

República de Guatemala



Capital: Guatemala. **Habitantes:** 14,4 millones (2010). **Área territorial:** 108.809km².

1. Introducción



Guatemala se ubica en América Central y posee una extensión territorial de 109 mil kilómetros cuadrados en el que habitan 14.4 millones de habitantes (2010); su geografía es montañosa, siendo el país más rural de la región centroamericana con la mayor parte de la población indígena. Hay 23 grupos lingüísticos, siendo mayoritario el pueblo maya, que habita principalmente en los altiplanos norte y occidental.

Según la Constitución, es deber del Estado garantizar a sus habitantes: vida, libertad, justicia, seguridad, paz y el desarrollo integral de las personas. El PNUD establece que Guatemala posee un desarrollo humano medio, con una esperanza de vida de 70,1 años; 4,1 años de instrucción promedio; y US \$4,694 de ingreso per cápita ajustado².

¹La población rural constituye el 50,5% de la población, según el PNUD el año 2010.

²PNUD: Informe sobre Desarrollo Humano, 2010.

El sistema de gobierno guatemalteco es republicano, democrático y representativo. Para su administración el territorio de la República, se divide en 22 *departamentos* y estos en 332 *municipios*.

Breve síntesis histórica

Con posterioridad a la Independencia, el Estado centraliza autoritariamente las competencias, recursos y la administración territorial. Las municipalidades conservan formalmente su autonomía, pero las dictaduras las reprimen e inhiben considerablemente. El periodo revolucionario (1944-1954) permite el rescate, relanzamiento y modernización de las municipalidades y el respeto a su autonomía mediante la elección democrática de las autoridades locales, pero no se considera la multiculturalidad e interculturalidad en los territorios. Entre 1960 y 1996 Guatemala sufre un conflicto armado que afecta severamente a los municipios ya la sociedad civil. Impulsada por los Acuerdos de Paz de 1996, la reforma política de 2002 permite promulgar la Ley General de Descentralización, el Código Municipal y la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

La Constitución de Guatemala menciona claramente las funciones legislativas y ejecutivas de la municipalidad. El gobierno local se expresa en tres niveles: el municipal, el ámbito local inferior al municipio y las mancomunidades de municipios.

La noción de democracia local se asocia con el concepto de autonomía municipal y se enriquece con la concepción pluricultural, multiétnica y multilingüe del municipio, la inclusión del derecho consuetudinario y las formas tradicionales de organización de las comunidades, por medio del Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas y de las reformas al Código Municipal, en el año 2002.

El municipio está ligado a la identidad y necesidades de los pueblos indígenas y se le valora como espacio institucional legítimo. Actualmente hay 104 alcaldes indígenas en un total de 332 municipios (2008).

2. Organización territorial

Guatemala es un Estado Unitario con dos niveles de gobierno: el nacional y el municipal. La Constitución establece que la administración es descentralizada con regiones de desarrollo establecidos mediante criterios económicos, sociales y culturales. La ley de regionalización de 1987 crea 8 regiones, que no cumplen debidamente con los criterios Constitucionales, pues son sumas de El gobierno de los departamentos está a

cargo de un Gobernador nombrado por el Presidente de la República; pero en la práctica, la Gobernación es más una entidad de administración que el Gobierno. En el Departamento funciona el Consejo Departamental de Desarrollo, presidido por el Gobernador. Los 8 departamentos deciden la ejecución de un 3% de los ingresos corrientes del Estado, los que se transfieren a los municipios a través de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia. Las municipalidades reciben transferencias centrales directas de cerca del 12% de los ingresos corrientes. Empero, los consejos departamentales operan con criterios corporativos y con frecuencia sus decisiones están permeadas por clientelismo político.

El Alcalde preside la Corporación Municipal con derecho a voz y voto, más doble voto para desempatar una votación igualada. Es la máxima autoridad administrativa, ejerciendo las funciones de ejecutivo municipal. Las autoridades locales duran 4 años y se pueden reelegir indefinidamente.

Si bien Guatemala cuenta con el mayor porcentaje de transferencias centrales a los municipios en Centroamérica, su impacto es limitado debido a la baja carga tributaria. El país tiene un presupuesto público reducido, aunque su población es la mayor de Centroamérica³.

El año 2009, el gasto gubernamental total por habitante es de US\$ 390 y el gasto municipal por habitante US\$ 17. El gasto del gobierno general constituye el 15,5% del PIB mientras el gasto municipal representa el 1.2% del PIB, equivalente al 4,4% del gasto del gobierno general.

Guatemala:GastoGobiernoGeneral y GastoMunicipal(Año2009:en\$USy %)			
	<i>Millones de \$US</i>	<i>%PIB</i>	<i>%GGG</i>
GastoTotal delGobierno General(GGG)	5.620,0	15,5	100,0
GastoTotal delGobierno Local	245,0	0,7	4,4
Segundoinforme MundialCGLU,2010			

El gasto municipal en inversión representa cerca del 25% del gasto gubernamental total en inversiones. Empero, como el presupuesto nacional es muy bajo tanto el porcentaje como los montos tienen poco impacto en el desarrollo municipal.

Régimen especial de Ciudad de Guatemala

La ciudad de Guatemala posee un régimen legal específico. La Constitución establece que: *“La ciudad de Guatemala como capital de la República y su área de influencia urbana, constituirán la región metropolitana, integrándose... el Consejo Regional de Desarrollo respectivo. Lo relativo a su jurisdicción territorial, organización administrativa y participación financiera del Gobierno Central, será*

determinado por la ley de la materia”. No obstante, después de 22 años aún no se promulga la ley específica. El año 1987 se promulga la Ley de Regionalización que establece 8 ocho regiones administrativas, agrupando a los departamentos. En el 2005 se aprueba la Ley del Catastro.

3. Democracia local

Sistema político local

No hay partidos políticos con solidados en Guatemala, más bien grupos electorales que por estructura y funcionamiento reproducen el centralismo. Debido a que las elecciones municipales y generales se realizan simultáneamente, los partidos políticos pueden influir fuertemente en las elecciones locales.

Los partidos gozan de baja credibilidad entre los ciudadanos y su influencia en las elecciones locales se debe, ante todo, al financiamiento del que disponen, el que se realiza sin control efectivo de la autoridad electoral. La Ley Electoral permite organizar comités cívicos electorales, que son organizaciones políticas temporales para postular candidatos a cargos de elección, para integrarlas corporaciones municipales. Pero una vez realizado el proceso electoral estos comités desaparecen. Las elecciones locales son poco pluralistas, dado que el sistema político tampoco lo es, en un país todavía marcado por un autoritarismo de más de 4 décadas.

parecido, pero para poblaciones de 3.2 millones y 4.7 millones de habitantes, respectivamente.

La autoridad local en Guatemala está investida de claras y definidas funciones ejecutivas, lo que le permite ejecutar competencias propias y delegadas. Las elecciones municipales se definen por mayoría relativa para alcaldes y síndicos, y por representación proporcional de minorías para los concejales. Cada Corporación Municipal se integra con el Alcalde, Síndicos y Concejales titulares y suplentes, conforme al número de habitantes.

La actitud ciudadana hacia los municipios ha mejorado desde la transición democrática en 1985. Diversas encuestas muestran esta tendencia y, recientemente (2006) los alcaldes obtienen una valoración favorable de 60%, mientras que los políticos y autoridades nacionales rondan el 20 y 25%. La política local es mejor valorada a partir de la creación de los Consejos Comunitarios de Desarrollo, el impulso al proceso de descentralización y la formación de las mancomunidades de municipios.

Participación ciudadana

La participación de los ciudadanos en las elecciones locales se eleva en las elecciones de 1999 y 2003, expresión de una mayor motivación ciudadana. Para las elecciones de 2007, se instalan mesas en comunidades rurales lo que favorece la participación de la población indígena.

El nuevo Código Municipal incluye dos formas de democracia directa con carácter vinculante: la consulta a los vecinos y la consulta a los pueblos indígenas. Desde el

año 2002 se han efectuado varias consultas, con efectos políticos y jurídicos. El Código municipal establece formas democráticas de representación en comunidades urbanas o rurales como la elección o selección por consenso del alcalde comunitario.

También se institucionalizan los Consejos Comunitarios de Desarrollo, COCODES, en los espacios locales bajo al municipio, y los Consejos Municipales de Desarrollo, COMUDES, en el ámbito municipal.

Así mismo, en el Código Municipal existen normas sobre auditoría social y presupuesto participativo.

Guatemala es rica en culturas que se expresan en idiomas y con instituciones propias. Las leyes reconocen el carácter multiétnico y pluricultural del municipio, las alcaldías indígenas, los consejos de asesores mayas, los idiomas nacionales, el derecho consuetudinario. Se avanza hacia la unidad con diversidad, coexistiendo instituciones “occidentales” con instituciones autóctonas, haciendo poco a poco efectivo el Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, suscrito en 1995.

3. Relaciones entre el gobierno central y las municipalidades

Garantías para la autonomía local

En los últimos años se ha revertido progresivamente la subordinación respecto al gobierno central, dando paso a relaciones más equilibradas. También hay definiciones constitucionales claras sobre el gobierno local, como reconocer el reconocimiento del carácter autónomo de los municipios.

Guatemala da garantías constitucionales sólidas a la autonomía de los gobiernos locales. Los Alcaldes gozan del derecho de antejuicio y se cuenta ya con una tradición de defensa del orden constitucional municipal.

Supervisión de los gobiernos locales

La supervisión de los gobiernos locales se realiza a través de diversas instituciones, como lo establece la Constitución. La destitución de alcaldes y autoridades municipales solo se puede lograr por medio de procedimientos judiciales y no es frecuente que ocurra. Ninguna autoridad superior del Gobierno puede destituir, ni disolver el gobierno municipal, sin incurrir en delito. Por otra parte, no existe la revocatoria del mandato para los gobiernos municipales. En caso que se conculquen sus derechos, los gobiernos locales pueden acudir al Ministerio Público, a los Tribunales de Justicia o, en última instancia, a la Corte de Constitucionalidad.

Relaciones entre el nivel central y el local

La estructura del gobierno central para tratar los asuntos municipales no está bien delimitada, aunque hay organismos responsables como el Ministerio de Gobernación y el Instituto de Fomento Municipal, INFOM.

La facultad para legislar sobre el gobierno local le corresponde al Congreso de la República. El Ministerio de Gobernación puede aprobar normas de menores como

Acuerdos y Reglamentos, así como otros ministerios en sus áreas específicas.

Empero, existen en el gobierno nacional diversas entidades sectoriales y fondos sociales, que ejecutan competencias que son parte de las funciones municipales. Dichas instituciones manejan recursos iguales o superior es al conjunto de las transferencias que reciben las municipalidades.

Asociaciones de Gobiernos Locales

Desde 1960 existe la Asociación Nacional de Municipalidades, ANAM, creada para la defensa de los intereses de los gobiernos locales, papel que cumple débilmente. También funciona nacionalmente la Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas, AGAI. Del mismo modo, hay asociaciones departamentales de alcaldes y asociaciones regionales de alcaldes, aunque con influencia limitada en la formulación de políticas sobre los asuntos e intereses propios del gobierno local.

Resolución de conflictos locales

Al comienzo de la transición política fueron comunes las medidas de hecho de los ciudadanos, muchas de ellas violentas, para reclamar por sus derechos ante las autoridades locales. Actualmente sigue habiendo medidas de este tipo, algunas muy violentas, pero en porcentaje menor. Cada vez más se imponen el diálogo y los mecanismos del Estado de Derecho en la resolución de conflictos.

4. Competencias municipales

A lo largo del tiempo las funciones municipales se han ampliado, transitando desde las funciones tradicionales a la gestión del desarrollo local. La Ley distingue entre competencias municipales propias y delegadas por el gobierno.

Competencias Municipales Propias
<ul style="list-style-type: none">⊖ Abastecimiento domiciliario de agua potable; alcantarillado; alumbrado público; mercados; rastros; administración, autorización y control de cementerios; limpieza y ornato; políticas, planes y programas de recolección, tratamiento y disposición final de desechos sólidos;⊖ Pavimentación de las vías públicas urbanas y mantenimiento de las mismas;⊖ Regulación del transporte de pasajeros y carga y sus terminales locales;⊖ Administrarla biblioteca pública municipal;⊖ Promoción y gestión de parques, jardines y lugares de recreación;⊖ Gestión y administración de farmacias municipales populares;⊖ Prestación del servicio de policía municipal;⊖ Generar energía eléctrica para el consumo municipal y privado (cuando su condición financiera y técnica se lo permitan);⊖ Delimitar el área de funcionamiento de establecimientos de expendio de alimentos y bebidas, hospedaje, higiene o arreglo personal, recreación, cultura y otros...;⊖ Desarrollo de viveros forestales Permanentes con el objeto de reforestar...;<ul style="list-style-type: none">⊖ Las que por mandato de la ley le sean trasladadas...;
Artículo68 delCódigo Municipal,actualizadoel2010

CompetenciasDelegadas
<ul style="list-style-type: none">⊖ Construcción y mantenimiento de caminos de acceso dentro de la circunscripción municipal;⊖ (Hacer cumplir) las normas de control sanitario de producción, comercialización y consumo de alimentos y bebidas...;⊖ Gestión de la educación pre-primaria y primaria(y)programas de alfabetización y educación bilingüe;⊖ Promoción y gestión ambiental de los recursos naturales del municipio;⊖ Construcción y mantenimiento de edificios escolares;⊖ Programas y proyectos de salud preventiva.
Artículo70 delCódigo Municipal,actualizadoel2010

Las relaciones entre el gobierno central y los gobiernos locales se han modificado por la descentralización. Si bien se transita de una relación vertical a otra más horizontal, existen aún vínculos de subordinación y conflictos en el seno de los consejos de desarrollo departamentales, en algunos fondos sociales y con instituciones del gobierno central. Por otra parte, la Contraloría General de Cuentas parece ser más inquisidora con los gobiernos municipales que con las instituciones del gobierno central.

5. Finanzas y personal municipal

Ingresos de los gobiernos locales

Las autoridades locales no tienen poder para fijar impuestos. La recaudación tributaria propia, representa en promedio el 20% de los ingresos totales de las municipalidades y es producto de la

recaudación del impuesto territorial, del boleto de ornato y de las tasas por servicios locales. Debido a que no pueden fijar impuestos, no tienen corresponsabilidad fiscal los gobiernos locales. Sus ingresos vienen de la recaudación de los impuestos municipales que fija el Congreso Nacional. Además, por el cobro de las tasas por servicios públicos, que es una facultad autónoma municipal. Las transferencias del gobierno central representan entre el 40% al 90% de los presupuestos municipales, según el municipio.

Las municipalidades diferencian entre presupuestos generales y presupuestos especiales, en casos como la administración de recursos de crédito bajo la modalidad de mancomunidades de municipios o para la administración de recursos para enfrentar desastres naturales. Hay dos modos interesantes de obtener recursos locales adicionales: las *contribuciones por mejoras de los servicios* y las *contribuciones comunales con trabajo*, para la realización de obras sociales de infraestructura, aunque estas últimas no se cuantifican, ni se incluyen en los presupuestos.

Administración del personal municipal

Los gobiernos locales cuentan con alrededor de 18 mil autoridades locales: 3 mil autoridades del gobierno municipal y 15 mil alcaldes auxiliares o comunitarios, aunque estos últimos no tienen relación laboral con la municipalidad. Los empleados municipales son aproximadamente 15 mil personas y representan el 10% de todos los empleados públicos, manteniendo

relaciones laborales basadas en la Ley de Servicio Civil Municipal. La calidad de los cuadros ejecutivos es buena en las grandes ciudades; media en las ciudades intermedias; y baja o muy baja en la gran cantidad de municipios rurales existentes.

En la administración pública central la percepción de corrupción es generalizada, aunque en los gobiernos municipales es menor pero significativa. Una encuesta del año 2000 compara la percepción de la integridad de las autoridades electas con la de los funcionarios del Estado. Establece que el 43% de los ciudadanos considera honestos a los alcaldes y concejales, frente a un 30% que considera honestos a los ministros y un 27% a los diputados. En todo caso, faltan acciones más claras de lucha contra la corrupción en todos los niveles de la administración pública.

Las culturas de gestión pública están bien arraigadas en los secretarios municipales y otros empleados de la administración local. Hay tendencia a valorar más la gestión pública de los servicios que la gestión privada, pese a la influencia de las políticas neoliberales. La incorporación de las oficinas municipales de planificación y la instalación de la administración financiera municipal integrada, pueden hacer más eficiente la gestión, la gerencia pública municipal y la prestación de los servicios.

Un factor que ayuda a la efectividad, es el uso de programas computacionales en la mayoría de las municipalidades, a lo que obliga el Código Municipal. El Gobierno lanza el Sistema de Administración

Financiera Municipal, SIAF-MUNI, con software creado por guatemaltecos. Hoy este sistema es política de Estado.

Resumen

En los últimos años el gobierno local guatemalteco se ha fortalecido y ha logrado recuperar la autonomía municipal. Para ello han sido fundamentales las nuevas leyes de descentralización, promulgadas en paquete durante el año 2002. La ley más importante es el nuevo Código Municipal, pero también lo son la Ley de Consejos de Desarrollo, en especial por los Consejos Comunitarios de Desarrollo, que fortalecen a los Consejos Municipales de Desarrollo, todos ellos instancias de participación. Por su parte, la Ley General de Descentralización y la Política Nacional de Descentralización del gobierno están orientadas a fortalecer la transferencia de competencias y recursos.

La organización de 17 mancomunidades de municipios en más de 100 municipios del país indica que las autoridades locales están haciendo uso de la autonomía para lograr más participación de la comunidad en el desarrollo local.

Aunque la descentralización como política de Estado se encuentra estancada, los actores sociales y los gobiernos municipales tienen mayor protagonismo al impulsar la descentralización desde los territorios. En este sentido, la participación ciudadana posee nuevos espacios en los municipios.

Sin embargo, es necesario recordar que en Guatemala la represión destruyó gran parte del tejido social y debilitó a los gobiernos municipales. Por tanto, la consolidación de la descentralización, el fortalecimiento municipal y el desarrollo local son tareas de largo plazo.