municipal implica el reconocimiento de una capacidad propia de gestión de los correspondientes intereses, así como el carácter democrático y representativo de sus órganos y la suficiencia y autonomía de sus haciendas<sup>8</sup>.

□ Los intereses que directamente afectan a la autonomía municipal se extienden a todo el territorio de ésta, a todas sus competencias y a todos sus fines, siempre que tengan por objeto el fomento de los objetivos colectivos y la satisfacción de las necesidades comunes de la colectividad municipal.

□ La autonomía municipal es, así y en sentido positivo, un

*Sociales, Proceso de desconcentración: Marco competencial y papel de las instituciones, Revista No. 2, 2007, Guatemala, Ed. Asies, 2007, pág. 11.*

<sup>8</sup> *El código municipal decreto 12-2002 establece con claridad la hacienda municipal a: Las finanzas municipales, El endeudamiento público y la asignación constitucional.*

derecho de la comunidad local a la participación, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación entre intereses locales y supralocales dentro de las materias y asuntos. Negativamente, dicha autonomía no justifica, ni fundamenta, cualquier incidencia lesiva a los intereses generales de la Nación o en otros intereses generales distintos de la correspondiente entidad.

□ Esa conexión entre intereses de la entidad y autonomía de la misma, conduce necesariamente a la atribución de un ámbito de competencias sustantivo que implica, al menos, la representación de las correspondientes colectividades, un poder de autoorganización y una específica potestad normativa.



## 4. La administración municipal

---

La administración municipal, su carácter radica en la cercanía a la ciudadanía, su gobierno es ejercido, dentro de una circunscripción territorial determinada, por un Concejo dentro de sus competencias propias y atribuidas.

Para el caso del Estado de Guatemala, el régimen administrativo es regulado en el Artículo 224 de la Constitución Política de la República. En dicho Artículo se establece: "El territorio de la República, se divide para su administración en departamentos y éstos en municipios. 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."

La Constitución Política de la República desarrolla lo relativo al régimen municipal en los artículos 253 a 262. Allí se establece que los municipios de la República de Guatemala son instituciones autónomas, y que entre otras funciones le corresponde la de elegir sus propias autoridades, obtener y disponer de sus

recursos; y atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios.

## 5. El ejercicio del gobierno municipal

---

En relación al ejercicio del poder en los municipios, la Constitución Política de la República indica que el gobierno municipal será ejercido por un Concejo, el cual se integra con el alcalde, los síndicos y concejales, determina la naturaleza colegiada del gobierno municipal, se produce un co-gobierno entre todos sus integrantes. Dichos representantes son electos directamente por sufragio universal y secreto para un período de cuatro años pudiendo ser reelectos. Como ya se anotó, el Código Municipal, en su Artículo 2 define la naturaleza del municipio, y dice que el mismo es la unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos. Y manifiesta además, que el municipio se caracteriza por sus relaciones permanentes de vecindad, multiétnicidad, pluriculturalidad y multilingüismo; y que se encuentra organizado para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito.

El código municipal indica las competencias de cada uno de los miembros del concejo municipal, las formas de deliberación en cada uno de los asuntos administrativos tanto en las competencias propias y las atribuidas.

Las 26 competencias asignadas al Concejo Municipal, las podemos aglutinar, por su carácter, en cuatro grandes grupos:

- Administrativas.
- Normativas.
- De planificación.
- Políticas y de coordinación.

La combinación y equilibrio dentro de estos grandes grupos tendrían un resultado exitoso del ejercicio del gobierno municipal en cada una de las 333 jurisdicciones municipales reconocidas.

Como parte de las deficiencias de nuestro desarrollo democrático en el sistema político el desarrollo de la cultura política de los gobiernos municipales es incipiente, el ejercicio del gobierno municipal se reduce a la voluntad de los alcaldes municipales y la gestión a la construcción de las obras de infraestructura.

Esta concepción de la gestión municipal lleva consigo efectos y vicios que se han convertido en los grandes ejes de cuestionamiento para el ejercicio del gobierno

municipal en la medida en que trascurre la crisis de gobernabilidad puesta de manifiesto dentro de los municipios.

La deficiente planificación para atender las necesidades y demandas de la población, considerar el erario público como el principal botín de la gestión municipal, construcción de obras sobrevaloradas de su costo real, obras mal diseñadas con una vida útil muy corta por la mala calidad de los materiales en su construcción, son los puntos señalados por la sociedad civil al ejercicio del gobierno municipal.

Dentro de las principales debilidades del ejercicio del gobierno municipal se encuentra la falta de conocimiento del funcionamiento del mismo debido a que se concibe aun que el gobierno municipal solamente sea la figura del alcalde municipal y por lo tanto subordina el papel de los síndicos y concejales. Concepción que es asumida por los que son síndicos y concejales.

Esta concepción condiciona el ejercicio del gobierno municipal, puesto que el mismo también recae en la figura del alcalde municipal, por tanto es una concentración de poder y de toma de decisiones que hace poco eficiente y eficaz a las tareas mencionadas con anterioridad.



La concentración de poder y de toma de decisiones extralimita la jurisdicción y la competencia del alcalde municipal, en muchos casos la figura de este somete y subordina la voluntad del concejo municipal como la máxima autoridad del municipio y su papel colegiado para su deliberación.

Estos factores limitan a que el ejercicio del gobierno municipal permita convertirse como ente rector de las relaciones políticas, Administrativas, de planificación y de coordinación en la circunscripción territorial conocida como el municipio.

El juego de poder del ejercicio del gobierno municipal muchas veces está condicionado por los funcionarios municipales<sup>9</sup> por la experiencia que estos poseen, la dinámica se encuentra ligada a el manejo de las finanzas municipales y el manejo de los asuntos desde el proceso administrativo, como ya se anotó el desconocimiento de estos procedimientos permiten la injerencia de dichos funcionarios. Los efectos de esta injerencia se ponen de manifiesto en el momento de la rendición de cuentas puesto que la responsabilidad del manejo de las finanzas recae en el concejo municipal y alcalde municipal.

Existen una serie de deficiencias

<sup>9</sup> El coordinador de la oficina administración financiera municipal quien se le conocía con el nombre de tesorero y el secretario municipal.

administrativas para el manejo de los fondos públicos se incumplen los procedimientos legales y administrativos de cumplimiento<sup>10</sup> y los procedimientos sustantivos<sup>11</sup>. Las auditorias gubernamentales practicadas por la Contraloría General de Cuentas, revelan que las deficiencias se concentran en:

- La estructura del control interno de las municipalidades.
- La documentación de soporte.
- El cumplimiento de políticas, normas, leyes y regulaciones a las que están afectas las operaciones.
- El proceso de ejecución de las obras de infraestructura, para verificar el cumplimiento de especificaciones técnicas, económicas y calidad.

Las deficiencias en estas áreas son recurrentes el mismo órgano de fiscalización dedujo en responsabilidades dinerarias o pecuniarias en el año 2008 la cantidad de setenta y dos millones quinientos sesenta y cuatro mil con once quetzales y cincuenta y ocho centavos, (Q 72,564, 011.58) producto de 1810 reparos en las 333 jurisdicciones municipales, mientras que para el año subsiguiente se incrementaron

<sup>10</sup> Se encuentran el atraso en la rendición de cuentas y/o presentación de informes financiero en el tiempo oportuno.

<sup>11</sup> incumplimiento de la ley de contrataciones del Estado, documentación sin respaldo, emisión de cheques a nombre de los encargados de dependencias.

en cien millones de quetzales las multas, (Q. 172, 2002,255.54) producto de 1758 reparos.

Cada año que transcurre se incrementan las multas aunque se disminuyan los reparos, cabe mencionar que también un dato importante es el incremento de la denuncia ciudadana en las anomalías de ejecución de obras de infraestructura actitud que permite un mejor control y fiscalización.

Las cifras anteriores demuestran lo afirmado de las deficiencias administrativas del gobierno municipal en la administración de las finanzas municipales.

## 6. Una mirada a las finanzas municipales

Las finanzas municipales, son un aspecto muy importante ya que constituyen un factor determinante en el desarrollo de cada uno de los municipios, y por ende el desarrollo de los habitantes de cada una de estas unidades territoriales, pero cuánto se sabe de este tema ¿Qué son las finanzas municipales, como están integradas, de donde provienen los recursos, quienes fiscalizan el manejo de las finanzas municipales y cuanto ingresa al municipio para

financiar las necesidades de las localidades?. El código municipal lo define así: Las finanzas del municipio comprenden el conjunto de bienes, ingresos y obligaciones que conforman el activo y el pasivo del municipio. Artículo 99.

Las municipalidades como entes sub-nacionales, el financiamiento de las mismas se equipara al financiamiento del Estado nacional provenientes de:

- Impuestos.
- Préstamos.
- Concesiones.
- Donaciones de cooperación internacional.

El financiamiento por medio de los tributos, está constituido por las modalidades de ingresos propios por medio de tasas y arbitrios, trasferencias provenientes del Estado central.<sup>12</sup>

Con la creación del instituto de Fomento Municipal INFOM, se experimentó la primera modalidad de endeudamiento de las municipalidades, con la vigencia del decreto 12-2002, se abre la posibilidad de endeudamiento con el sistema bancario nacional.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> *Asignación del 10% constitucional de los ingresos ordinarios del Estado, además de 1.5% del Impuesto al Valor Agregado IVA, conocido como IVA PAZ, el mismo se distribuye mediante el criterio de Ingreso ordinario por habitante 25%, número de habitantes 30%, número de aldeas y caseríos 10%.*

<sup>13</sup> *Cabe mencionar que esta deuda era adquirida mediante un estudio técnico financiero practi-*



Las concesiones son un ingreso poco relevante, aunque las deficiencias del marco jurídico para la realización de estas alianzas público privadas, dejan en desventaja a las municipalidades, puesto que invierten en la creación del servicio y con poco éxito retorna la inversión, la mayor utilidad de esta modalidad queda en manos del titular de la concesión.

Las donaciones de cooperación internacional son captadas mediante la construcción de infraestructura o proyectos de desarrollo desde las mancomunidades de municipios y recientemente desde la intermunicipalidad.

La normativa nacional que debe de observarse para el manejo de las finanzas municipales, por lo que se indicaran una serie de artículos de nuestra legislación que permitan analizar la gestión municipal desde el cumplimiento de la norma jurídica.

---

*cado por el INFOM, en muchas ocasiones el mismo tenía vicios, hasta el año 2009 existían 182 municipalidades con una deuda acumulada de Q2,209 millones, que implico pagar Q.823 millones para cubrir el servicio de la deuda, equivalentes al 12% del presupuesto conjunto de las 333 municipalidades del país. Esto condiciono el desarrollo institucional de las mismas puesto que muchas de ellas apenas pueden cubrir sus gastos mínimos de operación. Por tal razón fue impostergable una reforma al decreto 12-2012 mediante el decreto 22-2010, que persigue controlar la deuda y no trasladar a periodos de gobierno municipal siguientes las obligaciones de periodos anteriores.*

Existe un andamiaje jurídico para el manejo de las finanzas municipales, desde la Constitución política del Estado, el Código municipal y con mayor énfasis en la ley orgánica del presupuesto, con el afán de fortalecer el manejo de las finanzas municipales, han existido varias iniciativas gubernamentales y no gubernamentales para mejorar el estado situacional y el manejo de las finanzas municipales<sup>14</sup>.

Con la vigencia del decreto 12-2012 se inicia un periodo importante para el fortalecimiento de la institución municipal, misma que coincide con la necesidad de descentralizar la administración pública y las decisiones políticas, como estrategia para avanzar en la dinámica que exigen los planes de globalización.

Por tanto fortalecer la capacidad financiera de las municipalidades se convierte en el objetivo central de los planteamientos del crecimiento y desarrollo económico local.

---

<sup>14</sup> *Proyectos pilotos como el “Tecní Muni”, implementado por el comisionado presidencial de descentralización y modernización del Estado en el año 2002, que persiguió automatizar datos, seguidamente se implementaron los proyectos de SIAFMU-NI, SICOINWEB entre los más conocidos, para la eficiencia de la recaudación, además de innumerables desde la estrategia denominada Meso Dialogo de la Unión Europea a través del programa municipios democráticos, como instituto de acompañamiento Técnico dirigido desde la Secretaria de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia SCEP.*

## 7. La capacidad financiera del Municipio

Dentro de varios diagnósticos realizados en distintos periodos se determina que una de las debilidades fuertes de la mayoría de municipalidades es la capacidad administrativa-fiscal, debido a que no se encuentran desarrolladas estrategias de fortalecimiento fiscal en cuanto a los denominados ingresos propios<sup>15</sup>.

Las explicaciones al respecto son innumerables desde los puntos de vista socioeconómicos, culturales, políticos, etc.

Sin embargo la actualización de los valores de las tasas y arbitrios son aun precarias, la creación del situado constitucional en 1985, creó una cultura de dependencia directa de estas transferencias corrientes de los ingresos ordinarios nacionales.

Las tasas y arbitrios aun cuentan con las razones de deflación del quetzal de la década de los 60 y 70, cuando el tipo de cambio aun registraba una paridad del Quetzal en relación al Dólar Estadunidense. Estas precarias condiciones

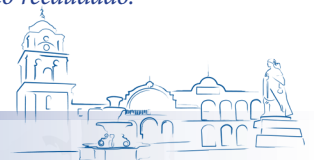
de las tablas de pago para la captación de recursos propios tienen como consecuencia la raquítica recaudación local, por tanto existen tasas, arbitrios que se han dejado de cobrar por la representación poco significativa en la recaudación, siendo más el costo que el peso monetario en el presupuesto municipal<sup>16</sup>.

El noventa y siete por ciento de los municipios en Guatemala carece de independencia financiera, al tomar como referencia la ciudad de Guatemala que tiene la independencia más alta del país, solamente 10 municipios equivalentes al 3% del total de municipios reportan ingresos propios encima del 51% de sus ingresos totales, mientras el otro 97% está igual o por debajo del 49% de ingresos propios en relación al total de sus ingresos.

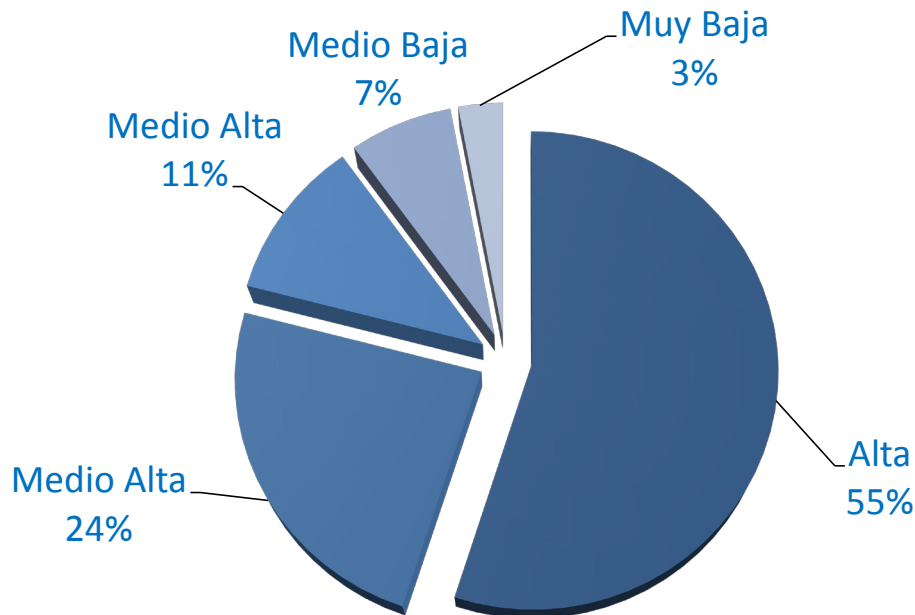
La mayor parte de los municipios en Guatemala (90%) tienen como base de su financiamiento la transferencia que reciben del Estado, constituyendo además, la alternativa más viable para disponer de fondos para inversión en proyectos de desarrollo para sus comunidades.

<sup>15</sup> A manera de ejemplo citamos el caso de la municipalidad de San Pedro Jocopilas que tiene un ingreso propio per cápita menor a Q.5 en el año 2010.

<sup>16</sup> Resulta onerosa la impresión de las formas (Recibos de ingreso) que el impuesto recaudado.



## Grado de independencia financiera municipal



**Fuente:** Elaboración propia con datos del Ranking Municipal 2010, SEGEPLAN.

Dentro de este 90% se encuentran municipios con "media", "medio baja" y "muy baja" independencia financiera se encuentran casos críticos, en los cuales, sus ingresos propios son verdaderamente precarios dentro de la estructura total de ingresos municipales, solo por mencionar algunos, San Gaspar Ixchil (1%), San Bartolomé Jocotenango (1%), El Adelanto (2%), Zapotitlán (2%), Conguaco (2%), San José Acatempa (2%), Pasaco (3%), Olopa (3%), San Jacinto (3%), San Carlos Alzatate (4%), Agua Blanca (7%), Tactic (12%).

Determina el aporte por habitante en el monto total de los recursos propios municipales. Si bien es cierto, este indicador muestra la brecha fiscal horizontal en donde los municipios con condiciones económicas y otras ventajas comparativas registran los montos más altos, también se puede decir que aquellos municipios con gestiones fiscales proactivas también son referencia comparativa.

Al interpretar los ingresos per cápita por ingresos propios con datos del 2010, se concluye que solamente

el 2% de las municipalidades cuentan con un ingreso mayor a Q.700.00, seguidamente el 1% está en rango de Q.500 a Q.700.00, el 4% de las municipalidades cuentan con una recaudación por habitante promedio entre Q.300.00 y Q.500.00, el 20% de las municipalidades recauda entre Q.95.00 y Q.300.00, El 70% recauda entre Q.16.00 y Q.94.00 y finalmente un 3% que recauda menos de Q.16.00, , entre ellos, Cuilco Q16, Comitancillo Q15,

Santa Eulalia Q15, San Pedro Necta Q13, Momostenango Q11, San Pedro Soloma Q10, San Andrés Sajcabajá Q9, El Quetzal Q9, Comapa Q7, Pueblo Nuevo Viñas Q6, Concepción Q5, San Pedro Jocopilas Q4. Es evidente la brecha fiscal municipal en donde municipios con menos de dos (2) USD por habitante cuentan con menos posibilidades de inversión y de respuesta a las necesidades locales.

### Cuadro No.1

Valores absolutos y relativos de acuerdo a Ingreso propio Perca pita.

Rangos de ingresos	No. De municipios	Porcentaje
Mayor a Q.700.00	5	2
Q.500.00 a Q.700.00	2	1
Q.300.00 a Q.500.00	14	4
Q.95.00 a Q.300.00	67	20
Q.16.00 a Q.95.00	233	70
Q.1.00 a Q. 16.00	12	3

**Fuente:** Elaboración Propia con datos del SIAF Y CGC 2010.

En estas condiciones financieras las municipalidades sus acciones son limitadas para responder a las demandas sociales de las comunidades de su territorio, como es lógico interpretar la variable de ingresos se encuentra íntimamente ligada con las condiciones de vida de la población, los índices de pobreza y pobreza extrema.

Puesto que como un postulado dentro de la descentralización se indica que la recaudación está ligada a la alta concentración de poder y de los medios de producción es así como se explica que municipios aledaños a la ciudad de Guatemala, el municipio de Quetzaltenango considerado como la segunda metrópoli tienen mejores ingresos que cabeceras



departamentales como se ilustra en el cuadro No.2.

**Cuadro No.2**

Comparaciones de ingresos propios per cápita

Municipio	Monto ingreso per cápita
Guatemala	Q 1,311.00
Mixco	Q 489.00
Villa Nueva	Q 253.00
Quetzaltenango	Q 798.00
Sololá	Q 52.00
Totonicapán	Q 54.00
San Marcos	Q 451.00
Huehuetenango	Q 473.00

**Fuente:** Elaboración Propia con datos del SIAF Y CGC 2010.

Las cifras correspondientes a los municipios de Totonicapán y Sololá, son la muestra de la capacidad financiera y la recaudación per cápita de otras cabeceras municipales, que son el producto de una débil institución municipal para el cobro de impuestos locales<sup>17</sup> la dependencia del Estado central, de prestación de servicios a un costo bajo, en su

<sup>17</sup> El traslado de competencias para el cobro del Impuesto Único sobre inmuebles IUSI, no ha sido la solución puesto que es un impuesto polémico y las matriculas fiscales de los bienes inmuebles son realizados por debajo de los precios del mercado.

mayoría subsidiados<sup>18</sup>.

Sin embargo son los municipios donde las comunidades tienen una fuerte organización social producto de la autogestión comunitaria practicada desde la época colonial.

Las dinámicas de planificación participativa derivadas de la reforma del Estado con la promulgación de la trilogía de leyes se truncan, la priorización de proyectos como una fase del presupuesto participativo determinan una presión sobre la realidad fiscal del municipio, estas demandas requieren de un presupuesto mucho más grande, en algunos casos hasta diez veces más.

Por tal razón los gobiernos municipales ven como una salida oportuna para alcanzar los compromisos con la comunidad organizada y cierto grado de gobernabilidad el endeudamiento, el cual se ha incrementado considerablemente por todas las municipalidades<sup>19</sup>, uno de los

<sup>18</sup> En opinión del alcalde municipal de Totonicapán, indican que el aumento a las tasas y arbitrios municipales con lleva un problema de ingobernabilidad, debido que se convirtió en una obligación el subsidio de servicios como el agua potable, los usuarios aportan entre un 10 a un 15%, con el agravante que muchos se encuentran en mora.

<sup>19</sup> Para el año 2010 se estimaba Q2.357 millardos, un aumento de 52 por ciento respecto al endeudamiento de Q1.288 millardos que existía en

principios para adquirir deuda municipal es la capacidad de pago, que desafortunadamente a sido manipulada por las entidades

*2005, siendo Guatemala, Villa Nueva, Zacapa, Mixco y Coatepeque las comunas más endeudadas.*

que realizan el Estudio Técnico, por tanto las repercusiones en ejercicios subsiguientes son visibles puesto que dentro del presupuesto se refleja el pago por servicios de la deuda pública.

### Cuadro No.3

Tipo de deudas que contraen las municipalidades.

Tipo de deuda	Base legal
<b>Deudas con el INFOM y bancos comerciales</b>	Artículo 5 de la Ley Orgánica del INFOM, el cual establece que esa entidad puede contratar préstamos o empréstitos con instituciones bancarias, financieras o de inversión, nacionales o internacionales con la garantía de determinados activos de su cartera.
<b>Préstamos directos otorgados por entidades bancarias, incluyendo bancos internacionales como el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).</b>	Contemplados por el Código Municipal, únicamente requieren la aprobación de dos terceras partes del Consejo de Desarrollo Urbano y Rural (CODEDE) de la región. Pero los empréstitos requieren la aprobación del Congreso, a propuesta del Ejecutivo, previo a dictámenes favorables de la Junta Monetaria, el CODEDE y el INFOM.
<b>Deudas con contratistas o proveedores.</b>	Sin regulación, mediante arreglo de palabra
<b>Deudas con particulares</b>	Sin regulación.

**Fuente:** Elaboración propia con datos de: Louisa Reynolds, El periódico de fecha 28/09/2010.

Según datos registrados por el INFOM, los préstamos se han destinado a sufragar gastos de funcionamiento, introducir

servicios de agua potable, adoquinamiento, pavimentación de calles, construcción de mercados y centrales de mayoreo, salones municipales, pozos, balastrado de caminos, parques entre otros.

*20 Por ejemplo, cuando un terrateniente le presta fondos a un alcalde para pagar la planilla; ninguna entidad del Estado posee datos sobre las mismas.*



Dentro de las reformas al código municipal mediante el decreto 22-2010, en artículo 30 literalmente dice: "Artículo 110. Objeto. Las municipalidades, para el logro de sus fines, podrán contratar préstamos cumpliendo con los requisitos legales establecidos para el efecto. Deberán observar cuidadosamente el principio de capacidad de pago para no afectar las finanzas municipales y asegurar que el endeudamiento en que incurren no afecte ni comprometa las finanzas públicas nacionales. Las municipalidades no podrán contraer obligaciones crediticias cuyo plazo de amortización exceda el período de gobierno del Concejo Municipal que las contrae, siempre que se apoye en las conclusiones y recomendaciones de los estudios técnicos de factibilidad que para el efecto se elaboren. Igualmente podrán emitir, negociar y colocar títulos-valores en el mercado nacional o en el exterior, para cuyo efecto deberán contar previamente con las opiniones del Organismo Ejecutivo y de la Junta Monetaria."

Esta reforma se constituye la primera medida para controlar la deuda de las municipalidades que en menos de diez años amplió su brecha y por tanto tiene una incidencia fuerte en los presupuestos municipales.

## 8. El municipio como escenario para atender el desarrollo económico y social.

---

La noción de desarrollo local surge como un planteamiento teórico y práctico hace casi tres décadas, como producto de la crisis del modelo desarrollista implantado para América Latina en la década de los 60, inspirada en el modelo Kennedy. La noción está presente en la formulación e implementación de políticas públicas, en organismos internacionales, empresas y organizaciones de la sociedad civil, la academia (Madoery, 2008).

Este concepto es utilizado para referirse a políticas surgidas a partir de la interacción entre actores territoriales, por tanto el diseño de atención a las demandas sociales y económicas son determinadas por las condiciones de los territorios, estos diseños nos presentan un sin número de experiencias, unas más exitosas que otras.

Esta diversidad de experiencias como de interpretaciones, nos permite pensar que estamos en presencia de un cuerpo teórico coherente y homogéneo para enfrentar los problemas inherentes a los cambios sociales, políticos

y económicos de este principio de siglo. Sin embargo, es posible afirmar que nos encontramos ante un nuevo enfoque teórico-práctico sobre el desarrollo endógeno, aún en construcción, pero con sobrados antecedentes y gran proyección.

El desarrollo local, no puede presentarse como mero modismo, ni como un concepto vacío que deba aplicarse a cualquier caso. Constituye una reinterpretación de los procesos de desarrollo en función de los tiempos actuales. Se trata de un concepto sustantivo (contenido, más que mero contenedor) que alude a una cierta modalidad de desarrollo que puede tomar forma en territorios de variados tamaños, pero no en todos, dada la intrínseca complejidad del proceso de desarrollo (Boisier, 2001). El desarrollo territorial, por su parte, se refiere a la escala geográfica de un proceso. Es una escala continúa en la que es posible reconocer diferentes niveles: nacionales, supranacionales y subnacionales. En atención a lo que plantea Madoery, en Guatemala las condiciones se establecen en los decretos 11-2002, 12-2002 y 14-2002<sup>21</sup>, para la construcción de un enfoque de desarrollo local desde la singularidad de los territorios recalcados por Boisier.

<sup>21</sup> *Ley de los consejos de desarrollo, Código municipal y Ley general de Descentralización, conocidas como la trilogía de leyes para la participación ciudadana.*

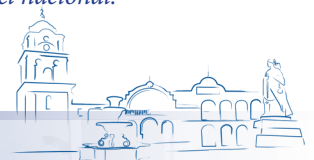
Esta normativa pretende impulsar una planificación coherente con el desarrollo local puesto que establece niveles precisos, de acuerdo a los niveles territoriales existentes en las relaciones sociales, políticas y culturales.<sup>22</sup> Estos niveles establecen una nueva lógica de relaciones políticas para la planificación del Desarrollo y como desafío intrínseco mejorar las condiciones de vida y la reducción de la pobreza.

Bajo esta concepción se realiza el informe de desarrollo Humano del programa para el desarrollo de naciones unidad PNUD en el año 2002, que es el marco de referencia para construir los mapas de pobreza en cada uno de los municipios de la secretaria de Planificación y Programación de la presidencia SEGEPLAN, instrumento importante para situar el contexto de los municipios para impulsar el desarrollo local.

En atención a tales situaciones se plantearon desde el orden nacional las matrices de desarrollo social, desarrollo económico, en el plano local se formularon los planes de reducción de la pobreza.

Como producto del cambio de gobierno en el periodo 2004-2008, se impulsa el plan de desarrollo – ¡Vamos Guatemala! – provee un marco viable para el progreso

<sup>22</sup> *Nivel comunitario, nivel municipal, nivel departamental, nivel regional y nivel nacional.*



del país. Este plan incluye tres pilares principales (i) Solidaridad (con énfasis en el capital humano, servicios básicos e infraestructura rural); (ii) Crecimiento y Competitividad (orientado a acelerar el crecimiento a través de la expansión del comercio, mejoras al clima de negocios, participación privada en infraestructura, reformas al sector financiero y promoción de las pequeñas y medianas empresas - PYMEs); y, (iii) Sostenibilidad Ambiental. Los pilares se apoyan sobre una base de "fundamentos" que incluyen estabilidad macroeconómica, seguridad personal y jurídica, mejoras en la gobernabilidad y descentralización. Principios rectores para elaborar los planes Estratégicos Territoriales. (PET), en los departamentos sobre la base de las necesidades municipales.

Seguidamente en el periodo 2008-2012, se formularon los planes para cada los cinco niveles de la administración pública establecidos en la ley de los consejos de desarrollo urbano y rural. Con el propósito controlar la sobre planificación, el desorden y la duplicidad de esfuerzos para impulsar el desarrollo económico y social en un municipio, (Slowing, 2011).

En este periodo de gobierno 2012-2016, los municipios a través de las municipalidades concentran sus esfuerzos de

planificación e intervención sobre los pactos Hambre cero, pacto Fiscal, Pacto por la seguridad y la justicia, que establece tres pilares fundamentales (i) Transparencia, (ii) Competitividad y, (iii) Derechos Humanos, impulsando los ejes siguientes: a) Seguridad democracia y justicia, b) Desarrollo económico competitivo, c) Infraestructura productiva y social para el desarrollo, d) Desarrollo social y e) Desarrollo Rural Sostenible, cuya intervención se hace desde el ministerio de desarrollo Social, en aparente coordinación con las municipalidades como instituciones locales territoriales.

En la coyuntura actual se encuentra la iniciativa del plan nacional KATUN, para un periodo de 20 años, impulsado por la SEGEPLAN, en el mismo se contempla a los consejos de Desarrollo Urbano y Rural, para su formulación y respaldo político.

Estas dinámicas ubican al municipio como la unidad geográfica territorial en la que debe de impulsar un modelo de desarrollo de acuerdo a sus condiciones, territoriales<sup>23</sup>, culturales, ambientales, económicas y políticas, teóricamente definido como endógeno, en la última

---

23 Desde el contexto de territorialidad, construcción sociológica desde las condiciones fisiográficas, geográficas, orográficas, cartográficas, geomorfológicas, que determinan la vocación territorial.

década denominada desarrollo local.

La concepción de desarrollo local impulsada presenta condiciones practicas adversas debido a que existe aún limitantes de orden estructural que son producto del poco desarrollo de la administración pública instaurada desde la denominada época independiente con el carácter centralista, autoritario y racista, debido a que el organismo ejecutivo no actúa como un equipo coordinado, si no como feudos preestablecidos de cara a las cuotas de poder acordadas con antelación en la campaña electoral, de manera intrínseca produce un desorden en la atención del municipio para el desarrollo económico local, puesto que la atención de los ministerios se dispersan y se duplican<sup>24</sup>.

En una década de vigencia de la denominada trilogía de leyes es poco el avance del desarrollo local, para atender las demandas sociales y por ende el desarrollo económico, puesto que no existe una experiencia concreta donde el gobierno central haya dejado en manos del gobierno municipal las prioridades de educación y salud,

<sup>24</sup> La ley de consejos de desarrollo urbano y rural plantea la necesidad de la coordinación interinstitucional, sin embargo es poco el avance, en los departamentos existen las unidades Técnicas Departamentales, poco funcionales, puesto que en la jerarquía prevalecen las órdenes internas de los ministerios y se convierte en un apéndice la labor de coordinación.

indicadas en la ley general de descentralización<sup>25</sup>.

## 9. Limitaciones institucionales para La Gestión municipal participativa y el funcionamiento de las comisiones de trabajo.

El acuerdo de paz firme y duradera del 29 de diciembre de 1996, da paso a la reforma del Estado para profundizar la dimensión social de la Democracia, la participación ciudadana<sup>26</sup> se convierte en el eje fundamental para alcanzar el desarrollo social y democrático de Guatemala.

El tema se ha vinculado con los procesos de descentralización, modernización, planificación,

<sup>25</sup> Según la sub secretaria de descentralización de la secretaria de Coordinación ejecutiva de la presidencia existen varias solicitudes para este proceso, pero aun no cuentan con la capacidad técnica de evaluar, cualitativamente a los municipios para poder otórgales esta facultad.

<sup>26</sup> Manifestada como acuerdo entre el gobierno de Guatemala y la Unidad Nacional Revolucionaria Guatemalteca, en los acuerdos sustantivos de: Aspectos Socioeconómicos y situación agraria, Identidad y derecho de los pueblos indígenas, Fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática.



gestión y evaluación de los asuntos públicos, se considera como el eje central para incrementar las oportunidades de los distintos sectores sociales, para la toma de decisiones. Es así como se inicia una fuerte discusión para reformar, actualizar o formular, El código municipal y la ley del sistema de consejos de desarrollo urbano y rural, así como la formulación de una ley de Descentralización.

Mediante los decretos 11-2002, 12-2002 y 14-2002, se establecieron nuevos instrumentos e instancias formales de planificación y participación ciudadana en las decisiones públicas municipales. Persiguiendo la formulación e implementación de Políticas Públicas Municipales para fortalecer la función rectora del gobierno municipal y transformar las relaciones políticas, sobre todo del proceso de toma de decisiones.

El impulso de la participación ciudadana para la construcción del Estado/Nación, desde la agenda de los acuerdos de paz, es impulsada por organizaciones no gubernamentales, para reconstruir una cultura política beligerante, después de tres décadas de represión a la organización social.

Estas intervenciones, acciones, subvenciones o proyectos<sup>27</sup>, encontraron mayor eco con

27 *Jerga de las agencias de cooperación al desarrollo.*

gobiernos municipales con una visión amplia de desarrollo y con la disponibilidad de compartir el poder de decisión y abrir posibilidades para la rendición de cuentas<sup>28</sup>. En contraposición la mayoría de gobiernos municipales extrapolaron su visión autoritaria y reaccionaria con el impulso de la organización social y la construcción de ciudadanía en esta transición democrática<sup>29</sup>.

Las experiencias de participación ciudadana marcaron el rumbo de la dinámica municipal que inicio por establecer el nivel de relacionamiento de la ciudadanía organizada<sup>30</sup> y el gobierno municipal, aunque existiera una pugna por la existencia de una cultura de casi medio siglo de los comités pro-mejoramiento<sup>31</sup>. Además de organizaciones territoriales y sectoriales, la articulación de la organización social y constituirse en la denominada sociedad civil fue uno de los principales tropiezos

28 *Esto posibilito un flujo de cooperación importante, teniendo como ejemplo en la región, Concepción Chiquirichapa, Sololá, Pachalum.*

29 *Más que una actitud es una forma de manifestar el planteamiento político e ideológico, producto del adoctrinamiento autoritario, antidemocrático y racista, implantado desde la colonia, la independencia, la reforma liberal, y las dictaduras.*

30 *Conocida como la Sociedad Civil.*

31 *Espacio inmediato de poder en la comunidad, por el significado decisivo para la contienda electoral.*

para avanzar hacia una verdadera construcción de ciudadanía activa en un modelo democrático.

Se pensó que con la organización del sistema de Consejos de desarrollo Urbano y Rural formulada en el decreto 11-2002, facilitaría la posibilidad de homogenizar la organización desde una lógica multinivel, donde se establecen cinco niveles de la administración pública<sup>32</sup> con el propósito de mejorar la gestación y formulación de la política pública.

La apuesta por la implementación del decreto 11-2002, estableció un liderazgo emergente, un nuevo juego de poder en los cinco niveles de la administración pública, pero más visibles en el primer nivel y segundo, puesto que se establecieron liderazgos por conveniencia<sup>33</sup>, para la búsqueda de la reelección en el cargo o aliados para la apropiación indebida del erario municipal.

El fortalecimiento de la participación ciudadana para gestión municipal se constituye como el resultado principal de las distintas organizaciones no gubernamentales para la búsqueda de fondos de cooperación del

desarrollo, olvidándose de la estrategia para consolidar una ciudadanía objetiva, crítica y propositiva de cara al desarrollo económico y social del municipio por un lado, mientras por el otro la institución municipal propiamente dicha aparenta una apertura democrática pero con un blindaje exagerado para conocer los asuntos públicos. Además de la impotencia para responder a las inquietudes y demandas de una ciudadanía con sed de democracia, debido a el rezago histórico de las comunidades y de los municipios imperante por el modelo hegemónico instaurado por más de 500 años, producto de la inequidad de un modelo económico inequitativo antidemocrático que viola constantemente los derechos humanos.

El juego de poder determinado por la implementación de mecanismos de planificación participativos como la priorización de necesidades, los presupuestos participativos, llevo a nuevos escenarios locales de participación ciudadana, tales como la relación entre lo urbano y rural, las comunidades con mayor negociación política para obtener un mayor presupuesto de inversión, la organización territorial y la organización sectorial, el comité pro-mejoramiento, el órgano de coordinación del COCODE, y las alcaldías comunales etc.

Las relaciones entre concejo

32 *Comunitario, municipal, Departamental, Regional y Nacional.*

33 *Operadores políticos para el gobierno de turno y facilitar el clientelismo e instrumentalización de la organización comunitaria.*



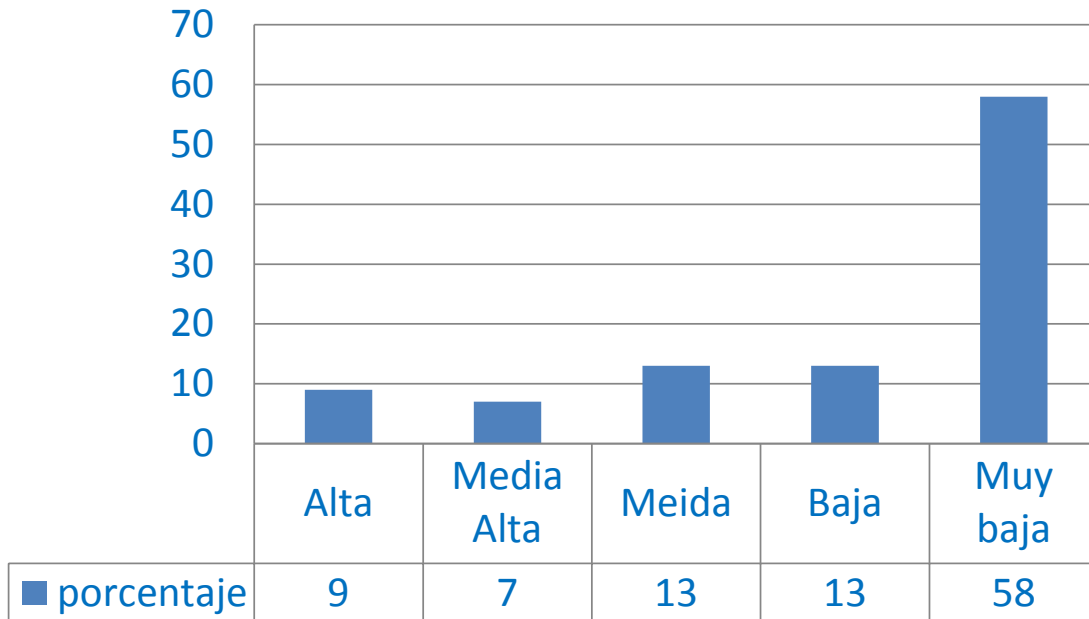
municipal y consejo de desarrollo municipal COMUDE, establecieron una nueva dinámica para la toma de decisiones, en varios casos se extrapolaron estas relaciones, puesto que muchos integrantes muestran una actitud de confrontación derivada de una oposición político partidista, o el incumplimiento de una promesa de campaña.

Este comportamiento de las relaciones de poder condujo a los alcaldes y concejos municipales al incumplimiento de la ley de Consejos de desarrollo urbano y Rural, debido a que en su artículo 32, establece que en 45 días de vigencia de la ley debieron estar integrados los concejos comunitarios de desarrollo y el consejo municipal de desarrollo el cual en algunas municipalidades aun no son conformados estos espacios de participación ciudadana. Aunque el mismo artículo faculta a las comunidades la conformación por iniciativa propia.

“El Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural es concebido como el soporte para la participación de la población en la gestión pública. Entre más se facilite la participación organizada de la comunidad más grado de gobernabilidad y transparencia se alcanzará en el manejo de los asuntos públicos. Los COMUDE con el alcalde municipal como

coordinador tienen funciones importantes relacionadas con la promoción de los COCODES, la organización efectiva de las organizaciones comunitarias, la promoción y la descentralización, la garantía que los proyectos sean priorizados de acuerdo a necesidades de la comunidad, proponer recursos de inversión y preinversión, evaluar la ejecución de las políticas, planes y programas y en general dar seguimiento a las decisiones tomadas para que estas sean ejecutadas realmente por las autoridades municipales” (SEGEPLAN, 2010)

## Grado de cumplimiento del artículo 16 literal "c" acuerdo gubernativo No.461-2002



**Fuente:** Elaboración propia con datos del Ranking Municipal 2010, SEGEPLAN.

El Acuerdo Gubernativo N° 461-2002 Reglamento de la ley de los consejos de desarrollo Urbano y Rural, particularmente, en su artículo 16, literal "c" que determina que los COMUDE deben reunirse "no menos de 12 veces al año". En la práctica este mandato es preocupante puesto que en la mayoría de gobiernos municipales no cumplen esta disposición, en el Ranking Municipal realizado por la SEGEPLAN en el año 2010, se estableció que solamente el 8% de los municipios (28) cumplieron con lo dispuesto en el Decreto 11-2002 y se ubican en una categoría "alta" al realizar 12 reuniones al año. En la categoría "medio alta" 24

municipios (7%) realizaron entre 10 y 11 reuniones de sus respectivos COMUDE. En la categoría "media" 41 municipios (12%) realizaron entre 6 y 9 reuniones en el año. En las categorías "baja" y "muy baja" se ubica el 72% (240) de los municipios del país, entre ellos, 43 (13%) y 197 (59%), respectivamente. Estas dos últimas categorías realizaron entre 3 y 5 reuniones y 2 o menos reuniones al año (en algunos casos ninguna).

Esta realidad se encuentra íntimamente ligada con la concepción de los gobiernos municipales relacionados a la



participación ciudadana, creyendo que la apertura para conocer y discutir la problemática del municipio y buscar mecanismos para una mejor gestión son obstáculos, para el cumplimiento de sus objetivos políticos y otros intereses.

## 10. El funcionamiento de las comisiones de Trabajo y su contribución a la gestión municipal participativa.

Partiendo que una comisión es el conjunto de personas que, bajo encargo de la ley o de una autoridad, ejerce ciertas competencias de manera permanente o para entender en determinados asuntos.

El código municipal establece una orientación de trabajo por medio de comisiones que permitan una gestión, eficiente y eficaz, el código municipal literalmente dice:

“ARTICULO 36. Organización de comisiones. En su primera sesión ordinaria anual, el Concejo Municipal organizará las comisiones que considere necesarias para el estudio y dictamen de los asuntos

que conocerá durante todo el año, teniendo carácter obligatorio las siguientes comisiones:

1. Educación, educación bilingüe intercultural, cultura y deportes;
2. Salud y asistencia social;
3. Servicios, infraestructura, ordenamiento territorial, urbanismo y vivienda;
4. Fomento económico, turismo, ambiente y recursos naturales;
5. **D e s c e n t r a l i z a c i ó n**, fortalecimiento municipal y participación ciudadana;
6. De finanzas;
7. De probidad;
8. De los derechos humanos y de la paz;
9. De la familia, la mujer, la niñez, la juventud, adulto mayor o cualquier otra forma de proyección social; todas las municipalidades deben reconocer, del monto de ingresos recibidos del situado constitucional un monto no menor del 0.5% para esta Comisión, del Municipio respectivo<sup>34</sup>

El Concejo Municipal podrá organizar otras comisiones además de las ya establecidas.”

Estas comisiones son deficientes desde su génesis para cumplir su mandato estipulado en artículo 37 del decreto 12-2002.

---

<sup>34</sup> Reformado por el artículo 8 del decreto 22-2010.

“ARTICULO 37. Dictámenes, informes y asesorías de las comisiones. Las comisiones presentarán al Concejo Municipal, por intermedio de su presidente, los dictámenes e informes que les sean requeridos con relación a los asuntos sometidos a su conocimiento y estudio; así como también propondrán las acciones necesarias para lograr una mayor eficiencia en los servicios públicos municipales y la administración en general del municipio”.

Se entiende entonces que las comisiones municipales son grupos de trabajo para dictaminar e informar sobre asuntos relacionados con las competencias propias y atribuidas del concejo municipal.

Estos grupos de trabajo persiguen fortalecer la gestión municipal para solventar de manera efectiva y pertinente las demandas sociales más sensibles, a través de los servicios públicos. Por tanto es imperante promover la formulación e implementación de políticas públicas municipales con enfoque participativo desde las comisiones de trabajo, de esta manera se contribuirá a una gobernabilidad democrática donde la participación ciudadana se garantiza como un derecho inherente del ciudadano y este a su vez asume un papel propositivo a los problemas y demandas locales.

Las limitaciones de la gestión municipal para un adecuado funcionamiento de las comisiones se ponen de manifiesto en el número de autoridades entre el alcalde, síndicos y concejales. Muchas de estas comisiones están integradas por una sola autoridad, lo que hace pensar que es una comisión unipersonal, en especial en aquellos concejos municipales donde el número de integrantes es inferior a las nueve comisiones.

#### Cuadro No.4

Número de integrantes de los concejos municipales en los departamentos de Sololá, Totonicapán, Quetzaltenango, San Marcos y Huehuetenango.

Cantidad de integrantes del concejo municipal	Porcentaje
7 personas	54%
8 personas	32%
10 personas	14%
<b>Total</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** Elaboración propia con datos del TSE adjudicaciones 2011.

Ante esta realidad que se complementa con el desconocimiento de las funciones y competencias de los concejales como parte granítica del concejo municipal, la falta de apoyo, técnico y financiero para su funcionamiento son limitaciones



que condicionan el éxito o fracaso de las mismas.

Por tal razón el trabajo de las comisiones se reduce a una acción durante el año relacionada

a su actividad dejando al margen funciones importantes como las de coordinación y gestión, de planificación, Administrativas, y normativas como se visualiza en el cuadro No 5 donde se ejemplifica.

**Cuadro No.5**  
Ejemplo de funciones de las comisiones municipales.

Comisión	Ejemplo de Funciones			
	Coordinación y gestión	De planificación	Administrativas	Normativas.
<b>Educación</b>	Establecer y conducir un espacio de análisis.	Elaboración de planes operativos e informes periódicos	Actualizar las bibliotecas del municipio	Emitir dictámenes sobre asuntos relevantes en los temas de educación, cultura y deportes
<b>Salud y asistencia social</b>	Coordinar jornadas de inspección sanitaria.	Promover la elaboración de estudios situacionales sobre las condiciones, disponibilidad y demanda de la infraestructura en el área de salud y asistencia social	Inspeccionar la calidad de los servicios municipales, agua potable, saneamiento de los mercados y plazas municipales, rastro municipal, drenajes, basureros, cementerios, sanitarios públicos etc.	Formulación e implementación de la Política Pública Municipal de Salud y Asistencia Social
<b>Servicios e infraestructura</b>	Gestionar el desarrollo de la infraestructura básica con visión estratégica y de largo plazo.	Elaboración de estudios especializados sobre la situación y el desarrollo de la infraestructura básica y el ordenamiento territorial	Mantener un registro actualizado sobre la situación y problemática de los servicios municipales	Elaboración de reglamentos y ordenanzas.
<b>Fomento económico turismo y ambiente.</b>	Gestionar proyectos integrales para el aprovechamiento sostenible del medio ambiente y de los recursos naturales.	Elaboración de estudios sobre las condiciones, necesidades y potencialidades económicas y productivas del municipio	Definir e impulsar mecanismos que permitan contrarrestar el avance de la frontera agrícola en los municipios.	Proponer y velar por la implementación de los reglamentos y ordenanzas que regulen el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

Descentralización, fortalecimiento Municipal y participación Ciudadana.	Promover la participación de la población organizada para la formulación e implementación de Políticas Públicas Municipales y la definición de estrategias.	Promover la realización de actividades de formación y capacitación a los integrantes del Concejo Municipal, funcionarios y empleados municipales, COMUDE, COCODES, líderes y lideresas.	Organizar la comisión de evaluación de desempeño del personal municipal.	Sugerir la elaboración de reglamentos de funcionamiento interno.
Finanzas	Formular el anteproyecto de presupuesto municipal de ingresos y egresos de cada ejercicio fiscal.	Planificar la actualización de las tasas municipales de acuerdo a los costos de los servicios.	En coordinación con la oficina de administración municipal –AFIM– deberá presentar ante la ciudadanía un informe sobre la ejecución presupuestaria.	Evaluar y dictaminar sobre la viabilidad de las propuestas de reprogramación del presupuesto de ingresos y egresos de la municipalidad.
De probidad	Coordinar con la comisión respectiva y el COMUDE, la realización de procesos de auditoría social dirigido a las instituciones públicas con presencia en el municipio.	Elaborar un cronograma de las verificaciones que la comisión realizará durante la gestión municipal	Velar por el cumplimiento de los manuales y reglamento internos de la municipalidad	Emitir dictámenes sobre la calidad y eficiencia de los servicios.
De los derechos humanos y de la paz;	Implementación de campañas para promocionar los derechos humanos.	Formulación de programas relacionados a la promoción de los derechos humanos, la convivencia pacífica, la tolerancia y la cultura de paz.	Velar porque los servicios públicos municipales se presten sin discriminación entre hombres y mujeres, entre lo urbano y rural y entre pueblos indígenas.	Dictaminar sobre la exoneración del pago de servicios básicos a la población de la tercera edad y discapacitados, hombres y mujeres.
De la familia, la mujer, la niñez, la juventud, adulto mayor	Promover los derechos sociales mencionados en los artículos del 47 al 56 de la Constitución Política de la República.	Proponer la formulación de Políticas Públicas Municipales, programas y proyectos de protección y desarrollo integral para la niñez, la adolescencia, la juventud y las mujeres.	Velar por el cumplimiento de las leyes relacionadas con la protección de la familia, la mujer, la niñez, la juventud, adulto mayor.	Dictaminar sobre las condiciones de las personas, con el propósito de que sean beneficiadas según la ley del adulto mayor.

**Fuente:** Elaboración propia sobre notas de campo.



## CONCLUSIONES

1. El origen del municipio se remonta en la época medieval con los antiguos fenicios y en la antigua Roma, sobre el mismo existen una serie de conceptos teóricos y un debate con los conceptos de ciudad y urbanismo, cual sea su origen en Guatemala se instituye como la unidad territorial para el ejercicio de gobierno se le trasfieren competencias propias las cuales se fueron modificando de acuerdo a los planteamientos políticos e ideológicos de las épocas, el primer marco regulatorio fue el Decreto de la Asamblea del 28 de septiembre de 1836, desde entonces se han creado ocho decretos para tratar los asuntos relacionados con el municipio.
2. El municipio sigue siendo el escenario principal para el ejercicio de poder entre gobernantes y gobernados, para tratar los asuntos, las necesidades y resolver los problemas más inmediatos de la población guatemalteca.
3. Trascurridos veintiocho años de conceptualizar el municipio dentro del régimen democrático son pocos los avances en el ejercicio del gobierno municipal y en la cultura política ciudadana, puesto que el ejercicio de poder se encuentra concentrado en la figura del alcalde municipal, el papel de los síndicos y concejales es poco notorio en la toma de decisiones y en el papel que le corresponde realizar, mientras que en la ciudadanía se considera que la máxima autoridad es el alcalde, aun no se reconoce que el concejo municipal es la autoridad superior del municipio.
4. El marco jurídico vigente en relación al ejercicio del gobierno municipal establece funciones políticas, administrativas, normativas, de planificación y coordinación, las cuales se desconocen por la mayor parte de los 333 concejos municipales, este desconocimiento se refleja en las sanciones impuestas por la contraloría general de cuentas en las auditorias que se realizan cada año. La falta de cumplimiento de los procedimientos legales administrativos es la principal razón.

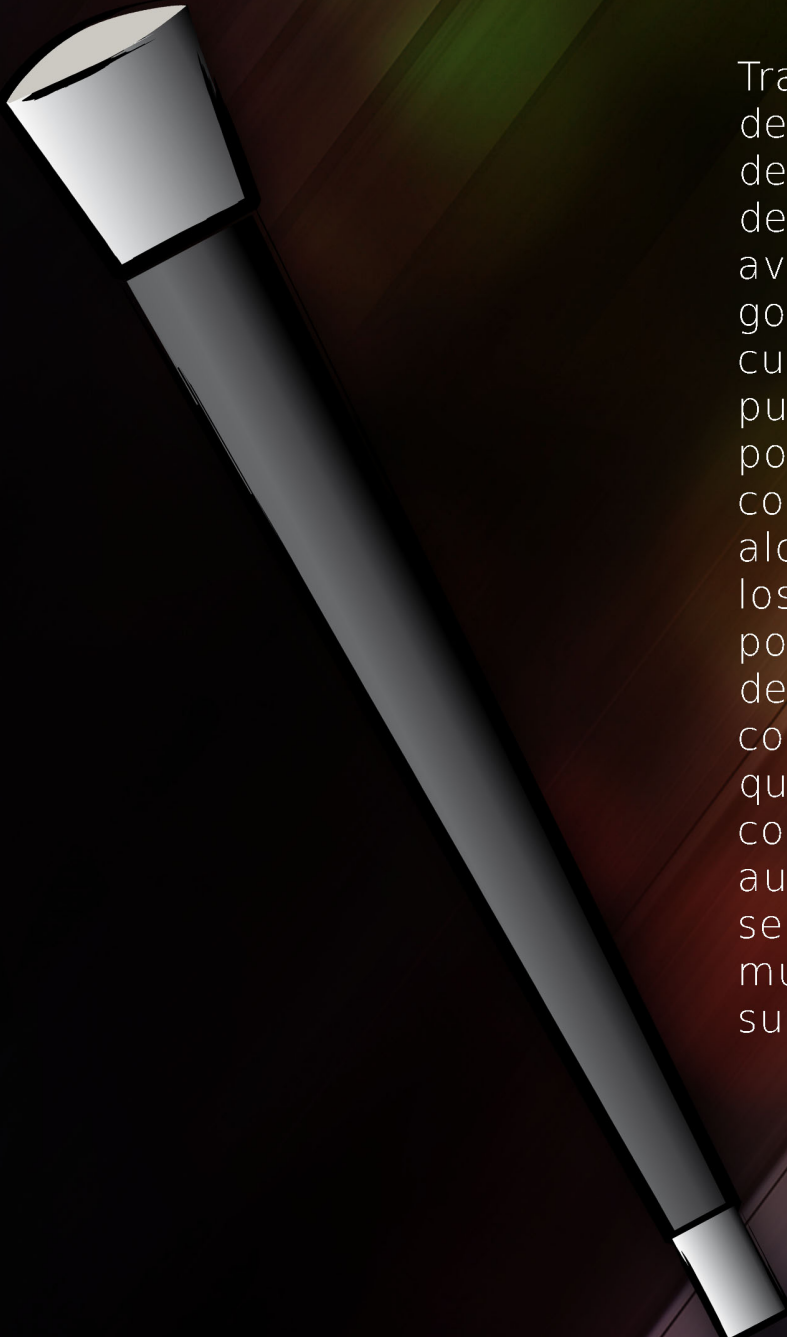
5. Las finanzas del municipio dependen de su crecimiento económico, los ingresos propios y transferencias provienen de los impuestos. La recaudación por ingresos propios es deficiente pues existen brechas marcadas entre los ingresos propios y las transferencias corrientes teniendo mayor incidencia el Impuesto Al Valor Agregado. Las municipalidades carecen de independencia financiera, en un 90% dependen del situado constitucional y el IVA PAZ. El 70% de las municipalidades reportan un ingreso per cápita en los rangos de Q16.00 (dieciséis Quetzales) y Q.95.00 (noventa y cinco quetzales).
6. El decreto 15-98, Ley del Impuesto Único sobre inmuebles, se le transfieren competencias para que este impuesto se cobre por las municipalidades con la finalidad de fortalecer los ingresos propios, hasta la fecha las municipalidades que se ubican en la región del altiplano occidental en su mayoría no lo hacen, el mismo es un impuesto que generaría un alto Estado de ingobernabilidad, aunque técnicamente es recomendado para el incremento de los ingresos del municipio.
7. La adquisición e incremento de la deuda municipal adversa el funcionamiento de las municipalidades debido a que la misma tiene una fuerte incidencia en el plazo de pago, esta requiere de un porcentaje significativo, para el pago de intereses, existe un marco regulatorio deficiente que facilita la arbitrariedad para adquirir la misma, en muchos casos se da mediante arreglos sin un sustento legal.
8. El municipio es un espacio territorial importante para impulsar el desarrollo Económico Social, la cercanía con la ciudadanía genera la condición de demandar derechos sociales, a través de las competencias propias de las municipalidades, que hasta el momento no se cuentan con respuestas que permitan dicha atención, se han dado procesos de planificación participativos que incluyen la priorización de necesidades, la formulación de presupuestos participativos, los cuales son un paso importante pero aun no resuelven las demandas de la ciudadanía, por condiciones financieras desfavorables.

9. En la actual coyuntura existen una buena cantidad de documentos sobre la planificación del desarrollo municipal, sustentada en nociones de desarrollo endógeno, sin embargo muchos de estos documentos no encuentran el eco con los actores sociales y políticos dentro de los municipios debido a que en su formulación se dan con una dirigencia emergente situada en el periodo de planificación.
10. Después de una década de vigencia de las denominada trilogía de leyes de participación ciudadana, los avances en la democratización de la gestión municipal están relacionados con el flujo de fondos de la cooperación internacional, puesto que tiene un auge de implementación en los primeros diez años, en la actualidad el juego de poder dentro de los municipios está determinado por la disputa del control sobre el erario municipal dejando al margen el debate político sobre los problemas de los municipios. Estas son las principales motivaciones para que los concejos municipales restablezcan el autoritarismo y revoquen el carácter democrático otorgado en la reforma del Estado planteada en 1985 con la carta magna. Los alcaldes concentran el poder, los síndicos y concejales desconocen su papel, la cultura política de la población hace a que el máximo órgano rector de desarrollo en el municipio que es el concejo municipal, pase a segundo plano, por que el ciudadano legitima al alcalde como la autoridad suprema del municipio.
11. Existen iniciativas que persiguen corregir la actuación de los gobiernos municipales, que demuestran una nueva dinámica política para atender las demandas sociales desde nociones de desarrollo endógeno, las cuales están poco sistematizadas, por lo que el seguimiento se reduce a la voluntad política de los concejos municipales y el liderazgo emergente que lo respalda.
12. Dentro del código municipal se establece a las comisiones de trabajo como la forma ideal para desconcentrar la toma de decisiones mediante los dictámenes específicos concernientes a los asuntos asignados a las mismas, su principal problema es el número de integrantes, la falta de planificación y la escasa disponibilidad de recursos para su funcionamiento, lo que limita su actuación para convertirse en el espacio de debate de las iniciativas ciudadanas o viceversa.

13. Los municipios del altiplano carecen de debate mediante el diálogo político, que permita fortalecer la participación ciudadana para tratar los asuntos locales y la atención a los problemas del municipio.
14. Los pocos espacios de participación ciudadana están condicionados por la dinámica política electoral, la instrumentalización mediante el clientelismo político, y las propuestas realizadas para una mejor gestión municipal participativa no están validadas ni legitimadas, la iniciativa de sociedad civil carece del visto bueno del concejo municipal, las del concejo municipal no están legitimadas por todos los sectores de la ciudadanía.

## ABREVIATURAS

ANAM	Asociación Nacional de Municipalidades.
BCIE	Banco Centro Americano de Integración Económica.
COCODE	Consejo Comunitario de Desarrollo
CODEDE	Consejo de Desarrollo Departamental
COMUDE	Consejo Municipal de Desarrollo
CGC	Contraloría General de Cuentas.
GUATECOMPRAS	Sistema de Registro de Compras de Guatemala
INFOM	Instituto de Fomento Municipal.
IVA	Impuesto al Valor Agregado.
IVA-PAZ	Impuesto al Valor Agregado destinado a programas de paz.
MINFIN	Ministerio de Finanzas
SEGEPLAN	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera.
SIAFMUNI	Sistema Integrado de Administración Financiera Municipal.
SICOINWEB	
SISCODE	Sistema de Consejos de Desarrollo
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública



Trascurridos veintiocho años de conceptualizar el municipio dentro del régimen democrático son pocos los avances en el ejercicio del gobierno municipal y en la cultura política ciudadana, puesto que el ejercicio de poder se encuentra concentrado en la figura del alcalde municipal, el papel de los síndicos y concejales es poco notorio en la toma de decisiones y en el papel que le corresponde realizar, mientras que en la ciudadanía se considera que la máxima autoridad es el alcalde, aun no se reconoce que el concejo municipal es la autoridad superior del municipio.



COMITE DE  
SOLIDARIDAD  
INTERNACIONALISTA

