

# GUATEMALA



**"HAGAMOS LAS CUENTAS:**  
*Conocimiento presupuestario, apropiación  
ciudadana e incidencia en políticas públicas"*



**Participación ciudadana en el  
proceso presupuestario municipal:  
Medio para desarrollo de nuevas  
prácticas democráticas**

MA. Lic. Caryl Alonso Jiménez,  
*Consultor principal*

MA. Lic. Renzo Lautaro Rosal,  
*Investigador técnico académico*

MA. Licda. Isua Edrei Miranda,  
*Investigadora técnico-académica*

2004.

320.83 Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano  
F981p Participación ciudadana en el proceso presupuestario  
municipal: medio para el desarrollo de nuevas prácticas  
democráticas en Guatemala / Fundación Arias para la Paz y  
el Progreso Humano - -1a. ed.- - San José, Costa Rica:  
Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, 2004.  
58 p. ; 21 cm. (Serie: Hagamos las cuentas, N° 2).

ISBN: 9977-17-132-7 (Vol. 2)

ISBN: 9977-17-130-0 (Obra completa)

1. ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL - GUATEMALA.
  2. MUNICIPALIDADES - PARTICIPACIÓN CIUDADANA.
- I. Serie. II. Título.



**FUNDACIÓN ARIAS PARA LA PAZ Y EL PROGRESO HUMANO**

Tel. 506-224-1919 / Fax (506) 224-4949,

Apdo. 8-6410-1000, San José, Costa Rica

Sitio web: [www.arias.or.cr](http://www.arias.or.cr) / Correo electrónico [info@arias.or.cr](mailto:info@arias.or.cr)

**CREDITOS:**

Director Ejecutivo: Luis Alberto Cordero

Coordinación  
general: Carla Morales R.  
Jean Paul Vargas

Edición: Carla Morales R.  
Jean Paul Vargas

Impreso en Costa Rica por:  
Lara Segura & Asoc.  
(506) 256-1664  
[larase@racsa.co.cr](mailto:larase@racsa.co.cr)

Esta publicación fue posible gracias al apoyo financiero de  
IBIS-Dinamarca para Centroamérica

## Presentación

La democracia en los países centroamericanos, responde a diversos procesos inmersos en una compleja construcción histórica y cuya praxis no puede mejorarse tan sólo a partir de reformas constitucionales o sobre prácticas electorales, como tampoco en la definición y adopción exclusiva de las políticas públicas trascendentales. Este proceso debe estar acompañado de una verdadera concientización y revaloración del significado de la política por parte de los diversos actores y de la sociedad civil.

El fortalecimiento de la democracia pasa por reconstruir la credibilidad de la ciudadanía en sus gobiernos y que estos a su vez sean capaces de escuchar, comprender y atender de manera eficiente las percepciones, necesidades, y opiniones de la ciudadanía. Si bien esta aspiración debe extenderse a todo el quehacer del Estado, lo cierto es que son las municipalidades los espacios idóneos para promover la participación ciudadana real y efectiva en la toma de decisiones sobre políticas e iniciativas que afecten directamente sus intereses y necesidades.

La Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano como parte de sus esfuerzos por fortalecer las democracias en Centroamérica, ha llevado adelante el proyecto *Hagamos las Cuentas: políticas públicas, ciudadanía y presupuestos*, que en una primera fase trabajó en sensibilizar y capacitar sobre el análisis y monitoreo de presupuestos públicos, trasladando conocimiento práctico a las organizaciones de la sociedad civil.

Del resultado de esta experiencia, se pudo constatar que la ciudadanía requiere de insumos de información práctica y básica sobre la estructura y funcionamiento de los municipios, del proceso del

ciclo presupuestario y los alcances de esto para construir una participación ciudadana efectiva en el espacio local.

El involucramiento ciudadano en la planificación y presupuestación tiene también como subproducto un mayor acercamiento ciudadano en el control sobre el uso de los recursos públicos. Sin embargo, si no hay conocimiento sobre la estructura del municipio, los espacios de participación de los cuales se dispone y del ciclo presupuestario, difícilmente se tendrán las herramientas necesarias para participar eficientemente en aquellos espacios que el municipio disponga abrir.

Es así como el Proyecto Hagamos las Cuentas cuya segunda fase se ha denominado: "*Conocimiento presupuestario, apropiación ciudadana e incidencia en políticas públicas*", buscó atender las necesidades de información identificadas, a través de investigaciones en cada uno de los países de la región, las cuales estuvieron centradas en evidenciar los espacios normativos en el proceso de descentralización, los espacios de participación ciudadana establecidos o no en el ordenamiento jurídico y la dinámica del presupuesto público a nivel local.

Los resultados de la investigación, se presentan en este paquete informativo como insumo fundamental para el trabajo que las organizaciones, municipios, agencias de cooperación, instituciones públicas y comunidades realizan en esta materia.

# Tabla de contenido

1.	Introducción.....	7
1.1	Reflexiones sobre la descentralización en Guatemala.....	9
1.1.1	Aspectos institucionales de la descentralización.....	10
1.1.2	Sistemas de provisión autónoma.....	12
2.	Marco Institucional de las Municipalidades en Guatemala .....	14
2.1	Organización territorial guatemalteca.....	14
2.2	Marco normativo de los gobiernos locales.....	14
2.3	Organización del gobierno municipal.....	21
2.3.1	Concejo Municipal.....	21
2.3.2	Alcalde municipal.....	22
2.3.3	Comisiones municipales.....	22
2.3.4	Síndicos .....	23
2.3.5	Tesorero municipal.....	23
2.4	Método de elección de las autoridades municipales .....	23
2.5	Tipos de control sobre el Gobierno Municipal.....	24
2.6	Políticas de descentralización del Estado .....	25
3.	Espacios de participación ciudadana en el nivel municipal .....	27
3.1	El marco legal de la participación ciudadana y el desarrollo municipal.....	27
4.	Las organizaciones de la sociedad civil y el municipio.....	28
5.	Relaciones legales entre el Gobierno Central y las Municipalidades .....	29
5.1	Mecanismos de transferencias financieras .....	30
5.2	Relaciones de control.....	31
6.	Proceso presupuestario municipal .....	31
6.1	Marco jurídico .....	31

6.2 Ciclo presupuestario .....	35
7. Estructura del Financiamiento Municipal .....	38
7.1 Ingresos municipales .....	38
8. Planificación participativa .....	42
8.1 La planificación en el centro del escenario .....	43
9. A manera de conclusión .....	45
Bibliografía .....	47

## Índice de cuadros

Cuadro 1. Fuentes del financiamiento municipal .....	38
Cuadro 2. Ingresos de las municipalidades, según tipo de aporte y grado de su contribución a las finanzas municipales. Años 1998 y 2002 .....	40
Cuadro 3. Aporte financiero distribuido por la Tesorería Nacional. 2003 .....	41
Cuadro 4. Grado de autonomía financiera de las Municipalidades, según rangos .....	42

## Índice de figuras

Figura 1. Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo .....	16
Figura 2. Proceso de programación y ejecución presupuestal .....	37

## Anexos

ANEXO 1: Propuestas para el diseño de la estrategia nacional de desarrollo municipal en Guatemala .....	50
ANEXO 2: Plan de desarrollo progresivo de corto plazo: perfil de una estrategia de concertación política y financiera con el gobierno central .....	55
ANEXO 3: Plan concertado de desarrollo municipal .....	57

# 1. Introducción

En Latinoamérica y en Centroamérica, en particular, los grandes cambios paradigmáticos en el modelo económico de liberación de los mercados, iniciado a partir de la década de los ochenta por los países industrializados y promovido y alentado por los organismos financieros internacionales como el Banco de Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) más conocido como Banco Mundial y por el Fondo Monetario Internacional (FMI), pasan por reformas estructurales que remontan su antecedente en modelos históricos que han estado arraigados por decenas de años y que han sido alimentados y hasta radicalizados por núcleos de poder político y económico.

Guatemala cuenta con una singular historia: fue el primer país en Latinoamérica donde la guerra fría impuso en 1954 el rompimiento de un modelo de gobierno democrático con el derrocamiento del gobierno del Presidente Jacobo Arbenz Guzmán. Así, dio inicio una cruenta guerra interna que produjo innumerables pérdidas humanas, ausencia de participación democrática y retraso en todos los órdenes de la vida nacional. Treinta y seis años después, en diciembre de 1996 se firma la paz entre las partes en conflictos.

La firma de los Acuerdos de Paz en Guatemala constituye el fin del enfrentamiento armado interno que dejó una secuela de 100,000 desaparecidos, 200,000 refugiados y más de 1,000,000 de desplazados internos (Rosental, 1998). Este documento se compone de seis acuerdos sustantivos orientados a introducir reformas estructurales al Estado y a la sociedad y 4 acuerdos operativos que contienen aspectos de carácter administrativo.

Gert Rosental indica que "la Agenda de la Paz es compleja y extensa. Compuesta de 425 compromisos por cumplir, de los cuales

179 son compromisos formales y de éstos, el 50% implican inversiones financieras y el resto cambios y reformas constitucionales<sup>1</sup>, que requerirán de una plataforma de unidad que pueda conducir hacia un proyecto de nación. En ese panorama, dos son los hitos históricos que marcan el proceso irreversible para Guatemala: La firma de los acuerdos de paz, “como carta de navegación hacia un norte de armonía social”<sup>2</sup> y las presiones externas de los cambios globalizadores, los que coinciden en un entorno político centrado en cambios profundos, que fundamentalmente son:

- Fortalecimiento del Estado de Derecho.
- Consolidación de la democracia.
- Reversión de las causas de proceso de empobrecimiento del guatemalteco, principalmente de campesinos e indígenas de las áreas rurales.
- Modernización y descentralización del Estado mediante la transferencia de nuevas competencias de los gobiernos locales.
- Política agraria integral que garantice la seguridad jurídica de la tierra y el acceso de los campesinos e indígenas a la misma, buscando mecanismos por la vía del mercado.
- Aumentar la capacidad económica del Estado mediante un modelo tributario justo y equitativo.

En esos escenarios los temas prioritarios han sido (por lo menos en el corto plazo): la nueva política de la tierra, la modernización y descentralización del Estado, profundización de la democracia, fortalecimiento del Estado de Derecho, fortalecimiento de los gobiernos locales y, la elevación de la carga tributaria para hacer frente a los compromisos de Estado.

El presente estudio busca caracterizar el marco nacional y el proceso presupuestario municipal como escenario para fortalecer la democracia participativa en Guatemala.

El objetivo del estudio es aportar elementos de análisis para promover la participación ciudadana en el proceso presupuestario

---

<sup>1</sup> Rosental, Gert. *Comisión de Acompañamiento de la Paz en su discurso en el Seminario Avances y Resultados de las Comisiones de la Paz*. Antigua Guatemala, Mayo de 1998.

<sup>2</sup> González, Eduardo. *Comisión de Acompañamiento de la Paz en su discurso en el Seminario Avances y Resultados de las Comisiones de la Paz*. Antigua Guatemala, Mayo de 1998.

municipal. Por ello, se realizó una investigación de carácter académico y documental que aborda:

- Marco normativo nacional e institucional del presupuesto municipal
- Proceso presupuestario (fases y actores)
- Estructura del financiamiento municipal (definición de políticas, ejecución, aportes y transferencias)
- Una propuesta nacional de desarrollo municipal

Es importante señalar que el presente documento además incorpora las observaciones realizadas por los participantes del taller regional *"Hagamos las cuentas: Conocimiento presupuestario, apropiación ciudadana e incidencia en las políticas públicas"*, realizado en la ciudad de Guatemala los días 28 y 29 de junio de 2004.

## 1.1 Reflexiones sobre la descentralización en Guatemala

Como resultado del abandono e inexistencia del Estado de Guatemala, las municipalidades en más del 60% del territorio nacional, producto del enfrentamiento armado interno por más de tres décadas, han empezado a recibir cada vez con mayor insistencia demandas insatisfechas de la población, particularmente de aquella en condiciones de pobreza y pobreza extrema.

Frente a las nuevas demandas que rebasan la capacidad financiera, las municipalidades necesitan incrementar sus ingresos ordinarios. Las obligaciones del Estado de Guatemala para cumplir con situados constitucionales y obligaciones de ley alcanzan el 19%<sup>3</sup>, que condiciona los esfuerzos y las políticas nacionales.

El fortalecimiento de las finanzas municipales arrastra una pesada herencia de los gobiernos dictatoriales del pasado reciente y que curiosamente se repite en la actual Constitución Política aprobada el 15 de mayo de 1985 por la Asamblea Nacional Constituyente, incongruente con el espíritu de la autonomía municipal.

---

<sup>3</sup> Constitucionalmente el Presupuesto Nacional incluye los siguientes asignaciones: 5% para la Universidad de San Carlos, 3% para la Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala, 10% para las municipalidades; adicionalmente se incluye un 1% en el decreto Legislativo 101-96 para incentivos forestales del Instituto Nacional de Bosques.

En el artículo 239<sup>4</sup> de la Constitución Política de la República de Guatemala se cierra toda posibilidad de revisión e imposición de arbitrios a las propias municipalidades, recetándose a así mismos los diputados al Congreso de la República la exclusividad de aprobar, ampliar o reducir los arbitrios de las municipales.

Los Acuerdos de Paz<sup>5</sup>, por la singularidad en que fueron definidos los compromisos<sup>6</sup> abren un modelo de consensos sociales para avanzar en el cumplimiento de los mismos. A través de 19 comisiones e instancias se discuten los mecanismos de aprobación de los diferentes temas, en donde, curiosamente no se incluyó ninguna comisión relativa a las municipalidades. Sin embargo, dado que en más del 40% el tema municipal, directa e indirectamente está presente, es necesario asumirlo desde una perspectiva global e integral.

Solamente mediante acuerdos y negociaciones, las municipalidades podrán alcanzar una propuesta integral para el fortalecimiento financiero. Para hacerlo se requiere de una estrategia orientada hacia un enfoque de pacto y proceso que es definido y negociado por las municipalidades mediante plataformas gremiales a través de la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM) y la Asociación Guatemalteca de Autoridades y Alcaldes Indígenas (AGAAI).

### **1.1.1 Aspectos institucionales de la descentralización** <sup>7</sup>

De la manera más simple se define como descentralización a la transferencia de competencias del gobierno central a diversos organismos. Esta transferencia, sin embargo, puede aplicarse en los sistemas: político, administrativo y/o económico dependiendo del tipo de competencias que se transfieran.

<sup>4</sup> "Corresponde con exclusividad al Congreso de la República, decretar impuestos ordinarios y extraordinarios, arbitrios y contribuciones especiales, conforme a las necesidades del Estado y de acuerdo a la equidad y justicia tributaria, así como determinar las bases de recaudación..."

<sup>5</sup> Firmados el 29 de diciembre de 1996 entre el gobierno de la República de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG).

<sup>6</sup> Define 425 compromisos, de los cuales 179 son compromisos formales. De esos 179, el 50% implica compromisos financieros y el 50% restante implica cambios y reformas constitucionales.

<sup>7</sup> Camacho, Lucy. La desconcentración de cobertura de la gestión municipal: una vía para el desarrollo de políticas locales: caso de la municipalidad de Guatemala. Tesis de Grado, Maestría en Políticas Públicas. Universidad Rafael Landívar, Año 2003.

Por lo tanto se puede distinguir *tres tipos de descentralización*: administrativa, política y económica.

### **Descentralización administrativa**

El hecho de que se transfieran facultades administrativas y financieras a una determinada organización de gobierno local, no quiere decir que todo lo que se haga en esa comunidad sea decidido localmente. En última instancia, el órgano de gobierno local siempre responderá ante el gobierno central; en este tipo de descentralización las autoridades encargadas de la administración local pueden ser elegidas por los pobladores o designadas por el gobierno central.

Si se parte del enfoque de la provisión de bienes públicos, se puede decir que este tipo de descentralización no incluye decisiones sobre la provisión.

### **Descentralización política**

Para que una descentralización política suceda, las autoridades a las que se hará la transferencia de facultades deben ser elegidas por los pobladores de la región, y no simplemente designadas por el gobierno central.

Las competencias transferidas en una descentralización política serán ejercidas de forma autónoma por los gobiernos locales (u organismos a los que se transfiera las competencias) respondiendo, en última instancia, a los pobladores que los eligieron y no al gobierno central.

### **Descentralización económica**

Consiste en transferir el proceso de asignación de diferentes factores e insumos de producción, de instancias político-administrativas hacia mecanismos de mercado.

Bajo esta premisa, se puede considerar a la privatización como una forma de descentralización, siempre que mantenga mecanismos de mercado competitivo. Tomando el enfoque sobre la provisión de bienes públicos, se puede decir que la descentralización económica se relaciona más que con la provisión de bienes públicos, -como lo era en los dos casos anteriores -con la producción de éstos.

La forma más importante de descentralización es la descentralización económica, dado que ésta indica el grado real de avance del proceso de descentralización en todos sus vértices (políticos y administrativos).

Al compartir responsabilidades con el poder central, el municipio fortalece la democracia, el control ciudadano (en la medida en que el sistema fiscal sea sencillo y transparente), y la participación ciudadana.

Las ventajas pueden percibirse fácilmente. Lo difícil es realizar el ejercicio de recortar prerrogativas al poder central en todos sus niveles, lo que genera un déficit de voluntad política para hacer realidad la descentralización, dado que sin poder fiscal, tendremos únicamente sectores desconcentrados regionales, pero no gobiernos regionales.

### **Descentralización en el ámbito político**

La descentralización política brinda como consecuencia una mayor participación por parte de los ciudadanos sobre las decisiones que se tomen en torno a su comunidad.

Se puede afirmar que la descentralización política, no se restringe solamente al hecho de que las autoridades locales sean elegidas por los propios pobladores, sino que éstos adquieran un papel más protagónico en las decisiones sobre desarrollo y convivencia.

#### ***1.1.2 Sistemas de provisión autónoma***

La provisión autónoma implica que las comunidades puedan decidir a través de procesos democráticos de qué, cuánto y con qué parte de sus ingresos proveerse. Esto último implica que cuenten con el derecho de auto imponerse, lo que por lo general implica la transferencia de algunas bases impositivas y, sobre todo, la facultad de decidir sobre las tasas de los impuestos que pagarán.

Cuanto más se pueda facilitar el conocimiento de la relación costo/beneficio de cada decisión, mayores serán las posibilidades de eficiencia a través de la participación. "*...esta condición resulta indispensable para que la participación ciudadana introduzca mecanismos de racionalidad económica en los procesos de asignación y de control del gasto*"<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Finot, Iván. *Idem*.

## **Economías de escala**

La segunda condición para que la provisión descentralizada sea más eficiente implica que las ganancias en términos de adecuación a la demanda sean iguales o superiores a las economías de escala propias de la provisión centralizada.

## **Participación ciudadana**

La tercera condición es que los beneficios netos de la descentralización no fueran anulados por una provisión menos democrática que la provisión central.

El mismo hecho de que los procesos se generen a partir de las organizaciones más próximas al ciudadano, propicia una mayor participación pero ésta no es automática; para obtener los beneficios de la descentralización es imprescindible que estas organizaciones estén configuradas como órganos de autogobierno de las comunidades.

## **Descentralización en el ámbito administrativo**

Al parecer un error muy frecuente es el tratar indistintamente aspectos que tienen que ver con descentralización administrativa y descentralización política. Conviene entonces, establecer esta diferenciación para un mejor tratamiento del tema.

En el caso de una descentralización administrativa, las autoridades a quienes se les transfiere las competencias, responderán en última instancia ante el gobierno central, mientras que en una descentralización política las autoridades responden ante los mismos pobladores; esta es la principal diferencia entre estos dos tipos de descentralización y sobre la que se basa la diferenciación de sus demás características.

## **Descentralización económica y financiamiento local**

La descentralización fiscal no se menciona como una clase de descentralización, pues por su carácter, se incluye dentro de la descentralización política y administrativa (aunque en menor grado).

Existen contradicciones entre la estabilidad macroeconómica y las políticas para el desarrollo local, esta contradicción se hace aún más notoria cuando se trata del tema específico de la descentraliza-

ción económica, pues la descentralización fiscal reduce el ámbito de maniobra del gobierno central, en busca de estabilidad.

## 2. Marco Institucional de las Municipalidades en Guatemala

### 2.1 Organización territorial guatemalteca

Guatemala está dividida administrativamente en departamentos y municipios. De acuerdo con el artículo 224 de la Constitución Política, la administración será descentralizada y se establecerán regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales; en este sentido, se han creado 8 regiones de desarrollo.

En correspondencia, el país se divide en 22 departamentos y éstos se subdividen en 331 municipios. Los municipios son considerados como entes autónomos<sup>9</sup> que actúan por delegación del Estado<sup>10</sup>.

### 2.2 Marco normativo de los gobiernos locales

La descentralización y la autonomía municipal son parte de las corrientes que aparecieron en la década de los ochenta en Guatemala. Con la Constitución de 1985<sup>11</sup>, el marco jurídico otorgó regionalización al país (artículos 225 al 227<sup>12</sup>) y, en su artículo 257, agrega

<sup>9</sup> *Artículo 253: Autonomía municipal. Los municipios de la Republica de Guatemala, son instituciones autónomas. Entre otras funciones les corresponde: a) Elegir a sus propias autoridades; b) Obtener y disponer de sus recursos; y c) Atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios. Para los efectos correspondientes emitirán las ordenanzas y reglamentos respectivos.*

<sup>10</sup> *Artículo 134 descentralización y autonomía. El municipio y las entidades autónomas y descentralizadas, actúan por delegación del Estado. La autonomía, fuera de los casos especiales contemplados en la Constitución de la Republica, se concederá únicamente, cuando se estime indispensable para la mayor eficiencia de la entidad y el mejor cumplimiento de sus fines. Para crear entidades descentralizadas y autónomas, será necesario el voto favorable de las dos terceras partes del Congreso de la Republica.*

<sup>11</sup> Constitución Política de la República de Guatemala, decretada en Asamblea Nacional Constituyente el 31 de Mayo de 1985.

<sup>12</sup> Se crea el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural y se nombran gobernadores por el presidente de la república.

además un situado constitucional con respecto a las transferencias financieras de las municipalidades.

Dos grupos de artículos constitucionales dan mayor sustento a la descentralización: artículos 119 (inciso b)<sup>13</sup>, 224, 225, 226 y 228, y el 257 al que se hizo referencia en el párrafo anterior y se profundizará más adelante en un apartado correspondiente a las transferencias financieras.

En los artículos 224, 225, 226 y 228 de la Constitución, se otorgan amplias potestades al gobierno para impulsar el proceso de descentralización. En ellos, las funciones del gobierno central se transfieren al nivel regional, utilizando el escalonamiento siguiente: central o nacional, regional, departamental, municipal y local.

Las leyes marco de la descentralización en Guatemala son: la Ley General de Descentralización y su reglamento -acuerdo gubernativo 312-2002-; Ley de Consejos de Desarrollo y su reglamento -acuerdo gubernativo 461-2002- y el Código Municipal (Decreto 12-2002 del Congreso).

En mayo de 2002, en un hecho sin precedentes, el Congreso de la República de Guatemala, aprobó por mayoría calificada de votos (más de las dos terceras partes del total de diputados), las reformas a la *Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural*, y el *Código Municipal* y la promulgación de una nueva ley, la *Ley General de Descentralización*.

### **Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, decreto 11-2002**

Esta ley crea el Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo. El objetivo principal de este sistema es convertirlo en el medio principal de participación de la población indígena y no indígena en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo, tomando en cuenta principios de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca (art. 1). Está compuesto por cinco niveles, que van desde el nacional hasta el comunitario (figura 1).

---

<sup>13</sup> "Promover en forma sistemática la descentralización económica administrativa, para lograr un adecuado desarrollo regional del país..."

**Figura 1**  
**Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo**



El Consejo Nacional, está integrado por representantes de distintos sectores gubernamentales y no gubernamentales, entre quienes destacan el Presidente de la República quien lo coordina y un alcalde representante de las corporaciones municipales de cada una de las regiones.

En cuanto a los consejos regionales, estos están presididos por el coordinador de la región, quien es nombrado por el Presidente de la República. Mientras que los Consejos Departamentales son presididos por el gobernador de la región.

Con la ley se crearon 331 Consejos Municipales, coordinados por el alcalde municipal; los consejos comunitarios organizados en cada una de las comunidades integrantes del municipio. Estos últimos están compuestos por dos estructuras, la Asamblea Comunitaria, integrada por los vecinos de una misma comunidad y el Órgano de Coordinación que se conforma de acuerdo a criterios propios de la comunidad.

Los Consejos Municipales formulan políticas de desarrollo y proponen la asignación de recursos de preinversión e inversión del municipio, sobre la base del trabajo de los consejos comunitarios. Los Consejos Departamentales integran las propuestas de los consejos municipales, los regionales, las de los departamentales y el nacional, las de las regiones. Los consejos comunitarios se convierten así en la base para la priorización del gasto y de la política de desarrollo.

## **Reglamento de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (acuerdo gubernativo 461-2002)**

Desarrolla los procedimientos y el funcionamiento del Sistema Nacional de Consejos. La designación de los funcionarios públicos que participan en los consejos de desarrollo -en cualquier nivel-, está a cargo del Presidente de la República. La convocatoria para la elección de los representantes de entidades no gubernamentales la hacen los ministros de Estado por sectores, las instituciones públicas y los presidentes y coordinadores de los consejos que corresponda. La coordinación de la ejecución de política, planes, programas y proyectos aprobados en el Consejo Nacional de Desarrollo está a cargo de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP), la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) se constituye en la unidad técnica de apoyo de los consejos Nacional, regionales y departamentales.

### **Ley General de Descentralización (decreto 14-2002)**

La descentralización se circunscribe al Organismo Ejecutivo debiendo trasladarse en forma progresiva y regulada las competencias administrativas, económicas, políticas y sociales al municipio y demás instituciones del Estado, sobre la base de ciertos principios, estos principios no incluyen el de subsidiariedad del Estado contemplado en el artículo 118<sup>14</sup> de la Constitución.

Los actores de la descentralización son el organismo ejecutivo, las municipalidades y demás entidades del Estado, y las comunidades legalmente organizadas con participación de las municipalidades<sup>15</sup>. El Presidente de la República designa al órgano responsable de la programación, dirección y supervisión de la ejecución de la descentralización del organismo ejecutivo, de acuerdo con el reglamento de la ley, dicho órgano es la SCEP, que formula las propuestas de política nacional de descentralización del organismo ejecutivo, así como las

---

<sup>14</sup> *"Principios del Régimen Económico y Social. El régimen económico y social de la República de Guatemala se funda en principios de justicia social. Es obligación del Estado orientar la economía nacional para lograr la utilización de los recursos naturales y el potencial humano, para incrementar la riqueza y tratar de lograr el pleno empleo y la equitativa distribución del ingreso nacional. Cuando fuere necesario, el Estado actuara complementando la iniciativa y la actividad privada, para el logro de los fines expresados."*

<sup>15</sup> Artículos 1, 2 y 6 de la ley general de descentralización.

estrategias y programas de dicha política cuya ejecución es aprobada por el Presidente de la República en consejo de ministros.

### **Reglamento de la ley General de Descentralización (acuerdo gubernativo 312-2003)**

La Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia de la República es el órgano responsable de programar, dirigir y supervisar la ejecución de la descentralización del organismo ejecutivo, de formular las propuestas de política nacional y de un plan anual del proceso de descentralización compatible con el presupuesto general de ingresos y egresos del Estado<sup>16</sup>. Establece los criterios para evaluar la prestación de los servicios públicos descentralizados, y ordena la previsión de recursos para descentralizar competencias. El procedimiento para la descentralización queda en manos de la Presidencia de la República.

### **Código Municipal (decreto 12-2002 del Congreso)**

Desarrolla lo relativo a la organización, gobierno, administración y funcionamiento de los municipios y demás entidades locales, así como las competencias que les corresponden. Ordena de mejor forma los temas, se actualizan los términos y se introducen nuevos conceptos como la mancomunidad municipal. El reconocimiento de la multiétnicidad y multiculturalidad es importante para la adecuación de la administración pública y la eficacia de sus políticas. El gobierno del municipio recae con exclusividad en el Concejo Municipal<sup>17</sup>.

Las tres leyes marco fueron objeto de un prolongado proceso de discusión, en el caso del Código Municipal y la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, tal proceso se inició con la integración de la Comisión Paritaria de la Reforma y Participación (CPRP)<sup>18</sup>, comisión que entregó al Congreso un anteproyecto de Código Municipal y el anteproyecto de los Consejos de Desarrollo en diciembre del 2000.

Se han dado avances en las tres leyes, especialmente el Código Municipal y la Ley de Consejos de Desarrollo: el reconocimiento de

<sup>16</sup> Sin embargo la Ley General de Descentralización no contempla esta facultad.

<sup>17</sup> Asociación de Investigación de Estudios Sociales. "Las nuevas leyes y la participación ciudadana". En: *Revista Momento*, año 17, N° 5, 2002.

<sup>18</sup> Establecida en septiembre de 1997 de conformidad con un compromiso en el Acuerdo sobre Identidad y derechos de los pueblos indígenas.

los pueblos indígenas, de sus autoridades y sistema jurídico, así como de la realidad multiétnica recogida en los principios que inspiran el sistema.

En lo municipal, se institucionalizan los procedimientos e instancias de participación que faltaban en el código precedente y que significaban un obstáculo para que el municipio se convierta en un espacio primario de participación ciudadana.

No puede dejar de evidenciarse las deficiencias observadas, por ejemplo, en el Código Municipal relativas a la organización de vecinos, alcaldías comunitarias o auxiliares, información y participación, con excepción de los artículos relativos a la formulación e información sobre la ejecución del presupuesto, es la falta de referencias a los consejos de desarrollo, por lo que no se integran los procedimientos e instancias municipales con el Sistema de Consejos de Desarrollo, quedando como dos procesos paralelos y no interrelacionados.

En el Código Municipal se incurrió en omisiones, contracciones e inconsistencias, por ejemplo, se omite a quién corresponde la aprobación de las tasas, fuente importante de recursos municipales.

Además, no hay coordinación entre las tres leyes, pese a que su discusión y aprobación se hizo en el mismo período legislativo -primer trimestre del año 2002-. Por ejemplo, entre las competencias del Concejo Municipal está "la formulación e institucionalización de las políticas públicas municipales y de los planes de desarrollo urbano y rural del municipio, identificando y priorizando las necesidades comunitarias y propuesta de solución a los problemas locales" y entre las atribuciones del alcalde comunitario o alcalde auxiliar está la promoción de la organización y participación sistemática y efectiva de la comunidad en la identificación y solución de problemas locales. Esta atribución es similar a las conferidas a los consejos municipales y comunitarios de desarrollo, pero no se hace referencia al apoyo y coordinación entre dichos consejos y el municipal para evitar duplicidad e ineficiencia.

Se establece las competencias de los concejos municipales, pero no se hace referencia a la necesidad de coordinación con los consejos de desarrollo o a la obligación de tomar en consideración sus propuestas. El Código Municipal en su artículo 38<sup>19</sup> regula las sesiones de

<sup>19</sup> "Las sesiones del Concejo Municipal serán presididas por el alcalde o por el concejal, que legalmente le sustituya temporalmente en el cargo..."

los concejos municipales y la facultad de consultar a los consejos comunitarios cuando el asunto lo amerite por su importancia comunal, pero no establece la obligación del concejo municipal de llevar a cabo la consulta.

Finalmente, existen dos tipos de normas que conservan relación con las municipalidades a pesar de que hacen referencia a dos instituciones diferentes.

### **Ley Orgánica del Instituto de Fomento Municipal -INFOM (decreto Legislativo 1132)**

El Instituto de Fomento Municipal (INFOM) fue creado en 1957, por decreto 1132 del Congreso de la República, como una institución estatal, autónoma, descentralizada, con personería jurídica y con patrimonio propio para el cumplimiento de sus fines. Está destinado a apoyar a las municipalidades de la República en la promoción de su desarrollo mediante la prestación de servicios directos y el otorgamiento de asistencia técnica y financiera de diversa índole.

En agosto de 1997 por acuerdo gubernativo 376-97 se le designó como la institución encargada de "la gestión de políticas y estrategias del sector agua potable y saneamiento, así como la implementación y ejecución de las acciones que de ella se derive". En la práctica esto significa que el INFOM, se convierte en el rector del sector agua y saneamiento, lo que le permitió ampliar la cobertura de sus acciones, cubriendo tanto el área urbana como rural de los municipios.

Adicionalmente, esta ley regula la relación con las municipalidades y establece entre sus funciones principales, brindar asistencia técnica y financiera a éstas. En el artículo 4, numeral 3, se establece la asistencia técnica en formulación de presupuestos anuales y la modernización de sistemas de contabilidad, auditoría y administración financiera.

### **Estatutos de la Asociación Nacional de Municipalidades- ANAM**

La asociación busca promover la defensa y fortalecimiento de la autonomía municipal, así como asistir a las municipalidades en apoyo a medios para la resolución de problemas, promoción de acción gubernamental para el impulso y desarrollo de la gestión. Promueve la participación de agencias nacionales e internaciones que impulsan el mejoramiento de gobiernos locales.

En ese sentido, ANAM maneja los siguientes temas en su agenda:

- Propuestas de ley.
- Coordinar y facilitar la capacitación.
- Facilitar los hermanamientos de las alcaldías de Guatemala con alcaldías de otros países.
- Transmisión de experiencias.

## 2.3 Organización del gobierno municipal

Las funciones y competencias financieras municipales recaen principalmente en la corporación municipal y en los puestos nombrados para los efectos administrativos.

### 2.3.1 Concejo Municipal <sup>20</sup>

El artículo 9 del Código Municipal define al Concejo Municipal como *“el órgano colegiado superior de deliberación y de decisión de los asuntos municipales cuyos miembros son solidaria y mancomunadamente responsables por la toma de decisiones y tiene su sede en la cabecera de la circunscripción municipal. El gobierno municipal corresponde al Concejo Municipal, el cual es responsable de ejercer la autonomía del municipio. Se integra por el alcalde, los síndicos y los concejales, todos electos directa y popularmente en cada municipio de conformidad con la ley de la materia”*.

Corresponden a esta, las atribuciones de regulación de servicios, administrativas, financieras y de planificación. Entre las funciones financieras se encuentran:

- Las tarifas que se cobren por el uso de bienes municipales se determinan y aprueban con el concejo municipal
- Fijar tasas por servicios públicos locales.
- Fijar contribuciones para mejoras o aportes compensatorios.
- Proponer la creación, modificación o supresión de arbitrios.
- Exonerar del pago de arbitrios, tasas y multas, de acuerdo a la decisión del Concejo.

---

<sup>20</sup> O también llamado Corporación Municipal.

- Disponer de los recursos del municipio para el cumplimiento de fines a favor de la gestión local, utilizándolos preferentemente en inversión de obras y servicios para beneficio de la comunidad.
- La aprobación, control, ejecución, evaluación y liquidación del presupuesto de ingresos y egresos del municipio.
- Aprobación de préstamos y empréstitos (emisión a través de bonos).
- Adjudicación de contratos para la ejecución de obras.

### **2.3.2 Alcalde municipal**

El alcalde es el funcionario electo en forma popular y directa, que representa a la municipalidad y el municipio; es el personero legal del municipio, miembro del Consejo de Desarrollo Departamental y presidente del Consejo Municipal de Desarrollo. Las atribuciones del alcalde en competencia con el presupuesto municipal son las siguientes:

- Coordinar los pagos que el municipio realiza en tesorería municipal de acuerdo a presupuestos y acuerdos establecidos.
- Cuidar el cumplimiento de leyes y reglamentos que regulan la contabilidad municipal.
- Autorizar y publicar en forma trimestral y semestral el estado de cuenta municipal elaborado por el tesorero<sup>21</sup>.
- Brindar cuenta en forma mensual a la corporación municipal sobre la aplicación y estado del presupuesto.

### **2.3.3 Comisiones municipales**

El concejo municipal puede nombrar y organizar las comisiones que considere necesarias para estudiar y emitir dictámenes de los asuntos que competen a la gestión local. El reglamento interno de la corporación establece el funcionamiento de las comisiones. Las comisiones que obligatoriamente se relacionan con el presupuesto municipal son:

---

<sup>21</sup> La municipalidad tiene la obligación de dar a conocer el balance de ingresos y egresos en forma trimestral y semestral, generalmente no se realiza de manera periódica, sino cuando asociaciones de vecinos recurren al alcalde a pedir cuentas de lo ejecutado. Si bien la información es de carácter público, cuando un ciudadano acude a pedir información, la entrega de información es autorizada por el alcalde municipal. De igual forma, si bien se tiene información, ésta no es explicativa, sino presenta los rubros de ingresos y egresos de acuerdo a los lineamientos establecidos por el Ministerio de Finanzas Públicas, mismos que no son de dominio público sino de los sectores involucrados en el manejo de éstos.

- Comisión de finanzas
- Comisión de probidad
- Comisión de descentralización, fortalecimiento municipal y participación ciudadana<sup>22</sup>.

### **2.3.4 Síndicos**

En Guatemala las corporaciones municipales cuentan con al menos dos síndicos, de acuerdo con lo establecido por la ley electoral y de partidos políticos. Al síndico le es asignada la tarea de velar por la integridad del patrimonio municipal, adicionalmente, vela por lo que constituye la hacienda municipal, como parte de las comisiones de finanzas y de probidad del concejo.

### **2.3.5 Tesorero municipal**

Es el funcionario responsable de la recaudación, depósitos y custodia de los fondos y valores municipales, como efectuar los pagos establecidos legalmente<sup>23</sup>.

## **2.4 Método de elección de las autoridades municipales**

La ley dedicada a la regulación de la materia electoral en Guatemala es la Ley Electoral y de Partidos Políticos (Decreto N° 1-85). Esta norma define tres tipos de sistema para la clasificación del sufragio (art. 200), de los cuales dos competen a los municipios: el de mayoría relativa y el de representación proporcional de minorías.

El sistema de mayoría relativa se aplica exclusivamente a elecciones municipales de alcaldes y síndicos, así como también en las consultas populares. Según este método obtendrá la elección en su totalidad la planilla que haya alcanzado el mayor número de votos válidos.

---

<sup>22</sup> Si bien se conforman las comisiones, generalmente éstas no saben cuáles son sus atribuciones específicas, y reducen sus actividades a las expresiones más simples de opinión en cuanto a elaboración presupuestaria o manifestación de acuerdo o desacuerdo con decisiones, aunque no en todos los municipios de Guatemala, si aplica en la mayoría.

<sup>23</sup> Prácticamente es el tesorero el que se encarga de realizar todas las atribuciones financieras y pide al alcalde la firma de autorización y éste a su vez se lo solicita a la corporación municipal.

Los concejales son elegidos a través del sistema de representación proporcional de minorías. Bajo este método, "los resultados electorales se consignarán en pliego que contendrá un renglón por cada planilla participante y varias columnas. En la primera columna se anotará a cada planilla el número de votos válidos que obtuvo; en la segunda, ese mismo número dividido entre dos; en la tercera, dividido entre tres y así sucesivamente, conforme sea necesario para los efectos de adjudicación" (art. 203).

Cabe destacar la forma en cómo se integran los gobiernos municipales que, como ya se mencionó, corresponden a los concejos municipales. Los municipios de Guatemala y Mixco del Departamento de Guatemala que tienen cada uno más de 100 mil habitantes, elegirán por el período de cinco años, un alcalde, tres síndicos, diez concejales titulares, un síndico suplente y cuatro concejales suplentes.

Los municipios con más de cincuenta mil y menos de cien mil habitantes, elegirán cada uno por el período de cinco años, un alcalde, dos síndicos, siete concejales, titulares un síndico suplente y tres concejales suplentes.

También por el período de cinco años, elegirán alcalde, dos síndicos, cinco concejales titulares, un síndico suplente y dos concejales suplentes, municipios que cuentan con más de veinte mil y menos de cincuenta mil habitantes según el último censo de población.

Todos los demás municipios de la República, no comprendidos en las listas que preceden, elegirán corporaciones municipales por el período de dos años y seis meses integradas por el alcalde, dos síndicos, cuatro concejales titulares, un síndico suplente y un concejal suplente. Todas las elecciones municipales se adjudicarán conforme a las disposiciones de los artículos 202 y 203 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

## **2.5 Tipos de control sobre el Gobierno Municipal**

La Contraloría General de Cuentas de la República de Guatemala, es la entidad fiscalizadora superior, técnica descentralizada, con funciones fiscalizadoras de los ingresos, egresos y en general de todo interés hacendario de los organismos del Estado, los municipios, entidades descentralizadas y autónomas, así como de cualquier persona que reciba fondos del Estado o que haga colectas públicas.

También es rectora del control gubernamental, capacitada para evaluar la eficiencia, efectividad y economía en los resultados de las operaciones y la gestión gubernamental, para promover la óptima utilización y control de los fondos y bienes del Estado, en un ambiente de transparencia y credibilidad.

La reciente reforma a la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas plantea la creación de Comités de Auditoría Social, brazo social de fiscalización de la Contraloría, un tipo de control ciudadano.

El artículo 88 del Código Municipal establece el nombramiento de auditores internos, en los municipios. Corresponde también al tesorero municipal llevar un control que incluye cortes de caja, examen de libros, cuentas corrientes, inventarios de bienes, etc.

Por otra parte la Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos (decreto 8-97 del Congreso), tiene por objetivo regular los aspectos relacionados a la honestidad en la administración pública, que da cumplimiento a principios que norman la conducta de los servidores del Estado. En este sentido, busca garantizar el decoro, y transparencia en el manejo de recursos públicos; así como la probidad de funcionarios públicos y servidores del Estado.

## 2.6 Políticas de descentralización del Estado

El proceso acelerado de las nuevas tendencias de modernización del Estado ha impulsado un proceso de intensidades e intencionalidades<sup>24</sup> a lo interno de la organización política del Estado de Guatemala.

Por un lado, las políticas de los diferentes gobiernos han respondido, de forma encubierta, a impulsar modelos centralistas que disfrazan la descentralización con el desplazamiento de servicios y administraciones públicas hacia el interior del país, y por el otro, asumiendo discursos que en la práctica responden a gobiernos fuertes sin la menor intención de descentralizar nada, porque curiosamente confunden la descentralización con la pérdida del poder.

---

<sup>24</sup> Panebianco, Ángelo. *Modelos de Partido*. Alianza Universidad. España, 1995.

La Constitución Política de 1985 consagra en los artículos 76, 78<sup>25</sup>, 119, 224<sup>26</sup>, 226, 228 y 257 mecanismos de descentralización mediante los consejos de desarrollo urbano y rural. Este intento constitucional adoleció de una serie de deficiencias y complejidades tanto en su estructura interna como en su operación.

Los gobiernos civiles, a partir de 1986 hasta el presente, no desarrollaron políticas claras orientadas a fortalecer mecanismos de descentralización. Es posible que los diferentes gobiernos hayan interpretado, desde sus propias visiones políticas conceptuales marcadamente diferentes.

Se han desarrollado políticas ligadas a profundizar una propuesta conceptual que tienda a modificar el papel del Estado en cuanto a sus funciones, responsabilidades y competencias.

Debido a ello, se definen tres de las grandes respuestas a los procesos de descentralización en Guatemala:

- a. La descentralización por sí sola no resuelve los problemas del desarrollo nacional**
- b. La descentralización como instrumento de desarrollo, buscando superar la subsidiariedad por la solidaridad**
- c. Una descentralización orientada al fortalecimiento de los gobiernos locales con una ley de tributación de los municipios**

Durante el gobierno actual (2004-2008) se están conformando líneas puntuales de acción para promover el proceso de descentralización. En ese sentido, uno de los componentes fundamentales del nuevo gobierno ha sido la intención de fortalecer la gestión financiera a través de la profundización y aplicación del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) a toda la administración pública.

---

<sup>25</sup> Los artículos 76 y 78 estipulan la descentralización educativa y la superación económica, social y cultural de este sector

<sup>26</sup> *"El territorio de la República, se divide para su administración en departamentos y estos 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 mas departamentos para dar un impulso racionalizado al desarrollo integral del país".*

### **3. Espacios de participación ciudadana en el nivel municipal**

#### **3.1 El marco legal de la participación ciudadana y el desarrollo municipal**

A partir de 1997, la Comisión Paritaria de Reforma y Participación, instituida para los efectos en Guatemala, elaboró propuestas de reformas al Código Municipal y a la Ley de Consejos de Desarrollo, presentadas oficialmente a la opinión pública por la Secretaría de la Paz y la Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz, en enero de 2001.

En 1998 se inició la discusión del Código Municipal y se entregó al organismo legislativo un primer proyecto. Con las recomendaciones del Congreso, la comisión realizó en octubre de 2000, consultas con entidades del Estado y con asociaciones de las organizaciones de la sociedad civil.

El anteproyecto de reformas al Código Municipal estuvo fundamentado en la Constitución Política; en los acuerdos sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas, sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria, en el Acuerdo de Paz Firme y Duradera y en convenios internacionales.

El proyecto de reforma al Código Municipal respondió a la necesidad de brindar a nuestra nación multiétnica, multilingüe y pluricultural, una perspectiva municipal que aborde al municipio como la parte medular de la organización administrativa de Guatemala; es decir que se orienta hacia un nuevo sistema municipal que promueva formas de convivencia, organización, administración, escenarios jurídico-políticos, culturales, científicos, tecnológicos y socioeconómicos coherentes con nuestra propia realidad.

Las reformas administrativas, políticas y económicas de los municipios implican participación ciudadana, reglamentos, organización territorial, régimen económico, hacienda pública, ecología, así como los aportes sobre planes de desarrollo, presupuesto, distribución de recursos y competencias, finalidad social del municipio y servicios públicos municipales.

La Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural establece que el Estado es el que garantiza la participación de la población en la identificación de problemas y soluciones y en la ejecución de programas y proyectos de desarrollo, para lo que existe un sistema nacional de consejos de desarrollo urbano y rural.

Sin embargo, para materializar y darle efecto a dicha función, fue preciso emitir una nueva Ley del Sistema de Consejos de Desarrollo, previendo disposiciones contempladas en los Acuerdos de Paz. En esta normativa se destacan los siguientes aspectos.

En esta nueva ley se destaca la inclusión de la realidad multiétnica, pluricultural y multilingüe de Guatemala; se da una apertura en quienes forman parte de los consejos de desarrollo urbano y rural; reaparecieron los consejos locales de desarrollo, en los que se respecta la autonomía municipal, permitiendo la identificación y priorización real de los problemas de las comunidades (véase sección 2.2, sobre el marco normativo de los gobiernos locales).

#### **4. Las organizaciones de la sociedad civil y el municipio**

La relación entre gobierno local y sociedad civil, se enmarca dentro de la implementación de la estrategia sobre control ciudadano<sup>27</sup> en la gestión pública que se ha definido en algunas experiencias municipales. El control ciudadano se fundamenta en abrir la municipalidad a la ciudadanía para acceder a los documentos públicos, conocer la manera de administrar el presupuesto local, fiscalizar la ejecución de los planes, programas y proyectos, así como hacer de la información pública un instrumento democrático para la eficiencia de la gestión municipal.

El tema de coordinación municipal con la sociedad civil se limita muchas veces a apoyo con mano de obra no calificada, apoyo material o charlas que no convergen en el punto fundamental de coordinación conjunta de proyectos, así como ejecución y monitoreo con participación ciudadana real.

<sup>27</sup> El control ciudadano comprende la veeduría, cabildos abiertos, audiencias públicas, participación comunitaria, quejas y demandas ciudadanas.

Es importante destacar que en Guatemala los municipios no cuentan con procesos formales de articulación entre la municipalidad y la sociedad civil. En algunos casos se encuentran municipios que coyunturalmente han realizado actividades con organizaciones en forma temporal y para fines específicos.

La elaboración más eficaz de planes y programas sólo puede hacerse en el plano local donde el municipio juega el papel de gerencia de servicios con capacidades operativas para dar respuestas a las necesidades de la comunidad.

Las organizaciones sociales por su parte, son el medio propicio de participación organizada y responsable de la comunidad como beneficiaria. Se transforman en agentes canalizadores y transportadores de las demandas, necesidades, inquietudes y sobre todo, propuestas creadoras e innovadoras de la comunidad, lo que permitirá solucionar sus problemas en forma permanente y comunitariamente.

Este tipo de organizaciones, promueven también la potenciación y fortalecimiento de las capacidades de liderazgo, gestión y articulación de las organizaciones sociales en formas de participación para la comunidad, aportando de esta manera a la sustentabilidad de proyectos a ejecutar por el gobierno local.

En el municipio existe el sector constituido por las organizaciones no gubernamentales, fundaciones, corporaciones y en general todas aquellas organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro. También existen agencias cooperantes especializadas que representan la oportunidad de ser invitados a incorporarse activamente en la estrategia del municipio como impulsor y canalizador de la demanda social.

## **5. Relaciones legales entre el Gobierno Central y las Municipalidades**

Con la promulgación de la Constitución Política de 1985, se reconoció tácitamente la necesidad de descentralizar la administración pública. Los artículos 119 y 224 indican que el Estado está obligado a promover sistemáticamente la descentralización económica, administrativa para lograr un adecuado desarrollo regional del país y ordena

que la administración sea descentralizada. Para efectuar la descentralización administrativa, se dividió el territorio en 8 regiones de desarrollo, sobre la base de criterios económicos, sociales y culturales<sup>28</sup>.

Durante los años de 1994 y 1995, en el proceso de negociaciones de paz, el gobierno y la URNG, llevaron a la mesa propuestas orientadas a aumentar el gasto social que debía tener como soporte elevar la carga tributaria, buscando que la cooperación internacional pudiera observar la voluntad de parte de la sociedad guatemalteca, por financiar la paz en el país.

En ese marco, con el apoyo del Banco Mundial se apoya una iniciativa piloto para capacitar a 10 municipalidades para la recaudación y administración del IUSI que culmina con un resultado exitoso demostrando que las municipalidades deben contar con personal capacitado.

Además, no sólo iniciar un proceso de control de bienes inmuebles que lleve a la posterior creación de catastros, sino que también mejore la visión sobre una inversión municipal real. Todo esto sin pasar por alto la creación y desarrollo de procesos de participación ciudadana, los cuales estén involucrados con dicha inversión.

## 5.1 Mecanismos de transferencias financieras

El artículo 257 de la Constitución estipula que el Gobierno debe otorgar el 10% del presupuesto general de ingresos ordinarios del Estado a las municipalidades. Este es el único artículo que define claramente la descentralización del Estado al proveer de recursos al municipio.

Como se mencionó anteriormente, es con la Constitución de 1985<sup>29</sup> que el marco jurídico guatemalteco otorga un artículo dedicado a un aporte financiero del Estado<sup>30</sup>. Inicialmente se había asigna-

---

<sup>28</sup> Congreso de la República de Guatemala, *ley de Regionalización, decreto 70-86*. Guatemala, 1986.

<sup>29</sup> Constitución Política de la República de Guatemala, decretada en Asamblea Nacional Constituyente el 31 de Mayo de 1985.

<sup>30</sup> "El Organismo Ejecutivo velará porque anualmente, del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado, se fije y traslade un ocho por ciento del mismo a las municipalidades del país, a través del consejo Nacional de desarrollo urbano y rural. Este porcentaje deberá ser distribuido en la forma que la ley determine, y destinado

do un 8% del presupuesto nacional, posteriormente es reformado en consulta popular en enero de 1994 elevando ese situado al 10%. No obstante, según datos suministrados por la Dirección de Fiscales del Ministerio de Finanzas Públicas, el porcentaje que actualmente se otorga ronda un 8.2%.

## 5.2 Relaciones de control

Como se mencionó anteriormente, existe un tipo de control externo ejercido por la Contraloría General de Cuentas sobre los municipios. Con el mismo se busca garantizar la legalidad de los ingresos y gastos municipales.

## 6. Proceso presupuestario municipal

El presupuesto es el instrumento legal por el que se lleva cuenta y razón de ingresos y egresos de la municipalidad. La aprobación se establece a través de acuerdo y certificación de punto de acta de aprobación del Concejo Municipal según lo previsto en el artículo 131 del Código Municipal<sup>31</sup>.

### 6.1 Marco jurídico

Existen diversas fuentes dentro de la normativa nacional en la cual se regulan las distintas fases del proceso presupuestario.

#### ***Constitución Política de la República de Guatemala***

En sus artículos 237<sup>32</sup> 253 al 262, establece y regula los aspectos del Régimen Municipal (autonomía, recursos, presupuesto para

---

*exclusivamente a obras de infraestructura y servicios públicos que mejoren el ingreso y la calidad de vida de los habitantes, las cuales por su magnitud no pueden ser financiadas por los propios municipios”.*

<sup>31</sup> “El alcalde municipal, asesorado por las comisiones de finanzas y probidad y funcionarios municipales, con sujeción a las normas presupuestarias contenidas en la Constitución Política de la República de Guatemala, este Código y la ley orgánica del presupuesto, formulará el proyecto de presupuesto en coordinación con las políticas vigentes...”

<sup>32</sup> “...Los organismos, las entidades descentralizadas y las autónomas podrán tener presupuestos y fondos privativos cuando la ley así lo establezca. Sus presupuestos se

infraestructura, antejuicio a alcaldes, prohibiciones, ley de servicio municipal, entre otros).

### ***Ley de Contrataciones del Estado (decreto 57-92 del Congreso de la República)***

Esta ley regula la compra, venta, contratación de bienes y suministros, obras y servicios que requieren los organismos del Estado, sus instituciones descentralizadas y las municipalidades, así como sus empresas.

Según la Ley de Contrataciones del Estado, cuando el precio de los bienes, o de las obras, suministros o la remuneración de los servicios exceda de treinta mil quetzales (Q. 30,000.00) y no sobrepase los siguientes montos, la compra o contratación podrá hacerse por el sistema de cotización así:

- Para las municipalidades que no exceda de novecientos mil quetzales (Q. 900,000.00).
- Para el Estado y otras entidades, que no exceda de novecientos mil quetzales (Q. 900,000.00).

En el sistema de cotización, la aprobación de los formularios, designación de la junta y la aprobación de la adjudicación compete a las autoridades administrativas que en jerarquía le siguen.

### ***Ley del Impuesto único sobre Inmuebles (decreto ley 62-87)***

La Ley del Impuesto único sobre Inmuebles (IUSI) establece un impuesto único anual sobre el valor de los bienes inmuebles situados en el territorio nacional, cuya recaudación es incluida en el presupuesto de ingresos y se programa en el presupuesto de egresos de acuerdo al porcentaje legal para el desarrollo local de las municipalidades.

---

*enviarán anualmente al Ejecutivo y al Congreso de la República, para su conocimiento e integración al Presupuesto General y además estarán sujetos a los controles y fiscalización de los órganos correspondientes del Estado. Todo egreso extraordinario deberá ser decretado por el Congreso de la República como ampliación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, y su aprobación deberá llenar los mismos requisitos que se rijan para la aprobación del presupuesto ordinario."*

Este impuesto y las multas a que se refiere la ley, corresponden a las municipalidades del país, para el desarrollo local, y al Estado para el desarrollo municipal, como se describe a continuación.

El producto recaudado por la administración tributaria de los contribuyentes, se traslada a las municipalidades respectivas en su totalidad, ingresándolos como fondos propios; el producto recaudado por el Ministerio de Finanzas Públicas de los contribuyentes, se distribuye veinticinco por ciento (25%) para el Estado y el setenta y cinco por ciento (75%), para las municipalidades, en cuya jurisdicción territorial esté ubicado cada inmueble, como fondos privativos. Estos fondos únicamente se pueden destinar por las municipalidades como mínimo un setenta por ciento (70%) para inversiones en servicios básicos y obras de infraestructura de interés y uso colectivo; y hasta un máximo del treinta por ciento (30%) para gastos administrativos de funcionamiento.

En el artículo 43 de la ley se facultó únicamente a la municipalidad de Guatemala a realizar el cobro del impuesto. Sin embargo, en noviembre de 1994, por modificaciones hechas por el Congreso de la República de Guatemala a la ley del IUSI, decreto número 57-94, las municipalidades del país fueron autorizadas para el cobro, recaudación y control de mismo.

### ***Ley Orgánica del Presupuesto (decreto 101-97 del Congreso)***

El presupuesto público, como instrumento de planificación y de política económica, así como de gestión de la administración fiscal del Estado, requiere de una legislación adecuada que armonice en forma integrada con los sistemas de contabilidad gubernamental, tesorería y crédito público, los procesos de producción de bienes y servicios del sector público.

La ley tiene por finalidad normar, los sistemas presupuestarios, de contabilidad integrada gubernamental, de tesorería y de crédito público, con el fin de:

- Realizar la programación, organización, coordinación, ejecución y control de la captación y uso de los recursos públicos bajo los principios de legalidad, economía, eficiencia, eficacia y equidad, para el cumplimiento de los programas y los proyectos de conformidad con las políticas establecidas.

- Sistematizar los procesos de programación, gestión y evaluación de los resultados del sector público.
- Desarrollar y mantener sistemas integrados que proporcionen información oportuna y confiable sobre el comportamiento de la ejecución física y financiera del sector público
- Velar por el uso eficaz y eficiente del crédito público, coordinando los programas de desembolso y utilización de los recursos, así como las acciones de las entidades que intervienen en la gestión de la deuda interna y externa.
- Fortalecer la capacidad administrativa y los sistemas de control y seguimiento para asegurar el adecuado uso de los recursos el Estado; y
- Responsabilizar a la autoridad superior de cada organismo o entidad del sector público, por la implantación y mantenimiento de un sistema contable integrado que responda al registro de ejecución financiera y necesidades físicas de las instituciones del Estado.

En la ley se especifica las normas y sistemas presupuestarios de contabilidad que se establecen en las entidades de gobierno, tesorería nacional y crédito público. Los artículos 46 y 47 de la ley, así como el artículo 29 del reglamento, regulan los aspectos presupuestarios de las municipalidades.

### ***Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas (decreto 31-2002 del Congreso de la República)***

La ley es el instrumento legal que norma la función fiscalizadora de entidades públicas, en las que se incluye a las municipalidades y empresas, así como a contratistas y empresas que reciban o administren fondos del Estado. La fiscalización se enfoca a la evaluación de la probidad, transparencia, eficiencia y eficacia de la calidad del gasto público ejecutado a través del presupuesto municipal.

### ***Código Municipal***

En el Capítulo IV de la ley se regulan aspectos generales y específicos del presupuesto municipal, tales como la estructura del presupuesto, el ciclo presupuestario, la formulación y aprobación, la participación de organizaciones comunitarias en la formulación presupuestaria y la fiscalización y rendición de cuentas. Además, cuando se consulta esta ley sobre las competencias de los distintos integrantes del gobierno municipal, dentro de esta norma éstos poseen distintas facultades dentro del proceso de elaboración y ejecución del presupuesto.

## 6.2 Ciclo presupuestario

Según el Código Municipal, el proyecto de presupuesto se somete a consideración del Concejo Municipal durante la primera semana de octubre. Posteriormente, éste le hace las modificaciones que crea convenientes y lo aprueba. A más tardar el 15 de diciembre el presupuesto está aprobado. Si culmina el año sin que sea aprobado el presupuesto, entra en vigencia el presupuesto del año anterior.

El presupuesto se enmarca al ejercicio fiscal (1 enero - 31 diciembre). El presupuesto nacional es uno y en éste figuran todos los ingresos previstos y los gastos del ejercicio financiero. Para realizar la adquisición de insumos en las dependencias municipales, en la ejecución de programas y proyectos, velan por el cumplimiento de todos los procesos establecidos de acuerdo a políticas dictadas por el Ministerio de Finanzas Públicas y el concejo municipal.

En el presupuesto municipal, las etapas de formulación, ejecución y liquidación implican el desarrollo de actividades interrelacionadas que buscan la elaboración técnica y participativa.

### ***Definición de políticas presupuestarias***

Es el concejo municipal quien define y aprueba para cada ejercicio fiscal (anual), las estrategias y políticas presupuestarias que coadyuven a alcanzar objetivos y metas institucionales establecidas en coherencia con el artículo 16 de la Ley de Descentralización.

Las políticas presupuestarias son orientadas a promover la participación de todos los niveles de la estructura municipal, la coherencia de la política presupuestaria municipal con los lineamientos del sector público, adoptar la estructura presupuestaria establecida en la Ley Orgánica del Presupuesto, distribuir equitativamente las asignaciones presupuestarias anuales entre las zonas urbanas y rurales de los municipios.

### ***La formulación presupuestaria***

Esta etapa es prevista y coordinada por la Unidad de Administración Financiera Municipal, con el apoyo de la Oficina Municipal de Planificación<sup>33</sup>. Durante el proceso de formulación presupuestaria, se

<sup>33</sup> Tal como se ha indicado anteriormente, la mayor parte de municipios no cuentan con la unidad de administración financiera municipal ni con la oficina municipal de planificación.

conocen las normas y lineamientos establecidos por el gobierno central, la Dirección Técnica del Presupuesto, la Secretaría General de Programación y Planificación - SEGEPLAN.

La administración financiera o la tesorería municipal es la responsable directa de coordinar las acciones con la Oficina Técnica Municipal de Planificación, así como prever los recursos a las políticas emanadas con el concejo municipal.

El artículo 132<sup>34</sup> del Código Municipal estipula que el Concejo Municipal establecerá los mecanismos que garanticen la oportunidad a la sociedad civil y asociaciones comunitarias de discutir la inclusión de proyectos a preverse en el presupuesto de inversión y gastos de funcionamiento. La participación de la sociedad civil implica procesos de planificación y programación presupuestaria participativa con perspectiva de género.

Por otra parte, la administración financiera municipal (tesorería municipal<sup>35</sup>) evalúa los requerimientos recibidos, elabora un plan de inversión municipal y, posteriormente, realiza la estimación de todos los ingresos municipales, de cualquier naturaleza, para incluirlos en el proyecto de presupuesto.

Adicional al presupuesto de inversión y gastos, se realiza la programación de egresos con base en los requerimientos de las unidades administrativas y sociedad civil, en cumplimiento de las políticas establecidas por el Concejo Municipal.

Hechas las revisiones y correcciones del proyecto de presupuesto, la Administración Financiera lo someterá a aprobación del Concejo y posteriormente y de acuerdo al artículo 47 de la Ley Orgánica del Presupuesto, la Administración Financiera Municipal (o tesorero municipal) lo remite al Ministerio de Finanzas Públicas y al Congreso de la República, así como a la Contraloría General de Cuentas para

---

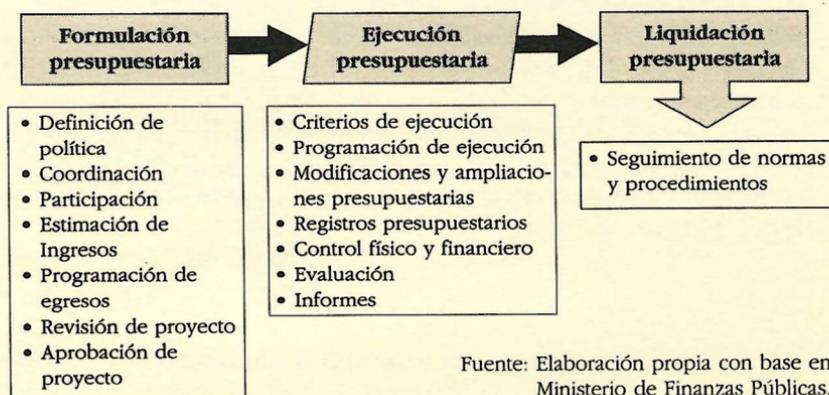
<sup>34</sup> "...El concejo municipal establecerá los mecanismos que aseguren a las organizaciones comunitarias la oportunidad de comunicar y discutir con los órganos municipales, los proyectos que desean incluir en el presupuesto de inversión, así como los gastos de funcionamiento"

<sup>35</sup> Generalmente es al tesorero municipal a quien le corresponde realizar el estimado de los ingresos de una forma muy simple, basada en los ingresos y gastos del ejercicio fiscal anterior. La mayor parte de municipios no cuentan con una administración financiera municipal, sino solo las municipalidades grandes.

incluirlo en el ejercicio fiscal anual. Al haberse aprobado el presupuesto, se programa la ejecución presupuestaria, por fuentes de financiamiento y de acuerdo a lo presupuestado.

Para ejemplificar de mejor forma el proceso de programación y ejecución presupuestal, se presenta el siguiente diagrama:

**Figura 2**  
**Proceso de programación y ejecución presupuestal**



El anterior esquema presenta los pasos que el Gobierno de Guatemala utiliza para definir el presupuesto nacional; este mecanismo se utiliza para definir el presupuesto municipal, aunque no existe una definición de política como tal, en tanto que la coordinación, estimación y programación la hace el tesorero municipal. La revisión y aprobación la realiza el Alcalde inicialmente y luego el Concejo. Con respecto a la participación, ésta se plasma mediante solicitudes escritas al Alcalde.

La ejecución presupuestaria está a cargo del Tesorero Municipal, quien en el caso de modificaciones y ampliaciones las comunica al alcalde. Finalmente, la liquidación presupuestaria está a cargo del tesorero, quien atiende auditorías y presenta documentos que comprueben la ejecución en el marco de la ley.

## 7. Estructura del Financiamiento Municipal

### 7.1 Ingresos municipales

El papel y las funciones de las municipalidades se amplió; gracias al Código Municipal contenido en el decreto número 12-2002 del organismo legislativo constitucional referentes a la organización, gobierno, administración y funcionamiento de los municipios y las competencias que les corresponden.

Dicho código establece un régimen autónomo de administración, reconociendo los ingresos del municipio provenientes del Poder Ejecutivo (10% del presupuesto general de ingresos ordinarios), de préstamos internos y externos, así como del producto de los impuestos del Congreso de la República decreta a su favor; cada dos meses el Ministerio de Finanzas gira esos dineros directamente a las municipalidades, al igual que cualquier asignación o transferencia establecida o acordada legalmente.

**Cuadro 1**  
**Fuentes del financiamiento municipal**

<b>Código</b>	<b>Descripción</b>
11	Ingresos corrientes
21	Ingresos tributarios IVA-PAZ
22	Ingresos ordinarios de aporte constitucional
29	Otros recursos del tesoro con afectación específica
42	Préstamos internos
52	Préstamos externos

En cumplimiento con la Constitución Política de la República de Guatemala y decretos específicos, el Ministerio de Finanzas Públicas por conducto de la Tesorería Nacional, traslada a las 331 municipalidades del país, los aportes constitucional y los provenientes de impuestos en coparticipación: IVA-PAZ, distribución de petróleo y derivados, circulación de vehículos; así como el impuesto único sobre inmuebles -IUSI- este último, a favor de las 158 municipalidades (47.7% total) que aún no administran ni recaudan este tributo.

Los recursos financieros de la asignación constitucional se determinan, conforme al cálculo matemático que realiza la comisión específica integrada por el Secretario de Planificación y Programación de la Presidencia de la República, el director técnico del presupuesto del Ministerio de Finanzas Públicas, el presidente de la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM) y el presidente de la Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas (AGAAI), de acuerdo a los siguientes criterios de distribución:

- El 25% proporcionalmente a la población de cada municipio.
- El 25% en partes iguales a todas las municipalidades.
- El 25% proporcionalmente al ingreso per-cápita ordinario de cada jurisdicción municipal.
- El 15% directamente proporcional al número de aldeas y caseríos.
- El 10% directamente proporcional al inverso del ingreso per cápita ordinario<sup>36</sup> de cada jurisdicción municipal.

Bajo esos mismos criterios se distribuye el IVA-PAZ y los otros impuestos específicos que favorecen las municipalidades, conforme a la corriente de modernización del Estado y del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF).

La Tesorería Nacional, asume la función ejecutora del pago sustentada en los cálculos de la comisión específica mencionada, sobre la parte a distribuir del presupuesto vigente de ingresos ordinarios del Estado<sup>37</sup>.

En coherencia con la implementación del SIAF, el Ministerio de Finanzas Públicas, a través de Tesorería Nacional, ha trasladado a partir del año 1998 a la totalidad de las corporaciones municipales de la República, el aporte determinado por la Constitución Política de la República; así como los porcentajes que por ley les corresponde sobre los impuestos específicos: IVA-PAZ, circulación de vehículos y distribución de petróleo crudo; así como el Impuesto Único Sobre Inmuebles (IUSI) a las municipalidades que aún no lo recaudan y administran.

Con base en la última información disponible en el Instituto Nacional de Estadística (INE) años 1998-2000, se ha estimado que las transferencias que el Organismo Ejecutivo efectúa a la totalidad de

<sup>36</sup> Sumatoria de los ingresos por arbitrios, tasas, rentas, contribuciones, frutos, productos recaudados localmente y los impuestos obtenidos por efecto de competencias atribuidas, dividida entre la población total del municipio.

<sup>37</sup> Ministerio de Finanzas Públicas. *Aporte a las municipalidad 1998-2002*. Año 2003.

municipalidades, representan aproximadamente un 53.0% de sus ingresos anuales, notándose que hay tendencia al incremento de su participación al variar del 45.0% en 1998 al 58.4% en el año 2000, aunque se comprende que al nivel de cada municipalidad se dan disímiles situaciones particulares.

Asimismo, de acuerdo con las estadísticas de finanzas municipales del INE, los ingresos de los años de 1998-2000 superaron a los egresos en un 16.0% como promedio, notándose que esta diferencia favorable pasó del 9.0% al 20.0% en ese mismo período; situación que es atribuible en buena parte, a los constantes incrementos que se han venido dando en los últimos años en los aportes del gobierno central, especialmente el situado constitucional y el IVA-PAZ, que son sus principales fuentes.

**Cuadro 2**  
**Ingresos de las municipalidades, según tipo de aporte y grado de su contribución a las finanzas municipales.**  
**Años 1998 y 2002**

Tipo de aporte	Año 1998		Año 2002		
	Monto ingresado	Grado de participación <sup>1/</sup> (%)	Monto ingresado	Grado de participación <sup>1/</sup> (%)	Tasa promedio de crecimiento (%)
Transferencia del 10% IVA-PAZ <sup>3/</sup>	601.2 <sup>2/</sup> 42.0 <sup>4/</sup>	52.0 39.3	978.0 <sup>2/</sup> 87.3 <sup>4/</sup>	45.1 47.0	3.6 22.4
Impuesto a la circulación de vehículos	56.3 <sup>2/</sup>	4.9	120.2 <sup>2/</sup>	5.5	12.0
Impuesto al petróleo crudo y sus derivados	43.7 <sup>2/</sup>	3.8	50.2 <sup>2/</sup>	2.3	No hay información
IUSI <sup>5/</sup>	-	-	-	-	-

Notas: la tasa de cambio utilizada es de Q8.15 por dólar.

1/ Se refiere a cuál es el porcentaje de su participación dentro de los ingresos totales del municipio.

2/ Monto total en millones de quetzales.

3/ En julio de 2001 se aprobó un decreto legislativo que aumentó la tasa impositiva de 10% a 12%.

4/ Monto per cápita en quetzales.

5/ Este impuesto se transfiere únicamente a ciento setenta y dos de las trescientos treinta y una comunas de la República, y anotó cifras poco apreciables, acumulando en el quinquenio Q.6.7 millones con un máximo de Q.2.7 millones en el año de 1999, perdiendo gradualmente importancia a partir de esa fecha.

Fuente: Elaboración propia.

Amparado en esta información, el aporte constitucional y el IVA-PAZ, en conjunto con los otros impuestos, cimientan los recursos que el Ejecutivo ha trasladado a las municipalidades guatemaltecas, lo cual representan más del 90% del total transferido.

Durante el año 2003, el aporte distribuido por la Tesorería Nacional del Ministerio de Finanzas Públicas ascendió a Q1,094,371,200.00, distribuido de la siguiente forma:

**Cuadro 3**  
**Aporte financiero distribuido por la Tesorería Nacional. 2003**

Concepto	Porcentaje	Monto en Q.
Monto proporcional a ingresos municipales ordinarios per cápita	25%	273,592,799.96
Monto proporcional por aldeas y caseríos	15%	164,155,680.00
Monto proporcional a la población total	25%	273,692,800.01
Monto proporcional al inverso de los ingresos municipales ordinarios per-cápita	10%	109,437,119.94
Monto asignado igual a todas las municipalidades	25%	273,592,799.85
Total	100%	1,094,371,200.00

Nota: la tasa de cambio utilizada es de Q8.15 por dólar.

Fuente: Elaboración propia con base en Tesorería Nacional del Ministerio de Finanzas Públicas

Sin embargo, estos ingresos no permiten que la autonomía financiera de los municipios sea real, por lo que los municipios siempre dependerán del aporte del Gobierno Central.

Adicional a la distribución de montos por parte del gobierno central, los municipios cuentan con ingresos ordinarios, que son utilizados como base para que el Ministerio de Finanzas Públicas defina cuánto habrá de distribuir a cada municipalidad. Existen adicionalmente arbitrios establecidos para el cobro de impuestos de construcción, impuesto sobre inmuebles, de canon de agua, extracción de basura, mercados, mataderos, etc.

los pueblos indígenas, de sus autoridades y sistema jurídico, así como de la realidad multiétnica recogida en los principios que inspiran el sistema.

En lo municipal, se institucionalizan los procedimientos e instancias de participación que faltaban en el código precedente y que significaban un obstáculo para que el municipio se convierta en un espacio primario de participación ciudadana.

No puede dejar de evidenciarse las deficiencias observadas, por ejemplo, en el Código Municipal relativas a la organización de vecinos, alcaldías comunitarias o auxiliares, información y participación, con excepción de los artículos relativos a la formulación e información sobre la ejecución del presupuesto, es la falta de referencias a los consejos de desarrollo, por lo que no se integran los procedimientos e instancias municipales con el Sistema de Consejos de Desarrollo, quedando como dos procesos paralelos y no interrelacionados.

En el Código Municipal se incurrió en omisiones, contracciones e inconsistencias, por ejemplo, se omite a quién corresponde la aprobación de las tasas, fuente importante de recursos municipales.

Además, no hay coordinación entre las tres leyes, pese a que su discusión y aprobación se hizo en el mismo período legislativo -primer trimestre del año 2002-. Por ejemplo, entre las competencias del Concejo Municipal está "la formulación e institucionalización de las políticas públicas municipales y de los planes de desarrollo urbano y rural del municipio, identificando y priorizando las necesidades comunitarias y propuesta de solución a los problemas locales" y entre las atribuciones del alcalde comunitario o alcalde auxiliar está la promoción de la organización y participación sistemática y efectiva de la comunidad en la identificación y solución de problemas locales. Esta atribución es similar a las conferidas a los consejos municipales y comunitarios de desarrollo, pero no se hace referencia al apoyo y coordinación entre dichos consejos y el municipal para evitar duplicidad e ineficiencia.

Se establece las competencias de los concejos municipales, pero no se hace referencia a la necesidad de coordinación con los consejos de desarrollo o a la obligación de tomar en consideración sus propuestas. El Código Municipal en su artículo 38<sup>19</sup> regula las sesiones de

<sup>19</sup> "Las sesiones del Concejo Municipal serán presididas por el alcalde o por el concejal, que legalmente le sustituya temporalmente en el cargo..."

Por otra parte, la administración popular al elaborar un presupuesto público en asociación con la comunidad establece un contrato social entre el gobierno y la sociedad. Para esto es fundamental la voluntad política de los gobernantes haciendo efectivo y fértil el producto de lo acordado.

## 8.1 La planificación en el centro del escenario<sup>38</sup>

Gran parte de los organismos internacionales de mayor peso están adoptando la participación como estrategia de acción en sus declaraciones, proyectos, e incluso en diversos casos están institucionalizándola como política oficial. Entre ellos, el Banco Mundial publicó en 1996 un libro sobre participación, en el que se presenta la nueva dirección que el Banco está tomando en apoyo de la participación, y resalta que la gente afectada por intervenciones para el desarrollo se incluye en los procesos de decisión.

La participación es una forma de legitimidad macroeconómica y gerencial, percibida como una alternativa con ventajas competitivas netas para producir resultados en relación a las vías tradicionalmente utilizadas en las políticas públicas. Ello pone la discusión sobre la participación en un encuadre al de décadas anteriores.

### ***Diálogo y consenso para la reforma educativa: ejemplo de un proceso permanente de participación en el municipio<sup>39</sup>***

Un logro importante de los acuerdos de paz es haber establecido el compromiso de crear dos comisiones para la participación y discusión sobre la reforma educativa. La primera fue la Comisión Paritaria de Reforma Educativa (COPARE) cuya labor concluyó con la elaboración de un diseño de reforma educativa que ha sido objeto de discusión. La segunda es la Comisión Consultiva de Reforma Educativa, que con representantes de diversos sectores, han estado reuniéndose desde 1998 y cuya función es ejecutar la reforma educativa.

<sup>38</sup> Kliksberg, Bernardo. *Seis tesis no convencionales sobre participación*. Banco Interamericano de desarrollo, año 1999.

<sup>39</sup> Ministerio de Educación. *Construyamos la Reforma Educativa con Participación!*. Comisión de la Reforma Educativa en Guatemala, año 2002.

La discusión sobre la reforma educativa había llegado a un punto en que era necesario avanzar ampliando la participación de la población, especialmente de los actores principales de la comunidad educativa (maestros, padres- madres y estudiantes). El diálogo constituyó un primer paso para la apertura de un proceso de construcción de consensos basado en la mayor representación posible.

Debido a la escasez de información y a lo reducido de los espacios de participación, la reforma educativa ha sido interpretada desde diferentes visiones presentando la oposición de algunos sectores. El diálogo nacional es un intento de corregir el rumbo consultando la opinión desde los municipios hasta el nivel nacional y fortaleciendo un proceso cuya base principal está en los acuerdos de paz.

### ***Consejos departamentales de educación***

Para la conformación de los consejos provisionales de educación del nivel departamental se convocó a distintos actores organizados del departamento y a los representantes electos de los consejos provisionales de educación del nivel municipal. La selección y convocatoria estuvo a cargo de las gobernaciones y de las autoridades departamentales de educación.

De igual forma que en el nivel municipal, se diseñó la metodología para la conducción de las actividades del diálogo y consenso en cada departamento, y se procedió a capacitar a los facilitadores encargados de la conducción de los eventos. Asimismo, se desarrolla una actividad piloto para validar la metodología y los materiales en los departamentos de Alta Verapaz y Baja Verapaz.

Los informes finales obtenidos se integraron en dos documentos de consulta para utilizarlo en el diálogo y consenso del nivel nacional. El primero consistente en la memoria de los eventos y el segundo en una sistematización por temas. Asimismo, integrantes del equipo técnico hicieron un análisis de los resultados del bloque referente al papel del Estado.

### ***Consejos municipales de educación***

Para la conformación de los consejos provisionales de educación del nivel municipal, se convocó a gobernadores, alcaldes municipales y autoridades regionales de educación (director departamental, super-

visores educativos, coordinadores técnico administrativos -CTAs- y coordinadores técnico pedagógicos -CTPs-) a reuniones informativas departamentales. En dichas reuniones se procedió a explicar los propósitos de la actividad con la participación de distintos actores educativos para el desarrollo del diálogo y consenso a nivel municipal, y para la integración del consejo provisional de educación de cada municipio del país.

Con el apoyo de las autoridades ediles y, principalmente, de personal técnico-administrativo del MINEDUC -CTAs, CTPs y supervisores educativos-, se sostuvieron reuniones con representantes de los distintos sectores vinculados con la educación en el nivel municipal, para solicitarles que eligieran o nombraran delegados para participar en la actividad de diálogo y consenso. Paralelamente, se diseñó la metodología del evento y se procedió a capacitar a facilitadores seleccionados para conducir los diálogos en los distintos municipios de la república. La selección de personas que apoyaron en la conducción se hizo con base en un perfil definido que incluía aspectos de procedencia y de nivel de estudios. Asimismo, se les proveyó de una guía metodológica y material audiovisual para el desarrollo de la actividad.

Los diálogos del nivel municipal, en el resto de la República, se desarrollaron durante la tercera y cuarta semanas de septiembre del 2000 y, en dichas actividades, se procedió a la elección de representantes para el consejo provisional de educación del nivel departamental. El número de representantes por municipio varió de 1 a 3, dependiendo del número de municipios del departamento. En los departamentos con menor número de municipios, se nombró a 3 representantes por municipio, mientras que en los departamentos con mayor cantidad se nombró a 1 o 2 representantes.

## 9. A manera de conclusión

La selección de proyectos que realizan los fondos sociales, deber ser compatibilizadas con los criterios que utiliza el Gobierno Central para la distribución del aporte constitucional a las municipalidades. Dichos criterios deben fijarse en función de los objetivos de los fondos, mismos que deben ser concretos, cuantificables y congruentes con la naturaleza temporal de los fondos.

Para que estos se conviertan en mecanismos que contribuyan decisivamente al desarrollo de los municipios y no exista contradicción entre sus objetivos y los criterios fijados en el sistema de transferencias, es necesario que los tres fondos principales (FIS, FONAPAZ y FSDC) se unifiquen en un sólo fondo de apoyo al desarrollo local. Este fondo se dedicaría básicamente al financiamiento de un plan de infraestructura en los municipios, con alta participación de los gobiernos locales y de la población.

Aunque el presupuesto participativo en Guatemala es un proceso en marcha, no ha dejado de ser un conjunto de acciones que no alcanzan a concretarse en el proceso cotidiano de construcción de espacios de participación ciudadana.

El presupuesto participativo es un acto eminentemente político al que debemos agregarle componentes ciudadanos para legitimar el gasto público y para asignar recursos en el marco de las expectativas ciudadanas. Sin embargo, en proceso de maduración que requiere voluntad política y acompañamiento técnico.

Existen tres elementos que por ahora son obstáculos a superar:

- El marco legal de los Consejos de Desarrollo, que otorga funciones que facilitan el proceso de participación comunitaria en el presupuesto municipal. A esto se agrega el Código Municipal que mantiene enunciados pero no otorga espacios administrativos dentro de la gestión municipal para concretarlo.
- El concepto de participación comunitaria en el presupuesto municipal no existe como acto legitimador del gasto público o asignador de fondos públicos. Es apenas un discurso alentado como iniciativa y no como proceso.
- Será necesario establecer acuerdos claros de educación y acompañamiento al gobierno del municipio para encontrar, en la diversidad cultural mecanismos para armonizar la asignación de recursos con sentido de equidad.

La búsqueda de acciones concretas del sistema de transferencias del Gobierno Central a las municipalidades debe encaminarse a elaborar herramientas que permitan contribuir a reducir las desigualdades de desarrollo social y económico entre los municipios. Para ello,

es necesario implementar mecanismos que aseguren a los municipios más pobres y con mayores necesidades contar con más recursos.

También debe tomarse en cuenta que la política de ingresos de los municipios no debe sustentarse sólo en la autonomía de los recursos. Cuando se habla de estos temas es porque debemos cambiar la gestión pública local, por lo que debemos cambiar el enfoque. El gobierno local debe aprender a cobrar y los ciudadanos a pagar.

Finalmente, es primordial poner atención al contexto del desarrollo actual. Estamos discutiendo el rol de los gobiernos locales de cara a la modernización y al Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos. Debemos estar conscientes de que hay un grupo de municipios que no pueden trabajar solos, por lo que debe buscarse una unión o mancomunidad de municipios centroamericanos, para que puedan cooperar e intercambiar experiencias.

## Bibliografía

Aghón, G y Cortés, P. (1995). Descentralización y gobiernos municipales en América Latina. *Primera Reunión Legislativa Centroamericana para la descentralización municipal*. Ciudad de Panamá. Versión electrónica en [www.cepal.org](http://www.cepal.org)

Aghón, G. y Edling, H. (1997). *Descentralización fiscal en América Latina: Nuevos desafíos y agenda de trabajo*. Santiago: CEPAL.

Alonso, C. (1998). *La Asociación Nacional de municipalidades en la construcción de la Paz en Guatemala*. Documento de trabajo. Guatemala: Maestría en Dirección y Gestión Pública Local.

\_\_\_\_\_. (2000). "Líneas básicas para el diseño de un plan de desarrollo municipal", Guatemala.

Alonso, C. y Rosal, R. L. (1998). *La municipalidad en Guatemala, Retos y Desafíos*. Guatemala: Universidad Rafael Landívar.

Alonso, C. y Puente Alcaraz, J. (1999). Comités Cívicos: un espacio de participación ciudadana creciente. *Diálogo municipal* (2), 9-11.

- Amaro, N. (1998). Problemas no resueltos en el eje descentralización gobierno local-participación ciudadana en Guatemala. *Ponencia presentada a la Conferencia sobre desarrollo y democratización en Guatemala*. Guatemala: Universidad del Valle de Guatemala.
- Asociación de Investigación de Estudios Sociales (ASIES). (2002). *Revista Momento* 17(5).
- \_\_\_\_\_. (1994). Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible. Guatemala.
- \_\_\_\_\_. (2002). *La cultura democrática de los Guatemaltecos en el nuevo siglo*. Guatemala: Quinto Estudio, Ed. Asies.
- Borja, J. y Castells, M. (1997). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Editorial Taurus.
- Boisier, S. (2001). Desarrollo Descentrado y Descentralizado en América Latina. Conferencia brindada en el *Congreso Regional de Estudiantes de Economía de Lima*. Lima: UNI.
- Cabrera, C. (1999). *Efectos de la descentralización fiscal sobre la estabilidad macroeconómica*. Quito.
- Cardona, R. et al. (2001). *Metas y Desafíos de la descentralización (2000-2004)*. Segunda edición, Biblioteca sobre descentralización y democracia, Textos Fundamentales, Guatemala: Oficina del Comisionado Presidencial para la Modernización y Descentralización del Estado (Comodes).
- Chávez Miños, D. (2000). *¿Democracia participativa en Guatemala? La descentralización y la participación comunitaria en los gobiernos municipales*. Guatemala: MOVIMONDO.
- Centro de Investigaciones Económicas Nacionales. (2003). *Por una política efectiva de descentralización*. Guatemala.
- Código Municipal*, decreto 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala.
- Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, la Descentralización y la Participación Ciudadana. (2002). *Diccionario municipal de Guatemala*. Guatemala.

*Constitución Política de la República de Guatemala*. Asamblea Nacional Constituyente, Mayo de 1995.

Finot, I. (1998). *Descentralización en América Latina: ¿Cómo conciliar eficiencia con equidad?*. Santiago: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.

\_\_\_\_\_. (2000). *Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y participación en América Latina*. Santiago, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.

Huntington, S. P. (1994). *La Tercera Ola. La democratización a finales del siglo XX*. Buenos Aires: Editorial Paidós.

*Ley de consejos de desarrollo urbano y rural*. Decreto 11-2002, Guatemala.

*Ley General de Descentralización*. Decreto 14-2002, Guatemala.

Macleod, M. (1997). *Poder Local, Reflexiones sobre Guatemala*. Guatemala.

Reformas al Reglamento de la ley del Impuesto Único sobre Inmuebles, Acuerdo Gubernativo No. 71-95.

*Reglamento de la Ley del Impuesto Único sobre Inmuebles*. Acuerdo Gubernativo No. 451-88.

## ANEXO 1

### Propuestas para el diseño de la estrategia nacional de desarrollo municipal en Guatemala<sup>40</sup>

#### *Presentación.*

La administración municipal y el municipio en particular presentan formas de un desarrollo incipiente y desarticulado del contexto de las grandes políticas nacionales. Aún los defectos del Estado centralista y benefactor tienden a someter al municipio a la generosidad de las inversiones del gobierno central.

Las nuevas tendencias de modernización del Estado están dirigidas a que éste sea menos interventor y más facilitador de las tareas del desarrollo. En esa línea, el primer paso propugna por la descentralización del Estado y el fortalecimiento del poder local.

La oportunidad para definir el nuevo modelo de administración municipal y del municipio en particular corresponde a los actores municipales (autoridades y vecinos) y a las diferentes instancias vinculadas al mismo. En este debate, un factor decisivo no lo constituye solamente la voluntad política, sino el convencimiento de la responsabilidad histórica de un proceso de soluciones complejas y estructurales.

Acá se presenta la propuesta de una estrategia nacional de desarrollo municipal que puede ser viable en tanto exista voluntad política.

#### *1. Introducción.*

Para concretar la visión del nuevo modelo de administración municipal es conveniente partir de una estrategia nacional de desarrollo que defina claramente las bases del desarrollo, el marco legal y la ruta a seguir para alcanzar los objetivos de desarrollo. En ese contexto se reconoce que: *es necesario pasar de una administración municipal prestadora de servicios a una administración municipal orientadora y rectora del desarrollo municipal.*

---

<sup>40</sup> Alonso, Caryl. *Propuesta presentada a la Asociación Nacional de municipalidades (ANAM) en el marco del fortalecimiento municipal.* Guatemala, año 2000.

Se parte definiendo cuatro grandes pilares en los que descansa el desarrollo y ejecución de la estrategia nacional:

- Autonomía municipal.
- Descentralización como instrumento de desarrollo.
- Fortalecimiento financiero de las municipalidades.
- Participación ciudadana.

En esa nueva visión, para fortalecer la capacidad de gestión municipal y dar solución a las demandas de la población, que irán en aumento en relación al crecimiento de la misma y en relación a la proporción de recursos que se invierten anualmente, es conveniente definir mecanismos concertados con el gobierno central sobre la base de intervenciones focalizadas, principalmente en aquellos municipios con poca capacidad para elevar, en el corto y mediano plazo, niveles de bienestar social que tiendan a reducir el proceso de empobrecimiento de la población.

## ***2. Visión de la municipalidad.***

El destinatario final de la política social y económica del Estado es la persona, la familia y la sociedad en su conjunto, en ese contexto, la municipalidad representa la unidad de desarrollo más cercano, viable y congruente con las políticas nacionales de gobierno.

## ***3. Prioridades.***

La definición de la estrategia toma en cuenta un modelo de administración municipal ajustada un marco de prioridades que definen una ruta de ejecución que se adecúe a las nuevas condiciones de su responsabilidad con los habitantes del municipio. En ese contexto se definen dos niveles de prioridad: el referente a los ciudadanos del municipio y otro referido a la municipalidad.

En el primero se pueden citar: acabar con la pobreza, mejoramiento de la distribución de la riqueza, selección equitativa de la inversión municipal, generar más recursos financieros a nivel local y desarrollar la infraestructura productiva y social.

Para la Municipalidad, lo primordial sería convertirla en un ente rector y orientador del desarrollo, que permita incrementar los recursos financieros locales, a la vez que permita una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones, entre otros aspectos.

#### **4. Definición de un horizonte tiempo.**

En el diseño de la estrategia nacional de desarrollo municipal no es suficiente definir qué queremos, sino para cuándo lo queremos. En esto es conveniente resaltar que la voluntad política requiere de la combinación de esfuerzos administrativos, financieros y técnicos para establecer metas reales y confiables. El marco conceptual define un horizonte de mediano plazo: 12 años, dividido en dos bloques de seis años.

#### **5. Propuesta para poner en marcha la estrategia nacional.**

Bajo el lema de **“Hacia un horizonte de desarrollo municipal concertado”** se buscará la definición de:

- Un modelo de desarrollo nacional articulado con rasgos específicos del conjunto de municipios de Guatemala.
- El diseño del plan nacional de desarrollo municipal, institucionalizado sobre la base del conjunto de metas y acciones que se constituyan en la direccionalidad de la ruta de desarrollo humano sostenible.
- Acuerdo de un horizonte de 12 años que sirva de marco direccionalizador para alcanzar metas de desarrollo económico y social.

Para poner en marcha la estrategia se proponen las siguientes acciones a dos niveles: a) a nivel nacional: que busca el respaldo del gobierno central sobre la base de grandes planes de intervención financiera; y b) a nivel local que concerta planes de inversión municipal sobre la base de la participación ciudadana en la estructuración de planes de inversión municipal para el desarrollo.

##### **a. Desarrollo progresivo de corto plazo.**

- Establecer un pacto de desarrollo municipal con el gobierno central orientado a romper la dispersión de inversiones de los compensadores sociales (fondos sociales) y del gobierno regular (ministe-

rios) buscando la estructuración de financiamientos direccionados hacia el horizonte de desarrollo municipal.

#### **b. Desarrollo municipal concertado**

- Participación de la población hacia la configuración de un modelo de desarrollo participativo.
- Integración de planes de inversión anual priorizados y de acuerdo al plan de desarrollo municipal.

### **6. Roles Institucionales.**

A partir de la estrategia se redefinen roles institucionales que facilitan un proceso ordenado y coherente en la ejecución del modelo.

#### **a. Asociación nacional de municipalidades (ANAM).**

- De acuerdo a su marco legal, fortalecerá su papel de interlocutor, representante y facilitador del interés gremial. En ese contexto, adecuará su estructura reconvirtiendo sus funciones hacia el cumplimiento de la estrategia nacional de desarrollo municipal.
- En el marco de las acciones de la estrategia, velará por el cumplimiento y avance del marco del fortalecimiento municipal desde el campo político, legal y administrativo.
- Negociará el cronograma de acuerdos bilaterales con el gobierno central y las municipalidades para establecer y ejecutar el plan de desarrollo progresivo de corto plazo.
- Apoyará y brindará asistencia, en coordinación con el INFOM, para el seguimiento y ejecución del plan concertado de desarrollo municipal.
- Coordinará con el INFOM los planes de capacitación y entrenamiento del personal técnico y profesional de las municipalidades de acuerdo a la estrategia de capacitación.
- Definirá la estrategia de cooperación internacional y concertará líneas de apoyo técnico y financiero a las municipalidades.

#### **b. Instituto nacional para el fomento municipal (INFOM).**

- Propiciar las reformas legales respectivas para que la junta directiva sea integrada por alcaldes municipales.
- Dentro de las reformas de la ley orgánica, dejar establecido que el gerente sea nombrado por ANAM entre una terna propuesta por una comisión de alcaldes municipales.

- Reconcebir las funciones de intermediador financiero, siguiendo el marco de la estrategia nacional de desarrollo municipal.
- Crear oficinas técnicas departamentales con funciones específicas en apoyo a la definición y formulación del plan de desarrollo progresivo de corto plazo y apoyar en la ejecución del plan concertado de desarrollo municipal.
- Coordinar, en conjunto con ANAM la concertación de planes de capacitación con las entidades de formación nacionales (universidades, institutos, ONG`s, etc.).

## ANEXO 2

### **Plan de desarrollo progresivo de corto plazo: perfil de una estrategia de concertación política y financiera con el gobierno central**

#### **1. Idea central**

El desarrollo municipal progresivo es un instrumento de negociación concertado entre el gobierno central y las municipalidades, en el que, mediante la definición de un plan de inversiones municipales en un horizonte de 12 años, se direcciona la inversión y el financiamiento hacia aquellas áreas y sectores del municipio que son sensibles y capaces de reactivar y generar procesos crecientes de desarrollo económico, social y político en forma sostenida.

Se parte del ordenamiento de las inversiones programadas por los fondos sociales y ministerios de gobierno para que éstos direccionen su inversión hacia sectores estratégicos de desarrollo municipal.

#### **2. Objetivo**

*Fortalecer la capacidad de desarrollo municipal mediante inversiones direccionadas hacia sectores estratégicos que incorporen al municipio a la dinámica del crecimiento económico y social de Guatemala.*

#### **3. Estrategia de horizontes.**

La estrategia de horizontes define una realidad concreta alcanzable en 12 años sobre la base de las siguientes líneas:

##### *Económico:*

- Infraestructura social y productiva (carreteras, teléfonos, electrificación, minirriegos, etc).
- Apoyo a la producción y comercialización.

*Social:*

- Programas de atención progresivo en educación, salud,

*Cultural:*

- Animación socio - cultural, (multiétnica y pluricultural) .

**HORIZONTE DE MEDIANO PLAZO: (12 años)**

Primera Etapa: (seis años) "desarrollo progresivo de corto plazo".

Segunda Etapa: (seis años) "Consolidación del desarrollo municipal".

***4. Plataformas de coordinación e interlocución.***

- **ANAM:**

Coordina la firma de pactos de desarrollo municipal entre el Ejecutivo y la municipalidad, así como el diseño del plan de desarrollo progresivo de corto plazo.

- **INFOM:**

Asesora y brinda asistencia técnica en la formulación del plan de desarrollo progresivo de corto plazo, así como horizontes de inversión municipal.

***5. Esquema interpretativo para el plan direccionado hacia uno horizonte de 12 años.***

Firma de un pacto de desarrollo municipal progresivo entre el ejecutivo y la municipalidad.

## ANEXO 3

### **Plan concertado de desarrollo municipal** Perfil de una estrategia de concertación política y financiera a nivel local

#### **1. Idea central**

La definición de planes de inversiones sobre la base de las demandas comunitarias legítima, no solamente la administración municipal, sino que, promovido y alentado desde la estructura de poder municipal, adquiere un singular respaldo del ciudadano hacia a las autoridades municipales.

Promover y fortalecer procesos de participación ciudadana y más aún desde la perspectiva de las organizaciones sociales comunitarias, requiere de un plan concebido sobre diferentes etapas:

Estudiar y desarrollar, en conjunto con los representantes de las comunidades, la definición de los problemas y potencialidades del municipio. También, priorizar los problemas a resolver, formular un plan anual de inversiones y, finalmente, definir un sistema de información y comunicación.

#### **2. Objetivos**

Fortalecer y legitimar procesos concertados de desarrollo municipal mediante la integración de demandas comunitarias en el plan de anual de inversiones municipales.

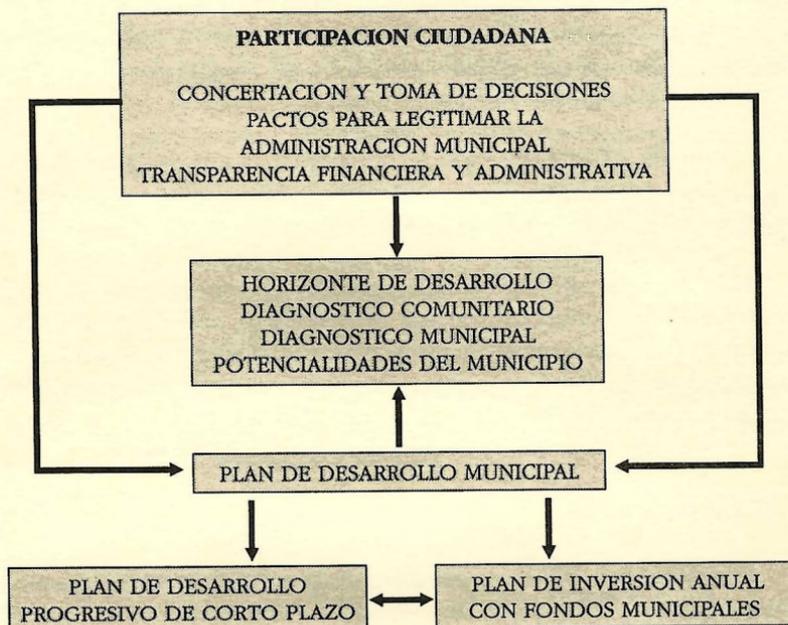
#### **3. Estrategia**

- El presupuesto como fuente de desarrollo.
- El desarrollo concertado.
- Integración de planes de inversión.
- La transparencia administrativa.

#### 4. *Modalidad Operativa*

- Reconocimiento de comités.
- Integración de asambleas comunitarias.
- El presupuesto participativo.

#### ESQUEMA INTERPRETATIVO PARA LA DEFINICION DEL PLAN CONCERTADO DE DESARROLLO MUNICIPAL.



La Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano como parte de sus esfuerzos por fortalecer las democracias en Centroamérica, ha venido impulsando el proyecto "*Hagamos las Cuentas: Conocimiento presupuestario, apropiación ciudadana e incidencia en políticas públicas*", el cual busca crear las condiciones propicias para mejorar la gobernabilidad democrática, a partir de la creación de espacios de diálogo y negociación entre actores políticos y sociales en la toma de decisiones públicas en el espacio local.

Los ejercicios de planificación y presupuestación participativa son herramientas fundamentales para promover el *oficio de la ciudadanía* y estrechar los vínculos entre las comunidades y sus gobiernos locales. Para lograr que estas iniciativas sean reales y efectivas se requiere por un lado la voluntad política de las autoridades, así como que la ciudadanía conozca y se apropie del conocimiento en materia de descentralización, espacios de participación y el ciclo presupuestario.

El material contenido en este folleto pretende contribuir en la difusión de información y la apropiación del conocimiento de todas aquellas personas que trabajan en el fortalecimiento de la democracia y especialmente en la promoción de la ciudadanía activa en el espacio local.