

Plataforma Municipal

por un
gobierno
diferente



URNG

MARCO NACIONAL PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL

El Estado guatemalteco se erige sobre estructuras de autoritarismo y centralismo y antidemocráticas que, durante siglos, alimentan la desigual distribución de la riqueza y el empobrecimiento de la mayoría de la población. Guatemala presenta una gran desigualdad social y económica entre ricos y pobres, por su profunda discriminación étnica y lingüística y por la falta de acceso a servicios básicos y salud. La Plataforma Nacional para el Desarrollo Municipal reúne los planteamientos de URNG para el periodo 2004 al 2008. Y resume nuestros principales compromisos para este periodo. La naturaleza de estos compromisos obedece a la necesidad de asegurar el cumplimiento de los intereses de la población, especialmente de las comunidades indígenas y campesinas. Se complementa con la plataforma municipal y ambos documentos, sin pretender agotar el tema municipal, son también un aporte a la construcción de la línea estratégica del Poder Local y Municipal, en cumplimiento de las resoluciones del Congreso del Partido.

Plataforma Nacional de URNG para el Desarrollo Municipal 2004 - 2008

Se presenta como el marco general del tema municipal, para su impulso por parte de los gobiernos municipales con el apoyo de la banca de créditos y el partido URNG en su conjunto, para alcanzar Gobiernos Locales Diferentes, porque somos eficientes, honestos, incluyentes, democráticos, participativos. Y porque luchamos por tener comunidades más unidas, sanas, limpias, seguras y con mejores condiciones de vida.

COMISION DE ASUNTOS MUNICIPALES

Guatemala, junio 2,003

El resultado histórico actual es un Estado autoritario, centralizado y étnico y monoculturalista y patriarcal.

Luego de la guerra popular librada por las fuerzas políticas y militares del movimiento revolucionario, durante casi cuatro décadas, con la firma de la paz firme y duradera, los Acuerdos de Paz preceptúan que ese Estado, debe reconvertir su naturaleza, modernizarse, democratizarse, fortalecer su capacidad financiera y su papel como rector del desarrollo.

Los Acuerdos de Paz trazaron el diseño de un Estado que promueve la equidad, justicia y democracia, mediante acciones redistributivas como el incremento de ingresos por la vía del mayor aporte de quienes más riqueza tienen, y el aumento del gasto social con énfasis en la inversión en servicios básicos que garanticen el goce efectivo de los derechos sociales, sin discriminación. Asimismo, proponen, en el marco de una verdadera democracia, de respeto a los derechos humanos y desmilitarización, un Estado que, como rector del desarrollo crea y ejecuta políticas orientadas al crecimiento económico descentralizado, para toda la población y en todo el territorio nacional, sin exclusiones; los Acuerdos de Paz ofrecen soluciones fundamentales a la pobreza estructural en el país.

En este marco, URNG se propone revertir la centralización hacia un nuevo modelo basado en la transferencia de suficientes recursos y toma de decisiones, en la medida en que exista capacidad de ejecución local. El Estado no deberá abandonar sus responsabilidades ni reducir sus acciones, mientras las municipalidades no estén en capacidad de asumirlas localmente. Al mismo tiempo, deberán mantenerse el diseño y la cobertura de programas que por su naturaleza no pueden ejecutar las municipalidades por sí mismas.

Corresponde al Estado la definición de políticas y planes nacionales y ser el garante del bienestar social común, sin exclusiones, por encima de los intereses privados o de grupo y de los intereses extranjeros adversos.

Los gobiernos municipales, como parte del Estado, son ejes fundamentales para la descentralización del país y a la vez la entidad más cercana al ciudadano para la participación.

PLATAFORMA PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL

1. Marco legal para la descentralización.

El proceso de descentralización en Guatemala, tiene avances importantes, a partir de los compromisos establecidos en los Acuerdos de Paz, que han propuesto “La transferencia de poder de decisión y recursos adecuados a los niveles apropiados (local, municipal, departamental y regional) para atender de forma eficiente las demandas de desarrollo socioeconómico por medio de una estrecha interacción entre los órganos del Estado y la población”.¹

En este campo de la problemática nacional los logros son parciales, sin embargo estos pueden dar un impulso nuevo a la dinámica al desarrollo local.

El Congreso de la República aprobó en el 2002, la ley de Descentralización y la modificación a la ley de Consejos de Desarrollo y al Código Municipal. Como resultado se tiene una base legal para fortalecer la institucionalidad para la descentralización, la autonomía municipal y la participación ciudadana.

No obstante, los reglamentos y procedimientos para la aplicación de las leyes mencionadas representan nuevos retos y problemas a resolver.

Salvo pocas excepciones, la aplicación de las leyes por parte de las autoridades responsables en cada nivel, tiende a incumplirse o manipularse, con fines políticos de grupos o partidistas sectarios. Los alcaldes, sólo en escasas ocasiones convocaron a la conformación de los consejos comunitarios y municipales, en otras, sin una convocatoria amplia los conformaron sólo con personas afines a su administración.

La inscripción de los consejos comunitarios en las municipalidades encuentra una gran resistencia de la alcaldía y poco apoyo de las gobernaciones departamentales.

En este sentido URNG se plantea como prioridad una lucha política en torno a los siguientes aspectos:

¹ Gobierno de Guatemala – URNG. Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación Agraria, México, D.F. 6 de Mayo de 1,996

- a) Promover como acción prioritaria la integración de los Consejos comunitarios y municipales.
- b) Aprobación de los reglamentos de las leyes de Consejos, y Descentralización en concordancia con el espíritu de las mismas y de los Acuerdos de Paz.
- c) Vigilancia del cumplimiento de los compromisos de las autoridades municipales y de gobernación, para la conformación, inscripción y reconocimiento de los consejos de desarrollo comunitarios.
- d) Garantizar la participación de las mujeres en los consejos comunitarios y municipales (en los que no se estableció legalmente un espacio para su representación) y en los consejos departamentales.
- e) Tomar en cuenta y aplicar, el derecho consuetudinario o normatividad indígena.
- f) Impulsar las comisiones municipales como marco para la descentralización.
- g) Revisión y reforma de los reglamentos de las leyes de Consejos y Descentralización.

2. Transferencia de recursos a las Municipalidades

Uno de los problemas centrales de la descentralización es la limitada disponibilidad de recursos, a pesar del incremento en un 55% de las transferencias del gobierno central en los últimos 4 años.

Este aumento, resulta menor si se toma en cuenta la inflación acumulada de este mismo período que fue de 28%.

Comparativamente, si en otros países latinoamericanos el total de lo asignado a las municipalidades es del 15% y en países desarrollados asciende al 35%, el nivel mantenido en Guatemala resulta sumamente bajo, por ejemplo, en el año 2003 lo asignado representó menos del 10% del presupuesto nacional.

Otro problema grave es el retardo en los pagos de las transferencias a las municipalidades, que impone serios tropiezos administrativos y de inversión a las mismas.

Ante estas dificultades que constituyen graves limitaciones para el desarrollo local, URNG se propone:

- a) Impulso de la lucha para el incremento de las asignaciones del situado constitucional y el IVAPAZ para que lleguen al 12% del Presupuesto Nacional, en los próximos 2 años.
- b) Revisión de la base que sirve de cálculo para la transferencia con el fin de aumentar el aporte a las municipalidades y mejorar la equidad en la distribución.
- c) Transferencias puntuales de los fondos para las municipalidades.
- d) Consolidar la deuda pública, incluyendo la de las municipalidades.
- e) Disponer de los presupuestos municipales, para incluirlos en el Presupuesto General de la Nación.

3. Finanzas municipales

Las comunas tiene ingresos tributarios propios equivalentes a un 5.1% del total de su presupuesto. La mayor parte de las grandes empresas no pagan sus tributos, lo que se traduce en pérdidas significativas para el desarrollo social. Sin embargo, las municipalidades no tienen el poder ni la fuerza coercitiva necesaria para hacer cumplir con estas obligaciones a sectores realmente poderosos, ante todo por la ausencia de un Código Tributario Municipal.

La necesidad de desarrollo de las municipalidades pasa por crear capacidad de recaudación y generación de recursos propios, en lo que existen grandes limitaciones. Un ejemplo claro es el IUSI, que desde que se convirtió en un impuesto a recaudar por las comunas, se redujo su captación en relación al nivel que se recibía por el gobierno central, fundamentalmente porque las municipalidades no contaban con la capacidad instalada para impulsar esta acción.

Del situado constitucional, sólo un 10% se puede emplear para funcionamiento y, por precepto

constitucional las alcaldías no pueden recibir ninguna otra transferencia del gobierno central, incluso el pago de bonificaciones al personal municipal, que anteriormente sí era cubierto con fondos centrales.

La Contraloría General de Cuentas no tiene criterios homogéneos para la realización de las auditorías municipales y muchas veces repara en gastos administrativos que considera de inversión. Esto limita aún más la posibilidad de utilizar fondos para administración.

Finalmente, las municipalidades tienen un vacío financiero que las deja imposibilitadas para desarrollar su capacidad de inversión y asumir responsabilidades que otrora ejecutaban los ministerios con los recursos financieros suficientes para cubrir la puesta en marcha y gerencia de los proyectos. Este modelo de descentralización esconde la reducción y desmantelamiento del Estado, en la medida en que los fondos que llegan a las municipalidades no traen esas partidas presupuestarias y caen sobre estructuras pobres y poco eficientes.

La precariedad de las comunas es aprovechada por organismos internacionales (BM), que entran a ofrecer importantes sistemas de modernización financiados como créditos con costos muy onerosos que son las municipalidades las que finalmente deben pagarlos de sus exiguos fondos de funcionamiento

Por otra parte, los recursos que se disponen no se administran de la mejor manera y es muy común la fuga de los mismos en medio de la cultura de corrupción prevaleciente en el país.

Ante esta realidad es necesario enderezar esfuerzos en los siguientes sentidos:

- a) Aprobación del Código Tributario municipal para modernizar la recaudación y establecer las tasas justas y los mecanismos coactivos necesarios para mejorar los ingresos municipales.
- b) Aumentar la contrapartida para funcionamiento en las inversiones que realizan las municipalidades en un 10%
- c) Homogeneizar los criterios de la Contraloría de cuentas para la clasificación de los gastos de los fondos municipales
- d) Actuación transparente y proba de los funcionarios municipales en el uso y manejo de los fondos públicos.

- e) Combate a la corrupción y la impunidad mediante el seguimiento a procesos legales
- f) Participación eficiente, pronta y ética de la contraloría de cuentas en la fiscalización de los recursos municipales.
- g) Transparencia en el uso de los recursos municipales y promoción de auditorías sociales.
- h) Fortalecer a las municipalidades en sus capacidades de recaudación de recursos, capacidades técnicas y gerenciales para poder asumir responsabilidades, modernizar los servicios y mejorar la atención a los vecinos.
- i) Promover programas de capacitación a los funcionarios locales y modernización de los sistemas administrativos, con apoyo del INFOM, financiados con recursos concesionados no crediticios. Esto es, adaptación de los nuevos sistemas a la capacidad nacional y frenar la privatización de los sistemas de modernización pública.
- j) Promover que el INFOM elabore indicadores de eficiencia del gasto público en las municipalidades.
- k) Promover presupuestos multianuales que permitan el desarrollo de las municipalidades
- l) Impulsar una política de crecimiento de las finanzas municipales
- m) Impulsar mecanismos de compensación y distribución de los ingresos municipales, para lograr un mayor equilibrio en el reparto de los fondos para las municipalidades, a nivel nacional.
- n) Establecer la elaboración de informes mensuales de recaudación municipal

4. Inversión de los fondos sociales

Gran parte de los fondos para el desarrollo no toman en cuenta las decisiones de las municipalidades. Son manejados desde los consejos departamentales y representan una elevada proporción de la inversión local, pues tienen un nivel equivalente al 70% de los presupuestos municipales. Se ejecutan desde diferentes instituciones que no logran unificarse ni aún con el compromiso del Ejecutivo de realizarlo. La asignación de estos fondos se hace sin criterio alguno, lo que los hace fácilmente manipulables por el gobierno.

Cabe destacar que la dirección de los consejos departamentales está en manos de gobernadores nombrados directamente por el Ejecutivo, aún cuando los acuerdos establecen que deben serlo a partir de una terna propuesta por los diferentes actores sociales del departamento. Por otra parte tiene un peso fundamental en los consejos, la Secretaría de Planificación Económica de la Presidencia de la República.

Los alcaldes participan en este nivel, para diseñar el programa de inversión que debe recoger sus propuestas. Sin embargo, dado que la aprobación del Listado Geográfico de Proyectos, se hace en el Congreso, en muchos casos los diputados dejan fuera propuestas de las alcaldías y priorizan proyectos negociados directamente entre ellos y las poblaciones.

En el caso de los fondos también existen retrasos en el pago de proyectos y en muchos casos los alcaldes deben terminar obras con los limitados recursos de las municipalidades.

En este sentido se buscará:

- a) Unificar y reorientar los fondos sociales y revisar la normatividad para su manejo, tendientes a optimizar su utilización en función de las mayores necesidades sociales
- b) Definir un mecanismo legal por medio del cual, para todas las inversiones locales con fondos sociales públicos, sea tomada en cuenta la decisión del gobierno municipal y los consejos municipales, fundamentalmente en lo que toca al Listado Geográfico de Proyectos que es aprobado por el Legislativo.
- c) Cumplir con el mandato de que los gobernadores (que fungen como coordinadores del Consejo Departamental) sean nombrados por el Ejecutivo a partir de una

terna propuesta por la sociedad civil del departamento.

d) Delegar la descentralización a una instancia nacional altamente tecnificada y fortalecida, que cierre puertas al manejo arbitrario de la descentralización y que cuente con una asignación presupuestaria suficiente para impulsar la descentralización.

5. Gobernar con planes y políticas de desarrollo

Las políticas y planes nacionales están desarticuladas del desarrollo municipal que es el espacio donde finalmente se ejecutan y donde están los beneficiarios de las mismas. Además, el país no cuenta con un plan de desarrollo nacional ni con políticas claramente definidas e implementadas. Se trabaja fragmentadamente con programas, reformas o mejoras a sistemas. Esto debilita y dispersa los esfuerzos de consejos, alcaldías, fondos sociales y fondos privados para el desarrollo.

Los consejos departamentales no trabajan en la definición de políticas de desarrollo para el departamento, que es quizás lo que más les correspondería. Las inversiones del desarrollo se reducen a un listado de proyectos desarticulados, la participación de la población se limita a demandar soluciones inmediatas a problemas puntuales, las priorizaciones de los distintos actores que toman decisiones respecto al desarrollo tienen como base criterios distintos y hasta contradictorios. Esta situación hace del exiguo desarrollo un comercio político partidista y representa un campo fértil para la manipulación, la corrupción y el abandono de los temas que son fundamentales para las transformaciones reales en las condiciones de vida de la población. Y quizás lo más importante, se deja un espacio para que sin dificultad se impongan los programas neoliberales.

Las municipalidades, tienen poco espacio para ser conductoras de desarrollo, su papel se limita a involucrarse directamente en ejecuciones que muchas veces corresponden a los ministerios (de Salud, Educación, Obras públicas) y dejan un gran vacío en cuanto a la definición de planes y programas.

Cuando las municipalidades tienen planes de desarrollo, estos, a pesar de ser participativos son sólo un listado de inversiones en proyectos, reducidos a competencias de servicios municipales.

Por otro lado, en la medida en que la estructura de los consejos no funciona, se rompen los

canales de decisión y de propuesta social y se resquebraja la institucionalidad para la participación, pues esta pierde su razón de ser.

En este tema URNG buscará:

- a) Impulsar la clara definición de competencias de las instancias públicas que participan en el nivel municipal y departamental y la coordinación de las acciones e inversiones en planes y políticas de largo plazo, que involucren a las diferentes instancias en forma integral.
- b) Resguardar y garantizar la autonomía municipal a través del gobierno municipal, como ente rector del desarrollo municipal.
- c) Impulsar políticas nacionales de salud, educación, vivienda, desarrollo rural y ambientales, en el marco de los Acuerdos de Paz que abarquen al desarrollo local.
- d) Planificación del desarrollo desde los consejos departamentales con fuerte participación de los consejos municipales, en coordinación con los distintos actores involucrados en el desarrollo, para definir políticas de corto, mediano y largo plazo; articular más el quehacer de todas las instituciones e integrar la inversión social de todos los fondos sociales, presupuesto central y municipales.
- e) Garantizar el pleno funcionamiento de los consejos comunitarios y municipales.
- f) Garantizar que las demandas de los consejos municipales de desarrollo en los que está representada la propuesta de la población, sean llevadas y defendidas por el Alcalde, en el consejo departamental, tomando en cuenta que toda la estructura de participación comunitaria del municipio, termina representada en este funcionario.
- g) Garantizar en la administración municipal, la planificación participativa mediante los consejos locales de desarrollo y el consejo municipal
- h) Administración eficiente mediante un sistema moderno de planificación enmarcada en planes coherentes de desarrollo

- i) Promover la formulación de presupuestos participativos en los municipios.
- j) Garantizar que la inversión en programas y proyectos de desarrollo local, incluyan a la mujer como beneficiaria de los mismos, eliminando toda forma de discriminación y asegurar que sea tomada en cuenta en la planificación y acciones de desarrollo.
- k) Promover la equidad en los programas e inversiones para que se incluya a jóvenes, niños, niñas, indígenas participativamente en las decisiones sobre desarrollo.
- l) Vigilar por que las políticas de desarrollo local tomen en cuenta la multiculturalidad y tenga un contenido y visión intercultural

6. Desarrollo local, frente a la globalización y el neoliberalismo.

El avance de la institucionalidad y modernización del Estado en el país, responde en mucho a presiones internacionales, algunas en apoyo al fortalecimiento de la paz y democracia y otras con intereses de abrir las puertas al capital extranjero. La descentralización no queda al margen de ambas expresiones.

La negociaciones de megaproyectos, como el Plan Puebla Panamá –PPP- y tratados comerciales, avanzan sin que el país tenga un plan de desarrollo que contraponer, o que le sirva como referencia para negociar condiciones ventajosas.

Las negociaciones, que se hacen directamente con los poderes centrales de los países o espacios multinacionales, no toman en cuenta las opiniones y decisiones de los gobiernos municipales en cuyo espacio territorial se pondrán en marcha los proyectos negociados. Se estima que el PPP afectará a un tercio de los municipios del país, con inversiones que superan el presupuesto nacional total de un año y que tienen sólo un 4% destinado al desarrollo humano y un 96% a infraestructura para la integración de una vía comercial para empresas trasnacionales. Con estas dimensiones, los procesos de desarrollo local pueden quedar anulados.

Partiendo de que corresponde al Estado asegurar bienestar social, los gobiernos deben detener la entrada del capital privado deshumanizante nacional o extranjero a la prestación de servicios sociales, en sustitución del Estado y en condiciones que degraden las condiciones de vida de la población en el largo plazo. Revertir o frenar los efectos de este proceso que ya está avanzando en el país, desarrollando capacidad de negociación de las autoridades locales con las grandes empresas que entran a operar llevando servicios antes públicos y que muchas veces actúan al margen de sus obligaciones y sin ninguna coordinación con la autoridad local.

En esta dirección se propone:

- a) Apoyar la integración de las alcaldías en mancomunidades para el impulso de proyectos regionales, así como las asociaciones para la negociación ante el gobierno central, el capital privado nacional y el extranjero.
- b) Frenar cualquier iniciativa tendiente a la privatización de los servicios públicos en el nivel local y nacional, que redunde en exclusión de la población a sus derechos elementales, que reduzca la eficiencia en la prestación de los servicios y que impliquen costos sociales superiores en el largo plazo.
- c) Vigilar por que las administraciones municipales garanticen el bien común en el largo plazo en las negociaciones con el capital privado y capital extranjero
- d) Participación de los alcaldes en las negociaciones de los tratados con el capital, gobiernos y organismos extranjeros, en temas vinculados a la realidad municipal, con poder de decisión
- e) Emitir disposiciones que garanticen la defensa de las riquezas naturales y culturales de las comunidades, que protejan a las poblaciones de ser desplazadas, frente a los intereses de las transnacionales, fundamentalmente en aquellos aspectos en que no existen regulaciones y que por lo tanto representan espacios lucrativos para el capital.

7. Desmilitarización y preeminencia de los derechos humanos.

En Guatemala, después de 6 años de terminada la guerra, aún prevalecen las estructuras militares con un importante grado de poder, ello se refleja en el presupuesto nacional que destina elevados recursos para el Ministerio de la Defensa, así como en la presencia de ex-militares en todos los niveles de la estructura administrativa del país (Congreso, secretarías presidenciales, consejos, municipalidades etc), y en la reactivación social de estructuras militarizadas utilizadas en la guerra, tales como las ex-patrullas de autodefensa civil y los ex-comisionados militares.

En el nivel local y departamental la problemática es más grave aún, pues se impide el establecimiento de democracias reales con plena libertad de organización y expresión y el respeto a la institucionalidad.

Trabajar en revertir esta situación a nivel local implica enderezar esfuerzos en función de:

- a) Fortalecer el poder civil de las instituciones locales frente a poderes fácticos.
- b) Fortalecer en el nivel local las instancias de protección y vigilancia de los derechos humanos
- c) Desmontar las estructuras organizativas y políticas vinculadas al pasado de represión
- d) Fortalecer el poder civil con la consolidación de los consejos de desarrollo comunitarios y municipales.

8. Gobernabilidad.

La dinámica local está caracterizada por una alta conflictividad social que muchas veces desenlaza en linchamientos, tomas violentas de espacios públicos, revueltas, inseguridad pública, delincuencia, etc. La población rompe con los marcos legales vigentes, debido en parte al desconocimiento y en gran parte a la poca legitimidad de las autoridades, al desprestigio en que se encuentran las instituciones y los funcionarios públicos, así como a la cultura violenta que tiene su origen en las raíces estructurales e históricas de la desigualdad y la opresión social; la pérdida de valores cívicos e ideológicos; la prevalencia de escasos espacios para una efectiva y permanente participación ciudadana y los problemas concretos que no tienen soluciones visibles y prontas

En este sentido, URNG dirigirá esfuerzos hacia:

- a) Promover una cultura de convivencia y tolerancia en los diversos espacios de la dinámica local.
- b) Seguridad y protección a las autoridades.
- c) Lucha contra la impunidad
- d) Fortalecer en el ámbito local a las instituciones que garantizan el cumplimiento de la ley y que garantizan la seguridad, en el marco del respeto a los derechos humanos.

Con Gobiernos Municipales eficientes,
honestos, incluyentes, democráticos y
participativos.

TENDREMOS

Comunidades más unidas, sanas,
limpias, seguras y con mejores
condiciones económicas.

**Por un
gobierno
diferente**

