

Sistematización de los materiales de apoyo del diplomado “Fortalecimiento de las capacidades administrativas técnicas y políticas de los gobiernos municipales, funcionarios, líderes, lideresas y autoridades comunitarias”

Julio Eugenio Mora Montenegro

Sistematización de los materiales de apoyo del diplomado “Fortalecimiento de las capacidades administrativas técnicas y políticas de los gobiernos municipales, funcionarios, líderes, lideresas y autoridades comunitarias”



© 2010, Instituto Hegoa Guatemala
3a avenida 12-90, zona 2, residenciales El Zapote, Apto. 13
Ciudad de Guatemala
Teléfono: 2289-5708

Esta publicación contó con el apoyo financiero de



Contrapartes miembro de la Mesa de Poder Local



Edición al cuidado de Paola Ketmaier (De Verbis ediciones)
Diseño de interiores: Víctor M. Herrera

Impreso en Kamar, Editorial y Litografía

Índice

9	Presentación
11	Introducción
13	Módulo I. Marco legal y políticas públicas
15	1. Contexto del poder municipal y local
16	2. Marco legal
16	2.1 Constitucional Política de la República de Guatemala
18	2.2 Código Municipal (Decreto No. 12-2002)
18	2.3 Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto No. 11-2002)
18	2.4 Ley General de Descentralización (Decreto No. 14-2002)
19	2.5 Ley de Servicio Municipal (Decreto No. 1-87)
19	2.6 Otras leyes que se vinculan con la administración municipal
21	Módulo II. Administración municipal y local
23	1. Agenda pendiente de la administración
25	2. Principios generales de la administración
25	2.1 Gobernabilidad democrática
26	2.2 Proceso administrativo
26	2.3 Plan de Desarrollo Municipal
26	2.4 Organización
27	2.5 Integración del personal
27	2.6 Controles internos
27	3. Plan de Desarrollo Municipal (PDM)
27	3.1 Instancias comunitarias participantes
32	3.2 Guía metodológica

39	3.3 Análisis estratégico municipal
42	3.4 Análisis de viabilidad: análisis FODA y de actores sociales
44	4. La organización como componente de la administración
44	4.1 En qué consiste la organización
45	4.2 Lógica de la organización
46	4.3 Estructura de la administración
47	4.4 Características de los niveles administrativos
49	4.5 Reorganización administrativa
52	4.6 Funciones
56	4.7 Estructura organizativa
61	Módulo III. Finanzas municipales
63	1. Marco legal de las finanzas municipales
63	2. Manual AFIM
65	2.1 La responsabilidad de la administración municipal
66	2.2 Administración Financiera Integrada Municipal (AFIM)
66	2.3 Creación de la Unidad AFIM
66	2.4 Competencias y funciones de la Unidad AFIM
66	2.5 Normativas del Ministerio de Finanzas Públicas
67	2.6 Objetivos para el corto plazo
68	2.7 Estructura organizativa
86	3. Estrategias financieras
87	3.1 La centralización del gasto
88	3.2 Nociones básicas y generales
91	3.3 Fuentes financieras municipales
97	3.4 Capacidad administrativa financiera
97	3.5 Elementos para la formulación de la estrategia
102	3.6 Matriz de objetivos, indicadores, metas y líneas de acción
105	4. Síntesis
107	Módulo IV. Participación ciudadana con equidad de género
109	1. Caracterización de la realidad económica y política de Guatemala
109	1.1 Marco histórico
112	1.2 Realidad económica y social
116	1.3 Marco político
120	2. Contexto del proceso de participación ciudadana con equidad de género y enfoque intercultural
121	3. Publicidad de los actos públicos
122	3.1 Transparencia en el manejo de la administración pública
123	4. Espacios políticos existentes en el ámbito municipal y local para concretar la participación ciudadana

123	4.1 Constitución Política de la República de Guatemala
126	4.2 Código Municipal (Decreto No. 12-2002) y sus reformas
131	4.3 Ley de los Consejos de Desarrollo (Decreto No. 11-2002)
136	4.4 Ley Electoral y de Partidos Políticos (Decreto No. 1-85 de la Asamblea General Constituyente) y sus reformas
139	4.5 Acuerdos de Paz en Guatemala
147	4.6 Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas
147	4.7 Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes
148	4.8 Declaración Universal de los Derechos Humanos
149	Módulo V. Defensa del territorio y del medio ambiente
151	1. Territorio
152	1.1 Territorio como concepto geográfico
154	1.2 Legislación que regula la administración del territorio
161	2. Recursos naturales
162	2.1 Concepto
162	2.2 Tipos de recursos naturales
163	2.3 Recursos renovables
163	2.4 Recursos no renovables
164	2.5 Manejo forestal
164	2.6 Áreas protegidas
165	2.7 Biodiversidad y seguridad alimentaria
169	3. Medio ambiente
169	3.1 Definición
173	3.2 Legislación que regula la defensa del medio ambiente
179	Módulo VI. Gestión municipal con enfoque intercultural
181	1. Marco teórico y conceptual
181	1.1 Cultura
182	1.2 Pluralismo cultural
182	1.3 Multiculturalismo
183	1.4 Interculturalidad
184	1.5 Gestión municipal con base en el sistema jurídico
185	1.6 La gestión municipal e intermunicipal en el Estado nación democrático y plural
187	1.7 La gestión municipal con enfoque intercultural
188	1.8 Monitoreo de la gestión municipal
189	2. Marco jurídico y político que sustenta el enfoque intercultural de la gestión municipal
189	2.1 Marco jurídico y político

192	3. Guía para el monitoreo de la gestión municipal con enfoque intercultural
193	3.1 Viabilidad y sostenibilidad del proceso de monitoreo
195	3.2 Estructura organizacional responsable de impulsar el monitoreo
197	3.3 Capacitación de la Comisión de Monitoreo y del Equipo Técnico
198	3.4 Proceso para la presentación y aprobación del monitoreo
200	3.5 Objetivos, resultados, componentes e indicadores de la gestión municipal con enfoque intercultural
214	3.6 Herramientas para el monitoreo
225	3.7 Instrumentos para el monitoreo
227	Bibliografía
229	Anexos
229	Anexo No. 1. Base legal de la publicidad de los actos administrativos
240	Anexo No. 2. Acuerdo de Paz Firme y Duradera
244	Anexo No. 3. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas
257	Anexo No. 4. Convenio OIT Número 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (1989)
273	Anexo No. 5. Declaración Universal de los Derechos Humanos
275	Anexo No. 6. Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas
279	Anexo No. 7. “Organizaciones de 17 países piden suspender actividad minera en Guatemala”
280	Anexo No. 8. Capitalismo y recursos naturales
282	Anexo No. 9. Casos concretos sobre el manejo de los recursos naturales



Presentación

Este trabajo se enmarca en las actividades llevadas a cabo a partir del convenio suscrito entre el Instituto Hegoa y el Gobierno vasco dentro de la estrategia vasca de cooperación al desarrollo en Guatemala. El objetivo del convenio es implementar una estrategia de fortalecimiento de la calidad de la cooperación vasca en el país a través de la puesta en marcha de mesas de coordinación sectorial y la formulación de planes sectoriales en áreas prioritizadas: soberanía alimentaria, empoderamiento de mujeres, poder local, e identidad y cultura maya.

Guatemala es el segundo país que más fondos de cooperación del Gobierno vasco ha recibido durante los últimos años, monto en creciente evolución, dando lugar a que se haya convertido en uno de los países prioritarios de dicha cooperación. Por ejemplo, durante el período 2002-2007, 31 organizaciones guatemaltecas formularon y ejecutaron proyectos de desarrollo a través de 23 entidades vascas de cooperación.

El enfoque que el Gobierno vasco impulsa en el país se centra en la erradicación de la pobreza estructural desde una identidad transformadora la cual se basa en una triple estrategia: fortalecer a los sujetos de cambio (movimientos sociales indígena, campesino y feminista, y poderes locales comprometidos con la democracia participativa), consolidar sus procesos de empoderamiento y desarrollo, y generar un nuevo internacionalismo y un nuevo multilateralismo activo.

De esta forma, en 2008 se implementaron tres mesas de coordinación sectorial, de acuerdo con las áreas priorizadas, agrupando a varias organizaciones guatemaltecas que trabajan con la cooperación proveniente del país vasco: la Mesa Feminista, la Mesa Indígena Campesina y la Mesa de Poder Local.

En lo referente a esta última, en Guatemala existen espacios locales a través de los cuales se pueden poner en práctica experiencias de desarrollo y sociedad basadas en principios democráticos y, de esta manera, la estrategia incide en el fortalecimiento de esas estructuras. La Mesa de Poder Local está conformada por la Asociación de Asentamientos Unidos del Área Ixil (ASAUNIXIL), la Iniciativa Civil para la Democracia (INCIDE) y Servicios Jurídicos y Sociales (SERJUS).

Las organizaciones integrantes, partiendo de un diagnóstico situacional, definieron a los sujetos políticos objeto de la intervención así como las regiones a trabajar. Una vez elaborado el diagnóstico se procedió a formular un plan de acción que permitiera orientar el trabajo y las acciones a implementar.

El Plan de Acción para los años 2009 y 2010 contempló un diplomado titulado “Fortalecimiento de las Capacidades Administrativas, Técnicas y Políticas de los Gobiernos Municipales, Funcionarios, Líderes, Lideresas y Autoridades Comunitarias”, que se impartió durante un año en cuatro localidades (Chichicastenango, Santa Cruz de Verapaz, Jutiapa y Quetzaltenango), que contó con 120 participantes, y uno de cuyos frutos es el presente documento que recopila los contenidos y materiales utilizados durante su desarrollo.

Luis Elizondo
Hegoa

Introducción

La propuesta forma parte del Plan de Acción de la Mesa de Poder Local, el cual identifica como sujeto político del poder local a: *las comunidades organizadas o en proceso de organización, las diferentes formas que adopten y la articulación de hombres y mujeres que interactúan en el ámbito local, que busca erradicar las desigualdades sociales y colocarse en espacios de poder para la toma de decisiones políticas que le permitan impulsar acciones al posterior desarrollo económico, político y social de las poblaciones.*

El Plan, que se sustenta en un diagnóstico específico, plantea que resulta de gran trascendencia que la Mesa de Poder Local impulse acciones para: *contribuir a la generación de una fuerza social con poder desde las comunidades y municipios, con capacidades para atender las necesidades locales, de participar en la lucha por las transformaciones del país hacia la equidad, la justicia y la participación democrática, y de enfrentar la globalización neoliberal.*

Identifica como resultado 1 de sus tres ejes que: *Las autoridades municipales, funcionarios, líderes y autoridades comunitarios han fortalecido sus capacidades técnicas y políticas. Para lograr este resultado se realizará un diplomado en cada una de las cuatro regiones definidas (Quetzaltenango-Totonicapán, Sololá-Quiché, Petén-Cobán y Jutiapa).*

Como objetivo general el diplomado se planteó que: *Los gobiernos municipales, líderes, lideresas y autoridades comunitarias han fortalecido sus capacidades políticas, administrativas y técnicas como elemento coadyuvante, con otras acciones, para integrarse a la fuerza social transformadora de sus municipios y comunidades.*

Como objetivos específicos se buscó el fortalecimiento de las capacidades políticas, administrativas y técnicas de los gobiernos municipales, líderes, lideresas y autoridades comunitarias en las siguientes áreas:

1. Marco legal y políticas públicas gubernamentales que guardan relación con la dirección y administración de los municipios
2. Administración municipal y local
3. Finanzas municipales
4. Participación ciudadana con equidad de género y enfoque intercultural
5. Defensa del territorio y del medio ambiente
6. Gestión municipal con enfoque intercultural





Módulo I

Marco legal y políticas públicas

El módulo I, como primer componente del diplomado y orientado a la consecución del objetivo específico junto con otros componentes, se propone la capacitación de los gobiernos municipales, líderes, lideresas y autoridades comunitarias en el marco legal, que norma el funcionamiento de los municipios y sus instituciones, y en el mecanismo de formulación e implementación de las políticas gubernamentales que guardan relación con el desarrollo municipal.

Para efectos del diplomando, se entiende por capacitación el desarrollo de conocimientos básicos sobre el régimen municipal que norma la Constitución Política de la República de Guatemala y las leyes ordinarias referentes a la organización, gobierno, administración y funcionamiento de los municipios y demás entidades locales; así como del funcionamiento del marco institucional y las políticas específicas, estructurados por el Organismo Ejecutivo, para coadyuvar al desarrollo de los municipios.

Los últimos cincuenta años han sido el escenario en el cual la población guatemalteca se ha debatido en una lucha, enfrentando en condiciones de desigualdad al sistema político, para la consolidación de un modelo de desarrollo orientado al bien común, que responda a las necesidades y requerimientos de toda la población, y que supere la situación de pobreza y extrema pobreza y toda forma de discriminación y marginación social y política.

Esta realidad planteada obedece, en buena parte, a la falta de articulación de la población en su lucha por conseguir la construcción de una democracia real, funcional y participativa, que se tendrá que basar en la institucionalidad de una auténtica gobernabilidad democrática, que entre otros componentes se basa, a su vez, en la consolidación del poder local a partir del desarrollo de sus capacidades políticas, administrativas, económicas y técnicas.



I. Contexto del poder municipal y local

En relación con la legitimidad, eficiencia, eficacia y estabilidad de los gobiernos municipales y su estructura administrativa, se observa el siguiente escenario:

- a. Los gobiernos municipales no han definido mecanismos de consenso con la población para implementar estrategias y acciones de desarrollo socioeconómico.
- b. Además del deficiente apoyo de los sujetos políticos de poder local, éstos se establecen como tales violando indiscutiblemente las reglas y procedimientos para la construcción de la democracia. Esta condición de alta ilegitimidad supone que ni el gobierno central ni el municipal formulan las políticas esperadas por los diversos sectores poblacionales.
- c. El aparato administrativo se encuentra poco incentivado, por lo que la aplicación de la política se lleva a cabo de manera ineficiente, situación que de perdurar afectará la estabilidad de los gobiernos municipales.
- d. Los gobiernos municipales se caracterizan por su falta de decisión y dinamismo, lo que conlleva un escaso control de la administración municipal y la imposibilidad de llevar a la práctica las decisiones que toman y, por tanto, son vistos por la población como incapaces para afrontar los problemas que se presentan. La ineficiencia de los gobiernos se traduce en escasa experiencia y certeza de la eficacia de las políticas que han decidido tomar.
- e. Los gobiernos municipales no tienen buena formulación ni planificación de sus políticas, dejan de cumplir con las demandas y aumentan su falta de legitimidad.

- f. Son ineficaces ya que no satisfacen —por elección o impedimento— un considerable número de las demandas que ingresan al sistema político. Será de esperar que pierdan legitimidad pues los distintos apoyos irán menguando y, eventualmente, también lo hará la estabilidad.
- g. Han integrado una deficiente estructura administrativa de tal manera que la ciudadanía, grupos y actores no conocen y no pueden prever mejor cuál es el estilo y la orientación política del liderazgo, así como tampoco alcanzar compromisos, oficiales o no, ni fortalecer los vínculos entre esos actores y el gobierno.
- h. La gestión municipal e intermunicipal —entendida como la acción encaminada a la dirección política y la administración de los municipios y las comunidades sobre las bases legales que determina el Estado y los derechos e identidad de los pueblos indígenas— no está siendo sometida a un proceso sistemático de monitoreo, por parte de la sociedad civil organizada, que garantice que la perspectiva intercultural forme parte de esa gestión. Esta problemática se hace evidente toda vez que las organizaciones y comunidades indígenas, en el ambiente municipal e intermunicipal, continúan enfrentando dificultades para participar, desde una concepción plural, en los espacios políticos locales y municipales, con el fin de incidir en la formulación de las políticas públicas municipales y en los procesos de planificación y de toma de decisiones.

2. Marco legal

Se expone un breve resumen del marco legal que norma el funcionamiento de los municipios (este material se incluye completo en el disco compacto anexo, en el apartado “Módulo I Leyes”).

2.1 Constitucional Política de la República de Guatemala

Artículo 224. División administrativa. El territorio de la República, se divide para su administración en departamentos y éstos en municipios. La administración será descentralizada y se establecerán regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales que podrán estar constituidos por uno o más departamentos (...).

Artículo 253. Autonomía municipal. Los municipios de la República 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.

Artículo 254. Gobierno municipal. El gobierno municipal será ejercido por un concejo, el cual se integra con el alcalde, los síndicos y concejales, electos directamente por sufragio universal y secreto para un período de cuatro años, pudiendo ser reelectos.

Artículo 255. Recursos económicos del municipio. Las corporaciones municipales deberán procurar el fortalecimiento económico de sus respectivos municipios, a efecto de poder realizar las obras y prestar los servicios que les sean necesarios.

La captación de los recursos deberá ajustarse al principio establecido en el artículo 239 de esta Constitución, a la ley y a las necesidades de los municipios.

Artículo 257. Asignación para las Municipalidades. El Organismo Ejecutivo incluirá anualmente en el Presupuesto General de Ingresos ordinarios del Estado, un diez por ciento del mismo para las municipalidades del país. Este porcentaje deberá ser distribuido en la forma que la ley determine y destinado por lo menos en un noventa por ciento para programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos que mejoren la calidad de vida de los habitantes. El diez por ciento restantes podrá utilizarse para financiar gastos de funcionamiento.

Artículo 258. Derecho de antejuicio de los alcaldes. Los alcaldes no podrán ser detenidos ni enjuiciados, sin que preceda declaración de autoridad judicial competente de que de lugar a formación de causa, salvo el caso de flagrante delito.

Artículo 259. Juzgado de Asuntos Municipales. Para la ejecución de sus ordenanzas y el cumplimiento de sus disposiciones, las municipalidades podrán crear, de conformidad con la ley, su Juzgado de Asuntos Municipales y su Cuerpo de Policía de acuerdo con sus recursos y necesidades, los que funcionarán bajo órdenes directas del alcalde.

Artículo 260. Privilegios y garantías de los bienes municipales. Los bienes, rentas, arbitrios y tasas son propiedad exclusiva del municipio y gozarán de las mismas garantías y privilegios de la propiedad del Estado.

Artículo 261. Prohibiciones de eximir tasas o arbitrios municipales. Ningún organismo del Estado está facultado para eximir de tasas o arbitrios municipales a personas individuales o jurídicas, salvo las propias municipalidades y lo que al respecto establece esta Constitución.

Artículo 262. Ley de Servicio Municipal. Las relaciones laborales de los funcionarios y empleados de las municipalidades, se normarán por la Ley de Servicio Municipal.

2.2 Código Municipal (Decreto No. 12-2002)

Tiene por objeto desarrollar los principios constitucionales referentes a la organización, gobierno, administración y funcionamiento de los municipios y demás entidades locales determinadas en él, así como el contenido de las competencias que correspondan a los municipios en cuanto a las materias que éstas regulen.

Reformas al Código Municipal (Decreto No. 22-2010). El Código Municipal estuvo sujeto a reformas, las cuales son normadas por el Decreto No. 22-2010.

2.3 Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto No. 11-2002)

El Sistema de Consejos de Desarrollo es el medio principal de participación ciudadana de la población maya, xinca y garífuna y la no indígena, en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo, tomando en cuenta principios de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca.

2.4 Ley General de Descentralización (Decreto No. 14-2002)

Tiene por objeto desarrollar el deber constitucional del Estado de promover el sistema de descentralización económica administrativa para un adecuado desarrollo del país, en forma progresiva y regulada, para trasladar las competencias administrativas, económicas, políticas y sociales del Organismo Ejecutivo al municipio y demás instituciones del Estado.

2.5 Ley de Servicio Municipal (Decreto No. I-87)

Regula las relaciones entre municipalidades y sus servidores, asegurando a éstos justicia, equidad y estímulo en su trabajo, y garantizando la eficiencia y eficacia administrativa mediante la aplicación de un sistema de administración personal que fortalezca la carrera administrativa sin afectar la autonomía municipal.

2.6 Otras leyes que se vinculan con la administración municipal

- Ley Preliminar de Urbanismo (Decreto No. 583)
- Ley Orgánica del Instituto de Fomento Municipal (Decreto No. 1132)
- Ley de Contrataciones del Estado (Decreto No. 57-92)
- Ley de Acceso a la Información Pública (Decreto No. 57-2008)
- Ley de Probidad y Responsabilidad de Funcionarios Públicos (Decreto No. 89-2002)
- Ley de Parcelamientos Urbanos (Decreto No. 1427)
- Ley de Registro de Información Catastral (Decreto No. 41-2005)
- Ley Forestal (Decreto No. 101-96)
- Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente (Decreto No. 68-86)
- Ley de Áreas Protegidas (Decreto No. 4-89)
- Ley de Minería (Decreto No. 48-97)
- Ley de Hidrocarburos (Decreto No. 109-83)
- Ley de Dignificación y Promoción Integral de la Mujer (Decreto No. 7-99)
- Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (Decreto No. 27-2003)
- Ley contra el Femicidio y Otras Formas de Violencia contra la Mujer (Decreto No. 22-2008)
- Ley Orgánica del Presupuesto (Decreto No. 101-97)



Módulo II

Administración municipal y local

El módulo II se propone desarrollar los conocimientos básicos para diseñar y mantener un entorno que llamaremos “proceso administrativo”, con el cual trabajando organizadamente y sobre la base de una amplia participación ciudadana, la administración municipal se constituya en el principal motor para alcanzar los objetivos de desarrollo, con enfoque intercultural, de los municipios.

El diseño del entorno como proceso administrativo implica que la organización administrativa municipal ejerza las funciones de planificación participativa, organización, integración de personal, dirección democrática y control, sobre la base de una amplia participación ciudadana.

Este módulo busca desarrollar los conceptos y contenidos básicos de la administración municipal y los compromisos que adquieren los gobiernos municipales y las instancias de participación ciudadana en la administración de los municipios.



I. Agenda pendiente de la administración

El Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria de los Acuerdos de Paz plantea que: *Se hace fundamental la participación efectiva de todos los sectores de la sociedad en la solución de sus necesidades, y en particular en la definición de las políticas públicas que les conciernen, que el Estado debe democratizarse para ampliar estas posibilidades de participación y fortalecerse como orientador del desarrollo nacional, como legislador, como fuente de inversión pública y prestatario de servicios y como promotor de la concertación social y de la resolución de conflictos.*

El fortalecimiento del proceso para consolidar la construcción de la democracia real, funcional y participativa en Guatemala, en particular en los espacios municipales, requiere la decidida participación ciudadana sobre principios de equidad de género y con enfoque intercultural, sustentado todo ello en el desarrollo de las capacidades políticas, administrativas y técnicas de los gobiernos municipales, líderes, lideresas y autoridades comunitarias, como sujetos políticos llamados a integrar y orientar la fuerza política impulsora de este proceso.

Se identifica una agenda pendiente estrechamente relacionada con el fortalecimiento de los gobiernos municipales, de la autoridad comunitaria y el liderazgo que permita fortalecer la participación ciudadana con criterios de equidad de género y enfoque intercultural:

- Articulación del sistema y procedimientos electorales para viabilizar procesos democráticos y ampliamente participativos.

- Capacidad del gobierno municipal para convocar a la sociedad civil para diversos fines vinculados con el desarrollo municipal.
- Capacidad del gobierno municipal y la autoridad local para impulsar la integración, desarrollo y cumplimiento de las funciones de los Consejos Municipales y Comunitarios de Desarrollo, con equidad de género.
- Capacidad del gobierno municipal y la autoridad local para darle viabilidad a las políticas, programas y proyectos demandados por los sectores de apoyo y de oposición.
- Capacidad para darle viabilidad a las políticas y proyectos que forman parte de su programa de gobierno.
- Capacidad para fortalecer la base económica y financiera del gobierno municipal.
- Capacidad para estructurar un sistema administrativo y técnico eficiente y eficaz.
- Capacidad para cumplir con las normas que establece el sistema jurídico en materia municipal.
- Capacidad para cumplir con los procedimientos de control contable, presupuestario y financiero establecidos por el Estado.
- Capacidad de comunicar a la sociedad civil sobre sus actos de gobierno y su funcionamiento.
- Conocimiento del gobierno municipal, la autoridad local y las organizaciones de la sociedad civil acerca del funcionamiento del aparato administrativo del Estado.
- Capacidad del gobierno municipal y la autoridad local para adaptarse flexiblemente a los cambios y las exigencias del ambiente y durar de esta manera en el tiempo.
- Capacidad política y técnica de las instancias de participación ciudadana con equidad de género para consensuar propuestas e incidir en las políticas públicas municipales.
- Capacidad de las organizaciones de mujeres para consensuar propuestas e incidir en las políticas públicas municipales.
- Funcionamiento de los mecanismos de relacionamiento para el consenso de políticas y acciones, entre el gobierno municipal y las instancias de participación ciudadana con equidad de género.

- Capacidad de la sociedad civil y la población en general de comunicar sus demandas, propuestas y críticas a las autoridades del gobierno municipal y a las instancias de participación ciudadana con equidad de género.
- Profesionalización de la política y el conocimiento y confianza mutua de los actores políticos; previsibilidad de la conducta del gobierno municipal.

En los espacios sociales donde la construcción de procesos democráticos y de gobernabilidad democrática es incipiente, se requieren esfuerzos para superar rezagos, con articulaciones históricas, que afectan principalmente las capacidades de la ciudadanía con responsabilidades en el poder municipal y comunitario. Esta realidad ha sido una de las razones de la manipulación de que son víctimas las autoridades municipales y locales y el clientelismo político a que son sometidas.

El deficiente funcionamiento de los gobiernos municipales y de las autoridades comunitarias y la baja incidencia que ejerce el liderazgo local, guardan una estrecha relación con las deficientes capacidades políticas, administrativas y técnicas de las autoridades municipales, líderes, lideresas y autoridades comunitarias. Esta situación es una barrera para la conformación de una fuerza política que sea determinante para provocar cambios en las estructuras arcaicas del poder.

2. Principios generales de la administración

2.1 Gobernabilidad democrática

La gobernabilidad democrática expresa la capacidad de emancipación, de servir a los intereses del pueblo, de convertirlo en gobernante de su propio destino. Sólo en las condiciones de la gobernabilidad democrática es posible que el mandato constitucional del pueblo como soberano deje de ser letra muerta y se convierta en el principio rector que guíe toda la acción gubernamental.

Desde la mirada de género, la gobernabilidad democrática exige una revisión profunda de los conceptos de democracia y pluralismo, así como una reflexión acerca del concepto de ciudadanía en sus dimensiones civil, política y social. Las mujeres todavía hoy encuentran serias limitaciones para el ejercicio de su ciudadanía y muchas de ellas —al igual que otros grupos históricamente discriminados— están relegadas a una ciudadanía de segunda.

2.2 Proceso administrativo

Éste comprende los siguientes contenidos:

- a. Institucionalizar un sistema de planificación estratégica participativa del desarrollo de los municipios que sea sustento de todas las demás funciones de la administración.
- b. Crear una estructura organizativa que se fundamente en objetivos verificables, y en ideas claras de los principales deberes o actividades, y un área de autoridad precisa para que la persona que ejerza una función determinada sepa qué puede hacer para cumplir las metas.
- c. Integrar debidamente a todo el personal, identificando los requerimientos de personal, el inventario de reclutamiento, selección, contratación, ascenso, evaluación, planeación de carreras, compensación y capacitación.
- d. Instaurar un sistema de dirección democrática y participativa.
- e. Implementar un sistema de control capaz de lograr una medición y corrección del desempeño a fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos del gobierno municipal.

2.3 Plan de Desarrollo Municipal

La planificación participativa es un proceso conducido por el gobierno municipal y las diversas instancias de participación ciudadana, que identifica, en primer lugar, los objetivos generales y específicos de desarrollo del municipio; define estrategias, políticas y planes detallados para alcanzarlos; establece una organización que desarrolle las capacidades necesarias para la “instrumentación” de las decisiones; e incluye el monitoreo y mecanismos de retroalimentación.

2.4 Organización

Consiste en la identificación y clasificación de las actividades que se requieren para concretar la planificación para el desarrollo del municipio; la agrupación de las actividades necesarias para el cumplimiento de los objetivos que identifica el sistema de planificación; la asignación de cada grupo de actividades a una persona administradora dotada de la autoridad necesaria para supervisarlos; y la estipulación de coordinación horizontal y vertical en la estructura organizacional.

2.5 Integración del personal

Se refiere a la identificación de los requerimientos de fuerza de trabajo, la disponibilidad de hombres y mujeres para incorporarse al trabajo que requiere la organización consensuada, y el proceso para enterarlos de las necesidades de contratación, ascensos, evaluación, planeación de carreras, compensación y capacitación o desarrollo tanto de candidatas y candidatos como empleados en funciones.

2.6 Controles internos

La función administrativa del control es la medición y corrección del desempeño a fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del municipio y los planes ideados para alcanzarlos. La planeación y el control están estrechamente relacionados.

3. Plan de Desarrollo Municipal (PDM)

Según Gonzalo Darquea Sevilla, *El Plan de Desarrollo Municipal debe ser considerado como un instrumento de gobierno local; su ámbito de actuación es integral, urbano y rural.*

El PDM supera la improvisación de la planificación tradicional y por tanto su estructuración responde a la necesidad de proyectar el desarrollo local al mediano y largo plazo, es decir la visión de futuro.

El PDM permite obtener una visión integral de la problemática local, identificar tendencias y descubrir oportunidades, formular objetivos con perspectiva de futuro, definir líneas de políticas, programas y proyectos. Promueve el consenso y el compromiso para la acción, impulsa la coordinación interinstitucional, y le otorga al proceso un fuerte carácter participativo y democrático.

3.1 Instancias comunitarias participantes

Cuatro son las instancias comunitarias que participan:

a. Concejo Municipal

Le corresponde la convocatoria de los distintos sectores de la sociedad del municipio para la formulación e institucionalización de las políticas públi-

cas municipales y de los planes de desarrollo urbano y rural del municipio; e identificar y priorizar las necesidades comunitarias y las propuestas de solución a los problemas locales.

b. Dirección Municipal de Planificación (DMP)

El Concejo Municipal tendrá una DMP que coordinará y consolidará los diagnósticos, planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio.

c. Consejo Municipal de Desarrollo (COMUDE)

El PDM se inicia con la instalación del COMUDE, el cual se integra de acuerdo con lo establecido en el Decreto Legislativo No. 11-2002. Corresponde al COMUDE promover y facilitar la organización y participación efectiva de las comunidades y sus organizaciones, y priorizar las necesidades, problemas y soluciones para el desarrollo integral del municipio.

El COMUDE está llamado a garantizar que las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio sean formulados con base en las necesidades, problemas y soluciones priorizadas por los Consejos Comunitarios de Desarrollo, y enviarlos a la Corporación Municipal para su incorporación en las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del departamento.

• Asamblea del COMUDE

Se conforma con la participación de todos los integrantes que norma el artículo 11 de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

De entre las funciones específicas de la Asamblea vinculadas al proceso de elaboración del PDM se mencionan:

- a. Toma la decisión de iniciar la elaboración del PDM, define la visión de futuro, constituye las comisiones de trabajo sectoriales y conforma su Comité Ejecutivo, es decir, la estructura que lidera, coordina y evalúa la elaboración del PDM.
- b. Conoce el diagnóstico participativo y lo valida.
- c. Elabora el análisis estratégico del municipio.
- d. Hace el análisis de viabilidad.

- e. Elabora la planificación operativa.
- f. Una vez culminada la fase de formulación del PDM, la Asamblea del COMUDE se reúne para conocerlo, aprobarlo y solicitar a la Corporación Municipal su elevación a ordenanza municipal.

- **Comité Ejecutivo del PDM**

Su función es constituirse en rector del proceso de elaboración y seguimiento del PDM, rector del municipio o en la mesa central de todas las mesas de concertación para coordinar, gestionar y evaluar la puesta en operación de las acciones del PDM. La Asamblea del COMUDE designará a las instituciones y representantes comunitarios que conformen el Comité Ejecutivo. Éste deberá estar presidido por el alcalde municipal, los concejales y los representantes elegidos por la Asamblea del COMUDE.

- **Mesas de concertación**

Son comités de trabajo de origen gremial, cuya función es construir una visión estratégica de su sector, en función del objetivo central del PDM, para lo cual definen, impulsan, promueven y gestionan políticas, programas y proyectos específicos. Las mesas de trabajo permiten convocar a la sociedad civil organizada por temas para debatir el estado actual del municipio.

La organización de las mesas por ejes temáticos será responsabilidad de las comisiones de trabajo del COMUDE. Es conveniente que en cada mesa esté presente un delegado del Concejo Municipal, quien deberá actuar como articulador de las acciones entre la mesa y la Corporación Municipal.

En las mesas de trabajo es importante profundizar en el diagnóstico sectorial para cada eje temático, además de formular y gestionar sus políticas, programas y proyectos.

- a. *Mesa de concertación de educación, cultura y deporte.* La integran el coordinador de la comisión específica del Concejo Municipal, maestros, directores de escuelas, autoridades de educación, organizaciones gremiales, organizaciones vinculadas con la educación y otras personas invitadas relacionadas con el sector.
- b. *Mesa de concertación de salud y asistencia social.* La integran el coordinador de la comisión específica del Concejo Municipal, médicos, personal paramédico, directores de centros y puestos de salud, directores

de hospitales, autoridades de salud, promotores de salud, organizaciones gremiales, organizaciones vinculadas con la salud y otras personas invitadas relacionadas con el sector.

- c. *Mesa de concertación de fomento económico, turismo, ambiente y recursos naturales.* La integran el coordinador de la comisión específica del Concejo Municipal, organizaciones de productores, organizaciones de comerciantes, instituciones financieras del sector gubernamental y no gubernamental, instituciones públicas y privadas y todo tipo de organización vinculada al sector económico productivo, e instituciones y organizaciones del sector gubernamental y no gubernamental relacionados con las actividades de conservación del medio ambiente.
- d. *Mesa de concertación de descentralización, fortalecimiento municipal y participación ciudadana.* La integran el coordinador de la comisión específica del Concejo Municipal; instituciones gubernamentales y no gubernamentales que apoyan el proceso de descentralización, fortalecimiento municipal y participación ciudadana; y representantes de las organizaciones comunitarias.
- e. *Mesa de concertación de los derechos humanos y la paz.* La integran el coordinador de la comisión específica del Concejo Municipal y organizaciones que trabajan por el fortalecimiento de los derechos humanos y el cumplimiento de los Acuerdos de Paz.
- f. *Mesa de concertación de la familia, la mujer y la niñez.* La integran el coordinador de la comisión específica del Concejo Municipal, organizaciones de mujeres y aquellas cuya actividad esté vinculada a las luchas reivindicativas de las mujeres y la niñez.
- g. *Mesa de concertación de desastres naturales.* La integran el coordinador de la comisión específica del Concejo Municipal, instituciones que trabajan en el área de prevención de desastres y representantes de comunidades en mayor nivel de riesgo.
- h. *Mesa de concertación de la juventud.* La integran el coordinador de la comisión específica del Concejo Municipal, organizaciones de jóvenes y representantes de la juventud organizada en las áreas urbana y rural.
- i. *Mesa de concertación de seguridad pública y justicia.* La integran el representante de la comisión específica del Concejo Municipal y representantes de las instituciones responsables de impartir justicia y garantizar la seguridad pública. Se deben incorporar los profesionales y estudiantes relacionados con el Derecho que trabajen en el municipio.

- j. *Mesa de concertación de servicios, infraestructura, ordenamiento territorial, urbanismo y vivienda.* Para el análisis de esta área se desarrolla una técnica específica (ver apartado de técnicas de investigación más adelante).

• **Comisiones de trabajo del COMUDE**

El COMUDE creará las comisiones de trabajo que considere necesarias; sus funciones son emitir opinión y desarrollar temas y asuntos por encargo del COMUDE. Las comisiones serán acordadas entre éste y la Corporación Municipal; su integración será regulada por el reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Serán estas comisiones las responsables de coordinar el trabajo de las mesas de concertación:

- Educación, cultura y deporte
- Salud y asistencia social
- Servicios, infraestructura, ordenamiento territorial, urbanismo y vivienda
- Fomento económico, turismo, ambiente y recursos naturales
- Descentralización, fortalecimiento municipal y participación ciudadana
- Derechos humanos y la paz
- Familia, mujer y niñez
- Desastres naturales
- Juventud
- Seguridad pública y justicia

d. Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODE)

Los COCODE tienen como función principal formular las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la comunidad, con base en la prioridad de sus necesidades, problemas y soluciones, y proponerlos al COMUDE para su incorporación en las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio.

Se debe enfatizar que el concepto “comunitario” incorpora las organizaciones territoriales, urbanas y rurales, es decir, los barrios del centro urbano y las comunidades. Cada uno de ellos formula su autodiagnóstico y su estrategia inmediata y mediata.

Esta visión incorpora los diagnósticos y estrategias microrregionales, en caso exista este tipo de organización o los COCODE de segundo nivel.

3.2 Guía metodológica

La metodología para la formulación del PDM es fundamental por el hecho que constituye una guía para la acción.

a. Diagnóstico Estratégico y Participativo (DEP)

La DMP cumple un papel fundamental en el desarrollo del proceso de elaboración del DEP, el cual consiste en asesorar y facilitar las diferentes actividades relativas a la coordinación y consolidación de los diagnósticos sectoriales y comunitarios.

- **Plan de investigación**

El plan de investigación consiste en la previsión de las distintas actividades que deberá realizar la DMP durante el proceso de la investigación. Su importancia radica en que permite:

- a. Determinar los objetivos de la investigación a realizarse.
- b. Establecer el procedimiento y los lineamientos generales adecuados para realizar el trabajo.
- c. Elaborar un cronograma de actividades.
- d. Orientar las actividades en un mismo sentido.
- e. Eliminar actividades y esfuerzos superfluos.
- f. Evaluar la investigación que se desea llevar a cabo, para su aprobación o desaprobación por el COMUDE.

- **Estructura del plan de investigación**

Cada DMP debe elaborar su respectivo plan de investigación en función de las demandas que se plantea el COMUDE en relación con el DEP que se pretende llevar a cabo. A manera de ejemplo se expone un arquetipo de estructura:

1. Justificación de la investigación
2. Planteamiento del problema a investigar
 - 2.2 Definición del problema
 - 2.2.3 Especificación del problema
 - 2.2.4 Delimitación del problema
 - 2.3 Marco teórico
 - 2.4 Hipótesis
3. Objetivos de la investigación
 - 3.2 Generales
 - 3.3 Específicos
4. Supuestos de la investigación
5. Bosquejo preliminar de temas
6. Determinación de los métodos y técnicas a emplear
7. Cronograma de actividades
8. Estimación de recursos

• **Técnicas de investigación**

La investigación puede recaer en diferentes técnicas las cuales, fundamentalmente, buscan darle contenido analítico al bosquejo de los temas de la investigación. Entre éstas destacan:

- a. *Encuesta*. Se elabora una boleta cuyo contenido permita recopilar información que no se encuentra en otras fuentes de información o que es necesario actualizar, por lo que debe estar enmarcada en los contenidos del bosquejo general de temas. La boleta es el instrumento de trabajo para correr la encuesta, que puede estar dirigida a las mesas de concertación, a los COCODE o a los grupos familiares. Si fuera este último el caso, se procede a determinar una muestra representativa de la población.
- b. *Recopilación e información secundaria e histórica*. Este proceso cae en el campo de la recopilación de información, que estará a cargo de la DMP. Ella comprende:
 - Identificación y recopilación de información, es decir, estudios realizados sobre la problemática local con el fin de sustentar el DEP.
 - Identificación de hitos históricos que impulsaron el desarrollo local en las últimas décadas y definición de los respectivos impactos tanto en el ámbito económico como social, político, físico y ambiental; ello implica determinar las tendencias históricas positivas y negativas, para potenciar las primeras y neutralizar las segundas.

- Acontecimientos históricos (ver cuadros siguientes).
- Estudio de la tendencia histórica de los grandes temas. De mucho valor resulta identificar las principales tendencias de los grandes componentes del municipio, a saber: contexto económico, social, físico e institucional. Se busca identificar el papel que juega el municipio en su entorno, así como los obstáculos externos a su territorio.

Acontecimientos históricos

Sector/tema	Previo	Década 80/90	Década 90/00
Educación			
Cultura			
Deporte			
Salud			
Asistencia social			
Servicios municipales			
Infraestructura municipal			
Urbanismo			
Vivienda			
Producción			
Comercio			
Infraestructura productiva			
Turismo			
Ambiente y recursos naturales			
Descentralización			
Participación ciudadana			
Finanzas municipales			
Derechos humanos			
Mujer y niñez			
Juventud			
Seguridad alimentaria y nutricional			
Desastres naturales			

Tendencia histórica de los grandes temas

Tendencia del entorno económico	
Tendencia del entorno social	
Tendencia del entorno físico	
Tendencia del entorno institucional	

- **Análisis estratégico en el ámbito comunitario**

Los diferentes COCODE integrados en el área rural y urbana elaboran una matriz de análisis estratégico que permita determinar la visión, misión, objetivos estratégicos y objetivos operativos comunitarios.

- **Contratación de estudios específicos**

Identificar sectores, temas y problemas que por su especificidad e importancia es necesario profundizar con estudios puntuales y especializados.

- **Visión externa del municipio**

Información del espacio periférico externo para identificar la visión de otros municipios respecto del municipio y lo que a criterio de ellos le hace falta para tomar el cauce del desarrollo integral.

Visión externa del municipio

Municipio vecino	Entrevistado	Qué tiene el municipio	Aspecto socio-cultural	Aspecto socio-económico	Aspecto físico ambiental
		Qué le falta al municipio			

• **Diagnóstico de la situación interna de la Municipalidad**

Con esta técnica se busca identificar la situación de la administración y las finanzas de la Municipalidad y hacer las recomendaciones pertinentes.

a. Contenido y alcance

- Indicadores básicos: ubicación y población
- Caracterización por servicios
 - Sistema administrativo y finanzas de la Municipalidad
 - Abastecimiento de agua potable (clorado)
 - Alcantarillado
 - Alumbrado público
 - Mercados
 - Rastros
 - Administración de cementerios
 - Autorización y control de cementerios privados
 - Recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos (basura)
 - Limpieza y ornato
 - Construcción y mantenimiento de caminos de acceso
 - Pavimentación y mantenimiento de vías públicas
 - Regulación de transporte de pasajeros y carga y sus terminales locales
 - Autorización de licencias de construcción de obras públicas y privadas
 - Cumplimiento y observancia de las normas de control sanitario de alimentos y bebidas (producción, comercialización y consumo)
 - Gestión de la educación preprimaria y primaria, así como de los programas de alfabetización y educación bilingüe
 - Administración de la biblioteca pública municipal
 - Promoción y gestión de parques, jardines y lugares de recreación
 - Gestión y administración de farmacias municipales populares
 - Modernización tecnológica de la Municipalidad y de los servicios públicos municipales o comunitarios
 - Promoción y gestión ambiental de los recursos naturales
 - Administración del Registro Civil y otros registros
 - Prestación del servicio de Policía Municipal
- Problemas por servicios
- Alternativas de solución
- Recomendaciones
- Información requerida para el diagnóstico

- **Información administrativa y financiera**

- Estado de ingresos y egresos del último año
- Presupuesto en vigencia
- Funcionarios municipales
- Nivel del Concejo Municipal
- Nivel administrativo
- Nivel técnico
- Nivel base
- Otros
- Presupuesto para el año siguiente

- **Información por servicios**

- Tipo de servicio
- Características técnicas
- Descripción del sistema operativo
- Cobertura
- Calidad
- Continuidad
- Aspectos comerciales
- Usuarios reales/usuarios potenciales
- Medición
- Pérdidas
- Aspectos financieros
- Tarifas de recomendación
- Autofinanciamiento
- Aspectos administrativos
- Forma de administrar el servicio
- Recurso humano

- **Información física (mapeo)**

Registro de la situación actual y déficit de los servicios, infraestructura y equipamiento existente en el ámbito local; se trata de identificar su cobertura, localización, dimensión y los conflictos existentes.

- **Elaboración del informe de diagnóstico y síntesis**

Sobre la base de las diferentes etapas del diagnóstico (encuesta, recopilación de información secundaria e histórica, estudio de las tendencias históricas de los grandes temas, taller comunitario o barrial con base en la organización de

los COCODE, estudios específicos, visión externa del municipio, diagnóstico de la situación interna e información física/mapeo) se estructuran cuadros de síntesis que contengan la identificación de la problemática por sector, sus prioridades, la situación actual, déficit, su localización y su calificación.

• Pronóstico alternativo

A partir del diagnóstico se elaboran los posibles escenarios, es decir, la tendencia de las diferentes variables del municipio (sectores) para identificar las opciones que tendría en el futuro: se continúa con la tendencia actual o se realizan intervenciones planificadas en el mediano y largo plazo.

- Escenario de tendencia.* Refleja el futuro del municipio teniendo en cuenta la evolución actual, bajo el supuesto de que no se producirán intervenciones importantes.
- Escenario probable.* Plantea el futuro del municipio bajo el supuesto de que se producirán ciertas intervenciones aisladas.
- Escenario deseable.* Prevé el futuro del municipio bajo el supuesto de que se concretarán las principales estrategias de un PDM.

Matriz de pronóstico (ejemplo)

Pronóstico previsible
Sector: fomento económico, turismo, ambiente y recursos naturales

Escenario de tendencia	Escenario probable	Escenario deseable
El municipio mantiene una actividad agrícola poco diversificada, con la aplicación de prácticas culturales obsoletas y arcaicas y sin una estrategia para el corto, mediano y largo plazo, lo cual impide garantizar la sostenibilidad de los alimentos de la población, la generación de empleo y la participación en segmentos más importantes del mercado.	El municipio diversifica ligeramente su producción agrícola a través de acciones aisladas de los productores locales y el incipiente desarrollo de nuevas unidades productivas asociadas.	El municipio impulsa procesos productivos agrícolas ampliamente diversificados, apoyados en modernas prácticas culturales y uso de tecnología de punta; la generación de empleo se ha fortalecido, así como la participación en mercados departamentales y regionales.

3.3 Análisis estratégico municipal

A la luz de la información recopilada con el DEP se elabora la matriz de análisis estratégico, cuyos componentes son: visión, misión, objetivos estratégicos y objetivos operativos del municipio.

a. Visión del municipio

La visión de futuro es una declaración amplia y completa que identifica dónde se quiere que el municipio esté para el año 2013, es decir, define la situación deseada en el largo plazo. Para el efecto, los sectores (mesas de concertación) elaboran su propia visión y luego se procede a integrar la visión del municipio:

- a. formulada por los sectores,
- b. tiene una dimensión temporal,
- c. amplia y detallada,
- d. positiva,
- e. realista, y
- f. proyecta intereses comunes.

Ejemplo: “Municipio planificado, descentralizado, seguro, limpio y saludable, que potencia su ubicación geográfica y su relación con la riqueza hidrológica; dotado de los servicios básicos y la infraestructura necesaria en salud, educación, recreación y deporte; con ciudadanos con una fuerte educación cívica, respetuosos de las leyes, de su identidad y de su patrimonio ambiental, histórico y cultural.

Centro cultural, artesanal y turístico reconocido nacional e internacionalmente, con espacios para la exposición, promoción y comercialización de los productos locales más representativos.

Economía local con productos competitivos nacional e internacionalmente, que genera fuentes de empleo mediante la creación de industrias, la diversificación y apoyo a la producción agropecuaria y a las pequeñas y medianas empresas; se prioriza la formación de todos los ciudadanos y ciudadanas, con acceso a una educación técnica especializada.

Organización y participación de todos los ciudadanos en la concertación democrática y sin sectarismos para la toma de decisiones y la ejecución de todas las acciones que permiten mejorar la calidad de vida de todos los habitantes.”

b. Misión del municipio

Declaración duradera de propósitos. Es la razón de ser del municipio, esencial para determinar objetivos y formular estrategias. A partir de la “visión municipal” se trata de definir en un solo párrafo “qué” le corresponde hacer al municipio en conjunto para alcanzar la situación futura deseada. Para tal efecto, los sectores (mesas de concertación) elaboran su propia misión y luego se procede a integrar la misión del municipio.

Ejemplo: “Impulsar la planificación, la descentralización del municipio, la seguridad, la limpieza y la salud; potenciar la ubicación geográfica y su relación con la riqueza hidrológica; dotar de los servicios básicos y la infraestructura necesaria en salud, educación, recreación, deporte y turismo; con ciudadanos con una fuerte educación cívica, respetuosa de las leyes, de su identidad y de su patrimonio ambiental, histórico y cultural.

Propiciar el desarrollo cultural, artesanal y turístico para lograr el reconocimiento nacional e internacional, con espacios para exposición, promoción y comercialización de los productos locales más representativos.

Promover la economía local con productos competitivos nacional e internacionalmente, generando fuentes de empleo mediante la creación de industrias, la diversificación y apoyo a la producción agropecuaria, a las pequeñas y medianas empresas.

Impulsar la formación de todos los ciudadanos y ciudadanas, con acceso a una educación técnica especializada.

Propiciar la organización y la participación de todos los ciudadanos en la concertación democrática, sin sectarismos para la toma de decisiones y la ejecución de todas las acciones que permitan mejorar la calidad de vida de todos los habitantes.”

c. Objetivos estratégicos (mediano plazo)

A partir del enunciado de la misión procede preguntarse “qué” debe hacerse para cumplir o alcanzar la misión. Cada respuesta dará origen a por lo menos un objetivo estratégico. Éstos deberán ser los necesarios y suficientes para alcanzar la misión municipal y dar respuesta a la misión sectorial.

Cada objetivo inicia con un verbo en infinitivo (con la terminación ar, er, ir). Debe tenerse cuidado que el objetivo redactado tenga las siguientes características:

- a. Claro: que sea comprensible para toda persona.
- b. Preciso: eliminar todos los adornos y adjetivos innecesarios.
- c. Medible: que pueda medirse cualitativa y/o cuantitativamente.
- d. Alcanzable.

Ejemplo

- Impulsar la planificación, la descentralización del municipio, la seguridad, la limpieza y la salud.
- Potenciar la ubicación geográfica y su relación con la riqueza hidrológica,
- Dotar de servicios básicos e infraestructura necesaria en salud, educación, recreación, deporte y turismo.
- Propiciar el desarrollo cultural, artesanal y turístico.
- Promover la economía local con productos competitivos en el ámbito nacional e internacional.
- Impulsar la formación de todos los ciudadanos y ciudadanas, con acceso a una educación técnica especializada.
- Favorecer la organización y la participación de toda la ciudadanía en la concertación democrática.

d. Objetivos operativos (corto plazo)

Formulación que define “qué” se quiere lograr en el corto plazo. Los objetivos operativos precisan el contenido de los estratégicos. También en este caso cada objetivo inicia con un verbo en infinitivo y debe tener las siguientes características:

- a) Claro: que sea comprensible para toda persona.
- b) Preciso: eliminar todos los adornos y adjetivos innecesarios.
- c) Medible: que pueda medirse cualitativa y/o cuantitativamente.
- d) Alcanzable.

e. Matriz Municipal de Análisis Estratégico

La Matriz se construye con la visión, misión objetivos estratégicos y objetivos operativos identificados por los diferentes grupos de trabajo.

3.4 Análisis de viabilidad: análisis FODA y de actores sociales

El resultado del análisis de viabilidad permite definir estrategias para la implementación y ejecución del PDM.

Se definen dos escenarios para el análisis: interno y externo. Tomando como unidad de análisis el “municipio”, el escenario interno está definido por el perímetro del territorio municipal, incluyendo a todas las comunidades del municipio y, dentro de éste, habitantes, organizaciones, instituciones y otros recursos que lo conforman. Los análisis FODA y de actores sociales se harán en función de la visión y la misión municipal, viendo hacia “adentro” del municipio.

El escenario externo estará constituido por los territorios de otros municipios colindantes, sus pobladores y las organizaciones, instituciones y otros recursos “externos”. En este caso, ambos análisis se harán en función de la visión y misión municipal viendo hacia “afuera” del municipio, primero hacia los municipios colindantes (ambiente externo cercano) y luego al país en su conjunto, incluyendo sus compromisos nacionales e internacionales (ambiente externo lejano).

a. Análisis FODA

Un grupo trabaja en el escenario interno y otro en el externo para analizar las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas que el municipio en conjunto tiene para asumir la misión y los objetivos estratégicos adoptados como metas globales para alcanzar la “visión del municipio”.

Ámbito interno

- **Fortalezas:** se identifican los logros, experiencias y aciertos relevantes, así como los recursos humano, materiales y tecnológicos de que se dispone; se destacan los aspectos positivos con la finalidad de plantear formas de preservarlos, si es posible.
- **Debilidades:** se identifican y definen los errores, experiencias fallidas, carencias materiales de todo orden, así como los límites y obstáculos internos para la acción; se destacan los aspectos negativos con la finalidad de plantear cómo solventarlos, superarlos y neutralizarlos.

Ámbito externo

- **Oportunidades:** se analizan las posibilidades provenientes del medio externo al sector aprovechables para: mantener, reforzar y desarrollar fortalezas, o para neutralizar o superar debilidades. Un problema enfrentado adecuadamente puede ser convertido en una oportunidad para desarrollar la iniciativa y creatividad de la Municipalidad.
- **Amenazas:** se identifican y develan variables o situaciones que pueden constituir amenazas provenientes del medio externo al sector, es decir, oponerse a sus fortalezas, estimular o hacer patentes sus debilidades y llegar a comprometer su propia existencia o sustentabilidad en el futuro inmediato o mediano.

b. Análisis de actores sociales

Un grupo de participantes hará el análisis interno, hacia dentro del municipio y otro grupo lo hará en el escenario externo, es decir hacia afuera. En ambos casos se identificará a los actores sociales que pudieran tener algún tipo de interés en la misión y en los objetivos estratégicos definidos y adoptado.

- **Promotor:** aquel actor social que tiene un interés genuino en el municipio y por lo tanto impulsa acciones para alcanzar los objetivos y la misión, involucrando a otros actores sociales, tratando que todos ganen con ello.
- **Aliado:** aquel actor social que tiene algún interés particular en el municipio o algún sector del mismo. Su relación con él le hace ganar beneficios monetarios y no monetarios; es el caso de los proveedores de bienes y servicios que utiliza el municipio.
- **Neutral:** es el actor social que no gana ni pierde con el funcionamiento del municipio, pero que en determinado momento puede convertirse en oponente.
- **Oponente:** actor social que se ve afectado o pierde en su relación con el municipio.

4. La organización como componente de la administración

Para que una función organizacional pueda existir y poseer significado para el desarrollo de los municipios debe constar de: 1) objetivos verificables, los cuales son parte importante del PDM, 2) una idea clara de los principales deberes o actividades implicadas y 3) un área de autoridad precisa para que la persona que ejerza una función determinada sepa qué puede hacer para cumplir las metas. Además, para el eficaz desempeño de una función se deben tomar en cuenta el suministro de información necesaria y otros instrumentos indispensables para su ejercicio.

4.1 En qué consiste la organización

Consiste en 1) la identificación y clasificación de las actividades requeridas, 2) la agrupación de las actividades necesarias para el cumplimiento de los objetivos, 3) la asignación de cada grupo de actividades a un administrador dotado de la autoridad (delegación) necesaria para supervisarlos y 4) la estipulación de coordinación horizontal (en un mismo o similar nivel organizacional) y vertical (las oficinas generales, una división y un departamento, por ejemplo) en la estructura organizacional.

Una estructura organizacional debe diseñarse para determinar quién realizará cuáles tareas y quién será el responsable de qué resultados; para eliminar los obstáculos para el desempeño que resultan de la confusión e incertidumbre respecto a la asignación de actividades; y para generar redes de toma de decisiones y comunicación que respondan y sirvan de apoyo a los objetivos municipales.

El término “organización” implica una estructura de funciones o puestos intencional y formalizada. Se entiende por ello que las personas que trabajan en común deben cumplir ciertas funciones. Además, las funciones a cumplirse deben ser diseñadas con la finalidad de garantizar la realización de las actividades requeridas y la adecuada correspondencia entre éstas a fin de que los individuos puedan trabajar fluida, eficaz y eficientemente en grupos.

a. Organización formal

Se entiende como la estructura intencional de funciones de una Municipalidad formalmente organizada. Para proceder correctamente a la organiza-

ción, un administrador debe generar una estructura que ofrezca las mejores condiciones para la contribución eficaz del desempeño individual, tanto presente como futuro, a las metas grupales. La organización formal debe ser flexible; debe dar lugar a la discrecionalidad, la ventajosa utilización del talento creativo y el reconocimiento de los gustos y capacidades individuales. No obstante, en una situación grupal los esfuerzos individuales deben canalizarse hacia metas grupales y organizacionales.

b. Organización informal

Se entiende por este tipo de organización el conjunto de actividades personales sin un propósito común consciente, aunque favorable para los resultados comunes. Así, las relaciones establecidas en el grupo de personas que juegan algún deporte en las horas de descanso pueden contribuir al cumplimiento de metas organizacionales. Es decir, una red de relaciones personales y sociales no establecida ni requerida por la organización formal sino que surge espontáneamente de la asociación entre las personas.

c. División organizacional: el departamento

Uno de los aspectos de la organización es el establecimiento de “departamentos”, término que designa un área, división o sucursal en particular de una organización, sobre la cual un administrador posee autoridad respecto del desempeño de actividades específicas. Un departamento puede ser la Unidad AFIM, la Secretaría, la Policía Municipal, el Juzgado de Asuntos Municipales, Servicios Municipales, la DMP, Auditoría Interna, etc.

4.2 Lógica de la organización

Existe una lógica fundamental para la organización; el proceso consta de los siguientes pasos:

- a. Establecimiento de los objetivos de la Municipalidad.
- b. Formulación de los objetivos, políticas y planes de apoyo.
- c. Identificación, análisis y clasificación de las actividades necesarias para cumplir esos objetivos.
- d. Agrupación de esas actividades de acuerdo con los recursos humanos y materiales disponibles y con la mejor manera de utilizarlos dadas las circunstancias.

- e. Delegación al responsable de cada grupo de la autoridad necesaria para el desempeño de las actividades.
- f. Enlace horizontal y vertical de los grupos entre sí por medio de relaciones de autoridad y flujos de información.

4.3 Estructura de la administración

a. Departamentalización

Proceso de especialización del trabajo de acuerdo con el lugar, servicio o proceso que resulta de una división o combinación del personal y de operaciones, así como de sus actividades en grupos o unidades especializadas entre sí. Mediante la departamentalización se pretende agrupar en unidades definidas las funciones que tienen objetivos afines y se orientan hacia el mismo propósito.

b. Jerarquización

Jerarquizar es establecer líneas de autoridad (de arriba hacia abajo) a través de los diversos niveles y delimitar la responsabilidad de cada empleado ante un solo superior inmediato. Esto permite ubicar a las unidades administrativas en relación con las que le son subordinadas.

c. Líneas de mando o autoridad

Están íntimamente relacionadas con la jerarquización, a la vez que representan el enlace entre las unidades; constituyen el elemento estructural de los organigramas ya que representan gráficamente la delegación de la autoridad.

d. Autoridad funcional

Existen ciertas unidades especializadas que, por lo general, realizan funciones de asesoría, planeación y supervisión, pero que están ubicadas fuera de la estructura piramidal de la organización. Las unidades especializadas con esta adscripción no participan directamente en la toma de decisiones, su trabajo se limita a proporcionar un servicio especial que coadyuva a dicha acción.

e. Unidad de mando

La unidad no debe tener más que un solo jefe; ello evita que dos unidades tengan autoridad sobre una misma área.

f. Autoridad

Es la capacidad que tiene el responsable de un órgano para lograr que sus subordinados hagan o dejen de hacer algo, lo cual necesariamente implica el ejercicio del mando.

g. Responsabilidad

Es la exigencia que tiene todo individuo u órgano administrativo de dar cumplimiento a las acciones encomendadas y de rendir cuentas de su ejecución a la autoridad correspondiente.

h. Tramo de control

Número de funcionarios o unidades administrativas que pueden depender directamente de un órgano superior, ya que la capacidad para dirigir cierta cantidad de subordinados es limitada y su aplicación está condicionada por las posibilidades reales de atención, supervisión, dirección, control y corrección de las actividades encomendadas a cada órgano bajo su cargo.

i. Comunicación

Es un proceso recíproco en que las unidades y las personas intercambian información con un propósito determinado. La comunicación formal ocurre entre individuos o unidades con base en el puesto o jerarquía que ocupan y en razón de las actividades encomendadas.

j. Delegación

Es el acto de facultar y responsabilizar a un subordinado para tomar decisiones, emitir instrucciones y hacer que se cumplan.

4.4 Características de los niveles administrativos

Se desagregan las funciones para evitar omisiones y/o duplicidad, además de buscar una guía técnica del cambio; para ello se definen las funciones genéricas de cada nivel de la estructura organizacional.

a. Niveles de funcionarios

- Establecer políticas y estrategias que sirvan de marco de referencia para la toma de decisiones por los otros niveles.
- Elaborar programas y determinar objetivos y prioridades a mediano y largo plazo.

- Planear, coordinar, dirigir, controlar y evaluar la función sustantiva o de apoyo de las unidades.
- Tomar decisiones en relación con las actividades esenciales de las unidades administrativas para corregir desviaciones.
- Interactuar las acciones de la Alcaldía con la dirección general de otras unidades de la organización.
- Mantener y conducir las relaciones públicas de la Municipalidad.
- Prever el financiamiento de la Municipalidad.
- Determinar políticas de desarrollo del personal y preparar al personal directivo.

b. Funciones de nivel supervisor (departamento)

- Elaborar y ejecutar programas estableciendo objetivos y metas a corto, mediano y largo plazo.
- Organizar, dirigir, ejecutar, controlar y evaluar el desarrollo de su función sustantiva o de apoyo.
- Establecer sistemas de control, supervisión y evaluación de los programas.
- Interpretar y aplicar las políticas y estrategias establecidas.
- Tomar decisiones para corregir desviaciones operativas en el desarrollo de los programas.
- Dirigir y vigilar la elaboración del presupuesto de su área.

c. Funciones del nivel operativo (sección)

- Precisar las metas alcanzadas en sus áreas de trabajo.
- Organizar, dirigir y coordinar el desarrollo de las actividades bajo su responsabilidad.
- Determinar los procedimientos y métodos específicos de trabajo.
- Supervisar el desarrollo del personal a su cargo.
- Evaluar la productividad y promover la eficiencia.

- Proponer medidas y ajustes a sus actividades, y elaborar informes para sus superiores.
- Proponer candidatos para ocupar puestos en sus áreas, así como estímulos para su personal.

4.5 Reorganización administrativa

Organización es el proceso mediante el cual, partiendo de la especialización y división del trabajo, se agrupan y asignan funciones a unidades específicas e interrelacionadas por líneas de mando, comunicación y jerarquía, para contribuir al logro de los objetivos de la administración municipal.

a. Manual de organización

Los requerimientos de la fuerza de trabajo para los efectos de este estudio se identifican en el manual de organización. Contiene ésta información detallada referente a la estructura orgánica, funciones, organigramas, niveles jerárquicos, grados de autoridad y responsabilidad, así como los canales de comunicación y coordinación de la administración municipal, y una descripción de puestos. Para su elaboración se consideran, entre otros:

- El diagnóstico participativo de la administración municipal.
- La identificación y clasificación de las actividades requeridas.
- La agrupación de las actividades necesarias para el cumplimiento de los objetivos.
- La asignación de cada grupo de actividad a un administrador dotado de autoridad.
- La estipulación de la coordinación horizontal y vertical en la estructura organizacional.

b. Objetivos

La formulación de un manual de organización se plantea como objetivos:

- Presentar una visión de conjunto de la organización.
- Precisar las funciones asignadas a cada unidad administrativa para definir responsabilidades, evitar duplicaciones y detectar omisiones.

- Ahorrar tiempo y esfuerzo en la realización del trabajo, evitando la repetición de instrucciones y directrices.
- Agilizar el estudio de la organización.
- Facilitar el reclutamiento, selección e integración del personal.
- Sistematizar la iniciativa, aprobación, publicación y aplicación de las modificaciones necesarias en la organización.
- Establecer claramente el grado de autoridad y responsabilidad de los distintos niveles jerárquicos que la componen.
- Promover el aprovechamiento racional de los recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos disponibles.

El ámbito de aplicación del manual es la estructura administrativa, razón por la cual debe ser lo suficientemente divulgado y discutido por todos los niveles de ésta, buscando con ello que se constituya en un instrumento de trabajo que coadyuve al fortalecimiento de la administración. La vigencia del manual depende fundamentalmente de la revisión a que sea sometido por parte de los administradores que conforman la estructura organizacional.

c. Competencias municipales

El artículo 67 del Código Municipal establece que el municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades económicas, sociales, culturales, ambientales, y prestar cuantos servicios contribuyan a mejorar la calidad de vida y a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la población del municipio.

Ejemplo de una estructura orgánica

1. Corporación Municipal

Comisiones de la Corporación Municipal

2. Alcaldía Municipal

Alcaldías Auxiliares

Asesoría Jurídica

COMRED

Secretaría Municipal

Tesorería Municipal

Registro Civil

Auditoría Interna
Gerencia Municipal
Juzgado de Asuntos Municipales
Policía Municipal
Oficina Municipal de Planificación
Unidad de Administración Financiera
Integrada Municipal
Empresa Hidroeléctrica Municipal

Tesorería Municipal

Receptoría
Cobranza de Mercados
Pagos

Gerencia Municipal

Dirección Administrativa
 Departamento de Personal
 Departamento de Servicios Generales
 Departamento de Compras
 Departamento de Bodega General

Dirección de Servicios Municipales
 Departamento de Sanidad y Ornato
 Sección de Cementerios
 Sección de Limpieza
 Sección de Ornato
 Sección de Control Sanitario
 Sección de Rastro Municipal
 Sección de Relleno Sanitario
 Departamento de Aguas y Drenajes
 Departamento de Mercados y Comercio
 Sección de Control de Comercios
 Mercados
 Departamento de Regulación de Transporte
 Departamento de Servicios de Recreación

Dirección de Servicios de Educación y Salud
 Departamento de Gestión y Administración Educativa
 Departamento de Gestión y Administración en Salud

Dirección de Obras Municipales
 Departamento de Construcción
 Departamento de Mantenimiento de Infraestructura
 Departamento de Maquinaria y Vehículos

Dirección de Cultura y Deportes
Casa de la Cultura
Departamento de Cultura
Sección de Bibliotecas Municipales
Departamento de Deporte

Dirección de Relaciones Públicas

Dirección Municipal de Planificación (DMP)

Departamento de Ordenamiento Urbano
Departamento de Medio Ambiente
Departamento de Catastro
Departamento de Planificación
Departamento de Estadística

Unidad de Administración Financiera Integrada (AFIM)

Departamento de Presupuesto
Departamento de Contabilidad Integrada
Departamento de Recaudación

4.6 Funciones

Especificación de las tareas inherentes a cada uno de los cargos que conforman la estructura orgánica, necesarios para cumplir con las atribuciones de la Municipalidad.

a. Facultades de las autoridades y funcionarios

El Código Municipal norma todas las facultades conferidas a las autoridades y los funcionarios que son nombrados por el Concejo Municipal.

- **Concejo y gobierno municipal**

El Concejo Municipal es el órgano superior de deliberación y de decisión de los asuntos municipales; sus miembros son solidarios y mancomunadamente responsables por la toma de decisiones y tienen su sede en la cabecera de la circunscripción municipal. El gobierno municipal corresponde al Concejo Municipal. El artículo 35 del Código Municipal y sus reformas establecen las competencias generales del Concejo Municipal. Éste emitirá su propio reglamento interno de organización y funcionamiento, los reglamentos y ordenanzas para la organización y funcionamiento de sus oficinas, así como el reglamento de personal y demás disposiciones que garanticen la buena marcha de la administración.

- **Alcalde municipal**

El alcalde, encargado de ejecutar y dar seguimiento a las políticas, planes, programas y proyectos autorizados por el Concejo Municipal, representa a la Municipalidad y al municipio; es su personero legal, sin perjuicio de la representación judicial que se le atribuye al síndico; es el jefe del órgano ejecutivo del gobierno municipal; y miembro del CODEDE respectivo y presidente del COMUDE.

Las atribuciones y obligaciones del alcalde están definidas en el artículo 54 del Código Municipal y sus reformas.

- **Atribuciones y deberes de síndicos y concejales**

Establecidas en el artículo 53 del Código Municipal y sus reformas.

- **Comisiones del Concejo Municipal con carácter obligatorio**

Las comisiones presentarán al Concejo Municipal, por intermedio de su presidente, los dictámenes e informes que les sean requeridos relativos a los asuntos sometidos a su conocimiento y estudio; así también, propondrán las acciones necesarias para lograr una mayor eficiencia en los servicios públicos municipales y la administración del municipio en general. Además de las siguientes comisiones, el Concejo Municipal podrá organizar aquellas otras que considere pertinentes.

- Educación, educación bilingüe intercultural, cultura y deportes
- Salud y asistencia social
- Servicios, infraestructura, ordenamiento territorial, urbanismo y vivienda
- Fomento económico, turismo, ambiente y recursos naturales
- Descentralización, fortalecimiento municipal y participación ciudadana
- De finanzas
- De probidad
- De los derechos humanos y de la paz
- De la familia, la mujer, la niñez, la juventud, adulto mayor o cualquier otra forma de proyección social. Todas las Municipalidades deben reconocer, del monto de ingresos recibidos del Situado Constitucional, un monto no menor del 0.5% para esta comisión del municipio respectivo.

• **Alcaldías Comunitarias o Alcaldías Auxiliares**

El Concejo Municipal, de acuerdo con los usos, normas y tradiciones de las comunidades, reconocerá a las Alcaldías Comunitarias o Alcaldías Auxiliares como entidades representativas de las comunidades, en especial para la toma de decisiones y como vínculo de relación con el gobierno municipal. El nombramiento de alcaldes comunitarios o auxiliares lo emitirá el alcalde municipal, a partir de la designación o elección que hagan las comunidades. El Concejo Municipal sesionará, cuando menos, dos veces al año con los alcaldes comunitarios o auxiliares para coordinar actividades.

Son atribuciones del alcalde comunitario o alcalde auxiliar:

- a. Promover la organización y la participación sistemática y efectiva de la comunidad en la identificación y solución de los problemas locales.
- b. Colaborar en la identificación de las necesidades locales y en la formulación de propuestas de solución a las mismas.
- c. Proponer lineamientos e instrumentos de coordinación en la comunidad para la ejecución de programas o proyectos por parte de personas, instituciones y entidades interesadas en el desarrollo de las comunidades.
- d. Elaborar, gestionar y supervisar, con el apoyo y la coordinación del Concejo Municipal, programas y proyectos que contribuyan al desarrollo integral de la comunidad.
- e. Cooperar en censos nacionales y municipales, así como en el levantamiento y actualización del catastro nacional.
- f. Promover y gestionar en el ámbito comunitario y municipal las acciones que garanticen el uso racional y sostenible de la infraestructura pública.
- g. Ejercer y representar, por delegación del alcalde, a la autoridad municipal.
- h. Ser vínculo de comunicación entre las autoridades del municipio y los habitantes.
- i. Rendir los informes que le sean requeridos por el Concejo Municipal o el alcalde.
- j. Mediar en los conflictos que los vecinos de la comunidad le presenten, coordinando esfuerzos con el Juzgado de Asuntos Municipales cuando el caso lo requiera.

- k. Velar por el cumplimiento de las ordenanzas, reglamentos y disposiciones de carácter general emitidos por el Concejo Municipal o el alcalde, a quien dará cuenta de las infracciones y faltas que se cometan.
- l. Velar por la conservación, protección y desarrollo de los recursos naturales de su circunscripción territorial.
- m. Las demás que le sean asignadas por la ley y las que le delegue el Concejo Municipal o el alcalde municipal, en el ámbito de sus respectivas competencias.

- **Asesoría jurídica**

El alcalde municipal designará un asesor jurídico, externo, que desempeñará la función de consejero en asuntos jurídicos y legales.

- **Funcionarios municipales**

No podrán ocupar los cargos de funcionarios (secretario municipal, tesorero municipal, registrador civil, auditor interno, gerente municipal, director financiero, juez de asuntos municipales y otros funcionarios) los parientes del alcalde y demás miembros de su corporación, incluidos dentro de los grados de ley ni los excluidos por otras leyes (artículos del 190 al 198 del Código Civil).

Tienen la calidad de funcionarios municipales los siguientes:

- *Secretario municipal.* El Concejo Municipal contará con un secretario quien, a su vez, lo será del alcalde. Para ser nombrado secretario se requiere ser guatemalteco de origen, ciudadano en ejercicio de sus derechos políticos y tener aptitud para optar al cargo, de conformidad con el reglamento municipal respectivo.
- *Registrador civil.* El Concejo Municipal nombrará al registrador civil de su municipio; en su ausencia, el secretario municipal ejercerá sus funciones. Para el nombramiento del cargo es necesario ser guatemalteco de origen y ciudadano en ejercicio de sus derechos políticos. En el desempeño del cargo, las funciones del registrador civil estarán normadas por lo que establece el Código Civil y el reglamento respectivo de cada municipio.
- *Auditor interno.* Las Municipalidades deberán contratar un auditor interno, quien deberá ser guatemalteco de origen, ciudadano en el ejercicio de sus derechos políticos, contador público y auditor colegiado

activo. Además de velar por la correcta ejecución presupuestaria, deberá implantar un sistema eficiente y ágil de seguimiento y ejecución presupuestaria, siendo responsable de sus actuaciones ante el Concejo Municipal. El auditor interno podrá ser contratado a tiempo completo o parcial; las Municipalidades podrán contratar, en forma asociativa, un auditor interno. Sus funciones serán normadas por el reglamento interno correspondiente.

- *Otros funcionarios.* Cuando las necesidades de modernización y volúmenes de trabajo lo exijan, a propuesta del alcalde el Concejo Municipal podrá autorizar la contratación de un gerente municipal, director financiero, juez de asuntos municipales u otros funcionarios que coadyuven al eficiente desempeño de las funciones técnicas y administrativas de las Municipalidades, cuyas atribuciones serán reguladas por los reglamentos respectivos.
- *Gerente municipal.* Con la finalidad que el alcalde municipal delegue algunas funciones administrativas que no son competencia de otros funcionarios, se crea la Gerencia Municipal, bajo la responsabilidad de un gerente municipal. Su principal función será planear, organizar y evaluar los programas y actividades que tienen relación directa con: a) la administración municipal, b) los servicios municipales a la comunidad, c) los servicios de educación y salud, d) las obras municipales, e) la cultura y el deporte, y f) las relaciones públicas.

4.7 Estructura organizativa

Área	Cargo del responsable	Funciones
Dirección Administrativa	Director	Organizar y dirigir las actividades relacionadas con la administración del personal, los servicios internos, las compras y la bodega general.
Departamento de Personal	Jefe	Dirigir y coordinar el reglamento interno de trabajo y las normativas relacionadas con el personal que trabaja para la Municipalidad.
Departamento de Servicios Generales	Jefe	Dirigir y coordinar los programas de servicios generales que demanda la administración municipal, tales como mantenimiento, organización y limpieza del palacio municipal, y el mantenimiento del equipo y suministros que demanda el personal.

Área	Cargo del responsable	Funciones
Departamento de Compras	Jefe	Dirigir y coordinar el cumplimiento de los procedimientos de compras de bienes y servicios que adquiere la administración municipal.
Departamento de Bodega General	Jefe	Dirigir y coordinar la bodega general.
Dirección de Servicios Municipales	Director	Organizar y dirigir los diversos servicios que la Municipalidad presta a los vecinos (sanidad y ornato, aguas y drenajes, mercados y comercio, regulación de transporte y servicios de recreación).
Departamento de Sanidad y Ornato	Jefe	Dirigir y coordinar los programas de sanidad, ornato y limpieza que se implementen en el municipio.
Sección de Cementerio	Jefe	Dirigir y coordinar el mantenimiento y desarrollo de programas de mejoras en los cementerios propiedad de la Municipalidad.
Sección de Limpieza	Jefe	Dirigir y coordinar los programas de limpieza y ornato en el municipio.
Sección de Ornato	Jefe	Dirigir y coordinar los programas de ornato en el municipio.
Sección de Control Sanitario	Jefe	Dirigir y coordinar los programas que velan por el cumplimiento y observancia de las normas de control sanitario de la producción, comercialización y consumo de alimentos y bebidas.
Rastro Municipal	Jefe	Dirigir y coordinar las normas de ordenamiento, desarrollo, ornato y seguridad del rastro municipal.
Relleno Sanitario	Jefe	Dirigir y coordinar las normas municipales para la conservación y mantenimiento del relleno sanitario municipal.
Departamento de Aguas y Drenajes	Jefe	Dirigir y coordinar los programas sobre los que se sustenta el servicio de agua y drenajes que se presta a la población.
Departamento de Mercados y Comercio	Jefe	Dirigir y coordinar los programas de administración de los mercados y el ordenamiento y cumplimiento de las normas del comercio que opera en el municipio.
Sección de Control de Comercios	Jefe	Dirigir y coordinar el cumplimiento de las normas por parte del comercio.

Área	Cargo del responsable	Funciones
Mercado	Jefe	Dirigir y coordinar las normas de ordenamiento, desarrollo, ornato y seguridad en el Mercado No. 1.
Departamento de Regulación y Transporte	Jefe	Dirigir y coordinar los planes de regulación del transporte de pasajeros y carga, y sus terminales locales.
Departamento de Servicios de Recreación	Jefe	Dirigir y coordinar los planes y programas de promoción y gestión de parques, jardines y lugares de recreación.
Dirección de Servicios de Educación y Salud	Director	Organizar y dirigir los programas de educación y salud de la Municipalidad.
Departamento de Gestión y Administración Educativa	Jefe	Dirigir y coordinar los programas de gestión de la educación preprimaria y primaria, así como de los programas de alfabetización.
Departamento de Gestión y Administración en Salud	Jefe	Dirigir y coordinar las farmacias municipales populares y los servicios de salud que la Municipalidad presta a la comunidad.
Dirección de Obras Municipales	Director	Organizar y dirigir la construcción de las diversas obras municipales, así como el mantenimiento de la infraestructura municipal y la organización del trabajo de la maquinaria a cargo de la Municipalidad.
Departamento de Construcción	Jefe	Dirigir y coordinar las obras que se encuentren a cargo de la Municipalidad.
Departamento de Mantenimiento de Infraestructura	Jefe	Dirigir y coordinar los programas de mantenimiento de la infraestructura a cargo de la Municipalidad.
Departamento de Maquinaria y Vehículos	Jefe	Dirigir y coordinar la disponibilidad y mantenimiento de la maquinaria y vehículos que son propiedad de la Municipalidad o que están en calidad de arrendamiento temporal.
Dirección de Cultura y Deportes	Director	Organizar y dirigir los programas y actividades relacionados con la cultura y el deporte del municipio. El director coordinará la participación de la Municipalidad en la Casa de la Cultura y organizará los apoyos a los esfuerzos culturales de ésta.

Área	Cargo del responsable	Funciones
Departamento de Deporte	Jefe	Dirigir y coordinar los programas que buscan estimular el deporte entre la población del municipio.
Departamento de Cultura	Jefe	Dirigir y coordinar los programas de cultura del municipio.
Sección de Bibliotecas Municipales	Jefe	Dirigir y coordinar el funcionamiento de las bibliotecas municipales.
Dirección de Relaciones Públicas	Director	Organizar y dirigir las actividades, programas y sistemas de información que la Municipalidad brinda a los vecinos.
Departamento de Ordenamiento Urbano	Jefe	Dirigir y coordinar los planes y programas de ordenamiento urbano y supervisar el buen uso de las licencias de construcción de obras, públicas o privadas, en la circunscripción del municipio.
Departamento de Medio Ambiente	Jefe	Organizar y dirigir los programas y actividades que conservan el medio ambiente en el municipio.
Departamento de Catastro	Jefe	Desarrollar los programas y controles para mantener actualizado el catastro municipal.
Departamento de Planificación	Jefe	Ejecutar las tareas relacionadas con la elaboración de perfiles, y estudios de preinversión y factibilidad de los proyectos.
Departamento de Estadística	Jefe	Mantener actualizadas las estadísticas socioeconómicas del municipio, incluyendo la información geográfica de ordenamiento territorial y de recursos naturales.
Departamento de Presupuesto	Jefe	Dirigir y coordinar la formulación y ejecución del presupuesto.
Departamento de Contabilidad Integrada	Jefe	Dirigir y coordinar la contabilidad integrada, la deuda municipal, la Tesorería y las recaudaciones.
Departamento de Recaudación	Jefe	Dirigir y coordinar el proceso de liquidación y recaudación de impuestos, arbitrios, tasas y contribuciones establecidos en las leyes, y mantener actualizado el registro de contribuyentes.

- *Juzgado de Asuntos Municipales.* El Concejo Municipal nombrará al juez de asuntos municipales conforme a los requisitos establecidos en el Código Municipal y el reglamento correspondiente. Únicamente el Concejo Municipal podrá removerlo de su cargo, mediando para ello causa justificada.
- *Policía Municipal.* El municipio tendrá, si lo estima conveniente y cuenta con los recursos necesarios, un cuerpo de Policía Municipal, el cual estará bajo las órdenes del alcalde. Se integrará conforme a sus necesidades, los requerimientos del servicio y los valores, principios, normas y tradiciones de las comunidades. En el ejercicio de sus funciones, la Policía Municipal observará las leyes de la República y velará por el cumplimiento de los acuerdos, reglamentos, ordenanzas y resoluciones emitidas por el Concejo Municipal y el alcalde, respetando los criterios básicos de las costumbres y tradiciones propias de las comunidades del municipio. Un reglamento normará su funcionamiento.
- *Dirección Municipal de Planificación.* Los artículos 95 y 96 del Código Municipal y sus reformas establecen la integración de la DMP y sus atribuciones.
- *Unidad de Administración Financiera Integrada Municipal.* Los artículos 97 y 98 del Código Municipal y sus reformas establecen su integración y atribuciones.





Módulo III

Finanzas municipales

Este módulo se propone desarrollar los conocimientos básicos que permitan conocer la estructura financiera de los gobiernos municipales, sobre la base de que la teoría de las finanzas públicas establece que la actividad financiera contempla dos funciones, una de ingresos y otra de gastos, siendo la primera una actividad de recaudación, arbitrios y tasas, y la segunda, un instrumento presupuestario, de gasto e inversión.

El módulo pretende trasladar los conocimientos necesarios para adentrarse en la naturaleza de la finanzas municipales, conocer, por ejemplo, en cuanto a los ingresos, que su naturaleza es primordialmente fiscal y de cobro por los servicios municipales, es decir, su objeto es la recaudación de los recursos que pagan las y los ciudadanos. En el componente de gastos se define la asignación de esos recursos a los gastos de funcionamiento e inversión que se plasman en los planes de corto, mediano y largo plazo de los gobiernos.

También se trata lo relativo a uno de los principales objetivos de la administración municipal: lograr una alta y transparente recaudación de recursos, arbitrios y tasas, y gastarlos e invertirlos de manera transparente y en la búsqueda del desarrollo integral del municipio.

Un elemento importante que aborda el módulo es la optimización del sistema financiero, es decir, alcanzar la eficiencia y la equidad. La eficiencia se refiere a la asignación de recursos para obtener todas las ventajas del in-

tercambio (maximización de beneficios al menor costo), y la equidad concierne a la justa distribución de los recursos entre todos los miembros de una sociedad.

Una de las principales características de la crisis financiera que afrontan las Municipalidades es la escasez de recursos para el eficiente funcionamiento del aparato administrativo y para la inversión sostenible en programas de desarrollo.

La estructura financiera sobre la que descansan las finanzas de los municipios no ha sido capaz de dar respuestas a la dimensión de los rezagos de desarrollo integral que ellos padecen y al incremento de las demandas de servicios y de infraestructura básica económica y social.

Se hace necesario impulsar, desde lo local, estrategias viables que permitan afrontar de forma inmediata la crisis financiera a la que se hace referencia.

La estrategia financiera no es por sí sola un plan de desarrollo, ya que no busca dar tratamiento al total de variables económicas y sociales que integran la problemática del desarrollo municipal, sino que, fundamentalmente, busca colocar a las Municipalidades en una situación que les permita ganar espacios y tiempo, y establecer situaciones favorables para el desempeño de sus funciones.



1. Marco legal de las finanzas municipales

El marco legal de las finanzas municipales se encuentra en el Código Municipal (Decreto No. 12-2002) y sus reformas, en su Título VI, Capítulos I, II, III y IV: endeudamiento municipal, asignación constitucional y presupuesto municipal. Este Código fue reformado por el Decreto No. 22-2010, fundamentalmente en su contenido financiero (ver el material incluido en el disco compacto anexo, en el apartado “Módulo I Leyes”).

2. Manual AFIM

La administración de finanzas incluye una serie de tareas vitales y necesarias para mantener un tesoro público municipal adecuado, así como la sostenibilidad municipal. Un gobierno local que no puede administrar sus finanzas adecuadamente, no podrá cumplir de manera sostenible con la calidad de servicios que requiere la ciudadanía, ni cumplir con sus obligaciones.

La importancia de las finanzas en el ámbito municipal es innegable. En este sentido, la Unidad de Administración Financiera Integrada Municipal (AFIM) debe enfocar sus esfuerzos en las siguientes áreas temáticas:

- **Contabilidad.** Una Municipalidad que carece de una buena contabilidad no puede generar información confiable ni para quienes toman decisiones, ni para quienes tienen la función de fiscalizar. El tener las cuentas claras es como tener la casa en orden, nos permite enfocarnos en el futuro con claridad y decisión.

- *Elaboración y ejecución del presupuesto municipal.* El presupuesto es una herramienta fundamental de los municipios que establece las fuentes de los recursos y el destino de éstos. Un sistema administrativo municipal moderno debe apoyar un presupuesto participativo, priorizado por la sociedad y, sobre todo, transparente, a partir del cual las autoridades ediles rindan cuentas.
- *Generación de ingresos locales.* Los gobiernos municipales deben tener una actitud más proactiva en cuanto a la generación de recursos propios y no simplemente depender de aquellos que son transferidos por el gobierno central. En este sentido, es importante fortalecer las administraciones tributarias locales y generar una mayor conciencia tributaria en la ciudadanía.
- *Adecuado manejo de la deuda.* La deuda municipal debe ser contraída sobre la base de una responsable y adecuada planificación.

El objetivo de trabajar en las mencionadas áreas permitirá contar con municipios más fuertes, solventes, con adecuados niveles de liquidez y con controles internos que minimicen la posibilidad de manejos discrecionales. Todas éstas son condiciones básicas, aunque no suficientes, para el fortalecimiento municipal, sin el cual no se puede lograr el anhelado desarrollo de la población. El lograr una administración eficiente y transparente, que haga un uso adecuado de los escasos recursos disponibles y que explique el uso de los mismos a la ciudadanía, son también aspectos necesarios para fortalecer la institucionalidad municipal. La asistencia que brindará la Unidad AFIM en la administración de las finanzas fortalecerá la capacidad de los municipios de servir, mantener y continuar mejorando los servicios que ofrecen a sus ciudadanos, apoyando de esta manera el desempeño y la credibilidad de los gobiernos locales. Otro resultado esperado de la AFIM es la generación de una mayor capacidad local, con recurso humano formado para asumir nuevos retos y orientado hacia una administración eficiente y transparente. Para que esta asistencia sea efectiva y que se institucionalicen sus resultados, la Unidad AFIM trabajará intensivamente con los municipios y la mancomunidad en por lo menos dos ciclos presupuestarios, e impartirá las capacitaciones con servicios de asesoría a lo largo de los cuatro próximos años. Al concluir la asistencia, los participantes deberán haber mejorado su capacidad de generar ingresos propios mediante un incremento en las recaudaciones y el uso de un catastro simplificado; deberán tener un proceso presupuestario claro y transparente; y, sobre todo, deberán estar en mejores condiciones para servir a la ciudadanía, que es a quien se deben principalmente las Municipalidades.

En el inciso 3 se hace un breve enfoque sobre los retos que representa para las municipalidades el proceso de descentralización, y desarrolla los principios de la administración municipal para proveer servicios públicos, y las competencias de la Unidad AFIM y la estructura organizativa que recomienda el Manual AFIM (MAFIM).

2.1 La responsabilidad de la administración municipal

Para la administración municipal, proveer servicios públicos es el fin mismo del gobierno local, es su razón de ser, la tarea más noble. Además, así lo establece el Código Municipal, que señala como competencias municipales: el abastecimiento domiciliario de agua potable debidamente clorada, alcantarillado, alumbrado público, mercados, rastros, administración de cementerios, tratamiento y disposición de desechos sólidos, limpieza y ornato, construcción y mantenimiento de caminos, pavimentación de las vías públicas urbanas, regulación del transporte, autorización de licencias de construcción, velar por el cumplimiento y observancia de las normas de control sanitario de producción, comercialización y consumo de alimentos y bebidas, gestión de la educación preprimaria y primaria, así como de los programas de alfabetización y educación bilingüe, entre otros.

Es tan importante esta “misión” que el servicio debe realizarlo la propia Municipalidad, desde su concepción, construcción y prestación de servicios, hasta su organización y administración. El lema es: *los servicios públicos son exclusiva responsabilidad de las instituciones públicas*.

Las administraciones municipales —como dispensadoras soberanas de bienes y riqueza en el municipio— incluso deben priorizar sus “gastos” y esforzarse por proporcionar la mayor cantidad de servicios, hasta donde se pueda.

La administración municipal tiene la función de distribuir sus recursos de manera que lleguen a la mayor cantidad de pobladores, que cubran la mayor cantidad de necesidades y evitar la corrupción.

Nada es más importante que aprobar el presupuesto anual, destinar partidas, apuntalar obras, satisfacer demandas, cumplir compromisos y promesas. Para ello, se asegurará que los sectores más exigentes queden conformes y satisfechos con sus pequeñas y urgentes demandas, ya que de lo contrario perderá apoyo popular y legitimidad.

2.2 Administración Financiera Integrada Municipal (AFIM)

El Código Municipal, en la parte de los considerandos, establece: *Que la Constitución Política de la República reconoce y establece el nivel de Gobierno Municipal, con autoridades electas directa y popularmente, lo que implica el régimen autónomo de su administración, como expresión fundamental del poder local, y que la administración pública será descentralizada, lo que hace necesario dar una mejor definición y organización al régimen municipal respaldando la autonomía que la Carta Magna consagra, para que en el marco de ésta se promueva su desarrollo integral y el cumplimiento de sus fines (...) Que el proceso de modernización y descentralización del Estado guatemalteco desarrolla una nueva visión de administración que interpreta el contenido del Acuerdo de Paz Firme y Duradera en cuanto a su compromiso de emitir una legislación municipal adecuada a la realidad de la nación guatemalteca (...).*

2.3 Creación de la Unidad AFIM

Para los efectos de integrar a las Municipalidades en el proceso de administración y consolidación financiera del sector público, el artículo 97 del Código Municipal establece que éstas deberán incorporar a su estructura administrativa una Unidad AFIM, que será responsable de dicho proceso y deberá estar operando en todas las Municipalidades antes del año 2006. Esta Unidad estará a cargo de un director o jefe, que será nombrado por el Concejo Municipal de una terna propuesta por el alcalde; dicho nivel jerárquico dependerá de la complejidad de la organización municipal de que trate. En aquellos casos en que la situación municipal no permita la creación de esta Unidad, las funciones las ejercerá el tesorero municipal.

2.4 Competencias y funciones de la Unidad AFIM

Los artículos 97 y 98 del Código Municipal establecen la integración, competencias y funciones de la AFIM.

2.5 Normativas del Ministerio de Finanzas Públicas

Con fecha 15 de abril de 2005, el Ministerio de Finanzas Públicas a través del Proyecto Sistema Integrado de Administración Financiera y Control (SIAF–SAG) informó a los gobiernos municipales del país lo siguiente:

1. Que recientemente la Contraloría General de Cuentas emitió el memorando-circular No. A-17-2005, por medio del cual se les informa a los señores alcaldes y Corporaciones Municipales de la República que los sistemas SICOIN-WEB, SIAF-MUNI y SIAFITO-MUNI son los únicos reconocidos y aprobados para el registro y control de las operaciones presupuestarias municipales y, por ende, para la rendición de cuentas.
2. Las Municipalidades que han desarrollado otros sistemas automatizados para el registro y control de sus operaciones presupuestarias de ingresos y egresos, activos, pasivos y de sus empresas, tienen un plazo no mayor de diez días hábiles a partir de la emisión del referido memorando para solicitar al Proyecto SIAF-SAG, con copia a la Contraloría General de Cuentas, la asesoría correspondiente para la implementación y cambio de dichos sistemas por el SICOIN-WEB, SIAF-MUNI y/o SIAFITO-MUNI.
3. El referido memorando-circular hace mención del Acuerdo Interno A-22-2004 de la Contraloría General de Cuentas, en el que se establece como política de control gubernamental la práctica de auditorías enfocadas a evaluar los resultados de la administración (calidad de los productos y servicios) adquiridos o generados con el presupuesto del erario nacional; en consecuencia, los auditores gubernamentales evaluarán la organización y funcionamiento de la Unidad AFIM y las Unidades de Auditoría Interna Municipal (UDAIM), como parte de las auditorías.
4. La falta de apoyo, retraso o inobservancia de las disposiciones emitidas será considerada incumplimiento de las normas y leyes vigentes, situación que dará lugar a la aplicación de las sanciones económicas que correspondan conforme al artículo 39 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, Decreto Número 31-2002 del Congreso de la República.

2.6 Objetivos para el corto plazo

Objetivo general

Integrar las Municipalidades al proceso de administración y consolidación financiera del sector público.

Objetivos específicos

1. Elaborar, en coordinación con la programación y formulación del presupuesto, la programación de la ejecución presupuestaria; y con los responsables de cada programa, la evaluación de la gestión presupuestaria.

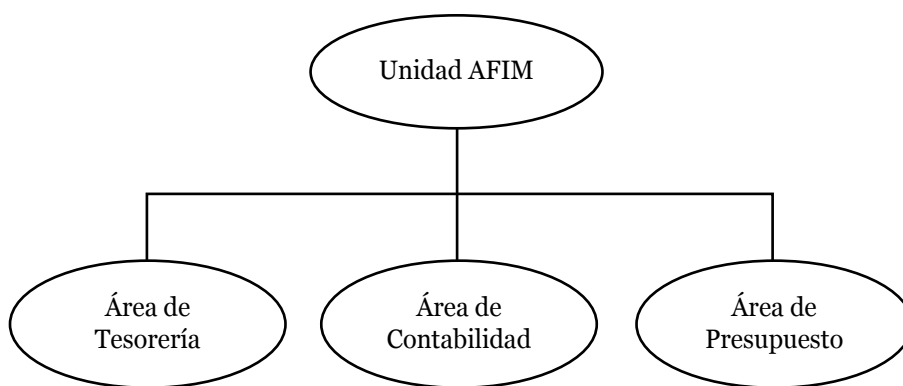
2. Administrar la gestión financiera del presupuesto, la contabilidad integrada, la deuda municipal, la tesorería y las recaudaciones conforme a los lineamientos y metodologías que establezca el Ministerio de Finanzas Públicas.
3. Registrar las diversas etapas de la ejecución presupuestaria del ingreso y gasto, así como el seguimiento de la ejecución física.
4. Mantener una adecuada coordinación con los entes rectores de los sistemas de administración financiera y aplicar las normas y procedimientos que emanen de éstos.
5. Dirigir y administrar todo el proceso de liquidación y recaudación de impuestos, arbitrios, tasas y contribuciones establecidos en las leyes.
6. Elaborar y mantener actualizado el registro de contribuyentes en coordinación con el Catastro Municipal.
7. Administrar la deuda pública municipal.
8. Administrar la cuenta caja única.
9. Elaborar y presentar la información financiera que por ley le corresponde.

Se identifica como *meta principal* que, en apego a lo que establece el Código Municipal, se encuentre funcionando en las Municipalidades la AFIM.

2.7 Estructura organizativa¹

Para que las funciones de las Unidades AFIM alcancen un nivel operativo sistemático y funcional que se traduzca en el fortalecimiento del control interno de los procesos administrativos y financieros en coordinación con el aprovechamiento racional de los recursos, y para obtener resultados e información confiable y oportuna, se deben organizar de la siguiente manera:

¹ Los componentes de este apartado fueron tomados del Manual de Administración Financiera Integrada Municipal (MAFIM), del Sistema Integrado de Administración Financiera y Control (SAIF-SAG).



Nota: en función del tamaño de la Municipalidad se puede asignar una o varias funciones a una misma persona, cuidando que el mismo que registra no sea el que aprueba o resguarda; para estos extremos el jefe o director de la AFIM deberá supervisar de forma continua las actividades que se desarrollan, para cumplir con los principios de control interno.

Funciones básicas

Las funciones generales de la Unidad AFIM, de conformidad con el Código Municipal y de acuerdo con la modernización financiera municipal, son:

- Planificar, organizar, administrar, supervisar y evaluar todas las operaciones presupuestarias, contables y financieras de las áreas de presupuesto, contabilidad y tesorería de la Municipalidad, y coordinar con las demás unidades de la organización municipal lo relativo a la información que deberá registrarse en el sistema.
- Elaborar, en coordinación con la DMP, el anteproyecto de presupuesto municipal y la programación de la ejecución presupuestaria; y con los responsables de cada programa, la evaluación de la gestión presupuestaria.
- Asistir al alcalde municipal para que, asesorado por las Comisión de Finanzas y Probidad y funcionarios municipales, y con sujeción a las norma presupuestarias contenidas en la Constitución Política de la República de Guatemala, el Código Municipal y la Ley Orgánica del Presupuesto, formule el proyecto de presupuesto en concordancia con las políticas públicas vigentes, y que en la primer semana del mes de octubre de cada año lo someta a consideración del Concejo Municipal, de conformidad con lo establecido en el artículo 131 del Código Municipal.
- Administrar la gestión financiera del presupuesto, la contabilidad integrada, la deuda municipal, la tesorería y las recaudaciones, de con-

formidad con el sistema financiero y los lineamientos del Ministerio de Finanzas Públicas como órgano rector del sistema.

- Asesorar al alcalde y al Concejo Municipal en materia de administración financiera.
- Mantener una adecuada coordinación con los entes rectores de los sistemas de administración financiera y aplicar las normas y procedimientos que emanen de éstos.
- Dirigir y administrar todo el proceso de liquidación y recaudación de impuestos, arbitrios, tasas y contribuciones establecidos en las leyes.
- Elaborar y mantener actualizado el registro de contribuyentes en coordinación con el Catastro Municipal.
- Informar al alcalde y a la DMP sobre los cambios de los objetos y sujetos de la tributación.
- Administrar la cuenta única con base en los instrumentos gerenciales de la Cuenta Única del Tesoro Municipal y los flujos de caja y programación.
- Presentar la información financiera que por ley le corresponde.
- Coordinar con el Ministerio de Finanzas Públicas, el Instituto de Fomento Municipal (INFOM) y la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM), los planes de capacitación correspondientes para la aplicación del Código Municipal, leyes conexas y lo relacionado con el Sistema Integrado de Administración Financiera Municipal.
- Elaborar las propuestas de la política financiera y someterlas a consideración del alcalde y éste, a su vez, al Concejo Municipal.
- Cumplir y velar por el cumplimiento de las políticas y normas dictadas por el Concejo Municipal.
- Proponer normas complementarias, tal como indica el Código Municipal, para mayor efectividad en la AFIM.
- Dirigir, coordinar y ejercer el control previo en las labores de registro de la ejecución del presupuesto en las etapas del compromiso devengado y pagado en la ejecución de los gastos. Así también, del devengado y percibido en la ejecución de los ingresos, de acuerdo con lo establecido en las normas y procedimientos vigentes.
- Analizar y enviar para consideración del alcalde y el Concejo Municipal, los estados financieros que permitan conocer y evaluar la política financiera, y la gestión presupuestaria, de caja y patrimonial.

- Proponer las modificaciones presupuestarias que, conforme al Código Municipal, le corresponde aprobar al Concejo Municipal.
- Establecer normas para el manejo y control de los fondos rotativos y, en casos necesarios, de cajas chicas.
- Preparar y presentar al Concejo Municipal los informes de la gestión física y financiera del presupuesto que faciliten la toma de decisiones, y luego su envío al INFOM, al Ministerio de Finanzas Públicas y a la Contraloría General de Cuentas según los procedimientos que se establezcan.
- Supervisar, controlar y apoyar la gestión administrativo-financiera de las diferentes dependencias municipales.
- Preparar la información correspondiente para que el alcalde presente al Concejo Municipal, para su aprobación, las solicitudes de endeudamiento y financiamiento mediante donaciones.
- Revisar la programación de los ingresos y egresos de la Municipalidad, presentes y futuros, a fin de asegurar que existe la capacidad de pago para obtener y asegurar el pago del endeudamiento.
- Examinar que existen los programas o proyectos priorizados y con los estudios técnicos y financieros adecuados, para financiarlos con endeudamiento o mediante donaciones.
- Asesorar al alcalde y al Concejo Municipal en materia de endeudamiento y donaciones.
- Participar en la gestión y negociación de las operaciones de endeudamiento y donaciones, de manera que se logren las mejores condiciones posibles para los objetivos de la Municipalidad.
- Programar el endeudamiento y el pago del servicio de la deuda, y presentarlo para su incorporación en la formulación del presupuesto anual, en cada ejercicio municipal, el cual será aprobado por el Concejo Municipal.
- Asesorar en lo relativo a las negociaciones y contrataciones de préstamos de acuerdo con la legislación vigente, en especial la Constitución Política de la República de Guatemala, el Código Municipal y la Ley Orgánica del Presupuesto y su reglamento.
- Administrar la deuda pública municipal.

a. Área de Informática

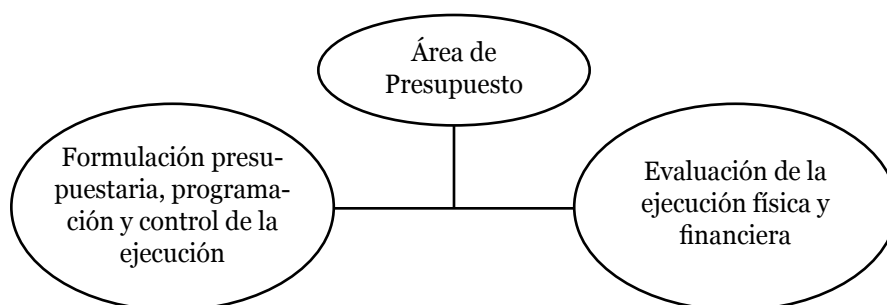
Esta área debe ser creada para la ayuda y soporte técnico informático de las Unidades AFIM. Las funciones básicas a desarrollar para el logro y cumplimiento de las metas y objetivos trazados son:

- Planificar, dirigir, coordinar y controlar las labores de desarrollo de sistemas de información complementarios al Sistema Integrado de Administración Financiera Municipal, así como la utilización y mantenimiento de los recursos de computación y comunicación.
- Mantener comunicación con los entes rectores encargados del mantenimiento y actualización del Sistema Integrado de Administración Financiera Municipal.
- Diseñar, mantener y actualizar los procesos computarizados que requieran las áreas de presupuesto, contabilidad y tesorería, en el marco del Sistema Integrado de Administración Financiera Municipal, operando en la Municipalidad.
- Aprobar y someter a consideración del jefe de la Unidad AFIM la adquisición de equipos de computación.
- Planificar y programar el crecimiento de la configuración existente.
- Analizar y rendir informe sobre los requerimientos de nuevas aplicaciones planteadas por los usuarios de la AFIM.
- Evaluar la utilización de los equipos de computación y comunicación.
- Planificar y controlar las operaciones de explotación de los equipos de computación y comunicación para conseguir resultados adecuados en calidad, plazo y costo a partir de los recursos de personal y equipo existentes.
- Dirigir los procesos y operaciones de explotación de los equipos.
- Programar el mantenimiento preventivo y correctivo del equipo, así como sus condiciones de seguridad.
- Aceptar, desde el punto de vista operativo, la recepción de nuevas aplicaciones.
- Elaborar manuales técnicos y de usuarios de las diferentes aplicaciones del sistema.
- Asistir a los usuarios del sistema.

- Velar por el buen funcionamiento de los equipos de cómputo y de comunicación asignados a la Unidad AFIM, e informar sobre su utilización y rendimiento.
- Hacer un respaldo diario de la información procesada en el sistema.
- Definir conjuntamente con las áreas del Sistema Integrado de Administración Financiera Municipal, los roles de usuarios de acceso al sistema computarizado.
- Participar en las operaciones de cierre presupuestario y contable.

b. Área de Presupuesto

Para el cumplimiento de sus objetivos, el Área de Presupuesto se organizará de la siguiente manera:



Nota: en función del tamaño de la Municipalidad se puede asignar una o varias funciones a una misma persona, cuidando que el mismo que registra no sea el que aprueba o resguarda; para estos extremos el jefe o director de la AFIM deberá supervisar de forma continua las actividades que se desarrollan, para cumplir con los principios de control interno.

Funciones básicas

Las funciones básicas que se deben desarrollar para el logro y cumplimiento de las metas y objetivos trazados son las siguientes:

- Diseñar, mantener y actualizar los reglamentos, instructivos y procedimientos internos que permitan mejorar la técnica presupuestaria, en las fases de formulación, programación, ejecución, evaluación y liquidación del presupuesto municipal.

- Evaluar el grado de aplicación de las normas, sistemas y procedimientos para la elaboración del anteproyecto de presupuesto, la programación de la ejecución, el procesamiento contable, la ejecución de los pagos y la coherencia de las salidas y/o reportes del Sistema Integrado de Administración Financiera Municipal.
- Participar en la elaboración de la política presupuestaria, así como en la formulación de la política financiera que proponga la Unidad AFIM a las autoridades municipales.
- Elaborar las propuestas de niveles de gastos, de acuerdo con la política presupuestaria específica aprobada por la Municipalidad.
- Elaborar, de acuerdo con la política de ingresos establecida en la política presupuestaria previa, las diferentes opciones de ingresos, a fin de someterlas a consideración del jefe de la AFIM.
- Asesorar a las dependencias municipales en la elaboración de sus anteproyectos de presupuesto.
- Elaborar, en coordinación con la DMP, el anteproyecto de presupuesto municipal y la programación de la ejecución presupuestaria; y con los responsables de cada programa, la evaluación de la gestión presupuestaria.
- Analizar y ajustar en conjunto con el jefe de la AFIM, y de acuerdo con la política presupuestaria previa, los anteproyectos de presupuesto enviados por las dependencias municipales.
- Realizar la apertura del presupuesto aprobado por el Concejo Municipal.
- Proponer las normas técnicas complementarias a las establecidas en el Código Municipal para la formulación, programación de la ejecución, transferencias presupuestarias, evaluación y liquidación del presupuesto de la Municipalidad.
- Aprobar, conjuntamente con el Área de Tesorería, la programación de la ejecución financiera del presupuesto.
- Analizar, registrar, validar y someter a consideración del jefe de la AFIM las solicitudes de modificaciones presupuestarias presentadas por las dependencias.
- Incorporar al sistema las solicitudes de modificaciones al presupuesto.
- Supervisar, controlar y apoyar la gestión presupuestaria de las dependencias de la Municipalidad.

- Evaluar la ejecución del presupuesto, aplicando las normas y criterios establecidos en el Código Municipal, la Ley Orgánica de Presupuesto y las normas internas de la Municipalidad.
- Analizar periódicamente y someter a consideración del jefe de la AFIM los informes recibidos de la ejecución del presupuesto de gastos y de realizaciones físicas, así como verificar si los programas se están cumpliendo como fueron formulados, las causas de las desviaciones si las hubiera, y proponer las medidas correctivas necesarias.
- Elaborar y someter a consideración de las autoridades municipales la información periódica sobre la ejecución de ingresos.
- Llevar estadísticas de los proyectos que se ejecutan en más de un período presupuestario, a fin de asegurar su financiamiento en los respectivos presupuestos.

Formulación presupuestaria, programación y control de la ejecución

Las funciones básicas que se deben desarrollar para el logro y cumplimiento de las metas y objetivos trazados son las siguientes:

- Analizar y someter a consideración del jefe del Área de Presupuesto la definición, clasificación y denominación de las categorías programáticas.
- Solicitar a las dependencias de la Municipalidad información sobre estimaciones y recaudaciones de ingresos.
- Orientar a las dependencias en el uso de los formularios e instructivos para la recolección de información sobre estimaciones y recaudación de ingresos.
- Elaborar, de acuerdo con la política de ingresos establecida en la política presupuestaria previa, las diferentes opciones de ingresos, a fin de someterlas a consideración del jefe del Área de Presupuesto.
- Realizar estudios sobre las diferentes fuentes de ingreso.
- Elaborar las propuestas de niveles de gastos, de acuerdo con la política presupuestaria específica aprobada por la Municipalidad.
- Asesorar a las dependencias en la elaboración de sus anteproyectos de presupuesto.

- Analizar y ajustar los anteproyectos de presupuesto enviados por las dependencias municipales.
- Asistir al jefe de la AFIM en preparar el proyecto de presupuesto anual, exposición de motivos y demás documentos, para someterlos a consideración del Concejo Municipal, de conformidad a lo establecido en el artículo 131 del Código Municipal.
- Registrar en el sistema el presupuesto aprobado por el Concejo Municipal.
- Analizar la información de programación física y financiera del presupuesto enviada por las dependencias municipales.
- Someter a consideración del jefe inmediato las solicitudes de modificaciones presupuestarias presentadas por las dependencias.
- Incorporar al sistema las solicitudes de modificaciones al presupuesto y su aprobación.
- Enviar al jefe de la Unidad AFIM, por intermedio de su jefe inmediato, la ejecución física y financiera, e información periódica de las modificaciones presupuestarias aprobadas.

Evaluación física y financiera

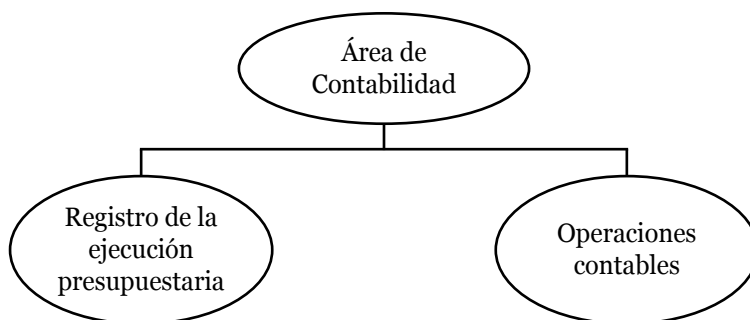
Las funciones básicas que se deben desarrollar para el logro y cumplimiento de las metas y objetivos trazados son:

- Orientar a las dependencias de la Municipalidad en el uso de los formularios e instructivos para el envío de la información sobre resultados periódicos de la ejecución física y financiera del presupuesto.
- Elaborar y someter a consideración del jefe de la AFIM la información periódica sobre la ejecución de ingresos, esto por intermedio del responsable del Área de Presupuesto.
- Analizar periódicamente y someter a consideración del jefe del Área de Presupuesto los informes recibidos de la ejecución del presupuesto de gastos y de realizaciones físicas, así como verificar si los programas se están cumpliendo como fueron formulados, las causas de las desviaciones si las hubiera, y proponer las medidas correctivas necesarias.
- Llevar estadísticas de los proyectos que se ejecutan en más de un período presupuestario, a fin de asegurar su financiamiento en los respectivos presupuestos.

- Destacar, en forma eventual, a funcionarios de la AFIM y a las distintas dependencias de la Municipalidad, para constatar la veracidad del cumplimiento de la ejecución de aquellos programas de interés prioritario.

c. Área de Contabilidad

Para el cumplimiento de sus objetivos, la estructura organizativa del Área de Contabilidad será la siguiente:



Nota: en función del tamaño de la Municipalidad se puede asignar una o varias funciones a una misma persona, cuidando que el mismo que registra no sea el que aprueba o resguarda; para estos extremos el jefe o director de la AFIM deberá supervisar de forma continua las actividades que se desarrollan, para cumplir con los principios de control interno.

Para el logro y cumplimiento de las metas y objetivos trazados, las funciones básicas de esta área son:

- Administrar la gestión financiera del registro de la ejecución, de conformidad con el sistema financiero y los lineamientos emitidos por la Dirección de Contabilidad del Estado del Ministerio de Finanzas Públicas como órgano rector de la contabilidad integrada gubernamental.
- Participar en la formulación de la política financiera que elabore la Unidad AFIM.
- Aplicar la metodología contable y la periodicidad, estructura y características de los estados contables financieros a producir por la Municipalidad, conforme a su naturaleza jurídica, características operativas y requerimientos de información, y de acuerdo con las normas de contabilidad integrada gubernamental.

- Aplicar el Plan de Cuentas y los clasificadores contables establecidos por la Dirección de Contabilidad del Estado, adecuados a la naturaleza jurídica, características operativas y requerimientos de información de la Municipalidad.
- Dirigir, coordinar y controlar las labores de registro, validación y aprobación en el sistema para la ejecución presupuestaria de gastos e ingresos.
- Dirigir, coordinar y controlar las labores de registro, validación y aprobación en el sistema de las operaciones de origen extrapresupuestario.
- Efectuar los análisis necesarios de los estados financieros y producir informes para la toma de decisiones del Concejo Municipal y la Contraloría General de Cuentas.
- Administrar el sistema contable con el fin de conocer en tiempo real la gestión presupuestaria, de caja y patrimonial, así como los resultados operativo, económico y financiero de la Municipalidad.
- Mantener actualizado el registro integrado de los bienes durables de la Municipalidad.
- Coordinar el envío mensual del “Informe de rendición de ingresos y egresos” a la Contraloría General de Cuentas.
- Administrar el archivo de documentación financiera de la Municipalidad.
- Participar en las operaciones de cierre presupuestario y contable.
- Analizar e interpretar los reportes y estados financieros para brindar información a nivel gerencial para la toma de decisiones.
- Velar por la integridad de la información financiera registrada en el sistema, oportunidad de los registros y la razón habilidad de las cifras presentadas.

Registro de la ejecución presupuestaria

Las funciones básicas que se deben desarrollar para el logro y cumplimiento de las metas y objetivos trazados son las siguientes:

- Orientar a las dependencias de la Municipalidad en el uso de los formularios a enviar como documentación de respaldo para el registro de la ejecución presupuestaria de gastos e ingresos en el sistema.

- Analizar la documentación de respaldo previo al registro de las diferentes etapas del gasto en el sistema.
- Registrar, validar y aprobar en el sistema la ejecución presupuestaria de gastos.
- Participar en las operaciones de cierre presupuestario y contable.

Operaciones contables

Las funciones básicas que se deben desarrollar para el logro y cumplimiento de las metas y objetivos trazados son las siguientes:

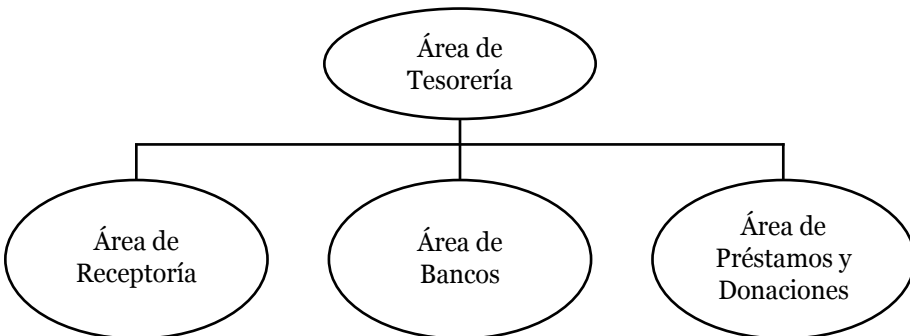
- Aplicar el Plan de Cuentas establecido por la Dirección de Contabilidad del Estado del Ministerio de Finanzas Públicas, de acuerdo con la naturaleza jurídica, características operativas y requerimientos de información de la Municipalidad.
- Adoptar los clasificadores contables establecidos por la Dirección de Contabilidad del Estado del Ministerio de Finanzas Públicas, en función de la naturaleza jurídica, características operativas y requerimientos de información de la Municipalidad.
- Analizar la documentación de respaldo previo al registro, validación y aprobación en el sistema de las operaciones de origen extrapresupuestario.
- Llevar la contabilidad patrimonial de la Municipalidad, procesada en el sistema.
- Producir en el sistema información relativa a los estados financieros para la toma de decisiones y su envío a la Contraloría General de Cuentas.
- Realizar la conciliación bancaria en el sistema.
- Participar en las operaciones de cierre presupuestario y contable.
- Revisar y actualizar los criterios de contabilización y requerimientos de información para la toma de decisiones.
- Mantener actualizada la información referente a la deuda municipal.
- Obtener del sistema la información correspondiente a los estados financieros de la ejecución de los presupuestos de gastos e ingresos, balances generales y demás salidas y estados de información que se produzcan

por el sistema, lo que incluye el “Informe de rendición de ingresos y egresos” que debe enviar mensualmente a la Contraloría General de Cuentas.

- Analizar la información contable, presupuestaria y de tesorería obtenida del sistema computarizado.
- Detectar mensualmente las inconsistencias en la ejecución presupuestaria de gastos e ingresos y darles seguimiento para su regularización, la consistencia de las modificaciones presupuestarias ingresadas al sistema y la comprobación de la coherencia de los estados contables y económico-financieros de la Municipalidad.
- Analizar, conjuntamente con las demás unidades del Área Contable, los ajustes a realizar a la información ingresada al sistema cuando sea necesario, para lograr un adecuado registro de las operaciones que afectan la situación económico-financiera de la Municipalidad.
- Presentar información periódica que permita conocer la gestión presupuestaria, patrimonial y de tesorería de la Municipalidad.

d. Área de Tesorería

Para el cumplimiento de sus objetivos, la estructura organizativa del Área de Tesorería será de la siguiente manera:



Nota: en función del tamaño de la Municipalidad se puede asignar una o varias funciones a una misma persona, cuidando que el mismo que registra no sea el que aprueba o resguarda; para estos extremos el jefe o director de la AFIM deberá supervisar de forma continua las actividades que se desarrollan, para cumplir con los principios de control interno.

Funciones básicas

Las funciones básicas que se deben desarrollar para el logro y cumplimiento de las metas y objetivos trazados son las siguientes:

- Diseñar, mantener y actualizar las normas, procedimientos e instructivos que regulan el funcionamiento del Área de Tesorería, de acuerdo con las normas establecidas por la entidad rectora y los procedimientos del Sistema Integrado de Administración Financiera Municipal.
- Realizar estudios y proponer normas tendientes a optimizar la liquidez mediante el sistema de cuenta única.
- Diseñar, mantener y actualizar los reglamentos, instructivos y procedimientos en las fases de programación y control de los flujos financieros de la Municipalidad.
- Participar en la formulación de la política financiera que elabore la Unidad AFIM.
- Cumplir y velar por el cumplimiento de las políticas y normas dictadas por el Concejo Municipal.
- Elaborar, junto con el Área de Presupuesto, la programación de la ejecución presupuestaria y programar el flujo de fondos de la Municipalidad.
- Aprobar y someter a consideración del jefe de la Unidad AFIM el programa mensual de caja elaborado por el Área de Programación y Ejecución de Pagos.
- Administrar el sistema de caja única de la Municipalidad.
- Emitir opinión previa sobre las inversiones temporales de fondos que realice la Municipalidad.
- Administrar la deuda municipal a través del registro de los préstamos y/o donaciones —tanto los nuevos como los que se encuentren vigentes o que se hayan finalizado en el mismo período fiscal vigente—, realizando las ampliaciones del presupuesto, tanto en ingresos como en egresos, programando la recepción de los desembolsos y las amortizaciones.
- Proveer información en tiempo real del movimiento efectivo de fondos para la toma de decisiones.
- Las atribuciones del tesorero que asigna el artículo 87 del Código Municipal.

Área de Receptoría

Sus funciones básicas son las siguientes:

- Recaudar los diferentes ingresos que percibe la Municipalidad en concepto de arbitrios, tasas, contribuciones por mejoras, aportes y otros.
- Extender a los contribuyentes los comprobantes o, en su caso, recibos y/o facturas correspondientes autorizados y señalados por la Contraloría General de Cuentas y demás entidades, por las sumas que de ellos se perciba.
- Ejercer los controles necesarios para depositar diariamente en el sistema bancario los recursos financieros percibidos por diferentes conceptos.
- Trasladar al Área de Contabilidad la documentación de soporte de los ingresos percibidos que permita elaborar las operaciones contables correspondientes.
- Llevar el control de los recibos y/o facturas correspondientes autorizados por las dependencias de fiscalización y de recaudación.

Área de Programación y Ejecución de Pagos

Sus funciones básicas son:

- Planificar, dirigir, coordinar y controlar las labores del servicio de tesorería.
- Verificar la información de los expedientes devengados de origen presupuestario y los pendientes de pago extrapresupuestario.
- Recibir los expedientes de devengados de origen presupuestario y los pendientes de pago extrapresupuestario, y pagarlos de acuerdo con su naturaleza y monto.
- Administrar el sistema de caja única del Tesoro Municipal.
- Proveer información en tiempo real del movimiento efectivo de fondos.
- Administrar el Fondo Rotativo y, en casos necesarios, la caja chica de la Municipalidad, y establecer normas para el manejo y control de los fondos rotativos de las unidades ejecutoras.
- Tomar acciones en la ejecución de los embargos, mandatos judiciales o poderes.

- Controlar una mejor utilización de los saldos efectivos de las diferentes cuentas bancarias.
- Autorizar la apertura de cuentas bancarias, cuando fuere necesario, para el manejo de fondos rotativos por parte de las dependencias municipales.
- Proporcionar información sobre los saldos diarios de caja.
- Archivar la documentación de respaldo relacionada con la apertura, mantenimiento, actualización y cierre de cuentas bancarias.

Área de Préstamos y Donaciones

Sus funciones básicas son:

- Mantener los registros de la administración de la deuda municipal.
- Asesorar al alcalde y al Concejo Municipal en materia de endeudamiento y donaciones.
- Participar en la gestión y negociación de las operaciones de endeudamiento y donaciones, para lograr las mejores condiciones para los objetivos de la Municipalidad.
- Programar el endeudamiento y pago de la deuda, y presentarlo para su incorporación en la formulación del presupuesto anual, en cada ejercicio fiscal, que será aprobado por el Concejo Municipal.
- Participar en las negociaciones y contrataciones de préstamos de acuerdo con la legislación vigente, en especial la Constitución Política de la República, el Código Municipal y la Ley Orgánica del Presupuesto y su reglamento.
- Una vez contratado el financiamiento, ingresarlo al módulo de endeudamiento municipal y donaciones del Sistema Integrado de Administración Financiera Municipal.
- Llevar el registro actualizado de los desembolsos de la deuda municipal y donaciones, e iniciar los trámites administrativos para el pago de los servicios de la deuda.
- Preparar mensualmente la información sobre la deuda de la Municipalidad, que ésta deberá remitir a la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Finanzas Públicas, de acuerdo con el sistema y lo dispuesto en el artículo 115 del Código Municipal, enviando copia de dicha información al INFOM.

ANEXO

Proyecto de acuerdo del Concejo Municipal para la creación de la AFIM

CONSIDERANDO:

Que el proceso de modernización del sistema administrativo y financiero del sector público no financiero de Guatemala, que incluye a las Municipalidades del país, que está impulsando el Ministerio de Finanzas Públicas como ente rector del Sistema Financiero y contenido en el Código Municipal, Decreto No. 122002, artículo 98, literal b).

CONSIDERANDO:

Que el desarrollo de dicho proceso conlleva cambios y readecuaciones de la estructura organizacional de la Municipalidad, que permita hacer más eficiente y eficaz el proceso de gestión administrativa y financiera municipal;

POR TANTO:

Este Concejo Municipal, con base a lo preceptuado en los artículos 253 literal c), de la Constitución Política de la Republica de Guatemala, 35 literales i), j), y k), 97 y 98, del Decreto número 12-2002 del Congreso de la República, “Código Municipal” que establece, que para efectos de integrar a las Municipalidades en el proceso y consolidación financiera del sector público, las Municipalidades del país deberán incorporar a su estructura administrativa una Unidad de Administración Financiera Integrada Municipal (AFIM), la cual será responsable de dicho proceso;

ACUERDA:

PRIMERO: CREACIÓN Y OBJETO. Se crea la Unidad de Administración Financiera Integrada Municipal (AFIM) de esta Municipalidad, la que tendrá entre otras funciones, la de velar por realizar la programación, organización, coordinación, ejecución y control de la captación y uso de los recursos públicos bajo los principios de legalidad, economía, eficiencia y equidad, con el propósito de cumplir con los programas y proyectos de conformidad con las políticas de la Municipalidad.

SEGUNDO: ORGANIZACIÓN. Para el cumplimiento de las funciones administrativas asignadas, la Unidad de Administración Financiera Integrada Municipal (AFIM) contará con un director o jefe (quien preferentemente debe ser un profesional universitario del área de ciencias económicas, o en su defecto poseer el título de perito contador con estudios universitarios en el área indicada y acreditar experiencia comprobable en materia de Ad-

ministración Financiera Integrada Municipal), que será nombrado por el Concejo Municipal de una terna propuesta por el alcalde municipal; esta organización municipal comprenderá tres áreas básicas específicas: Área de Presupuesto, Área de Contabilidad y Área de Tesorería.

Cada área estará dirigida por una persona con experiencia en la materia o bien por un profesional universitario de las ciencias económicas y se dispondrá de personal idóneo en razón del volumen, complejidad y responsabilidad de funciones.

TERCERO: APROBACIÓN DEL MANUAL DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES BÁSICAS DE LA AFIM. Se aprueba el Manual de Organización y Funciones Básicas de la AFIM, el cual contiene la estructura organizativa de la Unidad de Administración Financiera Integrada Municipal, sus funciones básicas generales, así como la organización y funciones básicas de las áreas administrativas que la conforman.

CUARTO: COMPETENCIAS Y FUNCIONES DE LA AFIM. Son atribuciones de la Unidad de Administración Financiera Integrada Municipal (AFIM), adicionalmente a las contenidas en el artículo 98 del Decreto número 12-2002 del Congreso de la República “Código Municipal”, las contenidas en el Manual de Organización y Funciones Básicas de la AFIM.

QUINTO: COORDINACIÓN. El director o jefe de la Unidad de Administración Financiera Integrada Municipal (AFIM) debe fomentar y mantener relaciones de coordinación con las demás oficinas de la Municipalidad, con el Ministerio de Finanzas Públicas como ente rector del Sistema Integrado de Administración Financiera Municipal, con el Instituto de Fomento Municipal y demás entidades relacionadas con el quehacer municipal.

SEXTO: RECURSOS. La Unidad de Administración Financiera Integrada Municipal (AFIM) tendrá los recursos humanos, mobiliario y equipo de oficina, así como las facilidades y medios tecnológicos de computación y de comunicaciones que sean requeridos para el efectivo desempeño de sus atribuciones.

SÉPTIMO: COOPERACIÓN. Todas las dependencias de la Municipalidad quedan obligadas a cooperar con la Unidad de Administración Financiera Integrada Municipal (AFIM) mediante la provisión inmediata de los informes y documentos que ésta requiera para el cumplimiento de sus funciones.

OCTAVO: Cualquier otra disposición Municipal que contradiga lo previsto en este Acuerdo, queda derogada.

NOVENO: El presente Acuerdo entrará en vigencia inmediatamente a su aprobación.

3. Estrategias financieras

Con relación a la estructura financiera de los gobiernos municipales, la teoría de las finanzas públicas establece que la actividad financiera se desarrolla a partir de dos funciones: ingresos y gastos; la primera es una actividad de recaudación, arbitrios y tasas, y la segunda, un instrumento presupuestario, de gasto e inversión.

En cuanto a los ingresos, su naturaleza es primordialmente fiscal y de cobro por los servicios municipales; es decir, su objeto es la recaudación de los recursos que paga la ciudadanía. En el rubro de gastos se establece la asignación de esos recursos a los gastos de funcionamiento e inversión que se plasman en los planes de corto, mediano y largo plazo de los gobiernos.

Uno de los principales objetivos de la administración municipal debería ser lograr una alta y transparente recaudación de recursos, arbitrios y tasas, y gastarlos e invertirlos transparentemente y en la búsqueda del desarrollo integral del municipio.

Un componente importante de la administración financiera es lo relativo a la optimización del sistema financiero, es decir, alcanzar la eficiencia y la equidad. La eficiencia se refiere a la asignación de recursos para obtener todas las ventajas del intercambio (maximización de beneficios al menor costo); y la equidad concierne a la justa distribución de los recursos entre todos los miembros de una sociedad.

En cuanto a los ingresos públicos municipales, éstos se pueden clasificar en ordinarios y extraordinarios. Los primeros son los que provienen de fuentes normales y son percibidos de forma regular por los municipios y pueden ser de dos tipos: directos e indirectos; los ingresos ordinarios directos constituyen las percepciones propias de la actividad municipal, mientras que los indirectos representan los ingresos derivados de la aplicación de las leyes de la nación y de los cuales se benefician los municipios (Impuesto al Valor Agregado, Impuesto de Circulación de Vehículos).

Dado que los ingresos directos son los que el municipio recibe directamente de sus contribuyentes, se parte del supuesto de que es positivo que los municipios aumenten tanto como sea posible los recursos provenientes de estas fuentes, además que existe un incentivo por parte del Presupuesto del Estado (situado constitucional) por manejar con eficiencia los recursos que a él le representan un esfuerzo —económico y político— conseguir.

En cuanto a los gastos, debe mencionarse que para fines de evaluación se utiliza la contabilidad tradicional, consistente en diferenciar los gastos corrientes o de operación de los gastos en inversión o capital. Los primeros

constituyen las erogaciones que efectúan las entidades de la administración pública para realizar sus funciones, mientras que los segundos representan las asignaciones destinadas a incrementar y conservar el patrimonio de los bienes de capital del municipio.

3.1 La centralización del gasto

El alto grado de centralización en la distribución del gasto y la inversión del Estado en Guatemala tiene una relación directa con la deficiente capacidad de funcionamiento e inversión de los gobiernos locales.

Se cuenta con información que revela que los recursos propios de los gobiernos locales representan menos del 50% de los ingresos totales, lo que significa que las transferencias del Presupuesto General de Ingresos del Estado constituyen la mayor fuente de financiamiento de los municipios. Se estima, para el caso de Guatemala, que las transferencias de recursos que hace el gobierno central a los municipios representan el 67%, lo que demuestra el grado de dependencia de los gobiernos locales de esa fuente. Ha quedado demostrado que el retraso en las entregas de los aportes constitucionales provoca crisis de liquidez en las tesorerías de los gobiernos municipales.

Se debe poner especial atención en el hecho de que la demanda de servicios públicos municipales, en los centros urbanos, ha desarrollado una tendencia a agudizarse en los últimos diez años, debido fundamentalmente al crecimiento de la población² y a la inmigración incontenible hacia los centros urbanos de las áreas agrícolas, la cual guarda una estrecha relación con el problema histórico de la falta de tierras cultivables para la gran masa campesina.

Sobre este particular cabe destacar que los municipios de la Costa Sur y el Oriente de Guatemala describen una relación de población urbana-rural de 60% a 40%, respectivamente, mientras que en las áreas donde la población es mayoritariamente indígena, la relación de población urbana-rural es del 80% al 20%. Esta problemática se traduce en fuertes demandas de servicios como: seguridad, transporte, infraestructura vial, saneamiento, planificación urbana, agua potable, alcantarillado, tratamiento de desechos sólidos, etc.

² En Guatemala el grado de urbanización en los inicios del milenio está sobrepasando el 60%; se estima que el crecimiento de la población urbana se sitúa en un promedio del 3.9% y el crecimiento de la rural en un 2.5%.

Tal como se planteó, el proceso de urbanización está íntimamente articulado a la creciente demanda de servicios municipales, lo cual contrasta con la transferencia de nuevas competencias a los gobiernos locales, como consecuencia del afianzamiento de los procesos de autonomía y descentralización.³ Estas variables implican, fundamentalmente, disponer de las fuentes de financiamiento adecuadas para responder a las demandas de la población en materia de servicios, razón por la cual el tema del financiamiento municipal juega un papel estratégico en el desarrollo de los municipios y, por ende, el bienestar de la población.

La información relativa a las competencias municipales, tanto las propias como las atribuidas, permite tener una clara idea del grado de responsabilidad que asumen los gobiernos locales.

3.2 Nociones básicas y generales

Es importante que las administraciones municipales y fundamentalmente las oficinas y dependencias técnicas conozcan las nociones básicas y generales de las finanzas municipales.

a. Balance operativo

Este balance determina la capacidad que tiene el municipio de prestar los servicios públicos que le obliga el Código Municipal, así como honrar el servicio de las deudas contraídas y estar en capacidad de invertir en futuros proyectos. El balance operativo será, entonces, la diferencia entre los ingresos corrientes, que no están comprometidos o sin restricción,⁴ y los gastos corrientes. Se incluyen entre los gastos los pagos que deban realizarse, de los ingresos corrientes, para amortizar las deudas contraídas y sus intereses.

Debe señalarse que la mayor parte de municipios de Guatemala no alcanza a obtener un *superávit en el balance operativo* y, por el contrario, registra un *déficit en el balance operativo*, lo que explica los bajos niveles

³ La promulgación del nuevo Código Municipal (Decreto No. 12-2002) y de la ley General de Descentralización (Decreto No. 14-2002) tiene fuertes implicaciones en las transferencias de responsabilidades para la prestación de servicios por parte de las Municipalidades.

⁴ Los ingresos restringidos pueden incluir ingresos dedicados a una actividad específica, como el desarrollo de un proyecto en particular.

de inversión en infraestructura y retraso en la entrega de los servicios públicos. El déficit en el balance operativo también demuestra las razones por las que un municipio genera una fuerte dependencia de las transferencias corrientes, en particular las que llegan del gobierno central o de la cooperación internacional.

b. Flexibilidad entre ingresos y gastos

La flexibilidad financiera es determinante para medir la capacidad de crédito de un municipio. Se tendrá más flexibilidad en la medida que se pueda, a lo interno de los municipios, elevar la recaudación al subir las tasas o el valor de los servicios, sin mayores complicaciones; así también, mientras la administración municipal pueda manejar la restricción del gasto sin ocasionar distorsiones significativas.

c. Presupuesto General de Ingresos y Egresos de las Municipalidades

Las Municipalidades deben, en cualquier circunstancia, velar por el rendimiento de su presupuesto. Se entiende por rendimiento el lograr un acercamiento entre el presupuesto proyectado y los ingresos y gastos reales. Una proyección alejada de la realidad puede conllevar que la Municipalidad deba ejecutar gastos o inversiones que posteriormente queden fuera de balance por no cumplirse las expectativas de los ingresos.

- *Presupuesto operativo.* Es estimar los recursos para que el municipio cuente con lo necesario para el funcionamiento idóneo de las instituciones del municipio y que los servicios esenciales se presten a la colectividad.
- *Presupuesto de capital.* Es estimar la inversión en proyectos que fortalezcan la infraestructura básica, en nuevos servicios de beneficio social y contribuir al desarrollo urbano en general. Los fondos para el presupuesto de capital se obtienen de varias fuentes: a) saldo de las cuentas corrientes, b) transferencias corrientes, principalmente del Estado y c) endeudamiento.

El artículo 131 del Código Municipal establece que el alcalde municipal, asesorado por las comisiones de finanzas y probidad y funcionarios municipales, y con sujeción a las normas presupuestarias contenidas en la Constitución Política de la República de Guatemala, el Código Municipal y la Ley Orgánica del Presupuesto, formulará el proyecto de presupuesto en

concordancia con las políticas públicas vigentes; en la primer semana del mes de octubre de cada año lo someterá a consideración del Concejo Municipal que, al aprobarlo, podrá hacer las modificaciones convenientes. El presupuesto debe quedar aprobado a más tardar el 15 de diciembre de cada año. Si se iniciare el ejercicio siguiente sin estar aprobado el nuevo presupuesto, regirá el del año anterior, el cual podrá ser modificado o ajustado por el Concejo Municipal.

d. Flujo de caja

Diariamente la Municipalidad debe contar con una estimación de la disponibilidad real para cubrir los gastos requeridos para el funcionamiento de la administración. Ello implica conocer el saldo de caja y bancos, los ingresos estimados del día y los pagos que se deban realizar. De no contarse con esta información se corre el riesgo de tener recursos ociosos, o autorizar pagos que dejen sin liquidez a la Tesorería municipal.

e. Manejo y control de la deuda

Se considera deuda municipal toda obligación, financiera o no financiera, que la Municipalidad está obligada a cancelar y que se respalda en compromisos formales basados en la ley. Dentro de este concepto se incluyen aquellas deudas no financieras que son de corto o largo plazo que deban cancelarse a proveedores o contratistas. Los objetivos de una sana administración de la deuda son:

- Disponer de los recursos necesarios para amortizar las deudas y pagar los intereses correspondientes en los plazos establecidos en los contratos de deuda.
- No drenar la capacidad financiera para mantener el funcionamiento de la administración y prestar los servicios municipales.
- Obtener bajas tasas de interés a plazos largos.
- Contratar créditos en aquellos casos en que el balance operativo no arroje el saldo necesario para impulsar proyectos de inversión, o cuando las transferencias corrientes para fines de inversión no sean suficientes para impulsar nuevos proyectos.

La carga de la deuda se refiere a:

- la relación entre la deuda y sus intereses con el número de personas que contribuyen en el municipio;

- la relación de la deuda y sus intereses con los ingresos municipales que se destinan al pago de la misma; y,
- la relación de la deuda y sus intereses con los ingresos sin restricciones.

Se considera que un endeudamiento adecuado es aquel que representa el 10% o menos de los ingresos sin restricciones.

3.3 Fuentes financieras municipales

Las fuentes financieras para los municipios son todos aquellos instrumentos de que se sirven las Municipalidades para procurar recursos principalmente destinados a la inversión.

a. Aporte por disposición constitucional

Está constituido por las transferencias establecidas por la Constitución Política de la República.

El artículo 257 de la Constitución norma que el Organismo Ejecutivo incluirá anualmente en el Presupuesto General de Ingresos ordinarios del Estado, un 10% del mismo para las Municipalidades del país. Este porcentaje deberá ser distribuido en la forma que la ley determine y destinado por lo menos en un 90% para programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos que mejoren la calidad de vida de los habitantes; el 10% restante podrá utilizarse para financiar gastos de funcionamiento.

El artículo 119 del Código Municipal establece los criterios para la distribución de la asignación.

Y el artículo 121 norma que, antes del 31 de marzo de cada año, los Concejos Municipales deben presentar al INFOM la ejecución presupuestaria de ingresos y gastos del ejercicio finalizado el 31 de diciembre del año anterior, con lo que la comisión específica efectuará el cálculo de la distribución de la asignación constitucional prevista en el Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado a favor de las Municipalidades.

b. Impuestos decretados por el Congreso de la República

El Congreso de la República ha decretado impuestos que tienen un beneficio directo para los municipios.

Aporte IVA-PAZ a municipalidades. El artículo 10 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado establece que de la recaudación resultante de la tarifa única aplicada (12%), el monto correspondiente al 3.5% se asignará íntegramente para el financiamiento de la paz y el desarrollo, con destino a la ejecución de programas y proyectos de educación, salud, infraestructura, introducción de servicios de agua potable, electricidad, drenajes, manejo de desechos o a la mejora de los servicios actuales. En la distribución de los recursos y los intermediarios financieros para canalizar el 3.5% de la tarifa, se asignará el 1.5% para las Municipalidades del país. Éstas podrán destinar hasta un máximo del 25% de la asignación establecida para gastos de funcionamiento y atención del pago de prestaciones y jubilaciones. El 75% restante se destinará con exclusividad a la inversión, y en ningún caso podrán pignorar ni adquirir compromisos financieros que comprometan las asignaciones que les correspondería percibir bajo este concepto con posterioridad a su período constitucional.

Traspaso del Impuesto sobre Inmuebles. El artículo 2 de la Ley del Impuesto Único sobre Inmuebles establece el destino del impuesto:

- El producto recaudado por la administración tributaria de los contribuyentes afectos al dos por millar se trasladará a las Municipalidades respectivas en su totalidad, ingresándolos como fondos propios.
- Del producto recaudado por el Ministerio de Finanzas Públicas de los contribuyentes afectos al seis o nueve por millar, se distribuirá 25% para el Estado y 75% para las Municipalidades en cuya jurisdicción territorial esté ubicado cada inmueble, como fondos privativos. Los recursos provenientes de la aplicación del impuesto a que se refiere la presente ley sólo podrán destinarse por las Municipalidades, como mínimo, en un 70% para inversiones en servicios básicos y obras de infraestructura de interés y uso colectivo; y hasta un máximo del 30% para gastos administrativos de funcionamiento.
- A aquellas Municipalidades que indiquen que poseen la capacidad técnica y administrativa para recaudar y administrar el impuesto, el Ministerio de Finanzas Públicas les trasladará expresamente dichas atribuciones a partir de la vigencia de la presente ley. Por consiguiente, les corresponderá el 100% del monto recaudado, que ingresará como fondos privativos que deberán destinarse según lo establecido en el literal b) de este artículo.

Traspaso del Impuesto sobre Circulación de Vehículos. La Ley de Circulación de Vehículos establece, en su artículo 7, que de la recaudación del

impuesto de los vehículos terrestres se destinará el 20% a las Municipalidades, que será distribuido por el mismo sistema que el porcentaje que la Constitución Política de la República establece como aporte constitucional a las mismas. Dicho porcentaje se destinará exclusivamente al mantenimiento, mejoramiento, construcción, y/o ampliación de calles, puentes y bordillos de las cabeceras y demás poblados de los municipios, pudiéndose destinar hasta un 10% de este 20% al pago de salarios y prestaciones de empleados municipales. Por su parte, el artículo 7 establece que también de la recaudación del impuesto de los vehículos marítimos se destinará 20% al mantenimiento, mejoramiento, construcción y/o mejoramiento, construcción y/o ampliación de las fuentes de agua potable y drenajes de las cabeceras y demás poblados de los municipios.

c. Otras fuentes de financiamiento

Transferencias recurrentes de los distintos fondos nacionales. El Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado destina transferencias específicas en beneficio de los municipios.

Aporte de los CODEDE. El Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado prevé la asignación y traslado de recursos a los CODEDE que permitirán realizar obras de inversión pública que las comunidades organizadas solicitan por medio de los CODEDE, a fin de generar las condiciones para el desarrollo económico y social en las áreas rurales y urbanas.

Fondos Sociales. El artículo 29 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural norma que los recursos de los Fondos Sociales se asignarán con base en las políticas, planes y programas priorizados por el Sistema de Consejos de Desarrollo en los Consejos Comunitarios, Municipales, Departamentales, Regionales y Nacional, con el apoyo técnico del Sistema Nacional de Inversión Pública.

Contribución especial y contribución especial por mejoras. El Código Tributario establece, en su artículo 13, que “contribución especial” es el *tributo* que tiene como determinante del hecho generador, beneficios directos para el contribuyente, derivados de la realización de obras públicas o de servicios estatales. La “contribución especial por mejoras” es la establecida para costear la obra pública que produce una plusvalía inmobiliaria; tiene como límite para su recaudación, el gasto total realizado y como límite individual para el contribuyente, el incremento del valor del inmueble beneficiado.

Ingresos propios de los municipios. Los municipios tienen la capacidad legal de diseñar su propia estructura de ingresos apegándose para el efecto

a las normativas que establece la Constitución Política de la República, el Código Tributario y el Código Municipal.

Arbitrios. En el artículo 12 del Código Tributario se establece que arbitrio es el *impuesto* decretado por ley a favor de una o varias Municipalidades.⁵

Infracciones tributarias. En lo que se refiere a las multas por las infracciones tributarias, el artículo 69 del Código Tributario establece que toda acción u omisión que implique violación a las normas tributarias de índole sustancial o formal constituye infracción; la administración tributaria es la responsable de aplicar las sanciones en tanto que el hecho no constituya delito o falta tipificados por la legislación penal.

Tasas y servicios municipales. Las tasas incluyen los pagos a las Municipalidades por la prestación de servicios diversos. Dentro de las tasas administrativas se consideran servicios tales como: cédulas de vecindad, certificaciones, conexiones de servicios; y dentro de las tasas por servicios: canon de agua, rastro, piso de plaza y otros.

Contribuciones por mejoras. El artículo 102 del Código Municipal norma que los vecinos beneficiarios de las obras de urbanización que mejoren las áreas en que estén situados sus inmuebles, pagarán las contribuciones que establezca el Concejo Municipal, las cuales no podrán exceder el costo de las mejoras. El reglamento que emita el Concejo Municipal establecerá el sistema de cuotas y los procedimientos de cobro.

Multas administrativas y otras fuentes legales. Las Municipalidades deben contemplar en los reglamentos de los servicios municipales las multas administrativas que permitan el cobro por la infracción de los pagos a que estén obligados los vecinos. El artículo 161 del Código Municipal norma que los Juzgados de Asuntos Municipales deben velar por la ejecución de las ordenanzas y el cumplimiento de reglamentos y demás disposiciones que las Municipalidades puedan crear, por ejemplo:

- Contratos de concesiones de servicios públicos municipales.
- Licencias para construcción, modificaciones o demolición de obras civiles.

⁵ El artículo 3 del Código Tributario establece el requerimiento de emisión de una ley para decretar tributos ordinarios y extraordinarios, definir el hecho generador de la obligación tributaria, establecer el sujeto pasivo del tributo como contribuyente o responsable, y la responsabilidad solidaria, la base imponible y la tarifa o tipo impositivo.

- Bienes comunales y patrimoniales y las rentas, frutos y productos de tales bienes.
- Aportes especiales esporádicos que acuerden los órganos del Estado.
- Intereses devengados por las cantidades de dinero consignadas en calidad de depósito en el sistema financiero nacional.
- Beneficios que produzcan las empresas o cualquier otro ente descentralizado del municipio.
- Convenios de mancomunidades de municipios.
- Venta de bienes inmuebles.
- Rentas a los bienes municipales de uso común o no, por servidumbre onerosa, arrendamientos o tasas.

Ingresos por gestiones a fuentes externas o asociativas con otras instancias no estatales. Los municipios pueden obtener ingresos de fuentes externas o de fuentes asociativas con otros sectores, es decir, que no provienen del Estado, tales como:

- *Donaciones.* Los recursos provenientes de donaciones pueden ser una importante fuente de financiamiento siempre y cuando se establezcan estrategias y acciones encaminadas a gestionar, sobre la base de programas y proyectos, la ayuda que la cooperación internacional destina al desarrollo municipal.
- *Préstamos y empréstitos.* Las Municipalidades pueden establecer un programa financiero que estipule un endeudamiento que les permita disponer de recursos frescos para impulsar proyectos de diversa naturaleza con impacto en los indicadores de desarrollo integral. El artículo 110 del Código Municipal norma que las Municipalidades, para el logro de sus fines, podrán contratar préstamos con los requisitos legales establecidos para el efecto. Deberán observar cuidadosamente el principio de capacidad de pago, para no afectar las finanzas municipales y asegurar que el endeudamiento en que incurren no afecte ni comprometa las finanzas públicas nacionales. Las Municipalidades podrán contraer obligaciones crediticias cuyo plazo de amortización exceda el período de gobierno del Concejo Municipal que lo contrate, siempre que se apoyen en las conclusiones y recomendaciones de los estudios técnicos de factibilidad que para el efecto se elaboren.
- *Intermediación financiera.* Se refiere a la “facilitación” que puede dar una institución pública o privada para procurar préstamos, que se ori-

ginan de bancos privados nacionales o de bancos para el desarrollo del exterior,⁶ a favor de las Municipalidades. En el caso concreto de Guatemala, ese papel lo está jugando el INFOM. La intermediación financiera tiene lugar cuando el INFOM asume el riesgo del reembolso del crédito ante el banco que lo proporciona, y se garantiza con los recursos del situado constitucional que son trasladados a las Municipalidades por el gobierno central.

- *Préstamos con la banca comercial.* Los bancos comerciales también pueden establecer relaciones crediticias directamente con las Municipalidades. Por lo general, los bancos ponen como condición que las cuentas bancarias de las Municipalidades les sean asignadas y el financiamiento se fundamenta en estudios financieros y presupuestarios.
- *Renegociación de la deuda.* Los relevos políticos en los gobiernos municipales se han caracterizado porque los nuevos gobiernos asumen la administración con fuertes cargas relacionadas con deudas de diversa naturaleza (bancos, INFOM, proveedores y contratistas) y que han sido negociadas bajo criterios discrecionales en su momento. Se debe hacer un estudio de cada deuda y formular planteamientos que permitan renegociar plazos, amortizaciones de capital y el costo de la deuda (intereses).
- *Financiación comunitaria para el desarrollo municipal.* Este tipo de financiamiento guarda estrecha relación con el mecanismo que establece el Código Municipal relativo a las contribuciones por mejoras. Se trata de formular proyectos en que las comunidades contribuyan con parte del financiamiento.
- *Financiación mixta municipalidad y sector privado.* Este tipo de financiamiento guarda estrecha relación con el mecanismo que establece el Código Municipal relativo a las contribuciones por mejoras. Se trata de formular proyectos en los que el sector privado productivo contribuya con parte de su financiamiento.

⁶ El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial son instituciones de crédito que han estado apoyando proyectos de desarrollo en los municipios, siendo el INFOM el instrumento de intermediación financiera.

3.4 Capacidad administrativa financiera

Aunque la consolidación de un sistema administración financiera eficiente no es por sí solo una fuente directa de recursos financieros, sí constituye una condición necesaria para procurar una sana administración financiera en los municipios.

a. Concejo Municipal

El Concejo Municipal debe incorporar en su reglamento interno de trabajo un mecanismo que le garantice un completo seguimiento del sistema financiero integrado de la Municipalidad.

b. Comisión de Finanzas del Concejo Municipal

Debe ser capaz de elaborar estudios y dictámenes que guarden relación con la gestión financiera de la Municipalidad.

c. Comisión de Probidad

Debe ser capaz de elaborar estudios y dictámenes relativos a la calidad de la ejecución financiera de la Municipalidad.

Auditor interno. El artículo 88 del Código Municipal establece que las Municipalidades deberán contratar un auditor interno, quien deberá ser guatemalteco de origen, ciudadano en el ejercicio de sus derechos políticos, contador público y auditor colegiado activo. Éste, además de velar por la correcta ejecución presupuestaria, deberá implementar un sistema eficiente y ágil de seguimiento y ejecución presupuestaria, siendo responsable de sus actuaciones ante el Concejo Municipal.

Administración Financiera Integrada Municipal. Tal como lo establece el artículo 97 del Código Municipal, se debe conformar la Unidad AFIM, responsable de crear los mecanismos para integrar a las Municipalidades al proceso de administración y consolidación financiera del sector público.

3.5 Elementos para la formulación de la estrategia

Para superar la crisis financiera de los municipios se requiere atender los problemas puramente estructurales que tienen que ver con el tipo de Estado sobre el que se desarrolla la nación guatemalteca, así como el tipo de relaciones de producción que caracterizan el sistema socioeconómico nacional y, algo fundamental, resolver las distorsiones políticas y administrativas que entorpecen la conducción del desarrollo en el ámbito local. Tomando en consideración estas apreciaciones, la estrategia que se plantea se basa en los siguientes principios:

- *Incidencia desde lo municipal y local en la política fiscal del Estado.* Los municipios, a través de sus elementos integradores (gobierno municipal, el Sistema de Consejos Municipales de Desarrollo y la comunidad organizada), deben jugar un papel activo en el debate político nacional que guarda relación con el diseño y estructuración de la política fiscal del Estado. Los alcaldes, los delegados de las diferentes instancias de participación (ANAM, Consejos Departamentales y Regionales de Desarrollo) y los diputados distritales deben estructurar iniciativas de incidencia para que la política fiscal del Estado contemple acciones inmediatas y sostenibles que permitan a los municipios diversificar y enriquecer sus fuentes de financiamiento, por ejemplo, superar el desequilibrio que se da entre los recursos que administra el Ejecutivo y lo que administran las Municipalidades.
- *Impulso de la descentralización a favor de los municipios.* Tal como lo plantea la Ley General de Descentralización en el artículo 6: *para llevar a cabo el proceso de descentralización, el Organismo Ejecutivo, previo acuerdo con las municipalidades, y demás instituciones del Estado, y a las comunidades organizadas legalmente, con la participación de las municipalidades les trasladará gradual y progresivamente los recursos técnicos y financieros para atender las competencias administrativas, económicas, políticas y sociales reguladas en otras leyes.*
- *Modernización de los planes de arbitrios y tasas municipales.* Los planes de arbitrios y tasas municipales necesitan readecuarse a las condiciones socioeconómicas actuales de los municipios. En lo referente a los arbitrios se identifica una serie de actividades económicas subgravadas y otras que no tributan. La mayoría de los servicios municipales no está reglamentada y el costo para producirlos rebasa significativamente los ingresos que se obtienen de la población.
- *Renegociación de las deudas que obstaculizan el desarrollo de los municipios.* Los gobiernos municipales han heredado de administraciones municipales anteriores deudas inmanejables que asfixian su capacidad financiera. Algunas de estas deudas han sido contraídas con tasas sumamente elevadas que incluso superan los promedios de las tasas activas del sistema bancario. Se identifican deudas a los bancos del sistema, al INFOM, a contratistas, a proveedores y al Sistema de Seguridad Social. Se deben realizar negociaciones que procuren tres objetivos básicos: reducción de las tasas de interés, ampliación de los plazos y reducción del capital.
- *Creación del sistema administrativo financiero municipal.* Las Municipalidades adolecen de un nivel administrativo cuyas responsabilidades

sean el manejo de las finanzas municipales. El Código Municipal contempla una serie de funciones vinculadas con la administración de las finanzas municipales, razón por la cual se hace impostergable realizar el montaje de la estructura administrativa responsable de estas funciones.

- *Modernización de la estructura administrativa.* Se hace necesario iniciar un proceso que permita identificar los requerimientos de la fuerza de trabajo en las Municipalidades, es decir, formular la estructura orgánica, las funciones del personal, los organigramas, los niveles jerárquicos, los grados de autoridad y responsabilidad, y los canales de comunicación y coordinación de la administración municipal. En la medida en que se cuente con estos instrumentos se podrá determinar la cantidad y calidad del personal que se necesita para que la administración municipal cumpla con sus competencias.
- *Fortalecimiento de la capacidad de gestión de fondos de fuentes externas al Estado.* Las Municipalidades deben desarrollar su capacidad para gestionar fondos de la cooperación internacional, negociar con el sector privado y las comunidades, y desarrollar acciones que les permitan obtener créditos blandos del sistema bancario nacional o emplear el mecanismo de intermediación financiera que ofrece el INFOM.
- *Fortalecimiento de la participación ciudadana en los espacios de la administración financiera de los municipios.* Para el desarrollo de la estrategia financiera municipal se requiere la amplia participación organizada de la población, con el fin de alcanzar consensos que faciliten la implementación de nuevas medidas financieras, fundamentalmente aquellas vinculadas con la auditoría social y con las readecuaciones a los planes de arbitrios y de tasas municipales. Se debe incorporar a este esfuerzo la participación de los Consejos Municipales y Locales de Desarrollo.

a. Indicadores de desempeño financiero

Según Uri Raich Portman,⁷ investigador mexicano, “los indicadores que se propondrán, intentan arrojar alguna luz sobre el ‘desempeño financiero’ de las haciendas municipales, lo cual implica la necesaria vinculación de las cuentas de los ingresos con las de los gastos; apartándose así de la creación de indicadores que evalúen de manera diferenciada los ingresos y los gastos.

⁷ Uri Raich Portman. “Desempeño financiero municipal. Algunas propuestas de evaluación”, disponible en <http://iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congresol/pm3/uri.html>.

De hecho, es preciso tener presente que las relaciones entre las distintas cuentas de los ingresos y los gastos que se establecen para la creación de los indicadores de desempeño financiero, tienen su base en el criterio de la necesidad fiscal. Así, se parte del supuesto de que una situación fiscal sana o favorable de una hacienda municipal, se logra al alcanzar la simetría entre sus estructuras de ingreso y de gasto. se proponen los siguientes:

- Capacidad financiera relativa (ingreso directo/gasto corriente). Este indicador establece la proporción del gasto corriente que alcanza a ser cubierto con los recursos provenientes de las fuentes de financiamiento directo del municipio. Lo que este indicador muestra es si hay o no congruencia entre los ingresos que el municipio obtiene directamente de su población y los recursos que éste requiere para mantener el funcionamiento cotidiano de su administración. Los resultados que arroja este indicador son sumamente reveladores, en tanto ilustran si los gobiernos municipales cuentan por ellos mismos con los recursos necesarios para financiar su operación, o si en cambio, están destinados a depender financieramente de los otros ordenes de gobierno.
- Capacidad financiera total (ingreso directo/gasto total). Este indicador muestra la proporción del gasto total que un municipio alcanza a cubrir con los recursos provenientes de sus fuentes directas de financiamiento; es decir, si los recursos que el municipio recibe directamente de sus contribuyentes son suficientes para financiar todas las responsabilidades que legalmente le están conferidas, o si por el contrario, carece de infraestructura financiera para cumplir con sus funciones tanto administrativas como de gobierno.
- Dependencia financiera relativa (participaciones/gasto corriente). Este indicador adquiere especial importancia si se le compara con el indicador de capacidad financiera relativa, en tanto muestra la proporción del gasto corriente que logra financiar con los recursos indirectos, en comparación con los provenientes de las fuentes directas de financiamiento. No está de más recordar que la teoría señala como deseable una situación en la que la mayor parte de los ingresos que los municipios reciben provenga de su esfuerzo directo; por ello, lo deseable es que los resultados que arroja este indicador sean inferiores a los que presenta el indicador de la capacidad financiera relativa.

- **Financiamiento autónomo total (ingreso ordinario/gasto total).** La utilidad de este indicador proviene en realidad, no tanto de lo que explica, sino de lo que no explica; es decir, dado que los ingresos ordinarios representan casi la totalidad de los recursos que recibe el municipio, este indicador señala (de manera complementaria) la proporción de los recursos (extraordinarios) que faltan o sobran para lograr una situación de financiamiento autónomo total. Los resultados que arroja este indicador pueden llegar a ser de mucha utilidad, ya que sirven para conocer tanto la propia capacidad de los municipios para cumplir con todas sus responsabilidades, como el margen de dependencia que tienen con los otros ordenes de gobierno, con base en la contratación de créditos.
- **Balance financiero per cápita (ingreso total per cápita/gasto total per cápita).** Este indicador calcula qué proporción de los recursos que un habitante reporta a su hacienda municipal alcanza para cubrir qué parte de los gastos que las autoridades locales gastan en ese habitante. Es importante señalar que este indicador no es sensible a distinguir la procedencia de los ingresos —por vías ordinarias o extraordinarias— en tanto que simplemente distribuye el total de los recursos entre el total de la población. La introducción de la población en este calculo es también muy relativa, en tanto está claro que ni son iguales los ingresos que cada habitante reporta a su hacienda, ni tampoco que el municipio gasta lo mismo en cada uno de sus habitantes.
- **Capacidad financiera per cápita (ingreso directo per cápita/gasto corriente per cápita).** Este indicador registra la proporción relativa de los recursos que cada habitante paga de manera directa para mantener la operación de su ayuntamiento. Es decir, este indicador establece la proporción de los ingresos de cada habitante que el municipio destina para cubrir sus gastos administrativos. La utilidad de este indicador proviene, principalmente, de su capacidad de dar a conocer si las aportaciones que cada habitante entrega directamente a sus autoridades locales son congruentes con los gastos —por habitante— en que el municipio tiene que incurrir para financiar su propia subsistencia.”

3.6 Matriz de objetivos, indicadores, metas y líneas de acción

Situación actual	Objetivos municipales	Indicador de resultados	Metas municipales	Líneas de acción
El gasto de funcionamiento y de inversión del Presupuesto General del Estado está altamente centralizado en el gobierno central.	Incrementar significativamente la participación del gasto municipal en el Presupuesto de Egresos del Estado.	Índice de gasto e inversión del Presupuesto General del Estado administrado por las Municipalidades.	El 35% de los egresos para funcionamiento e inversión del Presupuesto es ejecutado por los gobiernos municipales.	Consolidar una fuerza política desde lo municipal y lo local que articule propuestas de incidencia en la política fiscal del Estado. • Fortalecer la capacidad integral de la administración municipal. • Desarrollar ampliamente las instancias de participación ciudadana.
El proceso de descentralización que plantea la Ley General de Descentralización se encuentra empujando y los gobiernos locales no se están preparando para desarrollar las capacidades necesarias.	Descentralizar a favor de los municipios las competencias gubernamentales que establece la ley específica.	Índice de competencias trasladadas a los municipios.	Para el año 2012, el 75% de los municipios ha asumido el control del 100% de las competencias que establece la ley.	• Iniciar los estudios pertinentes para reglamentar los servicios municipales y actualizar el sistema de tarifas de acuerdo con el costo del mismo.
Los planes de arbitrios y tasas municipales son obsoletos y reportan fuertes déficit a los municipios.	Reformular y rediseñar los planes de arbitrios y tasas municipales.	Índice de Municipalidades que han reformulado y rediseñado los planes de arbitrios y tasas municipales.	Para el año 2012, el 90% de las Municipalidades presta servicios públicos donde el costo del servicio y el ingreso que generan están en equilibrio.	

Las deudas contraídas por las Municipalidades están provocando inmovilización de muchos gobiernos municipales.	Renegociar aquellas deudas que constituyen un obstáculo para el desarrollo de programas y proyectos de desarrollo.	Índice del servicio de la deuda en relación con los ingresos para funcionamiento anual.	Para el año 2012 el ingreso que generan las tasas municipales, los arbitrios y las contribuciones por mejoras constituyen el 70% de los ingresos totales que reciben los municipios.	<ul style="list-style-type: none"> • Iniciar las acciones necesarias para que las instancias de participación municipal eleven propuestas para actualizar los planes de arbitrios.
Las administraciones municipales no tienen estructurado un sistema de administración financiera.	Estructurar el funcionamiento del Sistema de Administración Financiera Municipal.	Índice de competencias y funciones financieras administradas por el nivel administrativo responsable de la administración financiera.	El servicio anual de la deuda municipal representa el 10% de los ingresos para funcionamiento.	<p>Formular estrategias y planes de acción para la renegociación de la deuda global de las Municipalidades.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Integrar el equipo responsable de formular la estructuración del Sistema de Administración Financiera. • Crear las capacidades técnicas, administrativas y de funcionamiento en el equipo responsable de la administración financiera.
Los sistemas administrativos no responden a los retos del desarrollo municipal; se basan en principios fuertemente centralizados, autoritarios y clientelistas.	Modernizar todo el sistema administrativo en lo relativo a planificación, organización, integración de personal, dirección y control de la Municipalidad.	Índice de los módulos del sistema administrativo funcionando.	Las competencias municipales se cumplen sobre la base de un sistema administrativo rediseñado y readequado.	<ul style="list-style-type: none"> • Diagnóstico del funcionamiento del sistema administrativo. • Rediseño de los módulos administrativos.

Situación actual	Objetivos municipales	Indicador de resultados	Metas municipales	Líneas de acción
<p>En términos generales, no se han diseñado políticas ni programas destinados a fortalecer la gestión de recursos de fuentes externas al Estado (cooperación internacional, crédito en el sistema bancario nacional e intermediación financiera con el INFOM).</p>	<p>Desarrollar la capacidad necesaria para gestionar recursos de fuentes externas al Estado.</p>	<p>Índice de recursos provenientes de fuentes externas al Estado. Obtener recursos de fuentes externas al Estado equivalentes al 10% de los ingresos totales.</p>	<p>Obtener recursos de fuentes externas al Estado equivalentes al 10% de los ingresos totales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer las capacidades técnicas para la elaboración de proyectos en la DMP. • Crear mecanismos de relación y comunicación con las agencias de cooperación. • Establecer mecanismos para formular gestiones de financiamiento directo con el sistema bancario o de intermediación financiera con el INFOM.
<p>No se han creado los mecanismos necesarios para que las instancias de participación ciudadana se incorporen al debate para modernizar el sistema financiero de los municipios.</p>	<p>Fundamentar la política, los programas y los proyectos financieros en los consensos alcanzados en las instancias de participación ciudadana.</p>	<p>Índice de acuerdos financieros municipales con las instancias de participación ciudadana.</p>	<p>Las instancias de participación ciudadana emiten opinión y acuerdo en el 100% de las decisiones financieras de la administración municipal.</p>	<p>Crear los mecanismos necesarios para que las instancias de participación ciudadana se incorporen en los procesos de modernización financiera de los municipios.</p>

4. Síntesis

1. El alto grado de centralización en la distribución del gasto y la inversión del Estado, tiene una relación directa con la deficiente capacidad de funcionamiento e inversión de los gobiernos locales.
2. La administración municipal responsable de las finanzas maneja con dificultad una serie de nociones básicas; en concreto, no cuenta con información operativa referente a: a) balance operativo; b) flexibilidad entre ingresos y gastos; c) Presupuesto General de Ingresos y Egresos; d) flujo de caja; y e) manejo y control de la deuda.
3. Las fuentes financieras para los municipios lo constituyen todos aquellos instrumentos de que se sirven las Municipalidades para procurar recursos principalmente para la inversión. Existe un débil aprovechamiento de la fuentes y algunas de éstas necesitan reformularse para hacerlas operativas y de beneficio para los municipios.
4. Aunque la consolidación del sistema de administración financiera eficiente por sí solo no es una fuente directa de recursos financieros, sí constituye una condición necesaria para procurar una sana administración en los municipios. Las Municipalidades no han formulado políticas financieras consensuadas y no han desarrollado los niveles administrativos necesarios y capaces para conducir y hacer viables las mismas.
5. Una de principales características de la crisis financiera que afrontan las Municipalidades es la escasez de recursos financieros para el eficiente funcionamiento del aparato administrativo y para la inversión sostenible en programas de desarrollo. Esta realidad puede empezarse a transformar en la medida que se diseñe una estrategia financiera que sea producto de propuestas consensuadas entre los diferentes sectores de la población.
6. El fortalecimiento de la participación ciudadana permitirá que las autoridades municipales cuenten con un auténtico respaldo para impulsar todas las políticas, programas, proyectos y acciones en general, que redunden en el fortalecimiento de la gobernabilidad y en el desarrollo socioeconómico de los municipios.
7. Es preciso aclarar que los indicadores financieros propuestos son útiles en tanto sirven para comparar el desempeño financiero de dos o más haciendas municipales. En este sentido, no debe pensarse que los resultados de evaluación representan, en sí mismos, una evaluación de dicho

desempeño. Dado que evalúan a partir del criterio de la necesidad fiscal, la interpretación de sus resultados tiene que hacerse necesariamente a la luz de un ejercicio comparativo, ya que no se parte de un criterio normativo previo que señale cómo debe de ser la relación entre ciertas cuentas del ingreso y del gasto.



Módulo IV

Participación ciudadana con equidad de género

El módulo IV, Participación ciudadana con equidad de género, aborda las principales causas y efectos de la exclusión de la población de los niveles de poder político pero, principalmente, discute las estrategias, políticas y acciones que es posible implementar en los espacios municipales, concretamente desde las capacidades de incidencia de los gobiernos municipales, líderes, lideresas y organizaciones comunitarias.

Los Acuerdos de Paz señalan que la paz firme y duradera debe cimentarse sobre un desarrollo socioeconómico participativo orientado al bien común, que responda a las necesidades de toda la población. Dicho desarrollo requiere de justicia social como uno de los pilares de la unidad y solidaridad nacional, y de crecimiento económico con sostenibilidad como condición para atender las demandas sociales de la población. Es fundamental, para lograr la justicia social y el crecimiento económico, la participación efectiva de los ciudadanos y ciudadanas de todos los sectores de la sociedad. Corresponde al Estado ampliar estas posibilidades de participación y fortalecerse como orientador del desarrollo nacional, como legislador, como fuente de inversión pública y proveedor de servicios básicos, como promotor de la concertación social y de la resolución de conflictos.



I. Caracterización de la realidad económica y política de Guatemala

I.1 Marco histórico

Guatemala es un país atrasado, dependiente, que ha sido incapaz de crear las condiciones mínimas para que la totalidad de sus habitantes puedan vivir con dignidad y, a la vez, desarrollar sus capacidades creadoras por medio del trabajo, ya sea manual o intelectual. Los indicadores económicos y sociales nos colocan entre los países con mayores carencias en salud, educación y, en general, en el desarrollo social, todo lo cual es consecuencia de que éste sea uno de los países más pobres del continente.

La población guatemalteca, cercana ya a los trece millones de habitantes, vive mayoritariamente en el área rural y es en ese espacio donde se concentran la pobreza y la extrema pobreza. Pero la pobreza tiene otra cara: no sólo se ubica en el medio rural, sino que dentro del mismo se asienta entre la población maya. Es decir, entre los pobres de Guatemala, los más pobres son los pueblos mayas.

Esta situación tiene un origen histórico que perfectamente puede explicarse para desentrañar las causas históricas más profundas del atraso y de la pobreza general del país. Para empezar, es bueno recordar que desde el siglo XVI los pueblos de origen maya fueron sometidos a las más diversas y violentas formas de opresión y explotación, desde la esclavitud, las encomiendas, los repartimientos hasta la imposición de los tributos.

Así, pues, el origen histórico más remoto de la pobreza en que han estado los pueblos mayas se ubica precisamente en la destrucción de sus sociedades y en la edificación de la sociedad colonial guatemalteca sobre la

base de la explotación de aquéllos. Les fueron arrebatados sus bienes, su cultura y sus formas de convivencia y, uno de los elementos más preciados, la tierra.

El proceso histórico llevó a la sociedad guatemalteca a su independencia de la corona española y a la creación de una república independiente, pero ello no significó para las mayorías de sus habitantes un mejor destino: los campesinos indígenas y mestizos, los habitantes trabajadores de las villas y ciudades, en síntesis los desposeídos de todos los grupos sociales, continuaron bajo el dominio de los grupos poderosos que habían surgido al amparo del régimen colonial, es decir, los terratenientes y comerciantes.

La diferencia fue que la vieja maquinaria estatal española había quedado fuera y la opresión y la explotación pasó a ser exclusivamente de la clase dominante, cada vez más en la lógica del capitalismo. Este proceso tuvo uno de sus puntos más altos con la Revolución Liberal de 1871, que fue la culminación de un largo período de luchas en el que había estado en juego el proyecto de nación que propugnaban las distintas fracciones de las clases dominantes.

El triunfo liberal de 1871 fue el triunfo de una fracción nueva de la clase terrateniente, es decir, los cafetaleros, y ello tuvo como consecuencia que el nuevo modelo de país y de nación fuera aquel que ellos imaginaron. Por ello, todas las medidas y las políticas que impulsaron desde el poder estatal estuvieron encaminadas a fortalecer su dominio y a crear un país que viviera de los bienes agrícolas de exportación que sus fincas producían; que la mayoría de sus habitantes trabajara para ese objetivo, en particular los pueblos mayas vueltos a someter a las formas más arbitrarias, ilegales e inhumanas de trabajo.

Así, los liberales, de 1871 en adelante, expropiaron a la Iglesia Católica, abolieron la propiedad comunal de la tierra de los pueblos y comunidades indígenas y la repartieron en grandes extensiones y en propiedad privada, es decir, crearon el moderno sistema de fincas, que no es otra cosa que la actual estructura de tenencia de la tierra, basada en el latifundismo de los terratenientes y su contraparte, el minifundismo, a donde fue arrojada la gran mayoría de campesinos.

En el plano político, la naturaleza más profunda del sello terrateniente fue la creación de una compleja combinación de formas políticas liberales, como la división de poderes y el principio de representación, al lado de formas autoritarias tales como la violación al principio de alternabilidad en el poder, la anulación o distorsión de los procesos electorales, la concentración del poder político en la persona de un gobernante y, en particular, la

utilización del Ejército como instrumento de imposición del dominio político, a tal grado que éste se convirtió en el fiel de la balanza en la pugna por el poder político: se trató de la creación de la dictadura militar.

Frente a ese régimen se erigió el proceso revolucionario iniciado en octubre de 1944. Una a una, todas las políticas públicas y medidas económicas, políticas y sociales que tomaron los tres gobiernos revolucionarios, es decir, la Junta Revolucionaria de Gobierno y las presidencias de Juan José Arévalo y Jacobo Árbenz, estuvieron encaminadas a liquidar el régimen liberal oligárquico anterior y crear un orden económico, político y social acorde con el mundo moderno surgido tras la Segunda Guerra Mundial, que tomará además el rumbo de la independencia económica y política y el bienestar general de la sociedad guatemalteca.

La abolición del trabajo forzado de los indígenas y la promulgación del Código del Trabajo, la creación del régimen de seguridad social y la reforma educativa, fueron puntos de la reforma social emprendida durante la revolución. En el plano económico destacó la Reforma Agraria, destinada a transformar a fondo las estructuras de la tenencia de la tierra, que eran la columna vertebral de todo el régimen.

Pero, como es de sobra conocido, el proceso revolucionario fue detenido de golpe en junio de 1954, merced a una conspiración en la que participaron los grupos oligárquicos, la alta jerarquía de Iglesia Católica, el alto mando del Ejército Nacional y el gobierno de los Estados Unidos de América.

Uno de los resultados de la toma del poder por los contrarrevolucionarios fue la creación de un régimen político excluyente, autoritario, que reprimió por todos los medios a su alcance, particularmente con el Ejército y demás cuerpos de seguridad, todo intento de organización política de las fuerzas revolucionarias y democráticas destinado a emprender de nuevo desde el Gobierno las reformas socioeconómicas y políticas de los tiempos de la revolución.

Sin embargo, la más grave consecuencia del derrocamiento del régimen revolucionario fue que las grandes mayorías del país, es decir, los cientos de miles de campesinos de los altiplanos, de las costas y de los llanos; los miles de trabajadores agrícolas, artesanos y obreros industriales; y las capas medias empobrecidas, quedaron sin la esperanza de un futuro mejor, ya que volvieron a encontrarse bajo el régimen de explotación y opresión que históricamente ha prevalecido en Guatemala.

En el presente, bajo nuevas condiciones políticas resultado de la firma de los Acuerdos de Paz, la democracia electoral es apenas uno de los logros alcanzados. Las y los revolucionarios guatemaltecos participan en este pro-

ceso con el mismo espíritu de lucha que en 1944 y durante las más de tres décadas de guerra revolucionaria, pero convencidos de que sobre la democracia electoral hay que construir una verdadera democracia, una que contemple la igualdad política al lado de la igualdad económica y social.

1.2 Realidad económica y social

Guatemala es un país dependiente y atrasado, pero ¿qué significa esto en términos de su economía y su realidad social? Aun tomando en cuenta los antecedentes históricos coloniales, la economía guatemalteca del presente realmente se modeló durante la segunda mitad del siglo XIX, cuando se insertó en el mercado mundial como país productor de bienes agrícolas destinados a la exportación.

A partir de entonces, las elites terratenientes optaron por el desarrollo capitalista por la vía de un capitalismo agrario basado en la producción de un puñado de productos de exportación, obtenidos especialmente con una fuerza de trabajo mantenida en el límite de la sobrevivencia.

La producción de café, banano, azúcar y otros productos similares, en los cuales tradicionalmente se ha basado la economía del país, ha condenado a varias generaciones de guatemaltecos, hombres y mujeres, a percibir un magro salario y por unos pocos meses, para ser abandonados a su suerte el resto del año. Éste ha sido el ciclo generación tras generación. La pobreza rural tiene una de sus fuentes en ese modelo económico basado en productos que absorben fuerza de trabajo en grandes cantidades sólo una corta temporada al año.

Allí radica una de las causas de la enorme brecha entre ricos y pobres: los dueños de la gran propiedad agraria, que exportan el café, el azúcar, el banano, etcétera, lo han tenido todo y sus trabajadores, nada. Todas las exclusiones sociales y económicas que enfrentan los amplios sectores sociales del área rural, mayas y ladinos, tienen su origen en ese modelo económico que ha perdurado en el tiempo y que no tiene visos de desaparecer en tanto siga siendo fuente de riqueza para una minoría de terratenientes cafetaleros, azucareros y demás.

Por ello, a las oligarquías tradicionales nunca les interesó un proyecto alternativo de desarrollo, pues ello significaría perder el monopolio del gran recurso natural que está detrás del modelo, que es la tierra, fundamento de ese modelo económico. La inmutabilidad de la estructura de la tenencia de la tierra en Guatemala ha sido el eje que ha atravesado la historia económica nacional. Uno tras otro, los cuatro censos agropecuarios

practicados en el país han dado cuenta de la insignificante variación que la gran concentración de la tierra ha experimentado.

He aquí las cifras más globales: en 1950 las fincas o propiedades consideradas latifundios representaban el 2.1% del total de las fincas, pero poseían el 72.2% de la tierra, mientras que en 1964 dicha relación era exactamente la misma para los propietarios, aunque había bajado al 61.5% de la superficie de la tierra que les correspondía. En 1979, dicha relación era del 2.7 para el número de propietarios y el 64.5% del total de la tierra. En el último censo agropecuario, realizado en 2003, esta relación tuvo una ligera variación, pues el porcentaje de latifundios bajó a 1.9% y el de la tierra que poseían era de 56.6%, pero aún así los latifundios seguían poseyendo la mayor superficie de tierras agrícolas del país.

En el otro extremo, en los mismos censos agropecuarios, la situación del campesinado minifundista es la siguiente: en 1950, el 88.3% del total de los propietarios poseía el 14.3% de la superficie de la tierra; en 1964, el 87.5% de los propietarios contaba con el 18.6%; en 1979, el 87.3% apenas tenía un 16.5% de la tierra; y en 2003, el 92.1% poseía el 21.9% de la superficie.

Así, pues, la economía guatemalteca, que tradicionalmente se ha basado en la agricultura, y dentro de ésta, la agricultura de exportación vinculada con el latifundismo, ha tenido un papel central en esta economía, lo cual señala claramente que el problema socioeconómico clave en Guatemala es el agrario.

Sin embargo, en la actualidad la crisis del campesinado y de los habitantes del mundo rural en general se manifiesta también de modos novedosos que van más allá de la insuficiencia de la tierra. El medio rural ha experimentado en las últimas décadas, acelerados y profundos cambios que se expresan en los ámbitos demográfico y económico.

En el primer caso, se ha registrado una rápida urbanización y un consiguiente declive general de la agricultura, ya que sus habitantes optan por otras ocupaciones. Así, los últimos cinco censos poblacionales practicados en el país dan cuenta de una importante disminución de la población económicamente activa (PEA) dedicada a la agricultura y actividades conexas.

En 1950 el porcentaje de la PEA dedicada a la agricultura era del orden del 67.7%; en 1964, del 65.0%; en 1973, del 57.2%; en 1994, del 52.5%, hasta llegar al año 2002, en el que representó el 42.0%.

El siguiente problema es de orden económico: la penetración en la agricultura de nuevos capitales, tanto nacionales como internacionales, que

promueven la diversificación agrícola o la intensificación de los cultivos tradicionales. Estos capitales han creado una nueva sujeción al trabajo campesino, por medio de mecanismos tales como financiar por adelantado los procesos agrícolas, pero al final de cuentas lo que se logra es la conversión del productor campesino en un mero asalariado de esos capitales, ya que los contratos tienen tales compromisos que termina el ciclo agrícola en las mismas condiciones en que lo inició. En otras palabras, los campesinos asumen todos los gastos y actividades relacionadas con la producción.

Otro tema es el de los tratados internacionales de libre comercio, como el CAFTA, que propician desde ya el ingreso de productos agrícolas en condiciones de mercado sumamente ventajosas con respecto a los productos locales, lo cual amenaza con sumir aún más en la crisis al campesinado pobre y expulsarlo de la agricultura sin que cuente con otra actividad económica alternativa, es decir, lanzarlo al desempleo.

Por esas razones, miles de campesinos demandan la formulación de políticas públicas que les permitan tener acceso a tierras con calidad para el cultivo y con seguridad jurídica, la protección estatal de sus productos frente a la competencia internacional y la puesta en marcha de programas que garanticen el ansiado desarrollo rural con equidad y justicia.

Ante la falta de respuesta del Estado a esas demandas, una de las estrategias que han encontrado los habitantes de las áreas rurales consiste en la búsqueda de nuevos espacios regionales, nacionales e incluso internacionales, con el fin de ocuparse y obtener el ingreso necesario para su sostenimiento. Ésta es la causa primaria de la migración hacia los Estados Unidos.

En la Guatemala contemporánea, varios cientos de miles de connacionales han encontrado empleo a miles de kilómetros del país, y de esa forma las remesas que envían al país han alcanzado un valor que ni de lejos ha logrado el café en sus épocas de mayor bonanza. De hecho, la cifra de guatemaltecos en Estados Unidos alcanza ya el 10% del total de la población nacional y sus remesas superan el valor de las exportaciones. En otras palabras, ante el fracaso del modelo económico agroexportador para dar empleo a la población guatemalteca, ésta ha tomado el camino del éxodo.

Otro de los grandes temas es el de la tributación. Las políticas tributarias se deciden exclusivamente en los más altos círculos empresariales, que de hecho constituyen un poder real en materia fiscal. De esa cuenta, el Estado de Guatemala tiene grandes limitaciones en la atención de los problemas sociales más importantes porque carece de recursos suficientes, ya que las cúpulas empresariales históricamente se han negado a cambiar la

estructura de la tributación, que es una de las más injustas y atrasadas del continente, si no del mundo.

Es sabida la relación entre los impuestos directos e indirectos existente en Guatemala, según la cual el valor bruto y porcentual de los impuestos que pagan los consumidores (el IVA, por ejemplo) es mucho mayor que el valor de los impuestos que pagan los propietarios que perciben rentas y ganancias de toda índole. El resultado es que el valor porcentual de los ingresos tributarios con respecto al Producto Interno Bruto es uno de los más bajos del mundo, pues apenas si rebasa el 10 u 11%. Es decir, los grandes empresarios demandan del Estado toda clase de facilidades para la inversión, pero su retribución es regateada y mantenida en el más bajo nivel posible.

La cuestión agraria y la cuestión fiscal, con las características señaladas, han sido determinantes para hacer de Guatemala un país dependiente y atrasado; absolutamente subordinado a las oscilaciones del mercado internacional de los bienes que exporta y a las políticas financieras de los organismos financieros internacionales y, en general, a las directrices del capital internacional, expresado en gran medida en las políticas de los Estados Unidos con respecto a países como el nuestro.

El régimen económico imperante ha fracasado al ser incapaz de brindar empleo a todos los guatemaltecos, hombres y mujeres, en edad productiva, y mantener a cientos de miles de familias trabajadoras en el umbral de la pobreza y la extrema pobreza, con lo cual el recurso humano guatemalteco, el más valioso de los recursos, no está calificado y guarda los índices de salud más bajos del continente.

Guatemala cuenta con el Índice de Desarrollo Humano más bajo de Centroamérica y el segundo más bajo de Latinoamérica; es el quinto país con el nivel de pobreza extrema más alto de Latinoamérica; ocupa el primer lugar de Centroamérica en desnutrición global; tiene la tasa más baja de alfabetización en jóvenes de 15 a 24 años en Centroamérica; tiene el porcentaje más bajo de alumnos que empiezan primer grado y llegan a quinto en Centroamérica.

La tasa de mortalidad infantil es la tercera más alta de Latinoamérica y la tasa de mortalidad de menores de 5 años, la cuarta más alta; la razón de mortalidad materna es la quinta más alta en la región y tres veces más alta entre las mujeres indígenas que entre las no indígenas; la tasa de fecundidad global es la más alta del continente (4.2 hijos por mujer en 2004); es el tercer país latinoamericano con menor uso de métodos anticonceptivos y se estima que registra alrededor del 60% de los casos de malaria de Centroamérica.

Según el último censo de población y habitación, hace falta más de un millón 500 mil viviendas para que todas las familias tengan un lugar donde vivir, y año con año a esta cifra se le incorporan 50 mil viviendas más.

La fuerza de trabajo, en términos generales, adolece de la calificación necesaria para constituirse en un elemento generador de producción y productividad, a lo cual se suma la vulnerabilidad del sistema de justicia en materia laboral.

1.3 Marco político

a. El Estado y la nación

Un Estado es la síntesis de la dominación de un bloque de clases y, en consecuencia, es el poder concentrado que garantiza la existencia y permanencia de un determinado régimen productivo y de dominio político que responde precisamente a ese bloque social hegemónico. Pero el Estado también es escenario de la lucha política entre los diversos sectores y clases sociales, y la contienda por tomar el control estatal se convierte en una lucha por el poder político para configurar un régimen socioeconómico y político que represente las metas y propósitos de las clases que lo logran.

A lo largo de la historia republicana de Guatemala, el Estado ha adoptado diversas formas correspondientes cada una a las distintas formas de dominación que se han sucedido en el país. Así, hubo un Estado federal inmediatamente después de la Independencia, un Estado oligárquico conservador, un Estado liberal oligárquico, un Estado revolucionario, un Estado contrarrevolucionario, un Estado democrático electoral y un Estado que se intenta crear en el presente, que es el Estado neoliberal.

De todos ellos, sólo el Estado revolucionario (1944-1954) adoptó clara y firmemente políticas destinadas a generar condiciones orientadas al bienestar general de toda la población. Pero, aun así, el Estado guatemalteco siguió adoleciendo de una de sus carencias más importantes: haber sido concebido para organizar y representar sólo a una porción de los guatemaltecos. La otra parte, los pueblos mayas, ha quedado excluida del imaginario nacional y ha experimentado las más variadas y terribles formas de opresión, ya no se diga de explotación económica.

Por lo tanto, la nación guatemalteca, que ha estado fracturada en su base más profunda, es decir, en la representación que de sí misma se ha creado, ha sido una nación inconclusa, ya que ha dejado fuera a una de sus partes importantes, esto es, a los pueblos mayas. Una nación con esa

característica generó una forma estatal igualmente fragmentada, presa de visiones nacionales parciales.

De esa cuenta, la insuficiencia más importante del Estado y la nación guatemaltecos es que no han hecho brotar un Estado nación abarcador, incluyente, que imagine su presente y su futuro en un destino común para todos, pero diverso en sus componentes.

Con esos antecedentes, en la actualidad se asiste a un verdadero asesinato del Estado por parte de los grupos oligárquicos, que surgieron históricamente al amparo del aparato estatal que ellos crearon, pero que ahora consideran que ya no sirve a sus intereses. Con la ilusión o el pretexto de que el libre mercado se encargará de todas las tareas del Estado, cada vez se toman medidas, dicen, para achicarlo, pero que en realidad son para liquidarlo.

Por si fuera poco, el Estado guatemalteco ha sido penetrado por toda suerte de vertientes del crimen organizado, ya sea el narcotráfico, la corrupción, el contrabando de mercancías y el tráfico de influencias. Es un Estado fallido, se apresuran a vociferar quienes verdaderamente quieren que desaparezca; es un Estado capturado, exclaman otros, pero nadie señala de forma directa las causas y los responsables del proyecto de liquidación del Estado.

Por lo tanto, éste debe retomar su protagonismo en la conducción del desarrollo socioeconómico del país, asumiendo la defensa de los intereses de la nación frente a la ofensiva del capital internacional. Está llamado a ser el gran conductor en la construcción de la nación guatemalteca, creando las condiciones legales e institucionales para la unión de todos los pueblos que la conforman, a partir del fortalecimiento y respeto de su identidad y derechos, en democracia, con igualdad, justicia y equidad.

Se requiere un Estado que defienda de manera consecuente su independencia política y económica, que combata las nuevas formas de colonialismo y de penetración del capital internacional en condiciones monopólicas lesivas a los intereses nacionales.

En fin, lo que se requiere es un Estado que garantice al pueblo amplios derechos y libertades democráticas (libertad de palabra, de prensa, de reunión, de manifestación, de creación de partidos políticos y organizaciones sociales), la posibilidad de realizar una modificación profunda de las relaciones sociales en el agro, de satisfacer otras reivindicaciones en la esfera de las transformaciones democráticas y sociales, y de participar en la determinación de la política del Estado.

La base política del Estado debe radicar en el frente único democrático y nacional de todas las fuerzas patrióticas del pueblo, en la alianza de todas las fuerzas políticas y sociales dispuestas a luchar por la democracia, el bienestar general y la independencia nacional.

La base económica del nuevo Estado debe estar formada por el sector estatal de economía, creado sobre todo mediante la nacionalización y la construcción de nuevas empresas, el fortalecimiento de su independencia política y económica, y la regulación y planificación de la economía del país. En otras palabras, debe encaminarse a retomar de forma responsable e inmediata su protagonismo en la conducción del desarrollo socioeconómico.

b. Régimen político

Después de un largo período de dictaduras militares, de exclusiones políticas, de violación de los derechos políticos de la población, hoy se vive en Guatemala un régimen plural y democrático de partidos políticos. Sin embargo, esta democracia tiene su límite en los actos electorales. No va más allá. Y aun así, la democracia electoral está en peligro, en riesgo de derribarse, ya que el derecho y el acto ciudadano de elegir y ser electo han sido distorsionados por el poder económico.

Sólo los partidos políticos que poseen o captan grandes recursos financieros tienen posibilidades reales de que sus candidatos sean electos; pero esos grandes recursos financieros sólo pueden tener dos orígenes: los círculos poderosos empresariales o los recursos provenientes de actividades oscuras. Así, en caso de ser electos determinados candidatos, llegan al poder con tales compromisos para con sus fuentes financieras, que la idea de hacer un buen gobierno para todos se desvanece tan pronto como cesa una campaña electoral.

Por tal razón, se suceden los gobiernos, los presidentes y los diputados y todo sigue igual para las grandes mayorías, pues un sistema electoral que funciona de facto con esas características está diseñado precisamente para que nada cambie.

Como en el caso del Estado, también aquí se levanta un enorme coro de voces provenientes de los más diversos orígenes, que prorrumpen al unísono: es la política, son los políticos, son los partidos políticos, la causa de todos los males de la República. La denigración de la política y de los políticos y sus partidos se ha convertido en otra de las estrategias de los círculos de poder, cuya divisa es la de mantener a toda costa el régimen social, político y económico imperante.

Otro riesgo para la democracia electoral es la tendencia observada en ciertos medios cercanos al Tribunal Supremo Electoral de ir cerrando espacios a la participación política de la ciudadanía. Se eleva el número de afiliados para inscribir un partido político, se ponen cortapisas a los anuncios de los partidos en campaña, se objeta la creación de un documento único de identidad y se pone resistencia a las reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

Ya es un lugar común decir que los partidos políticos son los intermediarios entre la sociedad civil y el Estado. Los partidos políticos convierten en demandas políticas los conflictos surgidos en el seno de la sociedad civil y prefiguran el Gobierno y el Estado que se proponen realizar y configurar. Por ello pueden ser caracterizados como conservadores o como revolucionarios, como derechistas o como izquierdistas, ya que el contenido de sus propuestas y de sus programas, de sus luchas y de sus planteamientos, ya sea en la calle, en el Congreso o en el Ejecutivo, es reflejo de su filiación política. Es completamente falso que ya no existan izquierdas ni derechas.

En tanto la sociedad guatemalteca mantenga los rezagos sociales, los desequilibrios y las abismales diferencias entre los poderosos y los desamparados, en tanto haya opulencia por un lado y hambre por el otro, siempre habrá una izquierda, ya que desde el nacimiento del movimiento socialista mundial, su ideal y horizonte es la igualdad, mientras que aquellas fuerzas políticas que pugnan por el mantenimiento de la desigualdad y mantienen su oposición a los cambios pueden ser calificadas de derecha.

En Guatemala, el régimen plural de partidos políticos realmente empezó en esta etapa histórica apenas en 1996, a raíz de la firma de los Acuerdos de Paz que dieron fin a la guerra revolucionaria. Ha sido poco más de una década de este régimen de partidos políticos sin exclusiones por razones de orden político. Es decir, los partidos políticos nunca fueron las instituciones legales que dieran soporte al régimen político guatemalteco en un clima democrático y, probablemente, muchas de sus actuales fallas y carencias tengan parte de explicación en esa falta de experiencia democrática.

Por ello es necesario fortalecer el régimen de partidos políticos, crear una amplia cultura política entre la ciudadanía y combatir ideológicamente a la ofensiva de los altos círculos empresariales, cuya punta de lanza son ciertos medios de comunicación que encabezan la cruzada de denigración de los partidos políticos.

2. Contexto del proceso de participación ciudadana con equidad de género y enfoque intercultural

El proceso para la consolidación de la democracia y la construcción de la nación sobre bases de pluralismo con enfoque intercultural se enfrenta al siguiente escenario:

- Las relaciones de interculturalidad se enfrentan a fuertes bloqueos y resistencias, tanto en la estructura jurídica del Estado, como frente a los mecanismos de participación ciudadana, el sistema de planificación y gestión municipal, y la formulación de las políticas públicas del gobierno central y las Municipalidades.
- Las mujeres continúan enfrentándose a significativas exclusiones en todos los espacios del poder político en el ámbito nacional. Las prácticas machistas y racistas siguen caracterizando las relaciones económicas, sociales y políticas.
- El marco constitucional y legal está formulado, redactado y aplicado con concepciones de exclusión y redactado en un idioma ajeno al de los pueblos indígenas.
- La participación de las comunidades en la identificación, priorización y solución de sus necesidades, desde la visión intercultural para la construcción de la nación sobre bases de pluralismo, ha sido bloqueada.
- El proceso de desarrollo económico en Guatemala ha marginando directamente a la población que vive en las áreas rurales, y en especial a los pueblos indígenas.
- Los reducidos espacios de participación social han permitido que se den las condiciones para que la corrupción, los privilegios, las distorsiones del desarrollo y el abuso de poder económico y político se constituyan en el principal lastre que caracteriza a las organizaciones comunitarias, municipales, departamentales y nacionales.
- La falta de una auténtica participación ciudadana ha dejado con las manos libres a las autoridades locales y municipales, de tal forma que las políticas públicas adolecen de transparencia.
- Los mecanismos de participación son poco perceptibles y sustentados fundamentalmente en aspectos legales; en la práctica política, los miembros de las comunidades y la población en general no ejercen de

forma efectiva sus derechos y no participan plenamente en la toma de decisiones sobre los diversos asuntos que les afectan.

- Las gestiones que realizan las comunidades rara vez reciben respuesta con acciones concretas por parte de los gobiernos locales y el central. Lo cierto es que el verdadero poder, entendido como la capacidad para realizar acciones, no está en manos de las comunidades y cuando éstas gestionan no son atendidas por los mismos gobiernos locales y, la mayoría de las veces, tampoco por el central.
- Las exclusiones y autoritarismo del sistema político en Guatemala y la conciencia de temor y no participación que generó el conflicto armado interno, constituyen un fuerte obstáculo para elevar la organización comunitaria. Por esa razón la participación en política se torna en un instrumento de los partidos políticos electoreros y no se hace política en el sentido de ejercer el poder.
- Las comunidades no han logrado romper el cerco del aislamiento histórico que las ha mantenido alejadas del poder político. La solidaridad municipal, nacional e internacional es débil. Se enfrentan grandes dificultades para desarrollar alianzas estratégicas que involucren a las organizaciones comunitarias, a los gobiernos locales y a las organizaciones políticas.

3. Publicidad de los actos públicos

La población guatemalteca, cada vez de forma más creciente, empieza a manifestarse sobre su derecho de ser tomada en cuenta para la toma de decisiones por parte de las autoridades nacionales y municipales. A pesar de la dispersión de muchos esfuerzos nacionales e internacionales para lograr democratizar los poderes del Estado, aquéllos han comenzado a brindar sus frutos y hoy asistimos a la consolidación de procesos económicos, políticos y sociales tendientes a incorporar importantes sectores en los espacios políticos de toma de decisiones, tanto en el plano nacional como en lo local y lo municipal.

Salvando las fuertes críticas que han recibido los Acuerdos de Paz, las transformaciones sociales, económicas y políticas vividas en los últimos años, así como la consolidación de las corrientes descentralistas en el mundo, están provocando cambios en el rol que cumplen las Municipalidades. De entes dependientes, burocráticos, proveedores de servicios y meramente administradores de presupuestos, han pasado a ser instituciones autónomas, canalizadoras de iniciativas e inversiones y promotoras del desarrollo económico y social.

Como producto de la Constitución Política de 1985, vigente actualmente, así como la trilogía de leyes vinculadas al tema municipalista —y que recogen orientaciones de los Acuerdos de Paz—, el Estado perfecciona la autonomía de los municipios, inicia el proceso de descentralización y, a su vez, incrementa las competencias de las Municipalidades. Los espacios municipales, en tiempos de irrupción de fuertes capitales extranjeros y de posibilidades de extender los mercados más allá de las fronteras nacionales, tienden a convertirse en fuertes aliados del desarrollo integral del país, es decir, una especie de unidades subnacionales de la economía.

La transformación que se está observando en las concepciones de desarrollo de los municipios pasa por entender que la consolidación de la democracia real, funcional y participativa es una condición necesaria para darle sostenibilidad a cualquier proceso de desarrollo en el ámbito nacional y municipal, ante todo, en gobernar con la participación de mujeres y hombres, trabajando juntos para refundar nuevas relaciones basadas en la equidad de género, todas y todos involucrados en la búsqueda de un desarrollo orientado al bien común: vecinos, instituciones públicas y privadas, organizaciones políticas y sociales, pequeños, medianos y grandes productores. Cuando la gente se organiza y se moviliza puede llegar a influir contundentemente en las decisiones de los gobiernos o, incluso, hacer que éstos adopten los planteamientos de los colectivos sociales. Es necesario recuperar la práctica y la experiencia participativa de las personas y las comunidades.

3.1 Transparencia en el manejo de la administración pública

La consolidación de la democracia real, funcional y participativa en Guatemala guarda una estrecha vinculación con la transparencia en el manejo de la administración pública. En este sentido, la Constitución Política de la República de Guatemala establece que todos los actos de la administración son públicos.

El Código Municipal norma que los Concejos Municipales, responsables de ejercer el gobierno en los municipios, están obligados a facilitar la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local.

La Contraloría General de Cuentas, a través del control gubernamental y dentro de su campo de competencia, tiene entre sus objetivos promover y vigilar la responsabilidad de los servidores públicos para que puedan rendir cuentas públicamente, de manera amplia y oportuna, tanto de la

regularidad en el manejo de los bienes y recursos, como de los resultados cualitativos y cuantitativos de su gestión.

Uno de los avances más significativos en los esfuerzos por consolidar el buen manejo de la administración pública es la promulgación de la Ley de Acceso a la Información Pública, en vigencia desde el 21 de abril de 2009, y tiene como objetivo garantizar el libre acceso a la información o actos de la administración pública (ver anexo No. 1).

4. Espacios políticos existentes en el ámbito municipal y local para concretar la participación ciudadana

Este apartado desarrolla el componente del poder político, basado en el sistema jurídico que norma al Estado en Guatemala, aquellas convenciones internacionales que el Estado se ha comprometido a cumplir y los derechos que los pueblos indígenas han reivindicado históricamente.

4.1 Constitución Política de la República de Guatemala

TÍTULO II DERECHOS HUMANOS CAPÍTULO I DERECHOS INDIVIDUALES

Artículo 4.- Libertad e igualdad. En Guatemala todos los seres humanos son libres e iguales en dignidad y derechos. El hombre y la mujer, cualquiera que sea su estado civil, tienen iguales oportunidades y responsabilidades. Ninguna persona puede ser sometida a servidumbre ni a otra condición que menoscabe su dignidad. Los seres humanos deben guardar conducta fraternal entre sí.

Artículo 33.- Derecho de reunión y manifestación. Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. Los derechos de reunión y de manifestación pública no pueden ser restringidos, disminuidos o coartados; y la ley los regulará con el único objeto de garantizar el orden público.

Las manifestaciones religiosas en el exterior de los templos son permitidas y se rigen por la ley.

Para el ejercicio de estos derechos bastará la previa notificación de los organizadores ante la autoridad competente.

Artículo 34.- Derecho de asociación. Se reconoce el derecho de libre asociación. Nadie está obligado a asociarse ni a formar parte de grupos o asociaciones de autodefensa o similares. Se exceptúa el caso de la colegiación profesional.

Artículo 35.- Libertad de emisión del pensamiento. Es libre la emisión del pensamiento por cualesquiera medios de difusión, sin censura ni licencia previa. Este derecho constitucional no podrá ser restringido por ley o disposición gubernamental alguna.

Quien en uso de esta libertad faltare al respeto a la vida privada o a la moral, será responsable conforme a la ley. Quienes se creyeren ofendidos tienen derechos a la publicación de sus defensas, aclaraciones y rectificaciones.

No constituyen delito o falta las publicaciones que contengan denuncias, críticas o imputaciones contra funcionarios o empleados públicos por actos efectuados en el ejercicio de sus cargos.

Los funcionarios y empleados públicos podrán exigir que un tribunal de honor, integrado en la forma que determine la ley, declare que la publicación que los afecta se basa en hechos inexactos o que los cargos que se les hacen son infundados. El fallo que reivindique al ofendido, deberá publicarse en el mismo medio de comunicación social donde apareció la imputación.

La actividad de los medios de comunicación social es de interés público y éstos en ningún caso podrán ser expropiados. Por faltas o delitos en la emisión del pensamiento no podrán ser clausurados, embargados, intervenidos, confiscados o decomisados, ni interrumpidos en su funcionamiento las empresas, los talleres, equipo, maquinaria y enseres de los medios de comunicación social.

Es libre el acceso a las fuentes de información y ninguna autoridad podrá limitar ese derecho.

La autorización, limitación o cancelación de las concesiones otorgadas por el Estado a las personas, no pueden utilizarse como elementos de presión o coacción, para limitar el ejercicio de la libre emisión del pensamiento.

Un jurado conocerá privativamente de los delitos o faltas a que se refiere este artículo.

Todo lo relativo a este derecho constitucional se regula en la Ley Constitucional de Emisión del Pensamiento.

Los propietarios de los medios de comunicación social, deberán proporcionar cobertura socioeconómica a sus reporteros, a través de la contratación de seguros de vida.

Artículo 44.- Derechos inherentes a la persona humana. Los derechos y garantías que otorga la Constitución no excluyen otros que, aunque no figuren expresamente en ella, son inherentes a la persona humana.

El interés social prevalece sobre el interés particular.

Serán nulas *ipso jure* las leyes y las disposiciones gubernativas o de cualquier otro orden que disminuyan, restrinjan o tergiversen los derechos que la Constitución garantiza.

Artículo 45.- Acción contra infractores y legitimidad de resistencia. La acción para enjuiciar a los infractores de los derechos humanos es pública y puede ejercerse mediante simple denuncia, sin caución ni formalidad alguna. Es legítima la resistencia del pueblo para la protección y defensa de los derechos y garantías consignados en la Constitución.

Artículo 46.- Preeminencia del Derecho Internacional. Se establece el principio general de que en materia de derechos humanos, los tratados y convenciones aceptados y ratificados por Guatemala, tienen preeminencia sobre el derecho interno.

CAPÍTULO III DEBERES Y DERECHOS CÍVICOS Y POLÍTICOS

Artículo 135.- Deberes y derechos cívicos. Son derechos y deberes de los guatemaltecos, además de los consignados en otras normas de la Constitución y leyes de la República, los siguientes:

- a. Servir y defender a la Patria;
- b. Cumplir y velar, porque se cumpla la Constitución de la República;
- c. Trabajar por el desarrollo cívico, cultural, moral, económico y social de los guatemaltecos;
- d. Contribuir a los gastos públicos, en la forma prescrita por la ley;
- e. Obedecer las leyes;
- f. Guardar el debido respeto a las autoridades; y
- g. Prestar servicio militar y social, de acuerdo con la ley.

Artículo 136.- Deberes y derechos políticos. Son derechos y deberes de los ciudadanos:

- a. Inscribirse en el Registro de Ciudadanos;
- b. Elegir y ser electo;

- c. Velar por la libertad y efectividad del sufragio y la pureza del proceso electoral;
- d. Optar a cargos públicos;
- e. Participar en actividades políticas; y
- f. Defender el principio de alternabilidad y no reelección en el ejercicio de la Presidencia de la República.

Artículo 137.- Derecho de petición en materia política. El derecho de petición en materia política, corresponde exclusivamente a los guatemaltecos.

Toda petición en esta materia, deberá ser resuelta y notificada, en un término que no exceda de ocho días. Si la autoridad no resuelve en ese término, se tendrá por denegada la petición y el interesado podrá interponer los recursos de ley.

TÍTULO III EL ESTADO CAPÍTULO I

EL ESTADO Y SU FORMA DE GOBIERNO

Artículo 140.- Estado de Guatemala. Guatemala es un Estado libre, independiente y soberano, organizado para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y de sus libertades. Su sistema de Gobierno es republicano, democrático y representativo.

Artículo 141.- Soberanía. La soberanía radica en el pueblo quien la delega, para su ejercicio, en los Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La subordinación entre los mismos, es prohibida.

4.2 Código Municipal (Decreto No. 12-2002) y sus reformas

TÍTULO II POBLACIÓN Y TERRITORIO CAPÍTULO I POBLACIÓN

Artículo 17. Derechos y obligaciones de los vecinos. Son derechos y obligaciones de los vecinos:

- a. Ejercer los derechos ciudadanos de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de la República y la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

- b. Optar a cargos públicos municipales.
- c. Servir y defender los intereses del municipio y la autonomía municipal.
- d. Contribuir a los gastos públicos municipales, en la forma prescrita por la ley.
- e. Participar en actividades políticas municipales.
- f. Participar activa y voluntariamente en la formulación, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas municipales y comunitarias.
- g. Ser informado regularmente por el gobierno municipal de los resultados de las políticas y planes municipales y de la rendición de cuentas, en la forma prevista por la ley.
- h. Integrar la comisión ciudadana municipal de auditoría social.
- i. Utilizar de acuerdo con su naturaleza los servicios públicos municipales y acceder a los aprovechamientos comunales conforme a las normas aplicables.
- j. Participar en las consultas a los vecinos de conformidad con la ley.
- k. Pedir la consulta popular municipal en los asuntos de gran trascendencia para el municipio, en la forma prevista por este Código.
- l. Solicitar la prestación, y en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público municipal.
- m. Aquellos otros derechos y deberes establecidos en las leyes.

Los extranjeros domiciliados que sean mayores de edad tienen los derechos y deberes propios de los vecinos, salvo los de carácter político. No obstante, tendrán los derechos que en los términos prevea la legislación electoral general.

Artículo 18. Organización de vecinos. Los vecinos podrán organizarse en asociaciones comunitarias, incluyendo las formas propias y tradicionales surgidas en el seno de las diferentes comunidades, en la forma que las leyes de la materia y este Código establecen.

Artículo 19. Autorización para la organización de vecinos. Las asociaciones de vecinos a las que se refiere el artículo anterior, se constituirán mediante escritura pública cuyo testimonio será presentado al registrador civil, para los efectos del otorgamiento de la personalidad jurídica, la que será efecto de su inscripción en el libro correspondiente del registro

civil, en un tiempo no mayor de treinta (30) días calendario. Los requisitos que debe cumplir la escritura pública, sin perjuicio de lo que establece el artículo veintinueve (29) del Código de Notariado, serán: nombre, sede y la duración de la asociación, establecer claramente sus fines, objetivos, el ámbito de su acción, forma de su organización, la identificación fehaciente de las personas que la integran, y designación de quien o quienes ejercerán su representación legal.

Artículo 20. Comunidades de los pueblos indígenas. Las comunidades de los pueblos indígenas son formas de cohesión social natural y como tales tienen derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica, debiendo inscribirse en el registro civil de la municipalidad correspondiente, con respeto de su organización y administración interna que se rige de conformidad con sus normas, valores y procedimientos propios, con sus respectivas autoridades tradicionales reconocidas y respetadas por el Estado, de acuerdo a disposiciones constitucionales y legales.

Artículo 21. Relaciones de las comunidades de los pueblos indígenas entre sí. Se respetan y reconocen las formas propias de relación u organización de las comunidades de los pueblos indígenas entre sí, de acuerdo a criterios y normas tradicionales o a la dinámica que las mismas comunidades generen.

CAPÍTULO II TERRITORIO

Artículo 25. Conflicto de límites jurisdiccionales entre comunidades. Los conflictos de límites que existan o surjan entre comunidades de un mismo municipio, serán resueltos con mediación del Concejo Municipal, tomando en cuenta las posiciones de cada una de las partes en conflicto, en coordinación con las autoridades reconocidas por las comunidades, promoviendo la participación de las comunidades afectadas y la conciliación entre las mismas.

CAPÍTULO III PROCEDIMIENTOS PARA LA CREACIÓN Y MODIFICACIÓN DE MUNICIPIOS

Artículo 26. Solicitud de creación o modificación de municipios. Para la iniciación del expediente de creación o modificación de municipios se requiere la solicitud, debidamente firmada o signada con la impresión digital, de por lo menos el diez (10%) por ciento de los vecinos en ejercicio de sus derechos, residentes en los lugares donde se pretende su creación o

modificación. Dicha solicitud se formalizará ante la Gobernación del departamento jurisdiccional o la de aquél en el que esté la mayor parte del territorio a segregar, anexar o fusionar, según sea el caso, exponiendo en ella los hechos y circunstancias que la motivan y que se llenen los demás requisitos a que se refiere el artículo 28 de este Código.

Artículo 31. Procedimientos consultivos. Si el Congreso de la República lo considerase necesario podrá someter a consulta de las poblaciones del o de los municipios o departamentos afectados, cualquier asunto dirigido a dividir o modificar su circunscripción, antes de emitir la ley que lo decida.

TÍTULO III GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN DEL MUNICIPIO CAPÍTULO I GOBIERNO DEL MUNICIPIO

Artículo 38. Sesiones del Concejo Municipal. Las sesiones del Concejo Municipal serán presididas por el alcalde o por el concejal que, legalmente, le sustituya temporalmente en el cargo.

También, cuando la importancia de un asunto sugiera la conveniencia de escuchar la opinión de los vecinos, el Concejo Municipal, con el voto de las dos terceras partes del total de sus integrantes, podrá acordar que la sesión se celebre a cabildo abierto, fijando en la convocatoria, el lugar, día y hora de la sesión. En estas sesiones del concejo, los vecinos que asistan tendrán voz pero no voto, debiendo todos guardar la compostura, decoro y dignidad que corresponde a una reunión de tal naturaleza, de lo contrario, la misma se suspenderá sin responsabilidad del Concejo Municipal.

Cuando la importancia del tema lo amerite, el Concejo Municipal podrá consultar la opinión de los Consejos Comunitarios de Desarrollo, a través de sus representantes autorizados.

TÍTULO IV INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA CAPÍTULO I INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Artículo 60. Facilitación de información y participación ciudadana. Los Concejos Municipales facilitarán la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local.

Artículo 61. Facultades de decisión. Las formas, medios y procedimientos de participación ciudadana que los concejos municipales de desarrollo establezcan en ejercicio de su potestad para auto-organizarse no podrán en ningún caso menoscabar las facultades de decisión que corresponden al Concejo Municipal, el alcalde y los demás órganos representativos regulados por la ley.

Artículo 62. Derecho a ser informado. Todos los vecinos tienen derecho a obtener copias y certificaciones que acrediten los acuerdos de los concejos municipales, sus antecedentes, así como consultar los archivos y registros financieros y contables, en los términos del artículo 30 de la Constitución Política de la República.

Artículo 63. Consulta a los vecinos. Cuando la trascendencia de un asunto aconseje la conveniencia de consultar la opinión de los vecinos, el Concejo Municipal, con el voto de las dos terceras (2/3) partes del total de sus integrantes, podrá acordar que tal consulta se celebre tomando en cuenta las modalidades indicadas en los artículos siguientes.

Artículo 64. Consulta a solicitud de los vecinos. Los vecinos tienen el derecho de solicitar al Concejo Municipal la celebración de consultas cuando se refiera a asuntos de carácter general que afectan a todos los vecinos del municipio. La solicitud deberá contar con la firma de por lo menos el diez por ciento (10%) de los vecinos empadronados en el municipio.

Los resultados serán vinculantes si participa en la consulta al menos el veinte por ciento (20%) de los vecinos empadronados y la mayoría vota favorablemente el asunto consultado.

Artículo 65. Consultas a las comunidades o autoridades indígenas del municipio. Cuando la naturaleza de un asunto afecte en particular los derechos y los intereses de las comunidades indígenas del municipio o de sus autoridades propias, el Concejo Municipal realizará consultas a solicitud de las comunidades o autoridades indígenas, inclusive aplicando criterios propios de las costumbres y tradiciones de las comunidades indígenas.

Artículo 66. Modalidades de esas consultas. Las modalidades de las consultas a que se refieren los artículos 64 y 65 de este Código, entre otras, podrán realizarse de la manera siguiente:

1. Consulta en boleta diseñada técnica y específicamente para el caso, fijando en la convocatoria el asunto a tratar, la fecha y los lugares donde se llevará a cabo la consulta.
2. Aplicación de criterios del sistema jurídico propio de las comunidades del caso.

Los resultados serán vinculantes si participa en la consulta al menos el cincuenta (50) por ciento de los vecinos empadronados y la mayoría vota favorablemente el asunto consultado.

TÍTULO VI FINANZAS DEL MUNICIPIO CAPÍTULO IV PRESUPUESTO MUNICIPAL

Artículo 132. Participación de las organizaciones comunitarias en la formulación del presupuesto municipal. El alcalde en la formulación del presupuesto podrá integrar los compromisos acordados en el seno de su respectivo Concejo Municipal de desarrollo, siempre que hayan sido aprobados esos proyectos en las otras instancias de gestión de la inversión pública; asimismo, incorporar las recomendaciones de su oficina municipal de planificación.

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.

El Concejo Municipal informará a las organizaciones comunitarias los criterios y limitaciones técnicas, financieras y políticas que incidieron en la inclusión o exclusión de los proyectos en el presupuesto municipal, y en su caso, la programación diferida de los mismos.

4.3 Ley de los Consejos de Desarrollo (Decreto No. 11-2002)

Este decreto desarrolla el mandato constitucional de promover sistemáticamente la descentralización económico administrativo como medio para promover el desarrollo integral del País, para lo cual es urgente propiciar una amplia participación de todos los pueblos y sectores de la población en la determinación y priorización de sus necesidades y las soluciones correspondientes.

Artículo 1. Naturaleza. El Sistema de Consejos de Desarrollo es el medio principal de participación de la población en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo, tomando en cuenta principios de unidad nacional.

Artículo 3. Objetivo. Organizar y coordinar la administración pública mediante la formulación de políticas de desarrollo, planes y programas presupuestarios y el impulso de la coordinación interinstitucional, pública y privada.

Artículo 4. Integración del Sistema de Consejos de Desarrollo. El Sistema de Consejos de Desarrollo está integrado por niveles, en la siguiente forma:

- a. El nacional, con el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural.
- b. El regional, con los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural.
- c. El departamental, con los Consejos Departamentales de Desarrollo.
- d. El municipal, con los Consejos Municipales de Desarrollo.
- e. El comunitario, con los Consejos Comunitarios de Desarrollo.

Artículo 11. Integración de los Consejos Municipales de Desarrollo. Los Consejos Municipales de Desarrollo se integran así:

- a. El alcalde municipal, quien lo coordina;
- b. Los síndicos y concejales que determine la corporación municipal;
- c. Los representantes de los Consejos Comunitarios de Desarrollo, hasta un número de veinte (20), designados por los coordinadores de los Consejos Comunitarios de Desarrollo;
- d. Los representantes de las entidades públicas con presencia en la localidad; y,
- e. Los representantes de entidades civiles locales que sean convocados.

Artículo 12. Funciones de los Consejos Municipales de Desarrollo. Las funciones de los Consejos Municipales de Desarrollo son:

- a. Promover, facilitar y apoyar el funcionamiento de los Consejos Comunitarios de Desarrollo.
- b. Promover y facilitar la organización y participación efectiva de las comunidades y sus organizaciones, en la priorización de necesidades, problemas y sus soluciones, para el desarrollo integral del municipio.
- c. Promover sistemáticamente tanto la descentralización de la administración pública como la coordinación interinstitucional en el municipio.
- d. Promover políticas, programas y proyectos de protección y promoción integral para la niñez, la adolescencia, la juventud y la mujer.
- e. Garantizar que las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio sean formulados con base en las necesidades, problemas y soluciones priorizados por los Consejos Comunitarios de Desarrollo, y

- enviarlos a la Corporación Municipal para su incorporación en las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del departamento;
- f. Dar seguimiento a la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo municipal.
 - g. Evaluar la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos municipales de desarrollo.
 - h. Proponer a la Corporación Municipal la asignación de recursos de preinversión y de inversión pública, con base en las disponibilidades financieras y las necesidades, problemas y soluciones priorizadas en los Consejos Comunitarios de Desarrollo del municipio.

Artículo 13. Integración de los Consejos Comunitarios de Desarrollo. Los Consejos Comunitarios de Desarrollo se integran así:

- a. La Asamblea Comunitaria, integrada por los residentes en una misma comunidad; y,
- b. El Órgano de Coordinación, integrado de acuerdo a sus propios principios, valores, normas y procedimientos o, en forma supletoria, de acuerdo a la reglamentación municipal existente.

Artículo 14. Funciones de los Consejos Comunitarios de Desarrollo. La Asamblea Comunitaria es el órgano de mayor jerarquía de los Consejos Comunitarios de Desarrollo y sus funciones son:

- a. Elegir a los integrantes del Órgano de Coordinación y fijar el período de duración de sus cargos con base a sus propios principios, valores, normas y procedimientos de la comunidad o, en forma supletoria, según el reglamento de esta ley.
- b. Promover, facilitar y apoyar la organización y participación efectiva de la comunidad y sus organizaciones, en la priorización de necesidades, problemas y sus soluciones, para el desarrollo integral de la comunidad.
- c. Promover y velar por la coordinación tanto entre las autoridades comunitarias, las organizaciones y los miembros de la comunidad como entre las instituciones públicas y privadas.
- d. Promover políticas, programas y proyectos de protección y promoción integral para la niñez, la adolescencia, la juventud y la mujer.
- e. Formular las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la comunidad, con base en la priorización de sus necesidades, problemas y soluciones, y proponerlos al Consejo Municipal de Desarrollo.

- f. Dar seguimiento a la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo comunitarios priorizados por la comunidad, verificar su cumplimiento y, cuando sea oportuno, proponer medidas correctivas al Consejo Municipal de Desarrollo.
- g. Evaluar la ejecución, eficacia e impacto de los programas y proyectos comunitarios de desarrollo.
- h. Solicitar al Consejo Municipal de Desarrollo la gestión de recursos, con base en la priorización comunitaria de las necesidades, problemas y soluciones.
- i. Velar por el buen uso de los recursos técnicos, financieros y de otra índole, que obtenga por cuenta propia o que le asigne la Corporación Municipal, por recomendación del Consejo Municipal de Desarrollo, para la ejecución de los programas y proyectos de desarrollo de la comunidad.
- j. Informar a la comunidad sobre la ejecución de los recursos asignados a los programas y proyectos de desarrollo comunitarios.
- k. Promover la obtención de financiamiento para la ejecución de los programas y proyectos de desarrollo de la comunidad.
- l. Contribuir a la definición y seguimiento de la política fiscal, en el marco de su mandato de formulación de las políticas de desarrollo.
- m. Reportar a las autoridades municipales o departamentales que corresponda, el desempeño de los funcionarios públicos con responsabilidad sectorial en la comunidad.

Artículo 15. Consejos Comunitarios de Desarrollo de Segundo Nivel. En los municipios donde se establezcan más de veinte (20) Consejos Comunitarios de Desarrollo, el Consejo Municipal de Desarrollo podrá establecer Consejos Comunitarios de Segundo Nivel, cuya Asamblea estará integrada por los miembros de los órganos de coordinación de los COCODES del municipio, y su órgano de coordinación se establecerá de acuerdo a sus propios principios, valores, normas y procedimientos:

- a. Las representaciones de los Consejos Comunitarios de Desarrollo en el Consejo Municipal de Desarrollo se designarán de entre los coordinadores de los Consejos Comunitarios de Desarrollo,
- b. La designación se hará en el seno de la Asamblea del Consejo Comunitario de Desarrollo de Segundo Nivel.

Artículo 16. Integración del Órgano de Coordinación de los Consejos Comunitarios de Desarrollo. El Órgano de Coordinación de los Consejos Comunitarios de Desarrollo constituidos en el municipio, se integra de la siguiente forma:

- a. El Alcalde Comunitario quien lo preside.
- b. Hasta un máximo de doce representantes electos por la Asamblea General.
- c. El Órgano de Coordinación tiene bajo su responsabilidad la coordinación, ejecución y auditoría social sobre proyectos u obras (...) para realizar en la comunidad.

Artículo 21. Financiamiento para el funcionamiento del Sistema de Consejos de Desarrollo. De conformidad con el artículo 229 de la Constitución Política de la República, cada Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural y Consejo Departamental de Desarrollo debe presentar al Ministerio de Finanzas Públicas, los requerimientos financieros para su funcionamiento, en el marco de la política financiera del Estado.

Para el funcionamiento de los Consejos Municipales de Desarrollo, cada Corporación Municipal decidirá la forma de su financiamiento tomando en cuenta la disponibilidad de sus recursos.

Artículo 23. Consejos Asesores Indígenas. Se constituyen Consejos Asesores Indígenas en los niveles comunitarios, para brindar asesoría al órgano de coordinación del Consejo Comunitario de Desarrollo y al Consejo Municipal de Desarrollo en donde exista al menos una comunidad indígena.

Artículo 24. Comisiones de Trabajo. Los Consejos de Desarrollo pueden crear las comisiones de trabajo que consideren necesarias (...) En el caso del nivel municipal, las comisiones serán acordadas entre el Consejo Municipal de Desarrollo y la Corporación Municipal.

Artículo 29. Fondos sociales. Los recursos de los fondos sociales se asignará con base en las políticas, planes y programas priorizados por el Sistema de Consejos de Desarrollo, en los Consejos Comunitarios, Municipales, Departamentales, Regionales y Nacional.

Artículo 31. Planes operativos anuales. Los planes operativos anuales de cada nivel de los consejos de desarrollo serán planteados en la forma y plazo establecidos en la Ley Orgánica del Presupuesto y su Reglamento, sin perjuicio de lo que se establezca en el reglamento de la presente ley.

Artículo 32. Convocatoria para la Integración del Sistema de Consejos de Desarrollo. (...) Para la integración de los Consejos Muni-

cipales y Comunitarios de Desarrollo, la Corporación Municipal deberá hacer las convocatorias correspondientes dentro de los cuarenta y cinco (45) días siguientes a partir de la vigencia de esta ley [23 de abril de 2002]. Si la Corporación Municipal no hace aquella convocatoria, los vecinos podrán celebrar por sí mismos Asamblea General en la que, por mayoría absoluta de sus integrantes, decidirán sobre su integración.

4.4 Ley Electoral y de Partidos Políticos (Decreto No. 1-85 de la Asamblea General Constituyente) y sus reformas

Artículo 1. Contenido de la Ley. La presente ley regula lo relativo al ejercicio de los derechos políticos; los derechos y obligaciones que corresponden a las autoridades, a los órganos electorales, a las organizaciones políticas; y lo referente al ejercicio del sufragio y al proceso electoral.

Artículo 2. Ciudadanía. Son ciudadanos todos los guatemaltecos mayores de dieciocho años.

Artículo 3. Derechos y deberes de los ciudadanos (reformado por el artículo 1, del Decreto No. 74-87 y artículo 1 del Decreto No. 10-04, ambos del Congreso de la República). Son derechos y deberes inherentes a los ciudadanos.

- a. Respetar y defender la Constitución Política de la República.
- b. Inscribirse en el Registro de Ciudadanos y obtener el Documento de Identificación Personal que lo faculte para poder ejercitar los derechos y cumplir los deberes a que se refiere el presente artículo.
- c. Elegir y ser electo.
- d. Ejercer el sufragio.
- e. Optar a cargos públicos.
- f. Velar por la libertad y efectividad del sufragio y la pureza del proceso electoral.
- g. Defender el principio de alternabilidad y no reelección en el ejercicio de la Presidencia y Vicepresidencia de la República.
- h. Desempeñar las funciones electorales para las que sean designados.

Artículo 4. Suspensión de los derechos ciudadanos. Los derechos ciudadanos se suspenden:

- a. Por sentencia condenatoria firme, dictada en proceso penal;
- b. Por declaratoria judicial de interdicción.

Artículo 5. Recuperación del ejercicio de los derechos ciudadanos. La suspensión de los derechos ciudadanos termina:

- a. Por cumplimiento de la pena impuesta en sentencia;
- b. Por amnistía o por indulto
- c. Por rehabilitación judicial en el caso de interdicción.

Artículo 6. Pérdida y recuperación de la ciudadanía. La pérdida de la nacionalidad guatemalteca, conlleva la pérdida de la ciudadanía. La ciudadanía se recobra al recuperar la nacionalidad guatemalteca.

Artículo 7. Constancia de ciudadanía (reformado por el artículo 2 del Decreto No. 10-04 del Congreso de la República). La calidad de ciudadano se acredita con el documento extendido por el Registro de Ciudadanos, con la anotación en la cédula de vecindad, o con el documento de identidad que lo sustituya.

Artículo 8. De la inscripción (reformado por el artículo 2 del Decreto No. 74-87 del Congreso de la República). La inscripción en el Registro de Ciudadanos es indispensable para el ejercicio de los derechos políticos. Ningún ciudadano podrá elegir o ser electo, sin haber cumplido previamente con tal requisito. Quienes no estén inscritos deben gestionar todo lo necesario para su inscripción la que deberá hacerse en forma gratuita.

Artículo 9. Anticipación necesaria (reformado por el artículo 3 del Decreto No. 74-87 y el artículo 1 del Decreto No. 35-06, ambos del Congreso de la República). Para ejercer en determinada elección o consulta los derechos políticos a que se refiere la presente ley, se requiere estar inscrito como ciudadano con anticipación no menor de tres meses al respectivo evento, y contar con el documento facultativo correspondiente, donde debe constar el lugar de vecindad del mismo.

Artículo 10. Obligación de notificar. Las autoridades correspondientes están obligadas a notificar al Registro de Ciudadanos, dentro del término de cinco días, las resoluciones firmes que resuelvan los siguientes casos:

- a) Pérdida y recuperación de la ciudadanía;
- b) Suspensión y recuperación de los derechos ciudadanos

El Registro de Ciudadanos, en un término de cinco días, ordenará las anotaciones que procedan.

Artículo 11. Cancelación de la inscripción de ciudadanía (reformado por el artículo 3 del Decreto No. 10-04 del Congreso de la República). Los Registradores Civiles o quienes hagan sus veces, tienen la obligación de dar aviso al Registro de Ciudadanos; del fallecimiento de toda perso-

na mayor de dieciocho años, dentro de los ocho días siguientes a la fecha de asiento de la partida de defunción y, con base en tales avisos, se harán las anotaciones respectivas cancelando la inscripción del ciudadano. Los infractores de la disposición contenida en este artículo serán sancionados por incumplimiento de deberes, conforme lo establece el Código Penal, sin perjuicio de las sanciones disciplinarias que correspondan, para cuyo efecto el Inspector General del Tribunal Supremo Electoral deberá investigar los hechos y formular las denuncias respectivas. En su caso, los delegados o subdelegados del Registro de Ciudadanos podrán obtener de oficio la información necesaria y comunicarla a dicho Registro para que cancele las inscripciones respectivas en el padrón electoral (se relaciona con el artículo 8 del Reglamento).

Artículo 12. Voto (reformado por el artículo 4 del Decreto No. 74-87 del Congreso de la República). El voto es un derecho y un deber cívico inherente a la ciudadanía. Es universal, secreto, único, personal y no delegable.

Artículo 13. Libertad de voto (reformado por el artículo 5 del Decreto No. 74-87 del Congreso de la República). Los ciudadanos gozan de absoluta libertad para emitir su voto y nadie podrá, directa o indirectamente, obligarlos a votar, o a hacerlo por determinado candidato, planilla o partido político y, en el caso del procedimiento consultivo contemplado en el artículo 173 de la Constitución, a pronunciarse en determinado sentido.

Artículo 14 (suprimido por el artículo 6 del Decreto No. 74-87 del Congreso de la República).

Artículo 15. Prohibiciones (reformado por el artículo 4 del Decreto No. 10-04 del Congreso de la República). No pueden ejercer el derecho de voto:

- a) Los ciudadanos que se encuentren en servicio activo en el Ejército Nacional o en los cuerpos policíacos y quienes tengan nombramiento para cualquier comisión o trabajo de índole militar; y,
- b) Quienes estén suspendidos en el ejercicio de sus derechos ciudadanos o hayan perdido la ciudadanía.

Para el cumplimiento de estas disposiciones, las autoridades correspondientes deberán enviar la nómina respectiva al Registro de Ciudadanos, antes del cierre de inscripción de cada proceso electoral, a efecto de que sean excluidos del padrón (se relaciona con los artículos 9 y 114 literal a) del Reglamento).

Artículo 16. Organizaciones políticas (reformado por el artículo 5 del Decreto No. 10-04 del Congreso de la República). Son organizaciones políticas:

- a) Los partidos políticos y los comités cívicos para la constitución de los mismos.
- b) Los comités cívicos electorales; y,
- c) Las asociaciones con fines políticos.

Artículo 17. Libertad de organización (reformado por el artículo 6 del Decreto No. 10-04 y artículo 2 del Decreto No. 35-2006, ambos del Congreso de la República). Es libre la constitución de organizaciones políticas cuyo funcionamiento se ajuste a las disposiciones de esta ley. Es igualmente libre para los ciudadanos, afiliarse a las organizaciones políticas de acuerdo con su voluntad y con los estatutos de dichas organizaciones. La afiliación a más de un partido político es prohibida. La separación voluntaria de un partido político debe ser expresa, presentada ante el partido político o ante el Registro de Ciudadanos. En ambos casos, quien conozca de la renuncia deberá notificarla al Registro de Ciudadanos o al Partido Político, según proceda, en un plazo no mayor de treinta días. Si la renuncia fuese de afiliado que desempeña cargo dentro de un órgano permanente del partido y como resultado de la misma se ocasiona la desintegración de aquel, el renunciante deberá ratificarla personalmente ante el Registro de Ciudadanos, la delegación departamental o subdelegación municipal del Tribunal Supremo Electoral, según sea el caso.

Artículo 18. Partidos políticos (reformado por el artículo 7 del Decreto No. 10-04 del Congreso de la República). Los partidos políticos legalmente constituidos e inscritos en el Registro de Ciudadanos, son instituciones de derecho público, con personalidad jurídica y de duración indefinida, salvo los casos establecidos en la presente ley, y configuran el carácter democrático del régimen político del Estado.

4.5 Acuerdos de Paz en Guatemala

En diciembre de 1996 concluye uno de los enfrentamientos armados más sangrientos y prolongados de América Latina, que inició en los años sesenta como producto de las condiciones de marginación social que vivía la mayoría de la población y la falta de espacios de participación democrática. Con la suscripción de los Acuerdos de Paz entre la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) —fuerza guerrillera que aglutinó a las organizaciones insurgentes— y el Gobierno de Guatemala se puso fin a más de tres décadas de enfrentamiento armado, y concluyó una dolorosa etapa de la historia del país.

a. Presentación

Los Acuerdos de Paz expresan consensos de carácter nacional. Han sido avalados por los diferentes sectores representados en la Asamblea de la Sociedad Civil y fuera de ella. Su cumplimiento progresivo debe satisfacer las legítimas aspiraciones de los guatemaltecos y, a la vez, unir los esfuerzos de todos en aras de esos objetivos comunes.¹

La lectura socioeconómica y política que se hiciera ocho años después de la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera, es la de una crisis producto no sólo del fracaso del modelo neoliberal en el país, para darle respuesta al agotamiento del modelo de producción agroexportador y al Estado construido sobre la base de la inequidad, exclusión, opresión y discriminación, sino el abandono e incumplimiento de los Acuerdos de Paz, como la única agenda integral de solución de los problemas estructurales del país que originaron el enfrentamiento armado interno.

Esta crisis en lugar de encontrar cauce en el marco de los Acuerdos de Paz, como verdaderas políticas de Estado y en planes nacionales de largo plazo, por el contrario se ha agudizado como producto de la polarización, la intolerancia y el autoritarismo. Dicha situación ha profundizado el desencanto y la incertidumbre y pone en riesgo la sostenibilidad del proceso de transición a la democracia y marca serios rasgos de retroceso.²

En Guatemala, la pobreza es extensa, profunda, y predominantemente rural. Más de la mitad de la población es pobre y un cuarto es extremadamente pobre. El consumo de los pobres está 25 por ciento por debajo de la línea de pobreza. Tres cuartas partes de la población rural son pobres, mientras que sólo un cuarto de la población urbana es pobre. Dentro del área rural, la pobreza está fuertemente concentrada en el norte (región II) y en el occidente (regiones VI y VII). También existe una mayor concentración de pobreza dentro de la población indígena, ya que siete de cada diez indígenas son pobres.³

Las personas afectadas por el desempleo, por precarias condiciones de trabajo o por un empleo de subsistencia suman más de dos terceras partes

¹ IGESP. *Acuerdos de Paz*. Guatemala: Instituto Guatemalteco de Estudios Sociales y Políticos (IGESP), 1997. p. 251.

² Foro Ecuménico por la Paz y la Reconciliación. *Primer informe Acuerdos de Paz*. Guatemala: Foro Ecuménico por la Paz y la Reconciliación, 2002. p. 3.

³ SEGEPLAN. *Estrategia de reducción de la pobreza*. Guatemala: Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), 2002. p. 29.

de la fuerza de trabajo. Las mujeres, los indígenas y los trabajadores rurales son los que padecen en mayor grado esta exclusión.

Un significativo número de menores trabaja en la agricultura; los jóvenes (52%) conforman la mayor parte de desempleados; la baja escolaridad de los trabajadores tiene lugar en casi todos los sectores; y las mujeres predominan en el sector informal y en el empleo doméstico.

La parte de las familias rurales con un acceso directo a la tierra disminuyó del 61% al 49% en los últimos 20 años. Como contraparte, debido a la mayor presión demográfica y el debilitamiento del régimen de colonato, aumentó la de los asalariados (del 22% al 33%) y la de los trabajadores con tierras arrendadas (del 8% al 17%). La concentración de la tierra no se alteró profundamente durante las últimas dos décadas.

Las principales fuentes de agua están ubicadas en las vertientes atlánticas, mientras que en la del Pacífico, que comprende la costa, la bocacosta y el altiplano, se concentra el mayor consumo. Sólo el 67% de los hogares dispone de agua de tubería. En el área urbana este porcentaje se eleva al 91% y en el rural desciende al 49%. El 64% de los hogares urbanos cuenta con sistema de drenajes, en contraste con el 1% en el campo. Sólo el 9% de la superficie agrícola cuenta con riego, y alrededor de dos terceras partes se utiliza como riego para la caña de azúcar y el banano.

El déficit de vivienda crece de forma alarmante. El promedio de personas por habitación (3.6) indica que la mayoría de los hogares sufre hacinamiento. Éste es mayor en el campo y entre los indígenas. Como ya se indicara, en Guatemala se estima que falta más de un millón de viviendas para atender las necesidades de la población y que cada año esta cifra se eleva en 50 mil unidades.

b. Las causas del conflicto armado interno

El 23 de junio de 1994 se firma, en Oslo (Noruega), el Acuerdo sobre el Establecimiento de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico de las Violaciones de los Derechos Humanos, el cual tiene como una de sus finalidades esclarecer con toda objetividad, equidad e imparcialidad las violaciones a los derechos humanos y los hechos de violencia que han causado sufrimientos a la población guatemalteca, vinculados con el enfrentamiento armado. La Comisión, en las conclusiones, informa:

- a. *Con el estallido del enfrentamiento armado interno en 1962, Guatemala entró en una etapa sumamente trágica y devastadora de su historia, de enormes costos en términos humanos, materiales, institucionales*

y morales. La Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH) registró un total 42,275 víctimas, incluyendo hombres, mujeres y niños. De ellas, 23,671 corresponden a víctimas de ejecuciones arbitrarias y 6,159 a víctimas de desaparición forzada. De las víctimas plenamente identificadas, el 83% eran mayas y el 17% eran ladinas.

- b. *Combinando estos datos con otros estudios realizados sobre la violencia política en Guatemala, la CEH estima que el saldo en muertos y desaparecidos del enfrentamiento fratricida llegó a más de doscientas mil personas.*
- c. *La CEH concluye que la estructura y naturaleza de las relaciones económicas, culturales y sociales en Guatemala han sido profundamente excluyentes, antagónicas y conflictivas, reflejo de la historia colonial. Desde la independencia proclamada en 1821, acontecimiento impulsado por las elites del país, se configuró un Estado autoritario y excluyente de las mayorías, racista en sus preceptos y en su práctica, que sirvió para proteger los intereses de los restringidos sectores privilegiados. Las evidencias, a lo largo de la historia guatemalteca, y con toda crudeza durante el enfrentamiento armado, radican en que la violencia fue dirigida fundamentalmente desde el Estado, en contra de los excluidos, los pobres y, sobre todo, la población maya, así como contra de los que luchaban a favor de la justicia y de una mayor igualdad social.*
- d. *El carácter antidemocrático de la tradición política guatemalteca tiene sus raíces en una estructura económica caracterizada por la concentración en pocas manos de los bienes productivos, sentando con ello las bases de un régimen de exclusiones múltiples, a las que se sumaron los elementos de una cultura racista, que es a su vez la expresión más profunda de un sistema de relaciones sociales violentas y deshumanizadoras. El Estado se fue articulando paulatinamente como un instrumento para salvaguardar esa estructura, garantizando la persistencia de la exclusión y la injusticia.*
- e. *La ausencia de una política social eficaz por parte del Estado, con excepción de la época que abarca de 1944 hasta 1954, acentuó esta dinámica histórica excluyente. En muchos casos las políticas estatales durante el período reciente propiciaron las desigualdades o, como mínimo, su endémica debilidad institucional permitió que éstas se exacerbaban. Como muestra, durante los veinte años de mayor crecimiento económico en Guatemala (1960-1980), el gasto social del Estado fue el menor de Centroamérica y la Carga Tributaria fue a su vez la más baja.*

- f. *Por su mismo carácter excluyente el Estado fue incapaz de lograr un consenso social en torno a un proyecto de nación que pudiera aglutinar al conjunto de la población.*
- g. *El poder legislativo y los partidos políticos que en él participaron, también contribuyeron en distintos momentos a la creciente polarización y exclusión, dictando normas legales que legitimaron los regímenes de excepción y supresión de los derechos civiles y políticos, así como dificultaron o impidieron procesos de cambio.*
- h. *Quedó así conformado un círculo vicioso donde la injusticia social provocó protesta y luego inestabilidad política, que permanente sólo tuvo dos respuestas: represión o golpe militar. Frente a movimientos que proponían reivindicaciones económicas, políticas, sociales o culturales, el Estado recurrió crecientemente a la violencia y terror para mantener el control social. En este sentido la violencia política fue una expresión directa de la violencia estructural de la sociedad.⁴*

c. Los Acuerdos de Paz y su importancia para consolidar un sistema democrático incluyente con justicia económica y social

La tragedia política, económica y social que soportaba el pueblo exigía, por parte de las fuerzas que conducían el enfrentamiento armado, negociar acuerdos que permitieran encontrar una salida a la crisis. Con el concurso de la comunidad internacional y de la sociedad civil organizada, el Gobierno de la República y la URNG, suscriben una serie de acuerdos conocidos como los Acuerdos de Paz, que permitieron iniciar, a finales del año 1996, un esfuerzo nacional para reconstruir la nación.

Acuerdo Global sobre Derechos Humanos (29/3/94)

- a. Compromiso general con los derechos humanos.
- b. Fortalecimiento de las instancias de protección de los derechos humanos.
- c. Compromiso en contra de la impunidad.
- d. Compromiso de que no existan cuerpos de seguridad ilegales y aparatos clandestinos; regulación de las armas.

⁴ CEH. *Guatemala, memoria del silencio*, tomo V. Guatemala: Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH), 1999. pp. 21-22.

- e. Garantías para las libertades de asociación y de movimiento.
- f. Conscripción militar.
- g. Garantías y protección a las personas y entidades que trabajan en la protección de los derechos humanos.
- h. Resarcimiento y/o asistencia a las víctimas de violaciones de los derechos humanos.
- i. Derechos humanos y enfrentamiento armado interno.
- j. Verificación internacional por parte de la Organización de las Naciones Unidas.

Acuerdo para el Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas por el Enfrentamiento Armado (17/6/94)

- a. Definiciones, principios y objetivos de una estrategia global de reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por el enfrentamiento armado interno.
- b. Garantías para el reasentamiento de la población desarraigada.
- c. Integración productiva de las poblaciones desarraigadas y desarrollo de las áreas de reasentamiento.
- d. Recursos y cooperación internacional.
- e. Arreglos institucionales.

Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (31/3/95)

- a. Identidad de los pueblos indígenas.
- b. Lucha contra la discriminación.
- c. Derechos culturales.
- d. Derechos civiles, políticos, sociales y económicos.
- e. Comisiones paritarias.
- f. Recursos.

Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria (6/5/96)

- a. Democratización y desarrollo participativo.
- b. Desarrollo social.
- c. Situación agraria y desarrollo rural.
- d. Modernización de la gestión pública y política fiscal.

Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática (19/9/96)

- a. El Estado y su forma de gobierno.
- b. Organismo Legislativo.
- c. Sistema de justicia.
- d. Organismo Ejecutivo.
- e. Participación social.
- f. Participación de la mujer en el fortalecimiento del poder civil.
- g. Aspectos operativos derivados de la finalización del enfrentamiento armado.
- h. Comités Voluntarios de Defensa Civil (CVDC).

Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral Acuerdo sobre bases para la incorporación de la URNG a la legalidad

d. Proceso de cumplimiento de los Acuerdos de Paz

Las causas estructurales que motivaron el enfrentamiento armado interno, por más de treinta años, continúan vigentes en las relaciones políticas, económicas y sociales que caracterizan a nuestra sociedad. Esta acotación es preocupante por el hecho que, de forma creciente y acelerada, la población está desarrollando procesos sociales de angustia, desesperación y frustración, lo cual se expresa en las diversas formas de violencia que debe afrontar y en la manifiesta incapacidad del Estado para controlarla.

En el informe anual que el Magistrado de Conciencia presentara ante el pleno del Congreso de la República, el 27 de enero de 2005, se destaca su total frustración en materia de respeto a los derechos humanos. *Los derechos humanos en Guatemala distan mucho de ser respetados y por esto, el Procurador de los Derechos Humanos, Sergio Morales, hizo ayer un llamado para que el Estado convoque a un diálogo nacional para ver qué tipo de país queremos. El Magistrado de Conciencia hizo tal propuesta tras presentar su informe anual al pleno del Congreso de la República, donde señaló que los problemas de inseguridad ciudadana, discriminación y existencia de grupos paralelos persisten en el país.*⁵

⁵ *el Periódico*. Guatemala, 28 de enero de 2005. p. 4.

Los Acuerdos de Paz se plantean la atención de una serie de problemas sociales, políticos y económicos que, desafortunadamente, se han enfrentado con respuestas tímidas y débiles por parte de los Gobiernos de turno, lo que a la postre se interpreta como una clara falta de voluntad política para avanzar en el cumplimiento de los mismos. Se puede afirmar que la sociedad civil organizada y la propia comunidad internacional señalan, con mucha propiedad, que se corre el riesgo de que los Acuerdos de Paz salgan de la agenda de los Gobiernos, responsables directos del impulso y concreción de los mismos.

Es evidente, lo confirma el informe del Procurador de los Derechos Humanos, que el Acuerdo Global sobre Derechos Humanos denota retrasos en su cumplimiento, fundamentalmente en lo relativo a los compromisos contra la impunidad.

El proceso de cumplimiento del Acuerdo para el Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas por el Enfrentamiento Armado refleja inconsistencia toda vez que esta población no está siendo beneficiada con programas concretos de reasentamiento, documentación, implementación de programa de educación específicos y su integración productiva.

Los objetivos y fines del Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas se encuentran muy lejos de alcanzarse. El uso de idiomas indígenas no se concreta en la prestación de los servicios sociales del Estado en el ámbito comunitario. La falta de regularización de la titulación y tenencia de tierras de las comunidades indígenas continúa siendo foco de conflictos. Los pueblos indígenas han experimentado pocos cambios en las prácticas discriminatorias legales y de hecho que padecen.

En lo relativo al cumplimiento del Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, el nivel de rezago también es significativo. El Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado continúa castigando el gasto social, fundamentalmente en lo relativo a educación, salud y vivienda. Las relaciones laborales siguen caracterizándose por privilegiar los intereses de los patronos en detrimento de los derechos de los trabajadores. Los Gobiernos de turno se resisten a diseñar una política de desarrollo rural que atienda los problemas estructurales de fondo que históricamente han caracterizado las relaciones de producción en el campo. La política fiscal responde exclusivamente a los intereses del gran capital y sigue creando las condiciones para minimizar las capacidades financieras del Estado. Los espacios abiertos para la participación ciudadana a través del Sistema de Consejos de Desarrollo comienzan a constituirse en una verdadera frustración para las comunidades, toda vez que sus demandas no son aten-

didadas dada la precariedad de la capacidad de gasto del gobierno central y los gobiernos municipales. La modernización de la administración pública se ha concretado a la reducción del gasto administrativo lo que no se ha traducido en elevar su calidad.

El incumplimiento del Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática se pone en evidencia cuando una de las debilidades estructurales del Estado reside, aun después de la firma de los Acuerdos de Paz, en el sistema de administración de justicia, por la obsolescencia de los procedimientos legales, la lentitud de los trámites, la ausencia de sistemas modernos para la administración de los despachos y la falta de control sobre los funcionarios y empleados judiciales. Las capacidades de la Policía Nacional Civil no son suficientes para dar protección a la vida y seguridad de los ciudadanos. El Ejército Nacional, a pesar de su reducción, sigue constituyendo un poder real y su presupuesto es un fuerte drenaje para los recursos del Estado (ver anexo No. 2).

4.6 Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

Los indígenas tienen derecho, como pueblos o como personas, al disfrute pleno de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos por la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y la normativa internacional de los derechos humanos (ver anexo No. 3).

4.7 Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes

Este convenio se aplica a los pueblos tribales en países independientes cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial; a los pueblos en países independientes considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización, o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conserven todas sus instituciones sociales, económicas, culturales y políticas propias, o parte de ellas (ver anexo No. 4).

4.8 Declaración Universal de los Derechos Humanos

El 10 de diciembre de 1948, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó y proclamó la Declaración Universal de Derechos Humanos, cuyo texto completo figura en páginas posteriores. Tras este acto histórico, la Asamblea pidió a todos los países miembro que publicaran su texto y dispusieron que fuera *distribuido, expuesto, leído y comentado en las escuelas y otros establecimientos de enseñanza, sin distinción fundada en la condición política de los países o de los territorios* (ver anexo No. 5).





Módulo V

Defensa del territorio y del medio ambiente

Este módulo se propone abordar diversas temáticas vinculadas con las principales obligaciones fundamentales del Estado en lo relativo a la administración del territorio en el ámbito nacional, municipal y local, y la conservación, desarrollo y aprovechamiento de los recursos naturales en forma eficiente. Se desarrollan los componentes más importantes del derecho indígena relacionados con la conservación y protección del medio ambiente y de la capacidad productiva de las tierras y recursos de los pueblos indígenas; se estudian los principales tratados internacionales ratificados por Guatemala en materia de defensa del territorio y la protección del medio ambiente; y se enfocan las principales normativas vigentes para que los pueblos sean consultados sobre aquellas acciones, de los gobiernos nacionales y municipales, relacionadas con el uso del territorio y la protección del medio ambiente (ver anexos No. 6, 7, 8 y 9).



I. Territorio

Territorio es el espacio geográfico en que se desarrolla la población. Es terrestre, marítimo y aéreo.

La nación de un Estado requiere de un terreno para vivir, desplazarse, realizar actividades de subsistencia, etc. El territorio guarda riquezas relevantes para el desarrollo de la población que habita en él.

El territorio físico de la República de Guatemala se localiza en la parte norte del istmo centroamericano, entre los paralelos 13° 44' a 18° 30' latitud norte y entre los meridianos 87° 24' a 92° 14' longitud oeste.

Limita al Norte y Oeste con la República de México; al Sur con el Océano Pacífico; y al Este con el Océano Atlántico, y las Repúblicas de Belice, Honduras y El Salvador.

La superficie total del territorio de Guatemala es de 108,889 Km². El territorio está dividido administrativamente en 22 departamentos: Alta Verapaz, Baja Verapaz, Chimaltenango, Chiquimula, El Progreso, Escuintla, Guatemala, Huehuetenango, Izabal, Jalapa, Jutiapa, Petén, Quetzaltenango, Quiché, Retalhuleu, Sacatepéquez, San Marcos, Santa Rosa, Sololá, Suchitepéquez, Totonicapán y Zacapa. Cada uno de estos departamentos tiene un gobernador encargado de la administración pública.

Espacio terrestre. Comprende el suelo, subsuelo, lecho de mar y el subsuelo del mar territorial. El suelo constituye el territorio firme del Estado, encerrado dentro de sus límites o fronteras. El subsuelo abarca del suelo hacia el centro de la Tierra. Además, el espacio terrestre comprende islas y aguas nacionales o internas.

Espacio marítimo. Es la prolongación del espacio terrestre hacia el mar y comprende el mar territorial y el mar patrimonial. El primero es la extensión de la soberanía de un Estado a una franja de mar adyacente a sus costas, incluyendo el lecho y el subsuelo marino; abarca una zona comprendida entre la costa y las 12 millas marinas. La zona contigua es una zona donde el Estado ejerce jurisdicción y se extiende hasta las 24 millas marinas.

El segundo es una zona económica exclusiva de 200 millas marinas, donde los Estados ribereños o costaneros tienen la facultad de explotar sus riquezas, renovables y no renovables, que se ubican en las aguas, suelo y subsuelo respectivo.

Espacio aéreo. Es aquel que se encuentra sobre el espacio terrestre y el mar territorial.

Espacio jurídico. Son los lugares que los tratados y costumbres internacionales reconocen como parte de la jurisdicción estatal. Así, constituyen territorio guatemalteco: las naves y aeronaves de guerra y comerciales nacionales en altamar conjuntamente con las embajadas y legaciones acreditadas. Se excluye a los consulados pues tienen calidad de agencias sólo para asuntos comerciales.

I.1 Territorio como concepto geográfico¹

El término territorio es muy usado en geografía, aunque pocas veces se explicita su contenido conceptual con lo que suele ser necesario establecer el significado que le da cada autor contextualmente. Algunos autores han llegado a afirmar que el territorio es el objeto por excelencia de la investigación geográfica frente a otros términos también muy usados dentro de la Geografía, como paisaje, región, espacio geográfico o lugar. Es útil relacionar los usos del término territorio con las diferentes tradiciones geográficas para determinar su contenido conceptual.

- Desde la tradición física, el término territorio puede entenderse como un sinónimo de superficie terrestre, es decir, de relieve o, en su sentido más amplio (como el que le otorgaba F. von Richthofen), de la interfase entre litosfera, atmósfera e hidrosfera.

¹ “Territorio”, disponible en <http://es.wikipedia.org/wiki/Territorio>.

- Desde la tradición ecológica, puede entenderse como sinónimo de medio natural, con lo que suele hablarse de relaciones entre sociedad y territorio.
- Desde la tradición corológica-regional, el término territorio se refiere a un sistema o complejo formado por todos los elementos físicos y humanos de un área o región.
- Desde la tradición espacial, se entiende como un sistema espacial, es decir, como un conjunto de lugares interconectados por redes y flujos horizontales. También puede usarse como sinónimo de espacio absoluto sobre el que los distintos objetos y fenómenos se depositan.
- Desde la tradición paisajística, el territorio o bien se entiende como sinónimo de paisaje natural o bien como sinónimo de paisaje cultural, de conjunto de construcciones, aprovechamiento y usos que una sociedad hace sobre el suelo.
- Desde la tradición social, el territorio se entiende como el sistema socioecológico que reúne la sociedad y el medio que ésta habita. El territorio se estudia tanto en sus relaciones verticales (entre sociedad y medio físico), como en sus características (organización económica, política, demográfica, espacio construido, medio físico en cuanto condiciona a la sociedad, etc.), como en sus relaciones horizontales (entre los diversos subterritorios que lo conforman).

Una de las ramas de la Geografía que mayor uso ha hecho del término territorio ha sido la Geografía Política, subdisciplina que también maneja diversos contenidos conceptuales. En ocasiones el territorio puede entenderse como el espacio físico dominado por un grupo social frente a otros; otras veces se usa como sinónimo de Estado (especialmente en geopolítica); también suele emplearse la expresión organización territorial para referirse a la división administrativa y competencial dentro de un Estado.

Por último, hay que citar a la ordenación del territorio como disciplina técnica relacionada con la Geografía. En la ordenación del territorio este último término suele conceptualizarse de dos maneras diferentes. Primero, y más comúnmente, como sinónimo de suelo. Aquí ordenar el territorio quiere decir regular los distintos aprovechamientos y usos que le dan al suelo diferentes agentes. Pero en otros casos también puede entenderse como sinónimo de sistema socioecológico con lo que se estudian los diversos subterritorios que lo forman (comarcas, municipios, sistema urbano) y las relaciones y flujos horizontales que los unen con el fin de lograr un desarrollo socioeconómico equilibrado y equitativo entre éstos.

1.2 Legislación que regula la administración del territorio

a. Constitución Política de la República

Artículo 118. 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 actuará complementando la iniciativa y la actividad privada, para el logro de los fines expresados.

Artículo 119. Obligaciones del Estado. Son obligaciones fundamentales del Estado:

- a) Promover el desarrollo económico de la Nación, estimulando la iniciativa en actividades agrícolas, pecuarias, industriales, turísticas y de otra naturaleza;
- c) Adoptar las medidas que sean necesarias para la conservación, desarrollo y aprovechamiento de los recursos naturales en forma eficiente;
- h) Impedir el funcionamiento de prácticas excesivas que conduzcan a la concentración de bienes y medios de producción en detrimento de la colectividad;
- j) Impulsar activamente programas de desarrollo rural que tiendan a incrementar y diversificar la producción nacional con base en el principio de la propiedad privada y de la protección al patrimonio familiar. Debe darse al campesino y al artesano ayuda técnica y económica;

Artículo 121. Bienes del Estado. Son bienes del Estado:

- a) Los de dominio público;
- b) Las aguas de la zona marítima que ciñe las costas de su territorio, los lagos, ríos navegables y sus riberas, los ríos, vertientes y arroyos que sirven de límite internacional de la República, las caídas y nacimientos de agua de aprovechamiento hidroeléctrico, las aguas subterráneas y otras que sean susceptibles de regulación por la ley y las aguas no aprovechadas por particulares en la extensión y término que fije la ley;

- c) Los que constituyen el patrimonio del Estado, incluyendo los del municipio y de las entidades descentralizadas o autónomas;
- d) La zona marítima terrestre, la plataforma continental y el espacio aéreo, en la extensión y forma que determinen las leyes o los tratados internacionales ratificados por Guatemala;
- e) El subsuelo, los yacimientos de hidrocarburos y los minerales, así como cualesquiera otras sustancias orgánicas o inorgánicas del subsuelo;
- f) Los monumentos y las reliquias arqueológicas;

Artículo 122. Reservas territoriales del Estado. El Estado se reserva el dominio de una faja terrestre de tres kilómetros a lo largo de los océanos, contados a partir de la línea superior de las mareas; de doscientos metros alrededor de las orillas de los lagos; de cien metros a cada lado de las riberas de los ríos navegables; de cincuenta metros alrededor de las fuentes y manantiales donde nazcan las aguas que surtan a las poblaciones.

Se exceptúan de las expresadas reservas:

- a) Los inmuebles situados en zonas urbanas; y
- b) Los bienes sobre los que existen derechos inscritos en el Registro de la Propiedad, con anterioridad al primero de marzo de mil novecientos cincuenta y seis.

Los extranjeros necesitarán autorización del Ejecutivo, para adquirir en propiedad, inmuebles comprendidos en las excepciones de los dos incisos anteriores. Cuando se trate de propiedades declaradas como monumento nacional o cuando se ubiquen en conjuntos monumentales, el Estado tendrá derecho preferencial en toda enajenación.

Artículo 123. Limitaciones en las fajas fronterizas. Sólo los guatemaltecos de origen, o las sociedades cuyos miembros tengan las mismas calidades, podrán ser propietarios o poseedores de inmuebles situados en la faja de quince kilómetros de ancho a lo largo de las fronteras, medidos desde la línea divisoria. Se exceptúan los bienes urbanos y los derechos inscritos con anterioridad al primero de marzo de mil novecientos cincuenta y seis.

Artículo 124. Enajenación de los bienes nacionales. Los bienes nacionales sólo podrán ser enajenados en la forma que determine la ley, la cual fijará las limitaciones y formalidades a que deba sujetarse la operación y sus objetivos fiscales.

Las entidades descentralizadas o autónomas, se registrarán por lo que dispongan sus leyes y reglamentos.

Artículo 125. Explotación de recursos naturales no renovables.

Se declara de utilidad y necesidad públicas, la explotación técnica y racional de hidrocarburos, minerales y demás recursos naturales no renovables.

El Estado establecerá y propiciará las condiciones propias para su exploración, explotación y comercialización.

Artículo 126. Reforestación. Se declara de urgencia nacional y de interés social, la reforestación del país y la conservación de los bosques. La Ley determinará la forma y requisitos para la explotación racional de los recursos forestales y su renovación, incluyendo las resinas, gomas, productos vegetales silvestres no cultivados y demás productos similares, y fomentará su industrialización. La explotación de todos estos recursos, corresponderá exclusivamente a personas guatemaltecas, individuales o jurídicas.

Los bosques y la vegetación en las riberas de los ríos y lagos y en las cercanías de las fuentes de aguas, gozarán de especial protección.

Artículo 127. Régimen de aguas. Todas las aguas son bienes de dominio público, inalienables e imprescriptibles. Su aprovechamiento, uso y goce, se otorgan en la forma establecida por la ley, de acuerdo con el interés social. Una ley específica regulará esta materia.

Artículo 128. Aprovechamiento de aguas, lagos y ríos. El aprovechamiento de las aguas de los lagos y de los ríos, para fines agrícolas, agropecuarios, turísticos o de cualquier otra naturaleza, que contribuya al desarrollo de la economía nacional, está al servicio de la comunidad y no de persona particular alguna, pero los usuarios están obligados a reforestar las riberas y los cauces correspondientes, así como a facilitar las vías de acceso.

Artículo 134. Descentralización y autonomía. El municipio y las entidades autónomas y descentralizadas, actúan por delegación del Estado.

Artículo 142. De la soberanía y el territorio. El Estado ejerce plena soberanía, sobre:

- a) El territorio nacional integrado por su suelo, subsuelo, aguas interiores, el mar territorial en la extensión que fija la ley y el espacio aéreo que se extiende sobre los mismos;
- b) La zona contigua del mar adyacente al mar territorial, para el ejercicio de determinadas actividades reconocidas por el derecho internacional; y
- c) Los recursos naturales y vivos del lecho y subsuelo marinos y los existentes en las aguas adyacentes a las costas fuera del mar territorial, que

constituyen la zona económica exclusiva, en la extensión que fija la ley, conforme la práctica internacional.

Artículo 253. Autonomía Municipal. Los municipios de la República 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.

b. Código Municipal

Artículo 8. Elementos del municipio. Integran el municipio los siguientes elementos básicos:

- a) La población.
- b) El territorio.
- c) La autoridad ejercida en representación de los habitantes, tanto por el Concejo Municipal como por las autoridades tradicionales propias de las comunidades de su circunscripción.
- d) La comunidad organizada.
- e) La capacidad económica.
- f) El ordenamiento jurídico municipal y el derecho consuetudinario del lugar.
- g) El patrimonio del municipio.

Artículo 22. División Territorial. Cuando convenga a los intereses del desarrollo y administración municipal, o a solicitud de los vecinos, el Concejo Municipal podrá dividir el municipio en distintas formas de ordenamiento territorial internas, observando, en todos caso, las normas de urbanismo y desarrollo urbano y rural establecidas en el municipio, los principios de de desconcentración y descentralización local y con sujeción a lo estipulado en los artículos del presente Capítulo. Previo a emitir el acuerdo mediante el cual modifica la categoría de un centro poblado de los indicados en los artículos subsiguientes, el Concejo Municipal deberá contar con el dictamen favorable de la Oficina Municipal de Planificación, del Instituto Nacional de Estadística y del Instituto de Fomento Municipal.

La municipalidad remitirá en el mes de julio de cada año, certificación de la división territorial de su municipio al Instituto Nacional de Estadística y al Instituto Geográfico Nacional.

Artículo 24. Conflicto de límites entre distritos municipales. Los conflictos derivados de la falta de definición en los límites existentes entre dos o más municipios, serán sometidos, por los Concejos Municipales afectados, a conocimiento del Ministerio de Gobernación, que dispondrá de un plazo de seis (6) meses, a partir de la recepción del expediente, para recabar los antecedentes que aquellos deberán proporcionarle y el dictamen del Instituto Geográfico Nacional, completar los estudios, informaciones, diligencias y demás medidas que sean necesarias, con base en las cuales emitirá opinión, y lo elevará a conocimiento del Presidente de la República, para que, si así lo considera, presente a consideración del Congreso de la República la iniciativa de ley correspondiente, para su conocimiento y resolución.

Artículo 25. Conflicto de límites jurisdiccionales entre comunidades. Los conflictos de límites que existan o surjan entre comunidades de un mismo municipio, serán resueltos con mediación del Concejo Municipal, tomando en cuenta las posiciones de cada una de las partes en conflicto, en coordinación con las autoridades reconocidas por las comunidades, promoviendo la participación de las comunidades afectadas y la conciliación entre las mismas.

Artículo 58. Atribuciones del alcalde comunitario o alcalde auxiliar. Son atribuciones del alcalde comunitario o alcalde auxiliar, en su respectiva circunscripción, las siguientes:

l) Velar por la conservación, protección y desarrollo de los recursos naturales de su circunscripción territorial.

Artículo 60. Facilitación de información y participación ciudadana. Los Concejos Municipales facilitarán la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local.

Artículo 61. Facultades de decisión. Las formas, medios y procedimientos de participación ciudadana que los concejos municipales de desarrollo establezcan en ejercicio de su potestad para auto-organizarse no podrán en ningún caso menoscabar las facultades de decisión que corresponden al Concejo Municipal, el alcalde y los demás órganos representativos regulados por la ley.

Artículo 63. Consulta a los vecinos. Cuando la trascendencia de un asunto aconseje la conveniencia de consultar la opinión de los vecinos, el

Concejo Municipal, con el voto de las dos terceras (2/3) partes del total de sus integrantes, podrá acordar que tal consulta se celebre tomando en cuenta las modalidades indicadas en los artículos siguientes.

Artículo 64. Consulta a solicitud de los vecinos. Los vecinos tienen el derecho de solicitar al Concejo Municipal la celebración de consultas cuando se refiera a asuntos de carácter general que afectan a todos los vecinos del municipio. La solicitud deberá contar con la firma de por lo menos el diez por ciento (10%) de los vecinos empadronados en el municipio.

Los resultados serán vinculantes si participa en la consulta al menos el veinte por ciento (20%) de los vecinos empadronados y la mayoría vota favorablemente el asunto consultado.

Artículo 65. Consultas a las comunidades o autoridades indígenas del municipio. Cuando la naturaleza de un asunto afecte en particular los derechos y los intereses de las comunidades indígenas del municipio o de sus autoridades propias, el Concejo Municipal realizará consultas a solicitud de las comunidades o autoridades indígenas, inclusive aplicando criterios propios de las costumbres y tradiciones de las comunidades indígenas.

Artículo 66. Modalidades de esas consultas. Las modalidades de las consultas a que se refieren los artículos 64 y 65 de este Código, entre otras, podrán realizarse de la manera siguiente:

1. Consulta en boleta diseñada técnica y específicamente para el caso, fijando en la convocatoria el asunto a tratar, la fecha y los lugares donde se llevará a cabo la consulta.
2. Aplicación de criterios del sistema jurídico propio de las comunidades del caso.

Los resultados serán vinculantes si participa en la consulta al menos el cincuenta (50) por ciento de los vecinos empadronados y la mayoría vota favorablemente el asunto consultado.

Artículo 67. Gestión de intereses del municipio. El municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias puede promover toda clase de actividades económicas, sociales, culturales, ambientales, y prestar cuantos servicios contribuyan a mejorar la calidad de vida, a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la población del municipio.

Artículo 143. Planes y usos del suelo. Los planes de ordenamiento territorial y de desarrollo integral del municipio deben respetar, en todo caso, los lugares sagrados o de significación histórica o cultural, entre los

cuales están los monumentos, áreas, plazas, edificios de valor histórico y cultural de las poblaciones, así como sus áreas de influencia.

En dichos planes se determinará, por otra parte, el uso del suelo dentro de la circunscripción territorial del municipio, de acuerdo con la vocación del mismo y las tendencias de crecimiento de los centros poblados y desarrollo urbanístico.

Artículo 144. Aprobación de los planes. La aprobación de los planes de ordenamiento territorial y de desarrollo integral, así como sus modificaciones, se hará con el voto favorable de las dos terceras (2/3) partes de los miembros que integran el Concejo Municipal.

Artículo 145. Obras del Gobierno Central. La realización por parte del Gobierno Central o de otras dependencias públicas, de obras públicas que se relacionen con el desarrollo urbano de los centros poblados, se hará en armonía con el respectivo plan de ordenamiento territorial y conocimiento del Concejo Municipal.

Artículo 146. Autorización para construcciones a la orilla de las carreteras. Para edificar a la orilla de las carreteras, se necesita autorización escrita de la municipalidad, la que la denegará si la distancia, medida del centro de vía a rostro de la edificación, es menor de cuarenta (40) metros en las carreteras de primera categoría y de veinticinco (25) metros en carreteras de segunda categoría.

Quedan prohibidos los establecimientos de bebidas alcohólicas o cantinas a una distancia menor de cien (100) metros del centro de la carretera.

Para conceder las autorizaciones anteriormente indicadas, la municipalidad tomará en cuenta además, las prescripciones contenidas en tratados, convenios y acuerdos internacionales vigentes en materia de carreteras. Cuando los derechos de vía afecten la totalidad de una parcela de terreno, ya sea rural o urbana, o el área que quede de excedente no pueda destinarse a fin alguno, el propietario deberá ser indemnizado de conformidad con la ley de la materia.

Artículo 147. Licencia o autorización municipal de urbanización. La municipalidad está obligada a formular y efectuar planes de ordenamiento territorial y de desarrollo integral de su municipio, en los términos establecidos por las leyes. Las lotificaciones, parcelamientos, urbanizaciones y cualesquiera otra forma de desarrollo urbano o rural que pretendan realizar o realicen el Estado o sus entidades o instituciones autónomas y descentralizadas, así como personas individuales o jurídicas, deberán contar con licencia municipal.

Tales formas de desarrollo deben cumplir con los requisitos que señalen otras leyes y, en todo caso, cumplir como mínimo con los servicios públicos siguientes:

- a) Vías, avenidas, calles, camellones y aceras de las dimensiones, seguridades y calidades adecuadas, según su naturaleza.
- b) Agua potable y sus correspondientes instalaciones, equipos y red de distribución.
- c) Energía eléctrica, alumbrado público y domiciliario.
- d) Alcantarillado y drenajes generales y conexiones domiciliarias.
- e) Áreas recreativas y deportivas, escuelas, mercados, terminales de transporte y de pasajeros, y centros de salud, cuando aplique.

Artículo 148. Garantía de cumplimiento. Previo a obtener la licencia municipal a que se refiere el Artículo anterior, las personas individuales o jurídicas deberán garantizar el cumplimiento de la totalidad de las obligaciones que conlleva el proyecto hasta su terminación, a favor de la municipalidad que deba extenderla, a través de fianza otorgada por cualquiera de las compañías afianzadoras autorizadas para operar en el país, por un monto equivalente al avalúo del inmueble en que se llevará a cabo, efectuado por la municipalidad.

Si transcurrido el plazo previsto el proyecto no se termina, la compañía afianzadora hará efectivo el valor de la fianza a la municipalidad para que esta concluya los trabajos pendientes.

Artículo 149. Escrituración. Previo al otorgamiento de la escritura de promesa de venta o compraventa por parte de los lotificadores o urbanizadores debe obtenerse la licencia a que se refiere el artículo 147 de este Código, cuyo número de identificación y fecha de emisión deberá hacerse constar en el texto de la misma, requisito sin el cual el Registro General de la Propiedad no operará su inscripción.

2. Recursos naturales²

Se denominan “recursos naturales” aquellos bienes materiales y servicios que proporciona la naturaleza sin alteración por parte del ser humano; y que son valiosos para las sociedades humanas por contribuir a su bienes-

² “Recursos naturales”, disponible en http://es.wikipedia.org/wiki/Recurso_natural.

tar y desarrollo de manera directa (materias primas, minerales, alimentos) o indirecta (servicios ecológicos indispensables para la continuidad de la vida en el planeta).

2.1 Concepto

En Economía se consideran recursos todos aquellos medios que contribuyen a la producción y distribución de los bienes y servicios de que los seres humanos hacen uso. Los economistas entienden que todos los recursos son siempre escasos frente a la amplitud y diversidad de los deseos humanos, que es como explican las necesidades; definiéndose precisamente a la Economía como la ciencia que estudia las leyes que rigen la distribución de esos recursos entre los distintos fines posibles. Bajo esta óptica, los recursos naturales se refieren a los factores de producción proporcionados por la naturaleza sin modificación previa realizada por el hombre; y se diferencian de los recursos culturales y humanos en que no son generados por el hombre (como los bienes transformados, el trabajo o la tecnología). El uso de cualquier recurso natural acarrea dos conceptos a tener en cuenta: resistencia, que debe vencerse para lograr la explotación, e interdependencia.

2.2 Tipos de recursos naturales

Algunos recursos naturales pueden mostrar un carácter de fondo, mientras otros se consideran más como flujos. Los primeros son inherentemente agotables, mientras que los segundos sólo se agotarán si son empleados o extraídos a una tasa superior a la de su renovación. Los fondos que proporciona la naturaleza, como son los recursos mineros, pueden ser consumidos rápidamente o ahorrados para prolongar su disponibilidad. La imposibilidad de las generaciones futuras de participar en el mercado actual, interviniendo en esta decisión, constituye uno de los temas más importantes de la Economía.

De acuerdo con la disponibilidad en el tiempo, tasa de generación (o regeneración) y ritmo de uso o consumo se clasifican en renovables y no renovables. Los recursos naturales renovables hacen referencia a recursos bióticos, recursos con ciclos de regeneración por encima de su extracción, el uso excesivo del mismo lo puede convertir en un recurso extinto (bosques, pesquerías, etc.) o no limitados (luz solar, mareas, vientos, etc.); mientras que los recursos naturales no renovables son generalmente depósitos limitados o con ciclos de regeneración muy por debajo de los ritmos de extracción o explotación (minería, hidrocarburos, etc.). En ocasiones es el uso

abusivo y sin control lo que los convierte en agotados, como por ejemplo en el caso de la extinción de especies. Otro fenómeno puede ser que el recurso exista pero que no pueda utilizarse, como sucede con el agua contaminada, etc. El consumo de recursos está asociado con la producción de residuos: cuantos más recursos se consumen más residuos se generan.

2.3 Recursos renovables

Los recursos renovables son aquellos cuya existencia no se agota con su utilización, debido a que vuelven a su estado original o se regeneran a una tasa mayor a la tasa con que son disminuidos mediante su utilización. Esto significa que ciertos recursos renovables pueden dejar de serlo si su tasa de utilización es tan alta que evite su renovación; dentro de esta categoría encontramos el agua y la biomasa. Algunos recursos renovables se clasifican como recursos perpetuos, debido a que por más intensa que sea su utilización no es posible su agotamiento. En los recursos renovables podemos encontrar las fuentes de energía, aquellos materiales o fenómenos de la naturaleza capaces de suministrar energía en cualquiera de sus formas; también se les llama recursos energéticos.

Algunos de los recursos renovables son: bosque, agua, viento, peces, radiación solar, energía hidráulica, madera, energía eólica y productos de la agricultura.

2.4 Recursos no renovables

Los “recursos no renovables” son recursos naturales que no pueden ser producidos, cultivados, regenerados o reutilizados a una escala tal que pueda sostener su tasa de consumo. Estos recursos frecuentemente existen en cantidades fijas o son consumidos mucho más rápido de lo que la naturaleza puede recrearlos.

Se denomina reservas a los contingentes de recursos que pueden ser extraídos con provecho. El valor económico (monetario) depende de su escasez y demanda y es el tema que preocupa a la Economía. Su utilidad como recursos depende de su aplicabilidad, pero también del costo económico y del costo energético de su localización y explotación. Por ejemplo, si para extraer el petróleo de un yacimiento hay que invertir más energía que la que va a proporcionar no puede considerarse un recurso. Como es también el carbón y la madera. Algunos de los recursos no renovables son: petróleo, minerales, metales, gas natural y depósitos de agua subterránea, siempre que sean acuíferos confinados sin recarga.

La contabilidad de las reservas produce muchas disputas, con las estimaciones más optimistas por parte de las empresas, y las más pesimistas por parte de los grupos ecologistas y los científicos académicos. Donde la confrontación es más visible es en el campo de las reservas de hidrocarburos. Aquí, los primeros tienden a presentar como reservas todos los yacimientos conocidos más los que prevén encontrar, mientras los segundos ponen el acento en el costo monetario creciente de la exploración y extracción, con sólo un nuevo barril hallado por cada cuatro consumidos, y en el costo termodinámico (energético) creciente, que disminuye el valor de uso medio de los nuevos hallazgos.

2.5 Manejo forestal³

Se denomina manejo forestal al conjunto de técnicas de intervención silviculturales, entre las cuales son habituales los raleos y las podas que se realizan en un bosque, con el objetivo de incrementar la productividad referida básicamente a la parte maderable. El manejo se basa en dos factores: los que la planta necesita para poder crecer (agua, luz, nutrientes) y el propósito de la plantación. El grado de intervención de la plantación o bosque dependerá de la relación de estas dos condiciones. Los raleos consisten en la extracción de los árboles defectuosos, y se realizan con el fin de mejorar la provisión de nutrientes del suelo y de radiación solar a los árboles de mejores características. Todo ello posibilita que se obtengan, del árbol sano, troncos de mayor diámetro y de mejor forma. Las podas se ocupan de la eliminación parcial de las ramas inferiores de los árboles, y con su aplicación se asegura la obtención de madera libre de nudos, la cual es altamente apreciada debido a su mejor calidad productiva.

2.6 Áreas protegidas⁴

Son áreas protegidas, incluidas sus respectivas zonas de amortiguamiento, las que tienen por objeto la conservación, el manejo racional y la restauración de la flora y fauna silvestre, recursos conexos y sus interacciones naturales y culturales, que tengan alta significación por su función o sus valores genéticos, históricos, escénicos, recreativos, arqueológicos y protectores; de

³ “Manejo forestal”, disponible en www.chmguatemala.gob.gt/información/manejo-forestal.

⁴ “Áreas protegidas”, disponible en www.chmguatemala.gob.gt/información/areas-protegidas.

tal manera de preservar el estado natural de las comunidades bióticas, de los fenómenos geomorfológicos únicos, de las fuentes y suministros de agua, de las cuencas críticas de los ríos, de las zonas protectoras de los suelos agrícolas, a fin de mantener opciones de desarrollo sostenible. Las áreas protegidas para su óptima administración y manejo se clasifican en: parques nacionales, biotopos, reservas de la biosfera, reservas de usos múltiples, reservas forestales, reservas biológicas, manantiales, reservas de recursos, monumentos naturales, monumentos culturales, rutas y vías escénicas, parques marinos, parques regionales, parques históricos, refugios de vida silvestre, áreas naturales recreativas, reservas naturales privadas y otras que se establezcan en el futuro con fines similares, las cuales integran el Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas, creado dentro de esta misma ley, independientemente de la entidad, persona individual o jurídica que las administre.

2.7 Biodiversidad y seguridad alimentaria⁵

a. La biodiversidad de Guatemala: su importancia, contribución e interacción con la sociedad

Más allá de sus características y valores intrínsecos, la biodiversidad constituye para la sociedad guatemalteca un baluarte singular que contribuye al desarrollo de las actividades humanas en sus más diversas facetas. A continuación se presentan interesantes aspectos y ejemplos de especies faunísticas y florísticas de importancia biocultural, que nos hacen recordar nuestros orígenes como guatemaltecos y que han forjado históricamente nuestra identidad nacional.

Una planta nativa con grandes propiedades: la nutritiva chaya al servicio de la seguridad alimentaria. Dentro del ámbito académico, jóvenes científicos e investigadores guatemaltecos llevan a cabo interesantes proyectos sobre especies botánicas alimenticias, muchas veces poco conocidas por la población. Con frecuencia los resultados de estos estudios no son reconocidos o divulgados más allá de los círculos de profesionales que trabajan en la temática. En esta ocasión, a través de su tesis de licenciatura, Irene Quevedo, una joven estudiante de nutrición, convirtió su convicción personal en un valioso aporte respecto a nuestro conocimiento del contenido nutricional de la chaya (*Cnidoscolus aconitifolius* Mill). Este caso

⁵ “Biodiversidad y Seguridad Alimentaria”, disponible en www.chmguatemala.gov.gt/información/Biodiversidad-y-Seguridad-Alimentaria.

demuestra la importancia de plantear proyectos de investigación aplicada cuya contribución científica pueda constituir una base confiable para conocer y aplicar las potencialidades y ventajas de nuestra biodiversidad en temas nacionales prioritarios de actualidad, como lo es la seguridad alimentaria en nuestros días.

La otra cara de las malezas. El término maleza es ampliamente conocido por nuestra población guatemalteca, en sus más diversos sectores, instituciones y grupos sociales, desde el habitante de a pie hasta los extensionistas y expertos de las ciencias agronómicas. La percepción generalizada se asocia comúnmente con sus efectos indeseables sobre las plantas cultivadas, tales como las plagas y enfermedades, lo cual le atribuye cierta connotación peyorativa. Sin embargo, los expertos nos revelan que las malezas poseen facetas interesantes para caminar rumbo a la seguridad alimentaria y funcionar como fuentes nutricionales alternativas.

b. Contribución de los huertos familiares para la conservación *in situ* de recursos genéticos vegetales

I. Caso de la región semiárida de Guatemala

El estudio abarcó 47 huertos familiares de la región semiárida de Guatemala, la cual incluye los departamentos de El Progreso, Zacapa y Chiquimula, mediante el desarrollo de entrevistas a agricultores. Éstas se encaminaron a conocer las preferencias de especies de plantas para huertos, la función del género en el manejo de éstos, determinación de usos de las especies vegetales, estudio de la estructura y composición de los huertos familiares, y la diversidad de plantas y usos. A través de este estudio técnico se puede revisar interesante información que permite profundizar en el conocimiento de los factores y elementos clave que demuestran el rol de los huertos familiares en la conservación *in situ* de los recursos genéticos vegetales.

Rendimiento y contenido de proteína en hierba mora (*Solanum sp.*) a diferentes etapas de desarrollo y números de cortes por etapa. Nuestro país enfrenta problemas de nutrición, en especial en el área rural, donde las poblaciones basan su dieta principalmente en vegetales con exceso de carbohidratos y muy escasos en proteína, sales minerales y vitaminas, situación que provoca un desbalance nutricional muy marcado. Sin embargo, existen en los campos de cultivo de casi todas las regiones agrícolas de Guatemala, desde el nivel del mar hasta los 3,000 msnm, fuentes vegetales de alimento que por ausencia de investigación, se conoce muy poco de sus magníficas propiedades nutricionales. Éste es el caso de la

hierba mora (*Solanum sp.*), conocida también como quilete y macuy, con un contenido de proteína muy por encima del contenido proteínico de las hortalizas introducidas, así como un contenido significativamente mayor de hierro, calcio, fósforo y vitamina A.

Agricultura orgánica y biodiversidad. Con el avance de las amenazas y efectos sobre la naturaleza, la biodiversidad demuestra constituirse de una interesante variedad de componentes que revelan importantes facetas relacionadas con las formas más habituales de vida de la población y abordan temáticas tan relevantes para la seguridad alimentaria, como la agricultura. Los fundamentos teóricos y científicos en la materia permiten un enfoque que expone aspectos determinantes de los casos particulares que ocurren en distintos países del mundo.

Caracterización molecular de las variedades de *Jatropha curcas* L. en Guatemala con fines de mejoramiento. A finales del año 2008, un proyecto de investigación desarrollado por un grupo de científicos de la Facultad de Agronomía de la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC), generó información científica sobre aspectos genéticos relevantes del arbusto de piñón (*Jatropha curcas*). Dado su gran potencial para la producción de biocombustibles, el conocimiento de su variabilidad constituye un área muy prometedora para elevar rendimientos en la industria y viabilizar futuros cambios que prevengan daños a la biodiversidad y reduzcan la contaminación ambiental.

II. Caso de la región de Alta Verapaz, Guatemala

Investigadores de la Facultad de Agronomía de la USAC estudiaron un total de 77 huertos ubicados en dos zonas contrastantes del departamento de Alta Verapaz, habitadas por las etnias q’eqchi, pocomchi’ y ladina. Los resultados señalan una composición vegetal bastante diversa, representada por más de 400 especies de plantas útiles, la cual varía entre huertos y entre localidades, y que está fuertemente influenciada por características ecológicas, posibilidades de mercadeo, usos locales y variación en prácticas culturales. Entre las categorías de uso más importantes, los huertos familiares incluyen plantas medicinales, comestibles, ornamentales y de uso cultural. Aunque todos los miembros de las familias participan en el mantenimiento del huerto, el género del miembro es el factor que determina su rol. Respecto a los tipos de huertos existentes, el destino principal de los productos de éstos define su clasificación en huertos de autoconsumo y comerciales, siendo el primero el de menor área, mayor riqueza de especies y con localización en áreas más remotas.

Evaluación agronómica del sistema caña de azúcar (*Saccharum officinarum L.*) asociado con leguminosas de grano, frijol común (*Phaseolus vulgaris L.*), caupi (*Vigna unguiculata Walp.*) y soya (*Glycine max L.*). Dentro del programa de investigación en sistemas de cultivos asociados, el Instituto de Investigaciones Agronómicas (IIA) de la USAC persiguió realizar una evaluación agronómica de esta especie de cultivo con gran importancia económica. Los objetivos de este estudio fueron: evaluar el efecto competitivo de los cultivos anuales sobre el rendimiento de este sistema, y presentar los sistemas de cultivo asociados con caña de azúcar como una alternativa económica para el mediano y pequeño cañicultor de Guatemala.

Conservación de la biodiversidad: su relación dentro del contexto de huertos familiares en Mesoamérica. Guatemala cuenta con una interesante diversidad genética de plantas cultivadas, propia de Mesoamérica, la cual se origina por la combinación de factores geográficos y culturales. En este contexto, los huertos familiares constituyen elementos clave tanto para la conservación de la biodiversidad como para la economía de los agricultores. Sin embargo, pese a que algunos esfuerzos de investigación se han desarrollado en esta temática, el conocimiento de tan importante legado biocultural es limitado y amerita la puesta en marcha de un programa específico que divulgue el trascendental papel que los agrosistemas juegan en la sociedad guatemalteca.

Establecimiento de diversidad genética de los recursos genéticos de *Capsicum* de Guatemala mediante el uso de marcadores moleculares tipo AFLP: los huertos familiares como una opción de conservación. Un grupo de genetistas del International Plant Genetic Resources Institute (IPGRI), la Facultad de Agricultura de la USAC y el Centro Internacional de Agricultura Tropical, evaluaron 74 muestras de germoplasma de chile provenientes de distintas localidades de Guatemala, siendo 34 de Alta Verapaz y el resto del Banco Nacional de Germoplasma representando a otros 12 departamentos del país, mediante marcadores moleculares. Este estudio permitió concluir que la diversidad genética encontrada en los huertos familiares de Alta Verapaz es representativa de la diversidad genética total de *Capsicum* para Guatemala. La técnica empleada puede utilizarse para evaluar la diversidad genética de los cultivos albergados en estos huertos y la importancia de ésta para la conservación *in situ* de los recursos genéticos.

Las cucurbitas de Guatemala. Las plantas del género cucurbita en Guatemala incluyen tanto especies cultivadas como silvestres, las cuales son un valioso alimento que es consumido por la población en forma tal que demuestra el fuerte vínculo existente entre cultura y planta. El estudio de su diversidad genética, realizado en la Facultad de Agronomía de la

USAC, generó interesante información en cuanto al contenido nutricional de sus componentes, en especial las proteínas. Así, el potencial comprobado científicamente en este grupo representa información estratégica para desarrollar planes nacionales e internacionales de mejoramiento que contribuyan a combatir la inseguridad alimentaria.

Diversidad genética de maní (*Arachis hypogaeae*) en Guatemala: distribución y erosión. Aunque su origen radica en Sudamérica y se ha cultivado en Mesoamérica desde tiempos prehispánicos, el maní constituye una especie con razas locales cuya variabilidad genética poco se ha evaluado. Hacia finales de los años noventa, un estudio de investigadores de la Facultad de Agronomía de la USAC, persiguió generar un modelo en base a SIG para determinar la distribución, riqueza y riesgo de erosión genética del maní en Guatemala. Las muestras recolectadas del oriente, centro, sur y occidente del país incluyeron seis variedades botánicas. En síntesis, los resultados obtenidos demuestran que la introducción de especies en tiempos ancestrales generó variabilidad genética considerable, la cual lamentablemente está experimentando erosión genética en la actualidad.

Uso potencial de la moringa (*Moringa oleifera*, Lam) para la producción de alimentos nutricionalmente mejorados. Dada la importancia de la moringa en diversas regiones del mundo con problemas de inseguridad alimentaria, el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP) desarrolló en 2006 un estudio para conocer el comportamiento agronómico de esta planta en diferentes condiciones edafoclimáticas, contenido nutricional y evaluación biológica de nutrientes. También se determinó la aplicación de ésta para suplementación en harina y diversas preparaciones tradicionales de Guatemala. Los resultados obtenidos constituyen evidencias sobre las potencialidades nutricionales de la moringa como alternativa para producir alimentos nutricionalmente mejorados que se puedan utilizar para la población vulnerable.

3. Medio ambiente⁶

3.1 Definición

Este concepto no está completamente definido ni se ha precisado con exactitud todo lo que concierne, sin embargo, la expresión “medio ambiente” remite a un conjunto de elementos del medio natural como la vegetación, la fauna, la tierra, el clima, el agua, y su interrelación.

⁶ Meixueiro Nájera, Gustavo. “Medio ambiente”. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, disponible en www.diputados.gob.mx/cesop/.

La noción de medio ambiente está relacionada con los conceptos de ecosistema, hábitat, recursos naturales y ecología, entre otros.

Para Gabriel Quadri, el término “medio ambiente” se refiere a diversos factores y procesos biológicos, ecológicos, físicos y paisajísticos que, además de tener su propia dinámica natural, se entrelazan con las conductas del hombre. Estas interacciones pueden ser de tipo económico, político, social, cultural o con el entorno, y hoy en día son de gran interés para los gobiernos, las empresas, los individuos, los grupos sociales y la comunidad internacional.

El interés por el estudio del medio ambiente se originó por la preocupación ante el deterioro ocasionado por la acción del hombre, que generalmente se expresa en palabras como daño, contaminación o degradación. Los problemas ambientales son de diversa complejidad y abarcan situaciones que van desde el efecto nocivo ocasionado por el uso de un determinado plaguicida en alguna plantación, la deforestación ocasionada por el aprovechamiento de recursos maderables en alguna comunidad, la contaminación de aguas por desechos industriales, la degradación de suelos por el depósito de basura o de residuos peligrosos, hasta el calentamiento global causado por grandes cantidades de gases invernadero como consecuencia de la actividad industrial. Estos problemas derivan en una mala calidad de vida del ser humano al disminuir la cantidad y la calidad de los recursos naturales que hacen posible su supervivencia.

El origen de la expresión “medio ambiente” tiene como antecedente la palabra inglesa *environment* que se ha traducido como “los alrededores, modo de vida, o circunstancias en que vive una persona”. Además, la palabra alemana *umwelt*, que se traduce como “el espacio vital natural que rodea a un ser vivo, o simplemente ambiente”; y también, la palabra francesa *environnement*, que se traduce como “entorno”.

Según la Real Academia Española, el término “ambiente” se refiere a las circunstancias que rodean a las personas o a las cosas, y este significado coincide con una de las acepciones de la palabra medio, lo que nos llevaría a afirmar que la expresión medio ambiente es redundante. Sin embargo, se utiliza indistintamente el término ambiente o medio ambiente para referirse al mismo concepto.

Para la Comunidad Económica Europea (CEE), el medio ambiente es el entorno que rodea al hombre y genera una calidad de vida, incluyendo no sólo los recursos naturales, sino, además, el aspecto cultural. La Directiva 85/337 de la CEE, dictada el 27 de junio de 1985, menciona que para medir el impacto ambiental de cualquier proyecto se deberán evaluar los factores siguientes: el hombre, la fauna y la flora; el suelo, el aire, el clima, y el pai-

saje; la interacción entre los factores anteriores; los bienes materiales y el patrimonio cultural.

En la legislación mexicana, “ambiente” es definido como “el conjunto de elementos naturales y artificiales o inducidos por el hombre que hacen posible la existencia y desarrollo de los seres humanos y demás organismos vivos que interactúan en un espacio y tiempo determinados”.

Para Theodore Panayotou, el término medio ambiente se refiere tanto a la cantidad como a la calidad de los recursos naturales, incluyendo el paisaje, el agua, el aire y la atmósfera. Menciona que el medio ambiente es determinante de la cantidad, la calidad y la sustentabilidad de las actividades humanas y de la vida en general. De esta forma, la degradación del ambiente tiene que ver con su disminución en cantidad y el deterioro de su calidad.

Los problemas ambientales o la degradación del ambiente son comunes en todo el orbe. En la mayor parte del planeta, especialmente en los países en vías de desarrollo, con frecuencia se habla de una veloz deforestación, la pérdida de diversidad biológica, la escasez y contaminación del agua, la excesiva erosión del suelo, la degradación de la tierra, la contaminación del aire y el congestionamiento urbano, entre otros.

Los problemas de agua tienen que ver con la escasez y el deterioro de su calidad, a causa de la infiltración y contaminación de ríos y subsuelos. Los problemas de la tierra son la insuficiencia de áreas para cultivo, así como la erosión del suelo o la filtración de pesticidas. Los problemas de los bosques incluyen la pérdida del área boscosa, la reducción de su productividad o la pérdida de diversidad. Es decir, los problemas ambientales tienen una dimensión de cantidad y una dimensión de calidad. Cuando los problemas de la calidad se tornan graves se convierten en problemas de cantidad; por ejemplo, el agua puede ser inservible a causa de una intensa contaminación; la erosión severa puede ocasionar que la tierra no sea apta para el cultivo.

Para ubicar al medio ambiente en la historia de las ciencias es conveniente remitirse a la Ecología. La palabra “ecología” fue creada en 1855 por el biólogo alemán Ernest Haeckel para designar la “ciencia de la economía, de los hábitos y de las relaciones mutuas de los organismos”. Sin embargo, fue hasta la década de 1930 cuando la disciplina se desarrolló y consolidó por estudios de especialistas anglosajones y franceses.

El término “ecología” proviene de los vocablos griegos *oikos*, “casa” y *logos*, “estudio o tratado”. De esta forma, hoy en día entendemos la Ecología como el estudio de los organismos vivos en su casa, en el medio ambiente en el que habitan y en el que desempeñan todas sus funciones vitales. El

medio ambiente está integrado por un conjunto de factores físicos que determinan las características del entorno, como la temperatura, la salinidad, la humedad. Además, cualquier ser vivo está en contacto con otros seres vivos, sean de su misma especie o de distintas. Así, la Ecología estudia las relaciones de los seres vivos entre sí y con su medio ambiente.

No obstante, es pertinente apuntar, como lo señala Dehays, que el estudio del medio ambiente no sólo es biofísico, sino que comprende diferentes marcos disciplinarios, ya que los aspectos sociales, culturales, políticos y económicos de la interacción humana tienen efectos sobre el patrimonio natural. Existe una gran variedad de enfoques y métodos analíticos para estudiar las complejas relaciones entre el hombre y la naturaleza, o entre la Economía y la Ecología, como la economía ambiental, la administración y gestión del medio ambiente y de los recursos naturales, el ecodesarrollo, la economía ecológica, el desarrollo sustentable, etc. Por estas razones —de acuerdo con Américo Saldívar— para comprender mejor la problemática ambiental como efecto de la actividad humana, lo importante es no partir de la perspectiva de las ciencias naturales, sino de las ciencias sociales.

La ampliación de la cobertura y percepción de la temática ambiental ocurre a partir de la celebración de la Conferencia de Estocolmo en 1972, ya que por primera vez en un foro internacional se conjuntan los aspectos social y económico como ámbitos trascendentales para la conservación del ambiente y de los recursos naturales.

En esta Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente nace el llamado ecodesarrollo o desarrollo sin destrucción, el cual se orientó a poner de manifiesto las consecuencias nocivas que el desarrollo tecnológico e industrial tiene sobre los ecosistemas. Pretendió armonizar los objetivos sociales y económicos del desarrollo con un manejo adecuado de los recursos naturales y del medio ambiente. Al respecto, es pertinente mencionar que la Comisión Mundial de Desarrollo y Medio Ambiente plantea que el “desarrollo sustentable es aquel que satisface las necesidades del presente sin comprometer las posibilidades de las futuras generaciones de satisfacer sus propias necesidades”.

Las principales líneas de investigación o preocupaciones científicas relacionadas con el medio ambiente están asociadas a la conservación y al manejo responsable de los recursos: desarrollo sustentable, política y medio ambiente, pobreza y medio ambiente, patrones de consumo y medio ambiente, ética y educación ambiental, salud y medio ambiente, cultura y medio ambiente, población y medio ambiente, entre otras; y, es de señalarse que su estudio es analizado desde diferentes aspectos, como social, económico, político, cultural y ético.

3.2 Legislación que regula la defensa del medio ambiente⁷

Conjunto de normas jurídicas que tienen que ver con la actuación de los individuos y los grupos humanos en relación con el ambiente. Está compuesta por una serie de instrumentos de gestión tales como leyes generales, leyes específicas, decretos presidenciales, decretos ministeriales, normas técnicas y ordenanzas municipales, que regulan uno o varios aspectos del medio ambiente o aseguran el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. Las instancias responsables de la formulación y aplicación de las leyes ambientales, de las normas técnicas y demás instrumentos previstos en la legislación, observan principios tales como que la estabilidad de los ecosistemas y de los recursos naturales como el suelo y el agua, son vitales para asegurar las posibilidades productivas de todos los sectores económicos del país.

Legislación ambiental

1. Acuerdo que declara a la Ceiba como el árbol nacional
2. Acuérdate crear la autoridad para el manejo de y desarrollo sostenible de la cuenca del lago de Petén Itza
3. Acuerdo de la Reserva Natural Monterrico
4. Acuerdo de Prohibición de Caza del Quetzal
5. Acuerdo de Prohibición de la Pesca del Delfín AG
6. Acuerdo que aprueba en su totalidad la Declaración de Sectores de Alto Riesgo de las Cuencas de Amatitlán
7. Acuerdo que Declara al Parque Nacional Iximche en Chimaltenango
8. Acuerdo que Declara el Parque Nacional Cuevas de Silvino Nacional
9. Acuerdo que Declara el Parque Nacional San José la Colonia en Alta Verapaz
10. Acuerdo que Declara la Reserva Biosfera Trifinio AG 939-8
11. Acuerdo que Declara Monumento Natural Semuc Champey AG 6598
12. Acuerdo que Declara Parque Nacional el Rosario en Petén
13. Acuerdo que Declara Parques Nacionales y Zonas Forestales de Veda
14. Acuerdo que Declara Parques Nacionales, Bosques y Sitios Sujetos a Ordenación y Experimentación
15. Acuerdo que Declara y Delimita el Área del Parque Nacional Río Dulce
16. Acuerdo que Declara y Delimita el Parque Nacional Sipacate Naranjo en Escuintla

⁷ “Legislación Ambiental”, disponible en <http://www.chmguatemala.gov.gt/informacion/legislacion-ambiental>.

17. Acuerdo que Prohíbe la Caza del Zambullidor
18. Acuerdo que Prohíbe la Caza del Pavo de Cacho
19. Acuerdo que Reconoce las Ruinas de Quiriguá
20. Acuerdo sobre el Manual para el Registro del Delegado, Titular y Suplente de las Organizaciones No Gubernamentales
21. Adscribir al Consejo Nacional de Área Protegida Denominada Reserva Biológica San Román AG 880-98
22. Armas de la República, Decreto No. 33
23. Autoridad para el Manejo Sustentable de la Cuenca y del Lago de Amatitlán
24. Caoba Cites
25. Decreto de la Ley de Áreas Protegidas AG759-90
26. Derecho Ambiental en Centro América
27. Ley de Anuncios en Vías Urbanas, Vías Extraurbanas y Similares del Decreto 34-2003
28. Ley de Áreas Protegidas, Decreto No. 4-89
29. Ley de Creación de la Autoridad para el Manejo sustentable de la Cuenca del Lago del Atitlán
30. Ley de Creación de la Autoridad para el Manejo Sustentable de la Cuenca y el Lago de Amatitlán
31. Ley de Creación de la Autoridad para el Manejo Sustentable del Lago de Atitlán y su Entorno
32. Ley de Emergencia para la Defensa, la Restauración y la Conservación del Parque Nacional Laguna del Tigre
33. Ley de Fomento a la Difusión de la Conciencia Ambiental
34. Ley de Fomento a la Educación Ambiental
35. Ley Forestal
36. Ley General de Caza Decreto No. 8-70

Legislación común de relevancia ambiental

37. Ley de probidad y responsabilidad de funcionarios y empleados públicos
38. Código de Trabajo, Decreto No. 1441
39. Código Municipal
40. Código Penal, Decreto No. 1773
41. Código Procesal Civil y Mercantil, Decreto No. 107
42. Código Tributario
43. Comisión Institucional para el Desarrollo y Fortalecimiento de la Propiedad de la Tierra
44. Ley de Educación Nacional
45. Ley de Expropiación

46. Ley de Idiomas Nacionales
47. Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República y del Procurador de los Derechos Humanos, Decreto No. 54-86
48. Ley de lo Contencioso Administrativo
49. Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural
50. Ley de Orden Público, Decreto No. 7
51. Ley de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo
52. Ley de Propiedad Industrial
53. Ley de Protección al Consumidor y Usuario
54. Ley de Titulación Supletoria
55. Ley del Fondo de Inversión Social
56. Ley del Organismo Judicial
57. Ley General de Descentralización
58. Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil
59. Ley Orgánica del Ministerio Público
60. Ley Orgánica del Organismo Legislativo
61. Ley del Organismo Ejecutivo
62. Ley Preliminar de Regionalización, Decreto No. 70-86
63. Reglamento de la Ley de Protección al Consumidor y Usuario
64. Reglamento de la Ley General de Descentralización
65. Reglamento de Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural
66. Reglamento de Regularización de la Tenencia de las Tierras Entregadas por el Estado
67. Unidad Presidencial para la Resolución de Conflictos AG

Legislación internacional ambiental

68. Convención de las Naciones Unidas Sobre el Derecho del Mar
69. Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuática
70. Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas
71. Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas
72. Convenio de las Naciones Unidas para Combatir la Desertificación y la Sequía
73. Convenio de las Naciones Unidas Sobre la Diversidad Biológica. CDB
74. Convenio sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre
75. Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de Biotecnología del Convenio sobre Diversidad Biológica

76. Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
77. Protocolo de Montreal Relativo a Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono

Legislación sectorial ambiental

78. Código Civil
79. Código de Salud
80. Convocatorias para Presentar Ofertas con el Objeto de Celebrar Contratos de Exploración y Explotación de Hidrocarburos
81. Ley de Comercialización de Hidrocarburos
82. Ley de Hidrocarburos
83. Ley de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres de Origen Natural o Provocado
84. Ley de Minería
85. Ley de Parcelamientos Urbanos
86. Ley de Sanidad Vegetal y Animal
87. Ley de Transformación Agraria
88. Ley de Tránsito
89. Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos
90. Ley del Fondo de Tierras
91. Ley General de Electricidad
92. Ley General de Pesca y Acuicultura
93. Ley orgánica del Instituto Guatemalteco de Turismo
94. Ley para el Control, Uso y Aplicación de Radioisótopos y Radiaciones Ionizantes
95. Ley para la Protección del Patrimonio Cultural de la Nación
96. Ley Preliminar de Urbanismo
97. Ley Reguladora de Áreas de Reservas Territoriales del Estado de Guatemala
98. Reforma a las Leyes, Organismo Ejecutivo, Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente y Forestal
99. Reglamento de Convocatoria para la Celebración de Contratos de Exploración y Explotación de Hidrocarburos
100. Reglamento de Gestión de Desechos Radiactivos
101. Reglamento de la Ley de Comercialización de Hidrocarburos
102. Reglamento de la Ley de Fondo de Tierras
103. Reglamento de la Ley de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres de Origen Natural o Provocado
104. Reglamento de la Ley de Minería
105. Reglamento de la Ley de Sanidad Vegetal y Animal

106. Reglamento de la Ley de Tránsito
107. Reglamento de la Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos
108. Reglamento de la Ley Reguladora de las Áreas de Reservas Territoriales del Estado de Guatemala
109. Reglamento General de la Ley de Hidrocarburos
110. Reglamento Interno de Trabajo del Fondo de Tierras
111. Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
112. Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales
113. Reglamento para la Celebración de Contratos de Servicios Petroleros con el Gobierno
114. Reglamento para la Inocuidad de los Alimentos
115. Reglamento para operar como contratista de servicios petroleros o subcontratista de servicios petroleros



Módulo VI

Gestión municipal con enfoque intercultural

El módulo VI, Gestión municipal con enfoque intercultural, se propone identificar los avances y las dificultades encontradas por la gestión municipal para incorporar el enfoque intercultural, para precisar las deficiencias en la planificación y la ejecución, buscando con ello consolidar las prácticas correctas y superar aquellas deficientes identificadas. *Con este módulo se busca, fundamentalmente, orientar y medir el grado de avance del proceso de gestión municipal con enfoque intercultural.*

El objetivo específico del módulo es descubrir qué acciones están permitiendo avanzar y cuáles están dificultado el ritmo para alcanzar los objetivos y resultados de la gestión municipal con enfoque intercultural, es decir: avances, dificultades, deficiencias en la planificación inicial, deficiencias en la propia ejecución, propuestas de medidas correctivas y de cambio, y el grado de avance en la gestión municipal con enfoque intercultural.

También busca socializar las herramientas e instrumentos básicos para que las Municipalidades y comunidades implementen un sistema de monitoreo de la gestión municipal con enfoque intercultural, tomando en cuenta que constituye un valioso aporte para que, con la participación de la población organizada, los municipios sean dirigidos y administrados con un verdadero enfoque intercultural.

El Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas plantea que *el reconocimiento de la identidad de los pueblos indígenas es fundamental para la construcción de la unidad nacional basada en el respeto y ejercicio de los derechos políticos, culturales, económicos y espirituales de todos los guatemaltecos.*

La incorporación del enfoque intercultural en la gestión municipal es un importante reto para provocar profundas transformaciones en la institucionalización para la dirección y administración de los municipios, *el cambio institucional es necesario para que la interculturalidad pueda desarrollarse. Sin una nueva institucionalidad que recoja precisamente el carácter diverso y no discriminatorio de la sociedad, sin esos nuevos y mejores modos y competencias de acción política, no se crearán las condiciones de equidad y confianza imprescindibles para el establecimiento de relaciones de diálogo y debate, aprendizaje mutuo, regulación pacífica de la conflictividad, cooperación y convivencia.*¹

Las herramientas e instrumentos que integran el sistema de monitoreo de la gestión municipal son un procedimiento para la recolección y análisis de la información que permita, de manera objetiva, constituirse en apoyo y orientador para que la gestión municipal se lleve a la práctica con base en criterios de interculturalidad.

¹ Giménez, Carlos. *Guía sobre interculturalidad*, segunda parte, Colección Cuadernos Q'anil 2. Guatemala, 2000. p. 68.

1. Marco teórico y conceptual

Se desarrolla una serie de conceptos que buscan facilitar la comprensión de la concepción sobre la gestión municipal con enfoque intercultural.

1.1 Cultura

La cultura está determinada por la visión y concepción del mundo de los pueblos, construida a través de la historia, que se expresa en las relaciones sociales, económicas y políticas, estrechamente articuladas, que se transmiten de generación en generación. Se manifiesta, entre otras, en los siguientes aspectos:

- la estructura y funcionamiento de la organización social de los pueblos;
- la estructura y funcionamiento de la organización del poder político;
- el papel que juegan, en la organización comunitaria, los grupos y sectores sociales, tal es el caso el sector de las personas de la tercera edad, las mujeres y los jóvenes;
- la cosmovisión del mundo;
- el idioma;
- el traje que visten hombres y mujeres;
- los hábitos y costumbres relacionados con diversas manifestaciones de la vida diaria;
- el sistema de propiedad sobre los medios para producir;
- el sistema de prioridades productivas;
- las técnicas y tecnología para impulsar las actividades productivas;
- los mecanismos de comercialización;
- las prácticas para conservar o recuperar la salud;
- la visión y prácticas educativas hacia la niñez y la juventud;

- las prácticas solidarias comunitarias;
- la interpretación sobre los eventos naturales;
- la estructura y distribución espacial de la vivienda;
- la forma de distracción y esparcimiento;
- la disciplina en las relaciones sociales dentro del hogar y las responsabilidades específicas de cada miembro;
- los templos y lugares sagrados;
- las edificaciones vinculadas con la estructura del poder político de los pueblos.

Los derechos culturales están vinculados a la incorporación de los diversos componentes de las culturas a la conformación de los Estados nacionales y su institucionalidad de poder, entre ellos los municipios y la organización comunitaria.

La cultura de una determinada sociedad, grupo o pueblo es un todo compuesto de conductas aprendidas (dimensión conductual y más manifiesta o explícita) y de formas de interpretación y significación de la realidad (dimensión cognitiva y más latente e implícita); un bagaje complejo que se expresa simbólicamente mediante el lenguaje y otras formas de comunicación, cuyos elementos guardan una cierta articulación entre sí (se plantea que toda cultura es un todo integrado) y que es transmitido de generación en generación.²

1.2 Pluralismo cultural

El pluralismo cultural parte del principio de reconocer la existencia de diversas culturas e identidades en un ambiente nacional pero, fundamentalmente, que la sociedad y el Estado nacional acepten el derecho a la diversidad y a las diferencias, lo cual debe expresarse en igualdad de derechos, responsabilidades y oportunidades.

1.3 Multiculturalismo

Los aportes positivos del multiculturalismo, tanto mediante las nuevas políticas públicas en él inspiradas, como mediante programas diversos de iniciativa social, son evidentes en cuanto a propagar un mayor respeto de las culturas y los pueblos, reformar la escuela, potenciar la lucha contra el racismo y la discriminación, ir adecuando las instituciones del Estado

² *Íbid.*, p. 91.

a su contexto pluricultural y multilingüe, etc. A pesar de todo ello, en los últimos años el multiculturalismo viene siendo objeto de críticas crecientes tanto desde un ángulo político como científico-social. Partidarios del pluralismo cultural han señalado con argumentos diversos que el multiculturalismo puede llevar a límites extremos las diferencias, ‘culturalizar’ las desigualdades, olvidando otros sistemas de jerarquización social como son los de clase y género, fragmentar la vida social, y en definitiva no servir plenamente de instrumento para la construcción de la unidad en la diversidad.³

El Acuerdo de Paz Firme y Duradera establece que el reconocimiento de la identidad y derechos de los pueblos indígenas es fundamental para la construcción de una nación de unidad nacional multiétnica, pluricultural y multilingüe. El respeto y ejercicio de los derechos políticos, culturales, económicos y espirituales de todos los guatemaltecos, es la base de una nueva convivencia que refleje la diversidad de su nación.

I.4 Interculturalidad

El Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), plantea que las ideas sobre el respeto y promoción de la diversidad cultural han avanzado más allá del mero reconocimiento de la multiculturalidad, para llegar a la promoción de la interculturalidad, desarrollando la idea de un conjunto social único formado por una diversidad de grupos culturalmente definidos, surge el planteamiento de la interculturalidad como una forma de entender la gestión de la diferencia que busca conducir las relaciones entre estos grupos hacia la convivencia armoniosa.⁴

La *Guía sobre interculturalidad* da la siguiente definición sobre interculturalidad:

- *Un planteamiento pluralista sobre las relaciones humanas que debería haber entre actores culturalmente diferentes en el contexto del Estado democrático y participativo y de la nación pluricultural, multilingüe y multiétnica;*

³ Proyecto Q’anil. *Guía sobre interculturalidad*, primera parte, colección Cuadernos Q’anil 1. Guatemala: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 1999. pp. 16-17.

⁴ PNUD. *Informe Nacional de Desarrollo Humano*. Guatemala: PNUD, 2005. p. 22.

- *La promoción sistemática y gradual, desde el Estado y desde la sociedad civil, de espacios y procesos de interacción positiva que vayan abriendo y generalizando relaciones de confianza, reconocimiento mutuo, comunicación efectiva, diálogo y debate, aprendizaje e intercambio, regulación pacífica del conflicto, cooperación y convivencia.*
- *Sobre la base de tres principios:*
 1. *El principios de ciudadanía, que implica el reconocimiento pleno y la búsqueda constante de igualdad real y efectiva de derechos, responsabilidades, oportunidades, así como la lucha permanente contra el racismo y la discriminación;*
 2. *El principio del derecho a la diferencia, que conlleva el respeto a la identidad y derechos de cada uno de los pueblos, grupos étnicos y expresiones socioculturales de Guatemala; y*
 3. *El principio de unidad en la diversidad, concretado en la unidad nacional, no impuesta sino construida por todos y asumida voluntariamente.*⁵

1.5 Gestión municipal con base en el sistema jurídico

Se refiere al proceso mediante el cual los municipios ejercen el derecho de la autonomía, mediante la elección democrática de sus propias autoridades, la obtención y disposición de recursos y la atención de los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción, el cumplimiento de sus fines propios y la emisión de ordenanzas y reglamentos.

Con base en el marco jurídico guatemalteco, la gestión municipal con enfoque intercultural se fundamenta en los siguientes principios:

- El municipio como espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos políticos.
- El municipio se caracteriza por sus relaciones permanentes de vecindad, multiétnicidad, pluriculturalidad y multilingüismo.
- El municipio se organiza para realizar el bien común.

⁵ Proyecto Q’anil. *Op. cit.*, p. 26.

- El municipio ejerce, por medio de sus autoridades, el gobierno y la administración de sus intereses.
- Los municipios sirven a los intereses públicos y actúan de acuerdo con la participación comunitaria.
- Los municipios tiene competencias propias y las competencias que el gobierno central les delega.
- El municipio cumple sus fines de conformidad con sus características multiétnicas, pluriculturales y multilingües.
- El gobierno municipal corresponde al Concejo Municipal, el cual es responsable de ejercer la autonomía municipal.
- Las Municipalidades podrán asociarse para la defensa de sus intereses.
- Los vecinos tienen el derecho de participar activa y voluntariamente en la formulación, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas municipales y comunitarias, y ser informado del resultado de las mismas y de la rendición de cuentas.
- Las comunidades de los pueblos indígenas tienen derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica.

1.6 La gestión municipal e intermunicipal en el Estado nación democrático y plural

La gestión municipal, en el Estado nación democrático y plural, se constituye en el proceso donde se comparte el poder político y los recursos con los principales protagonistas, con base en la concertación social, el enfoque intercultural y de equidad de género, como el grado más alto de la participación ciudadana, al intervenir en las decisiones y corresponsabilizarse de su puesta en práctica.

La incorporación o aplicación de la perspectiva intercultural a la formulación de las políticas públicas es un desafío importante para todos los países democráticos con estados de derecho y muy especialmente para aquellos de carácter profundamente pluricultural y con intensa y compleja diversidad étnica, como es el caso de Guatemala.⁶

⁶ Giménez, Carlos. *Op. cit.*, p. 30.

a. Los principios básicos para el desarrollo integral de los municipios

Se deben superar las visiones, como fines en sí mismas, de la participación ciudadana, del enfoque intercultural y de la equidad de género; la gestión municipal e intermunicipal en el Estado nación democrático y plural persigue consolidar las bases, en el ámbito local y municipal, que permitan alcanzar el anhelado desarrollo integral, sobre los principios siguientes: la democracia real, funcional y participativa; las alianzas estratégicas entre los diferentes actores sociales comprometidos con el desarrollo; la solidaridad social; la descentralización económica y administrativa; la funcional gobernabilidad; la construcción de la ciudadanía; el enfoque intercultural; la equidad social y de género; la transparencia de la gestión pública; la vigilancia social; los servicios básicos; y, el desarrollo económico y social.

b. Descentralización y planificación estratégica

La gestión municipal encuentra su principal punto de apoyo en el proceso de planificación estratégica, el cual parte del concepto de la descentralización económica y administrativa como el elemento fundamental para la reforma democrática del Estado. Se pretende, con la planificación estratégica, alcanzar un desarrollo económico integral que permita superar el grado de marginación social en que se encuentra la mayoría de la población. Se identifica como medio fundamental el involucramiento de la sociedad civil organizada para la toma de las decisiones públicas y para establecer el vínculo necesario entre la población organizada y las diversas estructuras del Estado.

La planificación estratégica municipal, desde la concepción de la más amplia participación, busca girar en torno a los siguientes componentes: democratización de la gestión local y municipal, descentralización local y municipal, desarrollo integral de la economía local y municipal, fortalecimiento de las capacidades administrativas municipales, transparencia administrativa, equidad en las decisiones y uso de los recursos, y enfoque intercultural.

c. Las nuevas corrientes municipalistas

Las nuevas corrientes plantean que la gestión municipal debe basarse en diversos principios,⁷ tales como:

⁷ FAM. *Gobiernos municipales autónomos, democráticos y transparentes*. Sucre: Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia (FAM), marzo de 2007.

- **Autonomía municipal plena.** Los municipios como entidades estatales territoriales que forman parte de la estructura básica del Estado, incorporándolos como un nivel territorial autónomo, con calidad de gobiernos locales, autonomía plena e igualdad de rango y jerarquía constitucional en relación con los demás niveles de gobierno.
- **Gobierno municipal democrático.** Las autoridades municipales consideran la democracia el cimiento de los gobiernos municipales y proclaman como valores superiores del nuevo ordenamiento jurídico constitucional y legal de la República la libertad, igualdad, justicia, paz, interculturalidad, pluralismo, unión y solidaridad. Bajo estos valores, que forman parte de la reconstitución del Estado, la profundización de la autonomía municipal plena deberá contemplar reformas al sistema democrático municipal que impliquen una visión de mayor desarrollo y bienestar entre el Estado y la sociedad y, por lo mismo, una mayor democratización y participación en la gestión pública municipal.
- **Hacienda municipal transparente.** Los municipios deberán contar con recursos financieros propios y suficientes para el adecuado funcionamiento institucional y el ejercicio eficiente y eficaz de sus competencias. Deberán constituir la base financiera de esta suficiencia fiscal en los recursos financieros originados principalmente en impuestos propios y transferencias no condicionadas. Es el proceso donde la gestión municipal se desarrolla sobre la base de las alianzas estratégicas entre varios municipios, con el propósito de suscribir acuerdos consensuados que coadyuven al desarrollo integral y sostenido de la población.

1.7 La gestión municipal con enfoque intercultural

La estrategia para conformar una gestión municipal con enfoque intercultural debe considerar como líneas estratégicas las siguientes:

- **Conversión de la institucionalidad municipal para sustentar la gestión con enfoque intercultural.** La estructura de dirección del municipio debe adecuarse, institucionalmente, a las exigencias para la implementación de las políticas interculturales, de tal forma que se cuente con un instrumento de conducción óptimo y con viabilidad para lograr los objetivos de la misma.
- **Facilitar alternativas y situaciones favorables.** Las políticas públicas, formuladas desde los espacios municipales, deben facilitar la apertura de alternativas y situaciones favorables, para que las personas y las

diversas formas de organización pertenecientes a las diferentes culturas e identidades tengan las oportunidades necesarias para desarrollar su propia cultura y la identidad hacia ella.

- **Condiciones políticas para una amplia participación.** La apertura de espacios para una auténtica participación de las personas y las organizaciones representativas de las diferentes culturales e identidades, para su incidencia en las decisiones del poder político municipal, es fundamental para consolidar la sociedad intercultural. Se constituye en una condición necesaria el impulsar esfuerzos integrales para lograr que la sociedad civil se involucre, de manera consciente, en concretar la política de la gestión municipal para construir municipios con relaciones pluriculturales.
- **Mediación y facilitación de las relaciones pluriculturales.** El gobierno y la administración del municipio, conjuntamente con la sociedad civil, deben constituirse en mediador y facilitador de las relaciones pluriculturales. El municipio debe ser el espacio político para establecer la mediación para la conciliación y acuerdos en las relaciones interculturales.

1.8 Monitoreo de la gestión municipal

La práctica del monitoreo busca identificar los avances y las dificultades encontradas por la gestión municipal para incorporar la perspectiva intercultural de tal forma que permite precisar las deficiencias en la planificación, así como en la ejecución misma, buscando con ello consolidar las prácticas correctas y superar aquellas deficientes identificadas. *El monitoreo se plantea, fundamentalmente, medir el grado de avance del proceso de gestión municipal con enfoque intercultural.*

El objetivo específico del monitoreo es descubrir qué acciones están permitiendo avanzar y cuáles están dificultado el ritmo para alcanzar los objetivo y los resultados de la gestión municipal con enfoque intercultural, es decir: avances, dificultades, deficiencias en la planificación inicial, deficiencias en la propia ejecución, propuestas de medidas correctivas y de cambio, y grado de avance en la gestión municipal con enfoque intercultural.

2. Marco jurídico y político que sustenta el enfoque intercultural de la gestión municipal

El marco referencial de enfoque intercultural en la gestión municipal se debe ubicar en diversos componentes:

2.1 Marco jurídico y político

a. Legislación nacional

Constitución Política de la República, artículos 224 y 253. Divide el territorio de la República, para efectos administrativos, en departamentos y éstos en municipios. Establece que los municipios son instituciones autónomas que les corresponde elegir a sus propias autoridades, obtener y disponer de recursos y atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios. La autonomía inviste a los municipios del derecho a emitir ordenanzas y reglamentos.

Código Municipal, artículos 9 y 17. Establece que el Concejo Municipal es el órgano colegiado superior de deliberación y decisión de los asuntos municipales, cuyos miembros son solidaria y mancomunadamente responsables por la toma de decisiones. El gobierno municipal corresponde al Concejo Municipal, que es responsable de ejercer la autonomía del municipio. Norma que los vecinos tienen el derecho de participar activa y voluntariamente en la formulación, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas municipales y comunitarias, así como integrar la comisión ciudadana municipal de auditoría social.

Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, artículo 1. Establece que *el sistema de los Consejos de Desarrollo es el medio principal de participación de la población maya, xinca y garífuna 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.*

Ley General de Descentralización, artículo 2. Establece que la descentralización es *el proceso mediante el cual se transfiere desde el Organismo Ejecutivo a las municipalidades y demás instituciones del Estado, y a las*

comunidades organizadas legalmente, con participación de las municipalidades, el poder de decisión, la titularidad de la competencia, las funciones, los recursos de financiamiento para la aplicación de las políticas públicas nacionales, a través de la implementación de políticas municipales y locales en el marco de la más amplia participación de los ciudadanos, en la administración pública, priorización y ejecución de obras, organización y prestación de servicios públicas, así como el ejercicio del control social sobre la gestión gubernamental y el uso de los recursos del Estado.

b. Convenciones y declaraciones de carácter obligatorio para el Estado de Guatemala

Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). El Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, de 1989, fue aceptado y ratificado por Guatemala en 1996. Es un instrumento jurídico internacional específico en la materia, acerca del cual la Corte de Constitucionalidad ha declarado que éste *no contradice la Constitución Política de la República (opinión consultiva del 18 de mayo de 1995, expediente 199-95)*⁸ (ver anexo No. 4).

Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. En su artículo 3 establece que *los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho de libre determinación, tienen derecho a la autonomía o el autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de los medios para financiar sus funciones autónomas.* El artículo 4 establece que *los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado* (ver anexo No. 3).

c. Programa de Gobierno, período 2008-2012

Política de Desarrollo Municipal. Contribuir a la construcción de la democracia económica, social, política y cultural del país, a partir del desarrollo integral de los municipios, como elementos centrales en la configuración de un Estado nación guatemalteco congruente con los principios del proyecto político de la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE). La política municipal debe articularse con la Política Nacional de Desarrollo impul-

⁸ PNUD. *Op. cit.*, p. 21, recuadro 1.8.

sada por el gobierno de la UNE. Todo esto, con base en cuatro pilares fundamentales: la autonomía municipal, la descentralización, la participación ciudadana y el fortalecimiento institucional de las Municipalidades. Con ello se pretende elevar el nivel de vida de la población y el logro de la gobernabilidad democrática.

d. Acuerdos de Paz

Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas. El reconocimiento de la identidad de los pueblos indígenas es fundamental para la construcción de la unidad nacional basada en el respeto y ejercicio de los derechos políticos, culturales, económicos y espirituales de toda la población guatemalteca. Se reconoce la identidad del pueblo maya así como las identidades de los pueblos garífuna y xinca, dentro de la unidad de la nación guatemalteca, y el Gobierno se compromete a promover ante el Congreso de la República una reforma de la Constitución Política de la República en este sentido.

Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria. Para profundizar una democracia real, funcional y participativa, el proceso de desarrollo económico y social debe ser democrático y participativo, y abarcar: a) la concertación y el diálogo, b) la concertación entre estos agentes y las instancias del Estado, y c) la participación efectiva de los ciudadanos en la identificación, priorización y solución de sus necesidades.

Acuerdo Global sobre Derechos Humanos. El Gobierno de la República de Guatemala reafirma su adhesión a los principios y normas orientados a garantizar y proteger la plena observancia de los derechos humanos.

Acuerdo de Paz Firme y Duradera. Los Acuerdos de Paz expresan consensos de carácter nacional. Han sido avalados por los diferentes sectores representados en la Asamblea de la Sociedad Civil y fuera de ella. Su cumplimiento progresivo debe satisfacer las aspiraciones de los guatemaltecos y, a la vez, unir los esfuerzos de todos en aras de esos objetivos comunes.

Ley Marco de los Acuerdos de Paz. El Decreto No. 52-2005 del Congreso de la República, del 3 de agosto de 2005, decreta la Ley Marco de los Acuerdos de Paz que tendrá por objeto establecer normas y mecanismos que regulen y orienten el proceso de cumplimiento de éstos.

3. Guía para el monitoreo de la gestión municipal con enfoque intercultural

La guía diseña las herramientas, indicadores e instrumentos para impulsar el proceso de monitoreo de la gestión municipal con enfoque intercultural. En términos generales:

- Constituye un instrumento de orientación para ejecutar la aplicación de las herramientas e instrumentos del monitoreo, razón por la cual la Comisión de Monitoreo y el Equipo Técnico deben apropiarse fundamentalmente del manejo de las herramientas e instrumentos que se detallan en el informe.
- Recomienda la estrategia básica para darle viabilidad al proceso de monitoreo.
- Identifica las principales etapas que, como mínimo, deben cubrirse para alcanzar los objetivos del monitoreo.
- Desarrolla de forma descriptiva los mecanismos para la presentación y aprobación de la iniciativa, que consiste en la necesidad de impulsar el monitoreo de la gestión municipal, para identificar qué acciones están permitiendo avanzar y cuáles están dificultado el ritmo para alcanzar los objetivos y resultados de la gestión municipal con enfoque intercultural, es decir: avances, dificultades, desviaciones en la planificación inicial, deficiencias en la propia ejecución, propuestas de medidas correctivas y de cambio, y el grado de avance en la gestión municipal con enfoque intercultural.
- Describe la estructura organizacional responsable de impulsar el monitoreo, a manera de identificar y crear una responsable de este proceso.
- Identifica los objetivo, resultados e indicadores de la gestión municipal con enfoque intercultural; razón por la cual se formula, para efectos de la presente consultoría, una propuesta del objetivo de la gestión municipal con enfoque intercultural y de sus resultados, que podrán ser modificados o adecuados dependiendo de las particularidades de cada municipio.
- Presenta el diseño de las herramientas para el monitoreo, expresadas en los formatos llamados fichas que se emplean en la realización del ejercicio de monitoreo, buscando con su aplicación establecer una medición objetiva del acercamiento al cumplimiento de resultados y objetivo, sobre la base de indicadores, de la gestión municipal con enfoque intercultural.

- Presenta los instrumentos para el monitoreo que permiten la recolección de la información cuantitativa y cualitativa necesaria para la medición de los indicadores seleccionados y para describir los procesos.

3.1 Viabilidad y sostenibilidad del proceso de monitoreo

La viabilidad y sostenibilidad giran en torno a impulsar la estrategia que busque la manera de ubicarse en la situación necesaria, en el espacio municipal, para conseguir que el sistema de monitoreo de la gestión municipal con enfoque intercultural se impulse y alcance su objetivo y resultados.

Ganar espacio político

El Consejo Municipal, con el apoyo de la Comisión de Auditoría Social del COMUDE, debe apropiarse de la importancia que constituye el ejercicio del monitoreo e impulsarlo de manera decidida, como una práctica que permite identificar los avances y las dificultades encontradas por la gestión municipal para incorporar el enfoque intercultural. La Comisión debe constituirse en un determinante aliado del Concejo Municipal para impulsar el proceso, y buscar los mecanismos de apoyo a lo interno del COMUDE, para que éste se convierta en un ejercicio ampliamente participativo.

Ganar tiempo

El proceso de monitoreo debe impulsarse en los tiempos políticos adecuados, en el sentido que despierte el interés de las autoridades municipales y de la sociedad civil organizada.

El monitoreo de la gestión municipal como una práctica permanente

El proceso de monitoreo debe entenderse como una práctica permanente, por ello, debe incorporarse en la planificación interanual de las Municipalidades, de las mancomunidades, del COMUDE, de las Alcaldías Indígenas y en todas las organizaciones comunitarias y de la sociedad civil.

Tiempo político

Es recomendable dar el tiempo necesario para que la propuesta sea bien articulada, con sustento teórico y técnico, para garantizar la adaptación de las herramientas a cada municipio en particular.

Establecer situaciones favorables

Las situaciones favorables en cuanto al monitoreo están relacionadas con la capacidad de informar adecuadamente a las autoridades y a las organizaciones de la sociedad civil, e involucrarlas en el proceso.

El carácter estratégico de la toma de decisiones y de la elaboración de propuestas para realizar el monitoreo

Se debe identificar la situación de la gestión municipal, en el sentido de identificar y explicar con precisión las situaciones y problemas que la caracterizan y las causas fundamentales.

El espacio social

Está claro que el espacio social donde se tiene que definir la acción del monitoreo es el municipio y el campo de acción de las autoridades y las organizaciones de la sociedad civil. Se hace importante, entonces, involucrar sin exclusiones de ninguna naturaleza a todos los actores sociales.

Actores del proceso de monitoreo

Los actores sociales, para efectos de la realización del monitoreo, son aquellos interesados en desarrollar la gestión municipal con enfoque intercultural, tales como:

- el Concejo Municipal, con el apoyo de la DMP;
- el COMUDE;
- las mancomunidades de municipios; y
- las organizaciones de la sociedad civil, en general, y en particular las organizaciones, consejos comunales y alcaldías de los pueblos indígenas y las organizaciones de mujeres y de jóvenes.

La visión de futuro

Un elemento que da sustento al monitoreo es que los actores involucrados tengan suficiente claridad sobre la visión de futuro de la interculturalidad en el municipio. Ésta es la razón fundamental para consolidar el conocimiento sobre el tema.

Decisión para la realización del monitoreo

La decisión, en primera instancia, debe partir del Concejo Municipal e involucrar a la Comisión de Auditoría Social del COMUDE. En todo caso, a lo interno del COMUDE se deben elevar propuestas al Concejo Municipal para impulsar el proceso.

Viabilidad para realizar el monitoreo y crear las condiciones para su sostenibilidad

Para la toma de decisiones y la ejecución de la propuesta para la realización del monitoreo es necesario contar con seis capacidades:

- capacidad técnica para lograr su implementación;
- capacidad para movilizar a los actores sociales en demanda de la necesidad de impulsar el proceso de monitoreo;
- capacidad de generar, acceder y manejar información de distintas características;
- capacidad de gestión para llevar a cabo los procesos que se requieran para concretar el proceso de monitoreo;
- capacidad de contar u obtener recursos financieros para llevar a cabo el proceso; y,
- capacidad para generar propuestas.

3.2 Estructura organizacional responsable de impulsar el monitoreo

Concejo Municipal

Éste, con el apoyo de la Comisión de Auditoría Social del COMUDE, realiza la convocatoria en la asamblea del COMUDE para impulsar el proceso de monitoreo.

Población organizada

El COMUDE se constituye en el espacio político para la participación organizada de la población en el proceso de monitoreo, dado que en éste convergen representaciones diversas de la sociedad civil, del Concejo Municipal y del sector gubernamental y estatal.

Asamblea del COMUDE

Es fundamental que el COMUDE, sobre la base de una sólida información del monitoreo, se involucre en apoyar al Concejo Municipal para darle al proceso un carácter ampliamente participativo.

Comisión de Monitoreo

El Concejo Municipal, con el apoyo de la Comisión de Auditoría Social del COMUDE, con carácter permanente organiza la Comisión de Monitoreo, la cual tendrá la responsabilidad de planificar, organizar, dirigir, controlar y administrar los recursos técnicos y financieros del proceso. Será la encargada de conformar al Equipo Técnico, facilitar su capacitación y supervisar el buen desempeño de sus funciones.

La Comisión deberá integrarse de la manera siguiente:

1. el alcalde municipal, quien la preside;
2. el coordinador de la DMP;
3. el coordinador de la Comisión de Auditoría Social del COMUDE;
4. los alcaldes de las Alcaldías Indígenas;
5. un representante de cada una de las organizaciones de los pueblos indígenas con presencia en el municipio; y,
6. un representante de cada una de las mancomunidades a las cuales pertenece el municipio.

Cada representación contará con un suplente el cual se integrará a la Comisión en caso de ausencia del titular.

Equipo Técnico de Monitoreo

Para impulsar este proceso, la Comisión de Monitoreo creará el Equipo Técnico de Monitoreo, el cual será coordinado por el coordinador de la DMP y como subcoordinador, el coordinador de la Comisión de Auditoría Social del COMUDE.

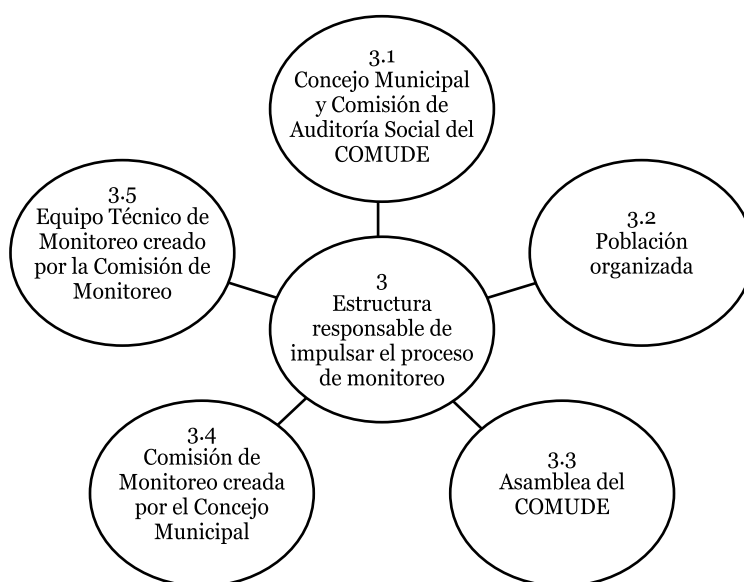
Este Equipo, además de sus coordinadores, estará integrado por técnicos del municipio representativos de las diferentes culturas e identidades del mismo. Se requiere que el personal en referencia sea sometido a un exigente y completo proceso de capacitación, para desarrollar las destrezas necesarias para manejar las herramientas e instrumentos del sistema de monitoreo.

El Equipo Técnico es el responsable de:

- Adecuar las herramientas e instrumentos de la guía para el monitoreo a las características de la gestión municipal del municipio.

- Preparar los materiales y mecanismos para que el ejercicio de monitoreo se concrete.
- Recopilar y sistematizar la información que describen las fichas de la guía y el procedimiento para su aplicación.
- Presentar a la Comisión de Monitoreo los borradores de las fichas que describe la guía.

Estructura organizacional responsable de impulsar el proceso de monitoreo de la gestión municipal con enfoque intercultural



3.3 Capacitación de la Comisión de Monitoreo y del Equipo Técnico

El proceso de monitoreo se fundamenta en herramientas e instrumentos cuyo manejo requiere de conocimientos básicos que se describen en la guía para el monitoreo. Se tendrán que crear los mecanismos necesarios para facilitar la capacitación básica sobre el particular.

Proceso de capacitación

Éste contiene, fundamentalmente, el componente de los recursos financieros y la capacitación en el manejo de las herramientas e instrumentos:

Recursos financieros, opciones:

- recursos propios de la Municipalidad,
- recursos propios de las mancomunidades,
- recursos de la cooperación nacional o internacional (organizaciones no gubernamentales o fundaciones),
- recursos del INFOM, o
- proyecto del CODEDE.

Apoyo técnico, opciones:

- la DMP apoya con cursos básicos,
- expertos de instituciones de la cooperación con presencia en el municipio, o
- técnicos del INFOM.

3.4 Proceso para la presentación y aprobación del monitoreo

La presentación de la iniciativa consiste en desarrollar el ejercicio que describe la necesidad de impulsar el proceso del monitoreo de la gestión municipal con enfoque intercultural, para identificar qué acciones están permitiendo avanzar y cuáles están dificultado el ritmo para alcanzar los objetivo y resultados de ésta, es decir: avances, desviaciones, dificultades, deficiencias en la planificación inicial, deficiencias en la propia ejecución, propuestas de medidas correctivas y de cambio, y grado de avance.

a. Capacidad técnica de la iniciativa

El Concejo Municipal, la DMP y la Comisión de Auditoría Social del COMUDE deberán desarrollar las capacidades técnicas necesarias para lograr consensos y apoyo para impulsar la iniciativa de monitoreo. Para el efecto, el Concejo Municipal deberá gestionar los fondos necesarios para financiar el proceso de capacitación o, en todo caso, buscar apoyos externos en instituciones no gubernamentales, en el INFOM, en la ANAM, o gestionando un proyecto específico en el CODEDE.

b. Actores del proceso de monitoreo

Idealmente, la iniciativa debe partir del Concejo Municipal, con el apoyo de la Comisión de Auditoría Social del COMUDE, basándose para ello en la estrategia que facilite una amplia participación de los actores siguientes:

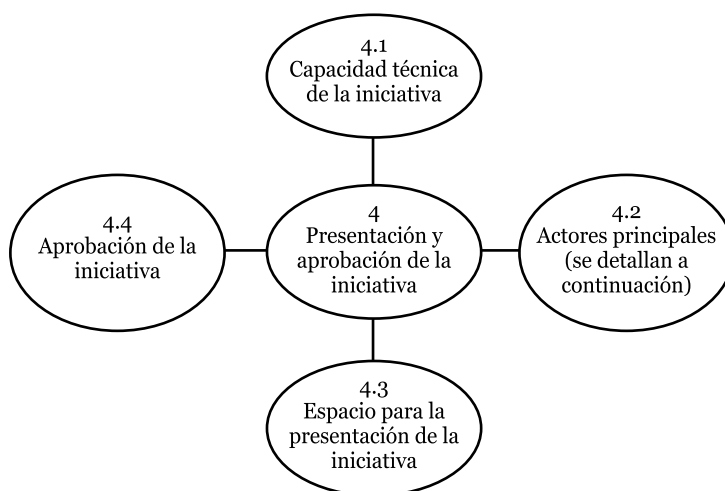
- el COMUDE, con el apoyo de la DMP,
- las mancomunidades de los municipios;
- las organizaciones de la sociedad civil y, en particular, las organizaciones, consejos comunales y alcaldías de los pueblos indígenas y las organizaciones de mujeres y de jóvenes.

c. Espacio para la presentación de la iniciativa

El Concejo Municipal, con el apoyo de la DMP y la Comisión de Auditoría Social del COMUDE, elevará a la Asamblea del COMUDE la propuesta de monitoreo. El espacio para presentar la iniciativa es la Asamblea del COMUDE, como medio principal de participación de la población maya, xinca y garífuna y la no indígena, en la gestión pública municipal.

d. Aprobación de la iniciativa

Con el conocimiento suficiente sobre los elementos centrales y fundamentales del proceso de monitoreo de la gestión municipal, la Asamblea del COMUDE aprobará el apoyo al Concejo Municipal y su participación para la realización del monitoreo.



3.5 Objetivos, resultados, componentes e indicadores de la gestión municipal con enfoque intercultural

a. Objetivo nacional o fin

“Contribuir y coadyuvar a la construcción del Estado nación democrático y plural.”

Desde esta visión es que se construye el objetivo concreto o propósito de la gestión municipal, definiéndolo tras una clara identificación de los resultados o cambios finales deseados. La guía formula la propuesta del objetivo concreto o propósito, los resultados, los componentes e indicadores, del objetivo y los resultados de la gestión municipal con enfoque intercultural. Estos elementos pueden sufrir modificaciones o ajustes dependiendo de las particularidades de cada municipio.

b. Objetivo concreto

El propósito es el objetivo concreto de la gestión y éste se define como *la inclusión del enfoque intercultural* en su dinámica. Dentro de esta lógica, la guía identifica como objetivo concreto el siguiente: “La gestión municipal incorpora en todos sus componentes el enfoque intercultural”.

El objetivo concreto se plantea que:

- La estructura de dirección del municipio se adecue, institucionalmente, a las exigencias para la implementación de las políticas interculturales, de tal forma que se cuente con un instrumento de conducción óptimo y con viabilidad para lograr los objetivos de la misma.
- Las políticas públicas, formuladas desde los espacios municipales, faciliten la apertura de alternativas y situaciones favorables, para que las personas y las diversas formas de organización pertenecientes a las diversas culturas e identidades tengan las oportunidades necesarias para desarrollar su propia cultura y la identidad hacia ella.
- Es fundamental para consolidar la sociedad intercultural la apertura de espacios para una auténtica participación de las personas y de las organizaciones representativas de las diferentes culturales e identidades, para su incidencia en las decisiones del poder político municipal.

- El gobierno y la administración del municipio, conjuntamente con la sociedad civil, se constituyan en mediadores y facilitadores de las relaciones pluriculturales.
- El municipio es el espacio político para establecer la mediación para la conciliación y acuerdos en las relaciones interculturales.

c. Resultados esperados de la gestión municipal

Los resultados son los productos que la gestión se plantea a fin de lograr el objetivo concreto o propósito y, en todo caso, los términos de referencia de la gestión municipal con enfoque intercultural. Los resultados son:

1. Sistema de dirección y administración municipal adecuado al enfoque intercultural.
2. Participación ciudadana con pertinencia cultural y equidad de género
3. Desarrollo económico productivo con pertinencia cultural y sostenibilidad ambiental.
4. Plan estratégico de desarrollo municipal con pertinencia cultural y equidad de género.

d. Componente de gestión

Los componentes definen las diferentes áreas en que se divide la gestión municipal.

- Competencias del Concejo Municipal
- Organización de Comisiones del Concejo Municipal
- Mancomunidades de municipios
- Alcaldías Indígenas, Alcaldías Comunitarias o Alcaldías Auxiliares
- Competencias municipales
- Nombramiento de funcionarios y empleados municipales
- Oficinas Técnicas Municipales
- Finanzas municipales
- Ordenamiento territorial
- Juzgado de Asuntos Municipales
- Conflictos jurisdiccionales entre comunidades y municipios

e. Indicadores del objetivo concreto

Los indicadores⁹ evalúan el objetivo concreto de la gestión municipal con enfoque intercultural y constituyen el medio para establecer qué condiciones serían las que señalan el logro del objetivo de la gestión.

f. Indicadores de resultados

Estos indicadores¹⁰ evalúan los resultados esperados de la gestión municipal y constituyen el medio para establecer qué condiciones serían las que señalan el logro de dichos resultados.

g. Medios de verificación

Describen las fuentes de información necesarias para la recopilación de los datos que permiten el cálculo de los indicadores.

Nota importante sobre los indicadores. Los indicadores que propone la guía, así como los que menciona el informe u otros que se consideren de interés para el municipio pueden ser incorporados, a criterio de la Comisión de Monitoreo, en las herramientas de monitoreo.

Éstos presentan dos características esenciales: son características observables del objetivo y los resultados, y son objetivamente verificables por medios externos. Además, todo buen indicador debe tener tres atributos básicos: calidad, cantidad y tiempo.

⁹ Ver cuadro específico más adelante.

¹⁰ Ver cuadro específico más adelante.

Indicadores del objetivo concreto de la gestión municipal con enfoque intercultural		
Objetivo concreto		
La gestión municipal incorpora en todos sus componentes el enfoque intercultural		
Área de la gestión	Indicadores cualitativos durante la gestión de la administración actual	Medio de verificación
Competencias del Concejo Municipal	1 Número de competencias municipales que se han cumplido con pertinencia intercultural.	<ul style="list-style-type: none"> • Actas del Concejo Municipal • Actas del COMUDE • Entrevista a organizaciones, consejos comunitarios y alcaldías de los pueblos indígenas
Organización de comisiones del Concejo Municipal	2 Número de comisiones del Concejo Municipal dirigidas y conformadas con pertinencia intercultural.	<ul style="list-style-type: none"> • Actas del Concejo Municipal • Actas del COMUDE • Entrevista a organizaciones, consejos comunitarios y alcaldías de los pueblos indígenas
Mancomunidades de los municipios	3 Número de mancomunidades organizadas donde se ha incorporado a las Alcaldías Indígenas.	<ul style="list-style-type: none"> • Actas del Concejo Municipal • Actas del COMUDE • Entrevista a organizaciones, consejos comunitarios y alcaldías de los pueblos indígenas
Alcaldías Indígenas, Alcaldías Comunitarias o Alcaldías Auxiliares	4 Número de Alcaldías Indígenas organizadas. Número de Alcaldías Indígenas reconocidas por el gobierno municipal.	<ul style="list-style-type: none"> • Actas del Concejo Municipal • Actas del COMUDE • Entrevista a organizaciones, consejos comunitarios y alcaldías de los pueblos indígenas

Competencias municipales	5	Número de competencias municipales cumplidas con pertinencia intercultural.	<ul style="list-style-type: none"> • Actas del Concejo Municipal • Actas del COMUDE • Entrevista a organizaciones, consejos comunitarios y alcaldías de los pueblos indígenas
Nombramiento de funcionarios y empleados municipales	6	Número de funcionarios municipales que han sido propuestos por organizaciones, consejos comunitarios y alcaldías de los pueblos indígenas.	<ul style="list-style-type: none"> • Actas del Concejo Municipal • Actas del COMUDE • Entrevista a organizaciones, consejos comunitarios y alcaldías de los pueblos indígenas
Oficinas Técnicas Municipales	7	Número de técnicos incorporados a las oficinas técnicas que han sido propuestos por organizaciones, consejos comunitarios y alcaldías de los pueblos indígenas.	<ul style="list-style-type: none"> • Actas del Concejo Municipal • Actas del COMUDE • Entrevista a organizaciones, consejos comunitarios y alcaldías de los pueblos indígenas
Finanzas municipales	8	Número de proyectos de inversión que han sido incorporados al presupuesto municipal con base en las propuestas de las organizaciones, los consejos comunitarios y las alcaldías de los pueblos indígenas.	<ul style="list-style-type: none"> • Actas del Concejo Municipal • Actas del COMUDE • Entrevista a organizaciones, consejos comunitarios y alcaldías de los pueblos indígenas
Ordenamiento territorial	9	Número de planes de ordenamiento territorial y de desarrollo integral que inciden en la conservación de los lugares sagrados o de significación histórico-cultural que se han desarrollado a partir de las propuestas de las organizaciones, los consejos comunitarios y las alcaldías de los pueblos indígenas.	<ul style="list-style-type: none"> • Actas del Concejo Municipal • Actas del COMUDE

<p>Juzgado de Asuntos Municipales</p>	<p>10</p>	<p>Número de casos resueltos por el Juzgado de Asuntos Municipales en apego al derecho indígena.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Actas del Concejo Municipal • Actas del COMUDE • Entrevista a organizaciones, consejos comunitarios y alcaldías de los pueblos indígenas
<p>Conflicto jurisdiccionales entre comunidades y municipios</p>	<p>11</p>	<p>Número de conflictos de límites jurisdiccionales entre comunidades que se han resuelto con la participación de las organizaciones, los consejos comunitarios y las alcaldías de los pueblos indígenas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Actas del Concejo Municipal • Actas del COMUDE • Entrevista a organizaciones, consejos comunitarios y alcaldías de los pueblos indígenas

Indicadores de resultados de la gestión municipal con enfoque intercultural		
Resultado 1		
Sistema de dirección y administración municipal adecuado al enfoque intercultural		
Área de la gestión	Clave	Indicadores cualitativos durante la gestión de la administración actual
Organización de Comisiones del Concejo Municipal	R1-01	Número de representantes de organizaciones, consejos comunitarios y alcaldías de los pueblos indígenas, incorporados en los Equipos de Asesores de las comisiones de trabajo del Concejo Municipal.
Alcaldías Indígenas, Alcaldías Comunitarias o Alcaldías Auxiliares	R1-02	Número de Alcaldías Indígenas del municipio legalmente reconocidas.
	R1-03	Número de alcaldes comunitarios o alcaldes auxiliares nombrados con base en la designación o elección que hacen las organizaciones y consejos comunitarios.
Competencias municipales	R1-04	Número de comunidades indígenas donde se ha instalado el sistema de abastecimiento domiciliario de agua potable debidamente clorada.
	R1-05	Número de comunidades indígenas que se les ha instalado el sistema de alcantillado para aguas sanitarias.
		Medio de verificación
		<ul style="list-style-type: none"> • Lista de integrantes de los Equipos de Asesores • Lista de integrantes que actúan en representación de organizaciones, consejos comunitarios y alcaldías de los pueblos indígenas
		<ul style="list-style-type: none"> • Actas del Concejo Municipal • Información sobre el número de Alcaldías Indígenas
		<ul style="list-style-type: none"> • Actas del Concejo Municipal • Actas de las organizaciones y consejos comunitarios
		<ul style="list-style-type: none"> • Actas del Concejo Municipal • Actas de las asambleas de los COCODE
		<ul style="list-style-type: none"> • Actas del Concejo Municipal • Actas de las asambleas de los COCODE

R1-06	Número de comunidades indígenas que se les ha instalado el sistema de alumbrado público.	<ul style="list-style-type: none"> • Actas del Concejo Municipal • Actas de las asambleas de los COCODE
R1-07	Número de comunidades indígenas que cuentan con sistema de mercado público.	<ul style="list-style-type: none"> • Actas del Concejo Municipal • Actas de las asambleas de los COCODE
R1-08	Número de comunidades indígenas a las que se les ha instalado el sistema de recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos.	<ul style="list-style-type: none"> • Actas del Concejo Municipal • Actas de las asambleas de los COCODE
R1-09	Número de comunidades indígenas a las que se les ha instalado el sistema de limpieza y ornato.	<ul style="list-style-type: none"> • Actas del Concejo Municipal • Actas de las asambleas de los COCODE
R1-10	Número de comunidades indígenas a las que se les ha construido sistema de caminos rurales para la libre movilización de personas, insumos y productos agrícolas.	<ul style="list-style-type: none"> • Actas del Concejo Municipal • Actas de las asambleas de los COCODE
R1-11	Número de comunidades indígenas que se han beneficiado con la gestión de la educación preprimaria y primaria, y los programas de alfabetización.	<ul style="list-style-type: none"> • Actas del Concejo Municipal • Actas de las asambleas de los COCODE
R1-12	Número de comunidades indígenas beneficiadas con programas de educación prioritariamente en idiomas indígenas locales.	<ul style="list-style-type: none"> • Actas del Concejo Municipal • Actas de las asambleas de los COCODE
R1-13	Número de comunidades indígenas beneficiadas con la gestión y administración de farmacias municipales populares.	<ul style="list-style-type: none"> • Actas del Concejo Municipal • Actas de las asambleas de los COCODE

Oficinas Técnicas Municipales	R1-14	Número de personal seleccionado con pertinencia cultural y equidad de género para integrar la DMP y la Unidad AFIM.	<ul style="list-style-type: none"> • Actas del Concejo Municipal • Listado de personal de las unidades técnicas
Finanzas municipales	R1-15	Número organizaciones, consejos comunitarios y alcaldías de los pueblos indígenas que han participado en los ajustes al cobro de tasas por servicios municipales.	<ul style="list-style-type: none"> • Actas del Concejo Municipal
	R1-16	Número de organizaciones, consejos comunitarios y alcaldías de los pueblos indígenas que han participado en la creación de nuevos servicios municipales y la estimación de su cobro.	<ul style="list-style-type: none"> • Actas del Concejo Municipal
	R1-17	Número de organizaciones, consejos comunitarios y alcaldías de los pueblos indígenas que participan en la formulación del presupuesto municipal.	<ul style="list-style-type: none"> • Actas del Concejo Municipal
Ordenamiento territorial	R1-18	Número de organizaciones, consejos comunitarios y alcaldías de los pueblos indígenas que han participado en la formulación de los planes de ordenamiento territorial y de desarrollo integral que incide en la conservación de los lugares sagrados o de significación histórica o cultural.	<ul style="list-style-type: none"> • Actas del Concejo Municipal

Indicadores de resultados de la gestión municipal con enfoque intercultural			
Resultado 2			
Participación ciudadana con pertinencia cultural y equidad de género			
Área de la gestión	Clave	Indicadores cualitativos durante la gestión de la administración actual	Medio de verificación
Participación cívico-política	R2-01	Porcentaje de la población, hombres y mujeres, que se encuentra empadronado.	<ul style="list-style-type: none"> Informe del Tribunal Supremo Electoral
Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODE)	R2-02	Número de organizaciones, consejos comunales y alcaldías de los pueblos indígenas que participan en los COCODE.	<ul style="list-style-type: none"> Actas de los COCODE
	R2-03	Número de COCODE registrados e inscritos en el respectivo libro del Registro Civil Municipal.	<ul style="list-style-type: none"> Informe del Registro Civil Municipal
	R2-04	Número de COCODE que dan seguimiento a la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo comunitario.	<ul style="list-style-type: none"> Actas de los COCODE
	R2-05	Número de COCODE que evalúan la ejecución, eficacia e impacto de los programas y proyectos comunitarios.	<ul style="list-style-type: none"> Actas de los COCODE
	R2-06	Número de COCODE que solicitan al COMUDE la gestión de recursos con base en la priorización comunitaria.	<ul style="list-style-type: none"> Actas de los COCODE Actas de los COMUDE

	R2-07	Número de COCODE que informan a la comunidad sobre la ejecución de los recursos asignados a los programas y proyectos de desarrollo comunitario.	<ul style="list-style-type: none"> • Actas de los COCODE
	R2-08	Número de COCODE que reportan a las autoridades municipales o departamentales que corresponda, el desempeño de los funcionarios públicos con responsabilidad sectorial en la comunidad.	<ul style="list-style-type: none"> • Actas de los COCODE
Consejos Municipales de Desarrollo (COMUDE)	R2-09	Número de organizaciones, consejos comunales y alcaldías de los pueblos indígenas que participan en el COMUDE.	<ul style="list-style-type: none"> • Acta de los COMUDE
	R2-10	Número de proyectos de desarrollo del municipio elaborados por el COMUDE con base en las necesidades, problemas y soluciones priorizadas por los COCODE.	<ul style="list-style-type: none"> • Acta de los COMUDE
	R2-11	Número de proyectos de desarrollo del municipio evaluados por el COMUDE.	<ul style="list-style-type: none"> • Acta de los COMUDE
	R2-12	Número de proyectos propuestos por el COMUDE para la asignación de recursos de preinversión e inversión pública.	<ul style="list-style-type: none"> • Acta de los COMUDE
	R2-13	Número de reportes elaborados por el COMUDE y presentados a las autoridades municipales o departamentales, referentes al desempeño de los funcionarios públicos con responsabilidad sectorial en la comunidad.	<ul style="list-style-type: none"> • Acta de los COMUDE

Indicadores de resultados de la gestión municipal con enfoque intercultural			
Resultado 3			
Desarrollo económico productivo con pertinencia cultural y sostenibilidad ambiental			
Área de la gestión	Clave	Indicadores cualitativos durante la gestión de la administración actual	
		Medio de verificación	
	R3-01	Número de proyectos de ecoturismo impulsados y fomentados con protagonismo de líderes indígenas.	<ul style="list-style-type: none"> • Actas del Concejo Municipal • Actas de los COCODE • Actas de las organizaciones comunitarias
	R3-02	Número de comunidades indígenas que cuentan con una “Guía de turismo cultural” que les permite ser identificadas en el mundo exterior.	<ul style="list-style-type: none"> • Actas del Concejo Municipal • Actas de los COCODE • Actas de las organizaciones comunitarias
	R3-03	Número de programas productivos que se diseñan y se ejecutan tomando en cuenta principios culturales de los pueblos indígenas.	<ul style="list-style-type: none"> • Actas del Concejo Municipal • Actas de los COCODE • Actas de las organizaciones comunitarias
	R3-04	Número de proyectos de largo plazo que impulsan el desarrollo productivo y que son coherentes con la visión de los pueblos indígenas.	<ul style="list-style-type: none"> • Actas del Concejo Municipal • Actas de los COCODE • Actas de las organizaciones comunitarias
	R3-05	Número de programas de conservación de bosques comunales identificados y aprobados por la comunidad.	<ul style="list-style-type: none"> • Actas del Concejo Municipal • Actas de los COCODE • Actas de las organizaciones comunitarias

	R3-06	Número de proyectos energéticos (bosques energéticos, centrales eléctricas, centrales fotoeléctricas, etc.) que cuentan con el aval y respaldo de la comunidad.	<ul style="list-style-type: none"> • Actas del Concejo Municipal • Actas de los COCODE • Actas de las organizaciones comunitarias
	R3-07	Número de proyectos que fomentan la conservación de bosques comunales y municipales, diseñados y ejecutados según principios de la cosmovisión indígena.	<ul style="list-style-type: none"> • Actas del Concejo Municipal • Actas de los COCODE • Actas de las organizaciones comunitarias

Indicadores de resultados de la gestión municipal con enfoque intercultural			
Resultado 4			
Plan Estratégico de Desarrollo Municipal (PEDM) con pertinencia cultural y equidad de género			
Área de la gestión	Clave	Indicadores cualitativos durante la gestión de la administración actual	Medio de verificación
	R4-01	Número de representantes de organizaciones, consejos comunitarios y alcaldías de los pueblos indígenas incorporados al órgano técnico del PEDM.	<ul style="list-style-type: none"> • Actas del Concejo Municipal • Informe de la DMP
	R4-02	Número de representantes de organizaciones, consejos comunitarios y alcaldías de los pueblos indígenas incorporados a las comisiones de trabajo para la elaboración del PEDM.	<ul style="list-style-type: none"> • Informe de la DMP
	R4-03	Número de representantes de organizaciones, consejos comunitarios y alcaldías de los pueblos indígenas miembros de los equipos técnicos para la elaboración del PEDM, beneficiados con capacitaciones.	<ul style="list-style-type: none"> • Informe de la DMP

3.6 Herramientas para el monitoreo

El proceso de monitoreo identifica, como principio de su metodología, *el objetivo de desarrollo municipal con enfoque intercultural y se plantea el monitoreo de sus resultados*. Estos componentes se obtienen de la visión de desarrollo de los gobiernos municipales con vocación democrática e intercultural y de la adecuación de la gestión municipal al marco legal que rige el funcionamiento de los municipios en Guatemala (consultar Informe de la Misión Corta No. 11).

Se entiende por herramientas los formatos llamados “fichas”, que se emplean en la realización del ejercicio de monitoreo, buscando con su aplicación establecer una medición objetiva del cumplimiento de resultados y objetivo, sobre la base de indicadores, de la gestión municipal con enfoque intercultural.

Descripción de los objetivos y contenidos de cada ficha

Herramientas del monitoreo		
No.	Ficha	Descripción
1	Recopilación de información	<p>Ficha diseñada con el propósito de recopilar de manera ordenada la información que servirá de línea base para el proceso de medición de los indicadores que se consideren para los resultados de la gestión municipal con enfoque intercultural. Cada indicador debe ser recogido en fichas específicas. La metodología incorpora la elaboración de cuatro fichas de recopilación de información, las cuales se ajustan a los indicadores de los resultados considerados en el proceso de gestión municipal. Es preciso indicar que para medir el nivel alcanzado por los resultados se aplica, con base en las preguntas generadoras, una escala que califica cada resultado así:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 1 Excelente (> 80%); • 2 Bueno (61% a 80%); • 3 Aceptable (41% a 60%); • 4 Precisa mejorar (21% a 40%) • 5 Precisa de acción (0 a 20%) <p>Para evitar las apreciaciones subjetivas y discrecionales, las preguntas generadoras deben ser, en la medida de lo posible, de carácter cuantitativo, lo que facilitará la labor del Equipo Técnico responsable de aplicar esta ficha (No. 1).</p>

2	Medición de indicadores	Ficha diseñada con el propósito de realizar un sumario de los indicadores analizados en la ficha No. 1. Se pretende disponer de una lectura de tipo general, pero integral, que revele el grado de alcance de los resultados. Se elabora de tal forma que se puedan registrar los resultados de los monitoreos desarrollados en diferentes semestres, para disponer de una herramienta que proporcione elementos de comparación.
3	Descripción de logros alcanzados	Ficha diseñada con el propósito de hacer una sucinta descripción de los logros alcanzados en la gestión municipal con enfoque intercultural. Se pretende efectuar una comparación entre los resultados que dicha gestión plantea y lo que efectivamente se ha logrado en un período determinado.
4	Análisis	Ficha diseñada con el propósito de analizar los cambios en la realidad social, cultural, política y económica del municipio a raíz de la implementación de la gestión municipal con enfoque intercultural; asimismo, busca identificar el impacto en la consolidación de la conciencia intercultural, en la población, que se produce a instancias de una nueva forma de hacer gestión municipal. La ficha también permite conocer el desarrollo de las potencialidades interculturales de dirigentes, organizaciones y la propia administración municipal, como consecuencia de la ejecución de políticas de interculturalidad; y busca identificar aquellos impactos no previstos en la aplicación de una gestión municipal con enfoque intercultural.
5	Formulación de la propuesta de ajustes y cambios en las políticas, estrategias y acciones para fortalecer la gestión municipal con enfoque intercultural	La formulación de la propuesta para procurar ajustes y cambios en las políticas, estrategias y acciones para fortalecer la gestión municipal con enfoque intercultural, constituye una de las etapas más importantes del proceso de monitoreo.

Ficha No. 1. Diseño e incorporación de la información requerida

Ficha No. 1 Recopilación de información	
<ul style="list-style-type: none">• Número de la ficha:• Fecha de elaboración:• Integrantes del equipo que recopila la información:	
<ol style="list-style-type: none">1. Municipio:2. Escala de valuación, niveles: 1 Excelente (> 80%); 2 Bueno (61% a 80%); 3 Aceptable (41% a 60%); 4 Precisa mejorar (21% a 40%); 5 Precisa de acción (0 a 20%)3. Instrumentos: entrevista a los grupos de interés.4. Forma de aplicación. Se realizan reuniones de trabajo con: a) Concejo Municipal, b) asambleas del COMUDE, c) Dirección Municipal de Planificación; d) Alcaldías Indígenas; e) consejos de las comunidades indígenas; f) dependencias del Estado con presencia en el municipio; g) otros que se considere cuentan con información relevante sobre el proceso de gestión municipal.	

Resultado 1							
Sistema de dirección y administración municipal adecuado al enfoque intercultural							
Indicadores que describe el cuadro No. 1 de indicadores*	Pregunta generadora (ejemplo)	Respuesta	Nivel de escala				
			1	2	3	4	5
Competencias del Concejo Municipal							
R1-01 Número de representantes de organizaciones, consejos comunitarios y alcaldías de los pueblos indígenas incorporados en los equipos de asesores de las comisiones de trabajo del Concejo Municipal.	¿Cuántos representantes de organizaciones, consejos comunitarios y alcaldías de los pueblos indígenas se han incorporado a los equipos de asesores de las comisiones de trabajo del Concejo Municipal?	5	x				
R1-02 Número de Alcaldías Indígenas del municipio legalmente reconocidas.	¿Cuántas Alcaldías Indígenas del municipio se encuentran legalmente reconocidas?	1		x			

* Ver apartado No. 6 de la Guía.

Procedimiento para incorporar la información requerida (trabajo con grupos focales)

- **Número de la ficha:** se asigna una numeración correlativa.
- **Fecha de elaboración:** se refiere a la fecha en que la ficha queda totalmente terminada.
- **Integrantes del equipo que recopila la información:** se escribe el nombre del equipo responsable de llenar la ficha.
- **Municipio:** identifica el municipio donde se realiza el proceso de monitoreo.
- **Escala de valuación (niveles):** 1 Excelente (> 80%); 2 Bueno (61% a 80%); 3 Aceptable (41% a 60%); 4 Precisa mejorar (21% a 40%); 5 Precisa de acción (0 a 20%).
- **Instrumentos:** entrevistas a los grupos de interés.
- **Forma de aplicación:** se describe el grupo focal al que se aplica la ficha, por ejemplo: a) Concejo Municipal, b) asambleas del COMUDE, c) Dirección Municipal de Planificación; d) Alcaldías Indígenas; e) consejos de las comunidades indígenas; f) dependencias del Estado con presencia en el municipio; g) otros que se considere cuentan con información relevante sobre el proceso de gestión municipal.
- **Resultado:** se describe el resultado que se planifica monitorear.
- **Área de la gestión:** se describe el área del resultado que se va a monitorear (aparece en el cuadro de indicadores).
- **Indicador:** se describe el indicador del resultado que se va a monitorear (indicadores del apartado 5 de la guía).
- **Pregunta generadora:** es la pregunta relacionada con el indicador que busca una respuesta del nivel alcanzado por el mismo.
- **Respuesta:** se anota la respuesta a la pregunta generadora.
- **Niveles de escala:** se anota la valoración que se asigna a cada indicador en función de la respuesta.

Ficha No. 3. Diseño e incorporación de la información requerida

Ficha No. 3 Descripción de logros alcanzados			
<ul style="list-style-type: none"> • Número de la ficha: • Fecha de elaboración: • Integrantes del equipo que elabora la ficha: 			
	Resultado / área de la gestión	Logros alcanzados (ejemplo)	Fundamentos que justifican las diferencias entre los logros y los resultados esperados (ejemplo)
1	Sistema de dirección y administración municipal adecuado al enfoque intercultural		
	Competencias del Concejo Municipal	Los niveles alcanzados por el componente revelan un nivel promedio aceptable.	El Concejo Municipal no ha logrado incorporar en su gestión la plena participación de organizaciones, consejos comunitarios y alcaldías de los pueblos indígenas.
	Organización de comisiones del Concejo Municipal		

Procedimiento para incorporar la información requerida

- **Encabezado:** usa los mismos criterios de la ficha No. 1.
- **Resultado / área de gestión:** esta ficha sólo se refiere al análisis de los resultados de la gestión.
- **Logros alcanzados:** se hacen valoraciones generales sobre los logros alcanzados por cada resultado de la gestión.
- **Fundamentos:** se justifican de manera general las razones de las diferencias entre los logros y los resultados esperados.

Ficha No. 4. Diseño e incorporación de la información requerida

Ficha No. 4 Análisis
<ul style="list-style-type: none">• Número de la ficha:• Fecha de elaboración:• Integrantes del equipo que elabora la ficha:
Cambios identificados en la realidad social, cultural, política y económica con la aplicación de la gestión municipal con perspectiva intercultural.
Impacto en la consolidación de la conciencia intercultural con la aplicación de la gestión municipal con perspectiva intercultural.
Desarrollo de las potencialidades interculturales de dirigentes, organizaciones y la propia administración municipal con la aplicación de la gestión municipal con perspectiva intercultural.
Identificación de aquellos impactos no previstos en la aplicación de la gestión municipal con perspectiva intercultural.

Procedimiento para incorporar la información requerida

Ficha diseñada con el propósito de analizar los cambios en la realidad social, cultural, política y económica del municipio a raíz de la implantación de la gestión municipal; asimismo, busca identificar el impacto en la consolidación de la conciencia intercultural, en la población, que se produce a instancias de una nueva forma de hacer gestión municipal; también identifica el desarrollo de las potencialidades interculturales de dirigentes, organizaciones y la propia administración municipal, como consecuencia de la ejecución de políticas de interculturalidad y aquellos impactos no previstos en la aplicación de una gestión municipal con enfoque intercultural.

Ficha No. 5. Diseño e incorporación de la información requerida

Ficha No. 5 Propuesta de ajustes y cambios en las políticas, estrategias y acciones para fortalecer la gestión municipal con enfoque intercultural				
<ul style="list-style-type: none"> Número de la ficha: Fecha de elaboración: Responsabilidad de la Comisión de Monitoreo del COMUDE: 				
1	Sistema de dirección y administración municipal adecuado al enfoque intercultural	R1-01	Número de representantes de organizaciones, consejos comunitarios ² y alcaldías de los pueblos indígenas incorporados a los equipos de asesores de las comisiones de trabajo del Concejo Municipal.	Se debe reglamentar y verificar el cumplimiento para que todas las organizaciones, consejos comunitarios y alcaldías de los pueblos indígenas sean convocados para la formulación e institucionalización de las políticas públicas.
			1	Excelente

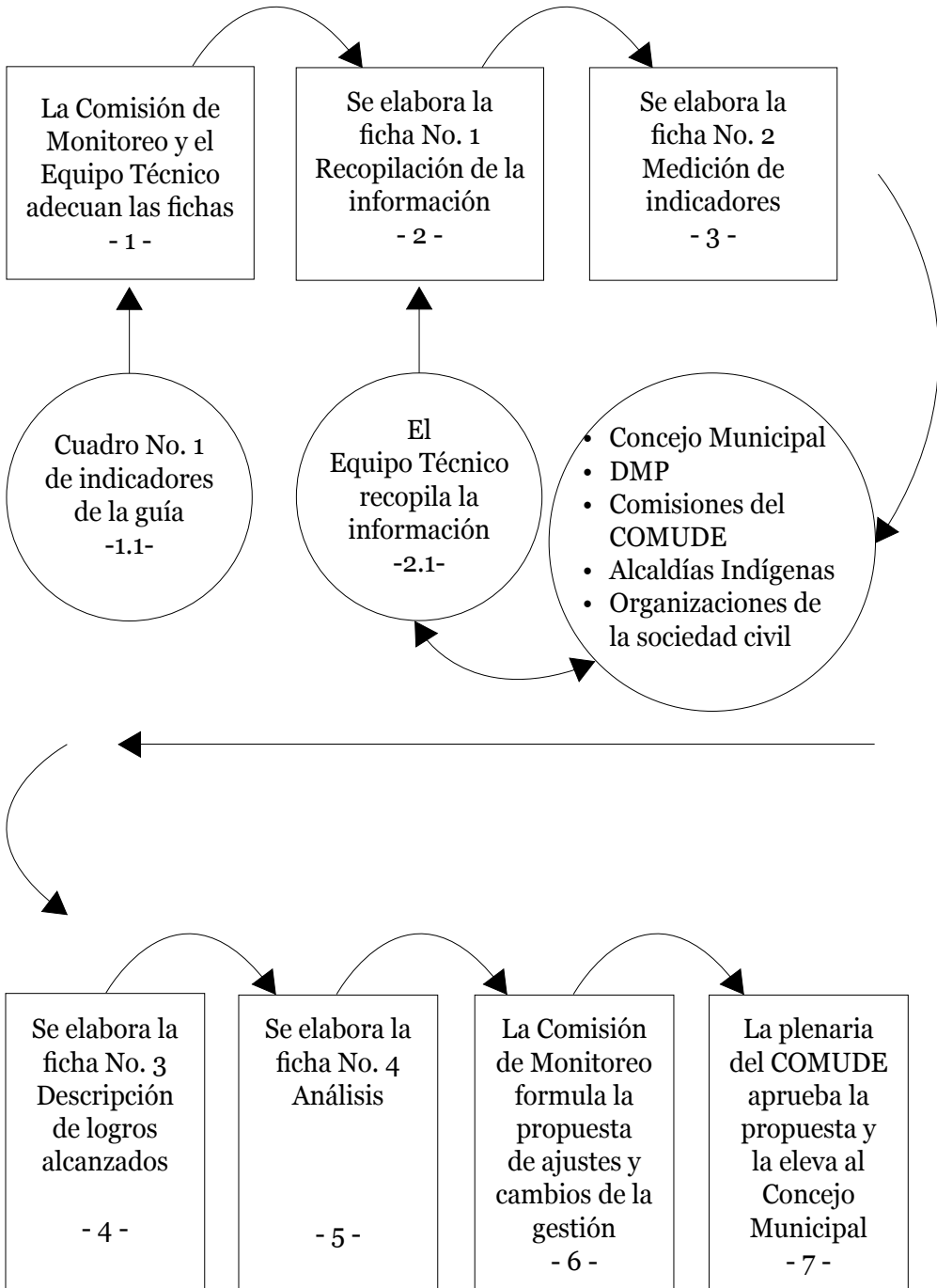
Procedimiento para incorporar la información requerida en la propuesta

- Propuesta de ajuste y cambios:** se describe la propuesta consensuada para fortalecer o corregir las prácticas de la gestión municipal con el fin de acercarla a los objetivos del enfoque intercultural.

Ruta para la elaboración de las herramientas

	Actividad	Concejo Municipal	COMUDE y sociedad civil organizada	Comisión de Monitoreo	Equipo Técnico
1	Adecuación de las fichas del monitoreo a las condiciones propias de cada municipio.	Emite opinión y propuestas sobre los contenidos de las fichas.		Aprueba la propuesta de diseño y contenido de las fichas de monitoreo.	Formula la propuesta de diseño y contenido de las fichas de monitoreo.
2 y 3	Recopilación y sistematización de la información (fichas No. 1 y 2).	Facilita la información requerida por la ficha No.1 para la recopilación de la información.	Participa en los talleres y actividades programados para proporcionar la información requerida.	Apoya al Equipo Técnico en el proceso de recopilación de la información.	Recopila la información con bases en los contenidos de la ficha No. 1 y la sistematiza en la ficha No. 2
4 y 5	Análisis de la información recolectada (fichas No. 3 y 4).	Designa a la DMP para apoyar a la Comisión de Monitoreo y al Equipo Técnico en el análisis de la información.	Participa en los talleres y actividades programados por la Comisión de Monitoreo para el análisis de la información recolectada.	Analiza la información conjuntamente con el Equipo Técnico y la DMP.	Participa en el análisis de la información.

6	Elaboración del informe sobre la propuesta de ajuste y cambios en la gestión municipal.	Emite opinión y ajustes de cambios al informe preliminar.		Elabora el informe preliminar sobre propuestas de ajustes y cambios en la gestión municipal y lo envía al Concejo Municipal.	Apoya a la Comisión de Monitoreo en la elaboración del informe preliminar sobre propuestas de ajustes y cambios en la gestión municipal.
7	Aprobación del informe final del monitoreo.	Después de la revisión final y ajustes definitivos, aprueba el informe del monitoreo.	Conoce, en la asamblea del COMUDE, el informe final del monitoreo.	Elabora el informe final para presentarlo al Concejo Municipal.	Apoya a la comisión del COMUDE en la incorporación de los ajustes al informe final.



3.7 Instrumentos para el monitoreo

Los instrumentos para el monitoreo permiten recolectar la información cuantitativa y cualitativa necesaria para la medición de los indicadores seleccionados y para describir los procesos. Es esencial que la información sea recolectada con regularidad como parte de la gestión municipal y no esperar el inicio del proceso de monitoreo. Los instrumentos que más se pueden adaptar para el caso concreto de la gestión municipal son:

Información, estadística y diversa, de las Municipalidades sobre la gestión

El Concejo Municipal, sus comisiones, las oficinas técnicas y las diversas dependencias de la Municipalidad, están llamados a proporcionar la información relacionada con la gestión municipal, que esté disponible, para colaborar con el Equipo Técnico en la compilación de la ficha No. 1.

Información elaborada por organizaciones de la sociedad civil o instituciones del Estado

El Equipo Técnico podrá recurrir a organizaciones de la sociedad civil o instituciones del Estado que funcionan en el municipio, para requerir información relacionada con la gestión municipal, que esté disponible, para colaborar con el Equipo Técnico en el llenado de la ficha No. 1.

Encuestas planificadas específicamente para el proceso de monitoreo

De ser necesario, se podrán elaborar encuestas cortas para obtener información requerida para el monitoreo, razón por la cual la temporalidad está ligada al proceso mismo.

Debate en las asambleas y comisiones del COMUDE

Con base en los contenidos de la ficha No. 1 se elaborarán cuestionarios para ser aplicados en las asambleas del COMUDE. Fundamentalmente se busca que el instrumento sea de sencilla aplicación y que su técnica, para la investigación, responda a la exigencia que plantean los indicadores. Es importante considerar que un mismo instrumento puede ser utilizado para medir varios indicadores a la vez.

Recolección de la información como una responsabilidad directa del Equipo Técnico

La base para llevar adelante cualquier proceso de monitoreo es la recolección de información veraz y objetiva. En el caso del monitoreo de la gestión municipal con enfoque intercultural se requiere consultar fuentes diversas, pero principalmente aquellas que guardan relación directa con los efectos de la gestión municipal, razón por la cual la intervención de la población organizada es esencial, así como de la propia administración municipal. Por lo tanto, se debe recurrir a la consulta de archivos municipales, informes presupuestarios, informes sobre ejecución de proyectos, informes de las organizaciones no gubernamentales, entrevistas con la población, reuniones de trabajo con las comisiones del COMUDE y otras fuentes similares. El papel que juegan las herramientas (fichas) es fundamental para facilitar el trabajo.

Procesamiento de la información

Durante esta fase se debe organizar y procesar la información; es decir, clasificarla y ordenarla para la etapa de análisis.

Análisis de la información

Se trata de uno de los trabajos más importantes: analizar la información recabada durante todo el proceso de monitoreo para dar respuesta, principalmente, a la herramienta que mide, a través de los indicadores, el grado de avance de los resultados.



Bibliografía

Barrios, Abraham. “El problema del agua: ni una muerte más”, en *Primera palabra*, 10 de noviembre de 2009 (disponible en <http://primerpalabra.com/?p=146>).

CEH. *Guatemala, memoria del silencio*, tomo V. Guatemala: Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH), 1999.

Contraloría General de Cuentas. “Memorando-Circular No. A-17-2005”. Guatemala, 2005.

Darquea Sevilla, Gonzalo. *Planeación estratégica participativa municipal*. Quito: IULA/CELCADEL, Proyecto SACDEL, 2000.

Eguino, Huáscar y Fabrice Henry (ed.). *La modernización de las finanzas municipales*, Anales del seminario realizado en la quinta reunión de la Red Centroamericana para la Descentralización y Fortalecimiento Municipal. Guatemala: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 1998.

FAM. *Gobiernos municipales autónomos, democráticos y transparentes*. Sucre: Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia (BAM), 2007.

Foro Ecuménico por la Paz y la Reconciliación. *Primer informe Acuerdos de Paz*. Guatemala: Foro Ecuménico por la Paz y la Reconciliación, 2002.

Giménez, Carlos. *Guía sobre interculturalidad*, segunda parte, colección Cuadernos Q’anil 2. Guatemala, 2000.

Hurtado, Leonor. “Presente y futuro de la minería en Guatemala”, en *Eco Portal, el directorio ecológico y natural*, 12 de julio de 2006 (disponible en <http://www.ecoport.net/content/view/full/61268>).

IGESP. *Acuerdos de Paz*. Guatemala: Instituto Guatemalteco de Estudios Sociales y Políticos (IGESP), 1997.

Meixueiro Nájera, Gustavo. *Medio ambiente*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (disponible en www.diputados.gob.mx/cesop/).

Ministerio de Finanzas Públicas. *Manual de Administración Financiera Integrada Municipal*, segunda versión. Guatemala, 2006.

Ministerio de Finanzas Públicas. *Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, Ejercicio Fiscal 2003*. Guatemala, 2002.

PNUD. *Informe Nacional de Desarrollo Humano*. Guatemala: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2005.

Proyecto Q’anil. *Guía sobre interculturalidad*, primera parte, colección Cuadernos Q’anil 1. Guatemala: PNUD, 1999.

Raich Portman, Uri. *Desempeño financiero municipal. Algunas propuestas de evaluación* (disponible en <http://iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congresol/pm3/uri.html>).

Ramírez Alberto E. “Contrato petrolero viola ley y tratados”, en *Prensa Libre*, 13 de marzo de 2010 (disponible en http://www.prensalibre.com/noticias/Contrato-petrolero-viola-ley-tratados_o_224377585.html).

Rocha, Jorge. “Capitalismo y recursos naturales”, en *La Jornada Jalisco*, viernes 17 de abril de 2009 (disponible en <http://www.lajornadajalisco.com.mx/2009/04/17/index.php?section=opinion&article=00601pol>).

SEGEPLAN. *Estrategia de reducción de la pobreza*. Guatemala: Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), 2002.

Anexos

Anexo No. I **Base legal de la publicidad** **de los actos administrativos**

I. Constitución Política de la **República de Guatemala**

TÍTULO II **DERECHOS HUMANOS**

CAPÍTULO I **DERECHOS INDIVIDUALES**

Artículo 28. Derecho de petición. Los habitantes de la República de Guatemala tienen derecho a dirigir, individual o colectivamente, peticiones a la autoridad, la que está obligada a tramitarlas y deberá resolverlas conforme a la ley.

En materia administrativa el término para resolver las peticiones y notificar las resoluciones no podrá exceder de treinta días.

En materia fiscal, para impugnar resoluciones administrativas en los expedientes que se originen en reparos o ajustes por cualquier tributo, no se exigirá al contribuyente el pago, previo del impuesto o garantía alguna.

Artículo 30. Publicidad de los actos administrativos. Todos los actos de la administración son públicos. Los interesados tienen derecho a obtener, en cualquier tiempo, informes, copias, reproducciones y certificaciones

que soliciten y la exhibición de los expedientes que deseen consultar, salvo que se trate de asuntos militares o diplomáticos de seguridad nacional, o de datos suministrados por particulares bajo garantía de confidencia.

Artículo 31. Acceso a archivos y registros estatales. Toda persona tiene el derecho de conocer lo que de ella conste en archivos, fichas o cualquier otra forma de registros estatales, y la finalidad a que se dedica esta información, así como a corrección, rectificación y actualización.

Quedan prohibidos los registros y archivos de filiación política, excepto los propios de las autoridades electorales y de los partidos políticos.

Artículo 35. Libertad de emisión del pensamiento. Es libre la emisión del pensamiento por cualesquiera medios de difusión, sin censura ni licencia previa. Este derecho constitucional no podrá ser restringido por ley o disposición gubernamental alguna. Quien en uso de ésta libertad faltare al respeto a la vida privada o a la moral, será responsable conforme a la ley.

Quienes se creyeren ofendidos tienen derecho a la publicación de sus defensas, aclaraciones y rectificaciones.

No constituyen delito o falta las publicaciones que contengan denuncias, críticas o imputaciones contra funcionarios o empleados públicos por actos efectuados en el ejercicio de sus cargos.

Los funcionarios y empleados públicos podrán exigir que un tribunal de honor, integrado en la forma que determine la ley, declare que la publicación que los afecta se basa en hechos inexactos o que los cargos que se les hacen son infundados. El fallo que reivindique al ofendido, deberá publicarse en el mismo medio de comunicación social donde apareció la imputación.

La actividad de los medios de comunicación social es de interés público y éstos en ningún caso podrán ser expropiados. Por faltas o delitos en la emisión del pensamiento no podrán ser clausurados, embargados, intervenidos, confiscados o decomisados, ni interrumpidos en su funcionamiento las empresas, los talleres, equipo, maquinaria y enseres de los medios de comunicación social.

Es libre el acceso a las fuentes de información y ninguna autoridad podrá limitar ese derecho.

La autorización, limitación o cancelación de las concesiones otorgadas por el Estado a las personas, no pueden utilizarse como elementos de presión o coacción para limitar el ejercicio de la libre emisión del pensamiento.

Un jurado conocerá privativamente de los delitos o faltas a que se refiere este artículo.

Todo lo relativo a este derecho constitucional se regula en la Ley Constitucional de Emisión del Pensamiento.

Los propietarios de los medios de comunicación social, deberán proporcionar cobertura socioeconómica a sus reporteros, a través de la contratación de seguros de vida.

TÍTULO V ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN DEL ESTADO

CAPÍTULO IV RÉGIMEN FINANCIERO

Artículo 237.¹ Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado. El Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, aprobado para cada ejercicio fiscal, de conformidad con lo establecido en esta Constitución, incluirá la estimación de todos los ingresos a obtener y el detalle de los gastos e inversiones por realizar.

La unidad del presupuesto es obligatoria y su estructura programática. Todos los ingresos del Estado constituyen un fondo común indivisible destinado exclusivamente a cubrir sus egresos.

Los Organismos, las entidades descentralizadas y las autónomas podrán tener presupuestos y fondos privativos, cuando la ley así lo establezca, sus presupuestos se enviarán obligatoria y anualmente al Organismo 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. La ley podrá establecer otros casos de dependencias del Ejecutivo cuyos fondos deben administrarse en forma privativa para asegurar su eficiencia.

El incumplimiento de la presente disposición es punible y son responsables personalmente los funcionarios bajo cuya dirección funcionen las dependencias.

¹ Reformado por el artículo 29 del Acuerdo Legislativo Número 18-93, publicado el 3 de diciembre de 1993, tomo 247, diario 77.

No podrán incluirse en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado gastos confidenciales o gasto alguno que no deba ser comprobado o que no esté sujeto a fiscalización.

Esta disposición es aplicable a los presupuestos de cualquier organismo, institución, empresa o entidad descentralizada o autónoma.

El Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado y su ejecución analítica, son documentos públicos, accesibles a cualquier ciudadano que quiera consultarlos, para cuyo efecto el Ministerio de Finanzas Públicas dispondrá que copias de los mismos obren en la Biblioteca Nacional, en el Archivo General de Centro América y en las bibliotecas de las universidades del país. En igual forma deberán proceder los otros organismos del Estado y las entidades descentralizadas y autónomas que manejen presupuesto propio. Incurrirá en responsabilidad penal el funcionario público que de cualquier manera impida o dificulte la consulta.

Los Organismos o entidades estatales que dispongan de fondos privados están obligados a publicar anualmente con detalle el origen y aplicación de los mismos, debidamente auditado por la Contraloría General de Cuentas. Dicha publicación deberá hacerse en el Diario Oficial dentro de los seis meses siguientes a la finalización de cada ejercicio fiscal.

Artículo 241. Rendición de Cuentas del Estado. El Organismo Ejecutivo presentará anualmente al Congreso de la República la rendición de cuentas del Estado.

El ministerio respectivo formulará la liquidación del presupuesto anual y la someterá a conocimiento de la Contraloría General de Cuentas dentro de los tres primeros meses de cada año. Recibida la liquidación la Contraloría General de Cuentas rendirá informe y emitirá dictamen en un plazo no mayor de dos meses, debiendo remitirlos al Congreso de la República, el que aprobará o improbará la liquidación.

En caso de improbación, el Congreso de la República deberá pedir los informes o explicaciones pertinentes y si fuere por causas punibles se rectificará lo conducente al Ministerio Público. Aprobada la liquidación del presupuesto, se publicará en el Diario Oficial una síntesis de los estados financieros del Estado.

Los organismos, entidades descentralizadas o autónomas del Estado, con presupuesto propio, presentarán al Congreso de la República en la misma forma y plazo, la liquidación correspondiente, para satisfacer el principio de unidad en la fiscalización de los ingresos y egresos del Estado.

2. Código Municipal (Decreto No. 12-2002)¹

TÍTULO II POBLACIÓN Y TERRITORIO

CAPÍTULO I POBLACIÓN

Artículo 17. Derechos y obligaciones de los vecinos. Son derechos y obligaciones de los vecinos:

- a. Ejercer los derechos ciudadanos de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de la República y la Ley Electoral y de Partidos Políticos.
- b. Optar a cargos públicos municipales.
- c. Servir y defender los intereses del municipio y la autonomía municipal.
- d. Contribuir a los gastos públicos municipales, en la forma prescrita por la ley.
- e. Participar en actividades políticas municipales.
- f. Participar activa y voluntariamente en la formulación, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas municipales y comunitarias.
- g. Ser informado regularmente por el gobierno municipal de los resultados de las políticas y planes municipales y de la rendición de cuentas, en la forma prevista por la ley.
- h. Integrar la comisión ciudadana municipal de auditoría social.
- i. Utilizar de acuerdo con su naturaleza los servicios públicos municipales y acceder a los aprovechamientos comunales conforme a las normas aplicables.
- j. Participar en las consultas a los vecinos de conformidad con la ley.
- k. Pedir la consulta popular municipal en los asuntos de gran trascendencia para el municipio, en la forma prevista por este Código.
- l. Solicitar la prestación, y en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público municipal.
- m. Aquellos otros derechos y deberes establecidos en las leyes.

² Para mayor información consultar el disco anexo en el apartado “Módulo I Leyes”.

TÍTULO IV INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

CAPÍTULO I INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Artículo 60. Facilitación de información y participación ciudadana. Los Concejos Municipales facilitarán la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local.

Artículo 61. Facultades de decisión. Las formas, medios y procedimientos de participación ciudadana que los concejos municipales de desarrollo establezcan en ejercicio de su potestad para auto-organizarse no podrán en ningún caso menoscabar las facultades de decisión que corresponden al Concejo Municipal, el alcalde y los demás órganos representativos regulados por la ley.

Artículo 62. Derecho a ser informado. Todos los vecinos tienen derecho a obtener copias y certificaciones que acrediten los acuerdos de los concejos municipales, sus antecedentes, así como consultar los archivos y registros financieros y contables, en los términos del artículo 30 de la Constitución Política de la República.

Artículo 63. Consulta a los vecinos. Cuando la trascendencia de un asunto aconseje la conveniencia de consultar la opinión de los vecinos, el Concejo Municipal, con el voto de las dos terceras (2/3) partes del total de sus integrantes, podrá acordar que tal consulta se celebre tomando en cuenta las modalidades indicadas en los artículos siguientes.

Artículo 64. Consulta a solicitud de los vecinos. Los vecinos tienen el derecho de solicitar al Concejo Municipal la celebración de consultas cuando se refiera a asuntos de carácter general que afectan a todos los vecinos del municipio. La solicitud deberá contar con la firma de por lo menos el diez por ciento (10%) de los vecinos empadronados en el municipio.

Los resultados serán vinculantes si participa en la consulta al menos el veinte por ciento (20%) de los vecinos empadronados y la mayoría vota favorablemente el asunto consultado.

Artículo 65. Consultas a las comunidades o autoridades indígenas del municipio. Cuando la naturaleza de un asunto afecte en particular los derechos y los intereses de las comunidades indígenas del municipio o de sus autoridades propias, el Concejo Municipal realizará consultas a solicitud

de las comunidades o autoridades indígenas, inclusive aplicando criterios propios de las costumbres y tradiciones de las comunidades indígenas.

Artículo 66. Modalidades de esas consultas. Las modalidades de las consultas a que se refieren los artículos 64 y 65 de este Código, entre otras, podrán realizarse de la manera siguiente:

1. Consulta en boleta diseñada técnica y específicamente para el caso, fijando en la convocatoria el asunto a tratar, la fecha y los lugares donde se llevará a cabo la consulta.
2. Aplicación de criterios del sistema jurídico propio de las comunidades del caso. Los resultados serán vinculantes si participa en la consulta al menos el cincuenta (50) por ciento de los vecinos empadronados y la mayoría vota favorablemente el asunto consultado.

TÍTULO VII PRINCIPIOS REGULADORES DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

CAPÍTULO I PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

Artículo 139. Información para la auditoría social. Las oficinas, registros, documentos y expedientes existentes en la municipalidad, son públicos y pueden ser examinados o consultados por cualquier persona y obtener certificaciones en la forma prescrita por el artículo 30 de la Constitución Política de la República.

Artículo 140. Formación de expedientes. De todo asunto que se tramite por escrito se formará expediente, debidamente foliado con los memoriales que se presenten y demás actos de autoridad que correspondan a las actuaciones.

Los interesados deberán indicar en su primer escrito o comparecencia personal, la dirección exacta donde recibirán citaciones dentro del perímetro de los centros poblados o de su residencia en la circunscripción municipal; en caso de no manifestarse el cambio de dirección, las citaciones se harán en el lugar que conste en autos.

Los expedientes administrativos deberán impulsarse de oficio, observándose el derecho de audiencia y asegurando la celeridad, sencillez, y eficacia del trámite. La actuación administrativa será gratuita.

3. Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas (Decreto No. 31-2002)

CAPÍTULO I NORMAS GENERALES

Artículo 2. Ámbito de competencia. Corresponde a la Contraloría General de Cuentas la función fiscalizadora en forma externa de los activos y pasivos, derechos, ingresos y egresos y, en general, todo interés hacendario de los Organismos del Estado, entidades autónomas y descentralizadas, las municipalidades y sus empresas, y demás instituciones que conforman el sector público no financiero; de toda persona, entidad o institución que reciba fondos del Estado o haga colectas públicas; de empresas no financieras en cuyo capital participe el Estado, bajo cualquier denominación así como las empresas en que éstas tengan participación.

También están sujetos a su fiscalización los contratistas de obras públicas y cualquier persona nacional o extranjera que, por delegación del Estado, reciba, invierta o administre fondos públicos, en lo que se refiere al manejo de estos.

Se exceptúan las entidades del sector público sujetas por ley a otras instancias fiscalizadoras.

La Contraloría General de Cuentas deberá velar también por la probidad, transparencia y honestidad en la administración pública, así como también por la calidad del gasto público.

Artículo 3. Objetivos. La Contraloría General de Cuentas, a través del control gubernamental, y dentro de su campo de competencia, tiene los objetivos siguientes:

- c) Promover y vigilar la responsabilidad de los servidores públicos para que puedan rendir cuentas públicamente, de manera amplia y oportuna, tanto de la regularidad en el manejo de los bienes y recursos, como de los resultados cualitativos y cuantitativos obtenidos en su gestión;
- d) Promover el intercambio de información, a través de los informes y recomendaciones de auditoría, para la actualización, modernización y mantenimiento de los sistemas, en especial del integrado de administración financiera, así como de los procedimientos operativos y de control;

CAPÍTULO VI

RÉGIMEN SANCIONATORIO

Artículo 38. Infracción. Infracción es toda acción u omisión que implique violación de normas jurídicas o procedimientos establecidos de índole sustancial o formal, por parte de servidores públicos u otras personas individuales o jurídicas sujetas a verificación por parte de la Contraloría General de Cuentas sancionable por la misma, en la medida y alcances establecidos en la presente Ley u otras normas jurídicas, con independencia de las sanciones y responsabilidades penales, civiles o de cualquier otro orden que puedan imponerse o en que hubiere incurrido la persona responsable. La Contraloría General de Cuentas se constituirá como querellante adhesivo en los procesos penales en los cuales se presuma la comisión de delitos contra el Estado de Guatemala cometidos por servidores públicos y las demás personas a las que se refiere el artículo 2 de la presente ley.

Artículo 39. Sanciones. La Contraloría General de Cuentas aplicará sanciones pecuniarias que se expresan en Quetzales a los funcionarios y empleados públicos y demás personas sujetas a su control, que incurran en alguna infracción de conformidad con el artículo 38 de la presente Ley, en otras disposiciones legales y reglamentarias de la siguiente manera:

	Mínimo	Máximo
1. Falta de arquezos sorpresivos de fondos y valores.	Q. 2,000	Q. 5,000
2. Incumplimiento de recomendaciones realizadas en auditorías anteriores.	Q. 2,000	Q. 10,000
3. Falta de manuales de funciones y responsabilidades.	Q. 2,000	Q. 10,000
4. Incumplimiento a normas de control interno y de administración de personal.	Q. 2,000	Q. 10,000
5. Falta de control previo a la ejecución de inversiones.	Q. 2,000	Q. 10,000
6. Falta de presentación del informe de Ejecución de la Inversión.	Q. 2,000	Q. 10,000
7. Incumplimiento a normas establecidas para la creación y manejo de fondos fijos rotativos y de caja chica.	Q. 2,000	Q. 10,000
8. Uso excesivo de efectivo para pagos.	Q. 2,000	Q. 10,000
9. Falta de aplicación de los clasificadores presupuestarios establecidos en la ley	Q. 2,000	Q. 10,000
10. Falta de conciliaciones de saldos.	Q. 2,000	Q. 10,000
11. Atraso en las conciliaciones bancarias.	Q. 2,000	Q. 20,000

	Mínimo	Máximo
12. Incumplimiento en la rendición de cuentas.	Q. 2,000	Q. 40,000
13. Falta de registro y control presupuestario.	Q. 4,000	Q. 40,000
14. Falta de separación de funciones incompatibles.	Q. 8,000	Q. 40,000
15. Pérdida o extravío de formularios oficiales.	Q. 2,000	Q. 80,000
16. Falta de documentos de respaldo.	Q. 2,000	Q. 80,000
17. Falta de realización de depósitos inmediatos e intactos de los ingresos.	Q. 2,000	Q. 80,000
18. Otros incumplimientos a Normas de Control interno y disposiciones legales.	Q. 2,000	Q. 80,000
19. Utilización de formularios no autorizados.	Q. 4,000	Q. 80,000
20. Falta de control interno.	Q. 4,000	Q. 80,000
21. Falta de registro o atraso en los registros para el control de inventarios y almacén.	Q. 4,000	Q. 80,000
22. Falta de un adecuado registro y resguardo de la documentación de respaldo de operaciones financieras y administrativas.	Q. 8,000	Q. 80,000
23. Falta de presentación de la liquidación del presupuesto en la fecha establecida en la ley.	Q. 40,000	Q. 80,000
24. Para el caso específico de la falta de cumplimiento de la entrega de la Declaración Jurada Patrimonial en la oportunidad, forma y condiciones establecidas en la Ley de Probidad y Responsabilidad de Funcionarios y Empleados Públicos, la sanción corresponderá a la multiplicación del salario o sueldo mensual del responsable por los meses de atraso en la entrega de la declaratoria.		

3.1 Normas generales de control interno gubernamental. Contraloría General de Cuentas / Sistema de Auditoría Gubernamental (Proyecto SIAF-SAG)

2.11 Emisión de informes. La máxima autoridad de cada ente público debe velar por que los informes internos y externos, se elaboren y presenten en forma oportuna a quien corresponda (Alta Dirección, Entes rectores, Organismo Legislativo y otros).

Todo informe tanto interno como externo, debe formar parte del sistema de información gerencial que ayude a la toma de decisiones oportunas, y guarden relación con las necesidades y los requerimientos de los diferentes niveles ejecutivos institucionales y otras entidades.

2.12 Proceso de rendición de cuentas. La máxima autoridad de cada ente público, debe normar y velar porque la rendición de cuentas consti-

tuya un proceso ascendente, que abarque todos los niveles y ámbitos de responsabilidad y contribuya a rendir cuentas públicamente.

Los responsables en cada nivel y ámbito de la entidad, deben informar de los resultados cualitativos y cuantitativos de su gestión, ante su jefe inmediato superior. Con base a la información presentada por los responsables, la máxima autoridad de cada entidad debe rendir cuentas públicamente.

4. Normas aplicables al Sistema de Presupuesto Público. Se refieren a los criterios técnicos generales de control interno, que deben ser observados en la metodología uniforme establecida en los manuales emitidos por el órgano rector, aplicables a cualquier institución pública, dentro del proceso presupuestario, que comprende: la formulación, programación, ejecución, control, evaluación y liquidación en función de las políticas nacionales y los objetivos institucionales.

4.26 Informes de gestión. La máxima autoridad de cada ente público, debe dictar políticas y procedimientos que permitan elaborar y remitir los informes con enfoque gerencial al ente rector y autoridad competente, sobre la ejecución presupuestaria y de su gestión.

La unidad especializada de cada ente público, debe solicitar y consolidar la información de todas las unidades ejecutoras, para elaborar y remitir el informe de ejecución presupuestaria y de gestión, en los plazos y bajo las características establecidas por el ente rector y autoridad competente.

Estos informes deben formar parte del proceso de rendición de cuentas a todo nivel.

5. Normas aplicables al Sistema de Contabilidad Integrada Gubernamental. Se refieren a los criterios técnicos generales de control interno, que deben ser aplicados en el registro de los hechos que tienen efectos presupuestarios, patrimoniales y en los flujos de fondos inherentes a las operaciones del sector público no financiero, conforme la metodología uniforme establecida en los manuales emitidos por el órgano rector.

5.10 Rendición de cuentas. Las máximas autoridades de los entes públicos, deben rendir cuentas públicamente de su gestión institucional.

El medio para rendir cuentas públicamente, deben ser los informes oficiales establecidos en el reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto y su información complementaria, que incluya el análisis del impacto económico-social de la gestión institucional con base en las normas emitidas por la Dirección de Contabilidad del Estado, en su carácter de ente rector del Sistema de Contabilidad Integrada Gubernamental.

4. Ley de Acceso a la Información Pública (Decreto No. 57-2008)³

El objeto de la Ley es garantizar a toda persona interesada, sin discriminación alguna, el derecho a solicitar y a tener accesos a la información pública en posesión de las autoridades y sujetos obligados por la misma.

Anexo No. 2 **Acuerdo de Paz Firme y Duradera** *Guatemala, 29 de diciembre de 1996*

CONSIDERANDO:

Que con la suscripción del presente Acuerdo se pone fin a más de tres décadas de enfrentamiento armado en Guatemala, y concluye una dolorosa etapa de nuestra historia,

Que a lo largo de los últimos años, la búsqueda de una solución política al enfrentamiento armado ha generado nuevos espacios de diálogo y entendimiento dentro de la sociedad guatemalteca,

Que de aquí en adelante empieza la tarea de preservar y consolidar la paz, que debe unir los esfuerzos de todos los guatemaltecos,

Que para ese fin el país dispone, con los acuerdos de paz, de una agenda integral orientada a superar las causas del enfrentamiento y sentar las bases de un nuevo desarrollo,

Que el cumplimiento de estos acuerdos constituye un compromiso histórico e irrenunciable,

Que para conocimiento de las generaciones presentes y futuras, es conveniente recoger el sentido profundo de los compromisos de paz,

El Gobierno de la República de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) acuerdan lo siguiente:

³ Para mayor información consultar el disco anexo en el apartado “Módulo I Leyes”.

I. CONCEPTOS

1. Los acuerdos de paz expresan consensos de carácter nacional. Han sido avalados por los diferentes sectores representados en la Asamblea de la Sociedad Civil y fuera de ella. Su cumplimiento progresivo debe satisfacer las legítimas aspiraciones de los guatemaltecos y, a la vez, unir los esfuerzos de todos en aras de esos objetivos comunes.
2. El Gobierno de la República reafirma su adhesión a los principios y normas orientadas a garantizar y proteger la plena observancia de los derechos humanos, así como su voluntad política de hacerlos respetar.
3. La población desarraigada por el enfrentamiento armado tiene derecho a residir y vivir libremente en el territorio guatemalteco. El Gobierno de la República se compromete a asegurar su retorno y reasentamiento, en condiciones de dignidad y seguridad.
4. Es un derecho del pueblo de Guatemala conocer plenamente la verdad sobre las violaciones de los derechos humanos y los hechos de violencia ocurridos en el marco del enfrentamiento armado interno. Esclarecer con toda objetividad e imparcialidad lo sucedido contribuirá a que se fortalezca el proceso de conciliación nacional y la democratización en el país.
5. El reconocimiento de la identidad y derechos de los pueblos indígenas es fundamental para la construcción de una nación de unidad nacional multiétnica, pluricultural y multilingüe. El respeto y ejercicio de los derechos políticos, culturales, económicos y espirituales de todos los guatemaltecos, es la base de una nueva convivencia que refleje la diversidad de su nación.
6. La paz firme y duradera debe cimentarse sobre un desarrollo socioeconómico participativo orientado al bien común, que responda a las necesidades de toda la población. Dicho desarrollo requiere de justicia social como uno de los pilares de la unidad y solidaridad nacional, y de crecimiento económico con sostenibilidad, como condición para atender las demandas sociales de la población.
7. Es fundamental para lograr la justicia social y el crecimiento económico, la participación efectiva de los ciudadanos y ciudadanas de todos los sectores de la sociedad. Corresponde al Estado ampliar estas posibilidades de participación y fortalecerse como orientador del desarrollo nacional, como legislador, como fuente de inversión pública y proveedor de servicios básicos, como promotor de la concertación social y de la re-

solución de conflictos. Para ello el Estado requiere elevar la recaudación tributaria y priorizar el gasto público hacia la inversión social.

8. En la búsqueda del crecimiento, la política económica debe orientarse a impedir que se produzcan procesos de exclusión socioeconómica, como el desempleo y el empobrecimiento, y a optimizar los beneficios del crecimiento económico para todos los guatemaltecos. La elevación del nivel de vida, la salud, la educación, la seguridad social y la capacitación de los habitantes, constituyen las premisas para acceder al desarrollo sostenible de Guatemala.
9. El Estado y los sectores organizados de la sociedad deben aunar esfuerzos para la resolución de la problemática agraria y el desarrollo rural, que son fundamentales para dar respuesta a la situación de la mayoría de la población que vive en el medio rural, y que es la más afectada por la pobreza, las iniquidades y la debilidad de las instituciones estatales.
10. El fortalecimiento del poder civil es una condición indispensable para la existencia de un régimen democrático. La finalización del enfrentamiento armado ofrece la oportunidad histórica de renovar las instituciones para que, en forma articulada, puedan garantizar a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona. El Ejército de Guatemala debe adecuar sus funciones a una nueva época de paz y democracia.
11. La incorporación de la URNG a la legalidad en condiciones de seguridad y dignidad constituye un factor de interés nacional, que responde al objetivo de la conciliación y del perfeccionamiento de un sistema democrático sin exclusiones.
12. Las reformas constitucionales contenidas en los acuerdos de paz, constituyen la base sustantiva y fundamental para la conciliación de la sociedad guatemalteca en el marco de un Estado de derecho, la convivencia democrática, la plena observancia y el estricto respeto de los derechos humanos.
13. Las elecciones son esenciales para la transición que vive Guatemala hacia una democracia funcional y participativa. El perfeccionamiento del régimen electoral permitirá afianzar la legitimidad del poder público y facilitar la transformación democrática del país.
14. La implementación de la agenda nacional derivada de los acuerdos de paz, constituye un proyecto complejo y de largo plazo que requiere la voluntad de cumplir con los compromisos adquiridos y el involucramiento de los Organismos del Estado y de las diversas fuerzas sociales

y políticas nacionales. Este empeño supone una estrategia que priorice con realismo el cumplimiento gradual de los compromisos, de forma tal que se abra un nuevo capítulo de desarrollo y convivencia democrática en la historia de Guatemala.

II. VIGENCIA DE LOS ACUERDOS DE PAZ

15. Al presente Acuerdo de Paz Firme y Duradera quedan integrados todos los acuerdos suscritos con base en el Acuerdo Marco sobre Democratazación para la Búsqueda de la Paz por Medios Políticos, suscrito en la Ciudad de Querétaro, México, el 25 de julio de 1991 y a partir del Acuerdo Marco para la Reanudación del Proceso de Negociación entre el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, suscrito en la Ciudad de México el 10 de enero de 1994. Dichos acuerdos son:

- El Acuerdo Global sobre Derechos Humanos, suscrito en la Ciudad de México el 29 de marzo de 1994;
- El Acuerdo para el Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas por el Enfrentamiento Armado, suscrito en Oslo el 17 de junio de 1994;
- El Acuerdo sobre el Establecimiento de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico de las Violaciones a los Derechos Humanos y los Hechos de Violencia que han Causado Sufrimientos a la Población Guatemalteca, suscrito en Oslo el 23 de junio de 1994;
- El Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, suscrito en la Ciudad de México el 31 de marzo de 1995;
- El Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, suscrito en la Ciudad de México el 6 de mayo de 1996;
- El Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, suscrito en la Ciudad de México el 19 de septiembre de 1996;
- El Acuerdo sobre el Definitivo Cese al Fuego, suscrito en Oslo el 4 de diciembre de 1996;
- El Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral, suscrito en Estocolmo el 7 de diciembre de 1996;
- El Acuerdo sobre Bases para la Incorporación de la URNG a la Legalidad, suscrito en Madrid el 12 de diciembre de 1996;

- El Acuerdo sobre Cronograma para la Implementación, Cumplimiento y Verificación de los Acuerdos de Paz, suscrito en la Ciudad de Guatemala el 29 de diciembre de 1996.
16. Con excepción del Acuerdo Global sobre Derechos Humanos, que está en vigencia desde su suscripción, todos los acuerdos integrados al Acuerdo de Paz Firme y Duradera cobran formal y total vigencia en el momento de la firma del presente Acuerdo.

Anexo No. 3

Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

Resolución aprobada por la Asamblea General, 13 de septiembre de 2007

La Asamblea General, Guiada por los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y la buena fe en el cumplimiento de las obligaciones contraídas por los Estados de conformidad con la Carta,

Afirmando que los pueblos indígenas son iguales a todos los demás pueblos y reconociendo al mismo tiempo el derecho de todos los pueblos a ser diferentes, a considerarse a sí mismos diferentes y a ser respetados como tales,

Afirmando también que todos los pueblos contribuyen a la diversidad y riqueza de las civilizaciones y culturas, que constituyen el patrimonio común de la humanidad,

Afirmando además que todas las doctrinas, políticas y prácticas basadas en la superioridad de determinados pueblos o personas o que la propugnan aduciendo razones de origen nacional o diferencias raciales, religiosas, étnicas o culturales son racistas, científicamente falsas, jurídicamente inválidas, moralmente condenables y socialmente injustas,

Reafirmando que, en el ejercicio de sus derechos, los pueblos indígenas deben estar libres de toda forma de discriminación,

Preocupada por el hecho de que los pueblos indígenas hayan sufrido injusticias históricas como resultado, entre otras cosas, de la colonización y enajenación de sus tierras, territorios y recursos, lo que les ha impedido ejercer, en particular, su derecho al desarrollo de conformidad con sus propias necesidades e intereses,

Consciente de la urgente necesidad de respetar y promover los derechos intrínsecos de los pueblos indígenas, que derivan de sus estructuras políti-

cas, económicas y sociales y de sus culturas, de sus tradiciones espirituales, de su historia y de su filosofía, especialmente los derechos a sus tierras, territorios y recursos,

Consciente también de la urgente necesidad de respetar y promover los derechos de los pueblos indígenas afirmados en tratados, acuerdos y otros arreglos constructivos con los Estados,

Celebrando que los pueblos indígenas se estén organizando para promover su desarrollo político, económico, social y cultural y para poner fin a todas las formas de discriminación y opresión dondequiera que ocurran,

Convencida de que el control por los pueblos indígenas de los acontecimientos que los afecten a ellos y a sus tierras, territorios y recursos les permitirá mantener y reforzar sus instituciones, culturas y tradiciones y promover su desarrollo de acuerdo con sus aspiraciones y necesidades,

Considerando que el respeto de los conocimientos, las culturas y las prácticas tradicionales indígenas contribuye al desarrollo sostenible y equitativo y a la ordenación adecuada del medio ambiente,

Destacando la contribución de la desmilitarización de las tierras y territorios de los pueblos indígenas a la paz, el progreso y el desarrollo económicos y sociales, la comprensión y las relaciones de amistad entre las naciones y los pueblos del mundo,

Reconociendo en particular el derecho de las familias y comunidades indígenas a seguir compartiendo la responsabilidad por la crianza, la formación, la educación y el bienestar de sus hijos, en observancia de los derechos del niño,

Considerando que los derechos afirmados en los tratados, acuerdos y otros arreglos constructivos entre los Estados y los pueblos indígenas son, en algunas situaciones, asuntos de preocupación, interés y responsabilidad internacional, y tienen carácter internacional,

Considerando también que los tratados, acuerdos y demás arreglos constructivos, y las relaciones que éstos representan, sirven de base para el fortalecimiento de la asociación entre los pueblos indígenas y los Estados,

Reconociendo que la Carta de las Naciones Unidas, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como la Declaración y el Programa de Acción de Viena afirman la importancia fundamental del derecho de todos los pueblos a la libre determinación, en virtud del cual éstos determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural,

Teniendo presente que nada de lo contenido en la presente Declaración podrá utilizarse para negar a ningún pueblo su derecho a la libre determinación, ejercido de conformidad con el derecho internacional,

Convencida de que el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en la presente Declaración fomentará relaciones armoniosas y de cooperación entre los Estados y los pueblos indígenas, basadas en los principios de la justicia, la democracia, el respeto de los derechos humanos, la no discriminación y la buena fe,

Alentando a los Estados a que cumplan y apliquen eficazmente todas sus obligaciones para con los pueblos indígenas dimanantes de los instrumentos internacionales, en particular las relativas a los derechos humanos, en consulta y cooperación con los pueblos interesados,

Subrayando que corresponde a las Naciones Unidas desempeñar un papel importante y continuo de promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas,

Considerando que la presente Declaración constituye un nuevo paso importante hacia el reconocimiento, la promoción y la protección de los derechos y las libertades de los pueblos indígenas y en el desarrollo de actividades pertinentes del sistema de las Naciones Unidas en esta esfera,

Reconociendo y reafirmando que las personas indígenas tienen derecho sin discriminación a todos los derechos humanos reconocidos en el derecho internacional, y que los pueblos indígenas poseen derechos colectivos que son indispensables para su existencia, bienestar y desarrollo integral como pueblos,

Reconociendo que la situación de los pueblos indígenas varía según las regiones y los países y que se debe tener en cuenta la significación de las particularidades nacionales y regionales y de las diversas tradiciones históricas y culturales,

Proclama solemnemente la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, cuyo texto figura a continuación, como ideal común que debe perseguirse en un espíritu de solidaridad y respeto mutuo:

Artículo 1

Los indígenas tienen derecho, como pueblos o como personas, al disfrute pleno de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos por la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y la normativa internacional de los derechos humanos.

Artículo 2

Los pueblos y las personas indígenas son libres e iguales a todos los demás pueblos y personas y tienen derecho a no ser objeto de ningún tipo de discriminación en el ejercicio de sus derechos, en particular la fundada en su origen o identidad indígenas.

Artículo 3

Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

Artículo 4

Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho de libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de los medios para financiar sus funciones autónomas.

Artículo 5

Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.

Artículo 6

Toda persona indígena tiene derecho a una nacionalidad.

Artículo 7

1. Las personas indígenas tienen derecho a la vida, la integridad física y mental, la libertad y la seguridad de la persona.
2. Los pueblos indígenas tienen el derecho colectivo de vivir en libertad, paz y seguridad como pueblos distintos y no serán sometidos a ningún acto de genocidio ni a ningún otro acto de violencia, incluido el traslado forzado de niños del grupo a otro grupo.

Artículo 8

1. Los pueblos y las personas indígenas tienen derecho a no sufrir la asimilación forzada o la destrucción de su cultura.
2. Los Estados establecerán mecanismos eficaces para la prevención y el resarcimiento de:

- a) Todo acto que tenga por objeto o consecuencia privar a los pueblos y las personas indígenas de su integridad como pueblos distintos o de sus valores culturales o su identidad étnica;
- b) Todo acto que tenga por objeto o consecuencia enajenarles sus tierras, territorios o recursos;
- c) Toda forma de traslado forzado de población que tenga por objeto o consecuencia la violación o el menoscabo de cualquiera de sus derechos;
- d) Toda forma de asimilación o integración forzada;
- e) Toda forma de propaganda que tenga como fin promover o incitar a la discriminación racial o étnica dirigida contra ellos.

Artículo 9

Los pueblos y las personas indígenas tienen derecho a pertenecer a una comunidad o nación indígena, de conformidad con las tradiciones y costumbres de la comunidad o nación de que se trate. No puede resultar ninguna discriminación de ningún tipo del ejercicio de ese derecho.

Artículo 10

Los pueblos indígenas no serán desplazados por la fuerza de sus tierras o territorios. No se procederá a ningún traslado sin el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas interesados, ni sin un acuerdo previo sobre una indemnización justa y equitativa y, siempre que sea posible, la opción del regreso.

Artículo 11

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a practicar y revitalizar sus tradiciones y costumbres culturales. Ello incluye el derecho a mantener, proteger y desarrollar las manifestaciones pasadas, presentes y futuras de sus culturas, como lugares arqueológicos e históricos, utensilios, diseños, ceremonias, tecnologías, artes visuales e interpretativas y literaturas.
2. Los Estados proporcionarán reparación por medio de mecanismos eficaces, que podrán incluir la restitución, establecidos conjuntamente con los pueblos indígenas, respecto de los bienes culturales, intelectuales, religiosos y espirituales de que hayan sido privados sin su consentimiento libre, previo e informado o en violación de sus leyes, tradiciones y costumbres.

Artículo 12

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a manifestar, practicar, desarrollar y enseñar sus tradiciones, costumbres y ceremonias espirituales y religiosas; a mantener y proteger sus lugares religiosos y culturales y a acceder a ellos privadamente; a utilizar y controlar sus objetos de culto, y a obtener la repatriación de sus restos humanos.
2. Los Estados procurarán facilitar el acceso y/o la repatriación de objetos de culto y de restos humanos que posean mediante mecanismos justos, transparentes y eficaces establecidos conjuntamente con los pueblos indígenas interesados.

Artículo 13

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a revitalizar, utilizar, fomentar y transmitir a las generaciones futuras sus historias, idiomas, tradiciones orales, filosofías, sistemas de escritura y literaturas, y a atribuir nombres a sus comunidades, lugares y personas y mantenerlos.
2. Los Estados adoptarán medidas eficaces para garantizar la protección de ese derecho y también para asegurar que los pueblos indígenas puedan entender y hacerse entender en las actuaciones políticas, jurídicas y administrativas, proporcionando para ello, cuando sea necesario, servicios de interpretación u otros medios adecuados.

Artículo 14

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a establecer y controlar sus sistemas e instituciones docentes que impartan educación en sus propios idiomas, en consonancia con sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje.
2. Las personas indígenas, en particular los niños indígenas, tienen derecho a todos los niveles y formas de educación del Estado sin discriminación.
3. Los Estados adoptarán medidas eficaces, junto con los pueblos indígenas, para que las personas indígenas, en particular los niños, incluidos los que viven fuera de sus comunidades, tengan acceso, cuando sea posible, a la educación en su propia cultura y en su propio idioma.

Artículo 15

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a que la dignidad y diversidad de sus culturas, tradiciones, historias y aspiraciones queden debidamente reflejadas en la educación pública y los medios de información públicos.

2. Los Estados adoptarán medidas eficaces, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas interesados, para combatir los prejuicios y eliminar la discriminación y promover la tolerancia, la comprensión y las buenas relaciones entre los pueblos indígenas y todos los demás sectores de la sociedad.

Artículo 16

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a establecer sus propios medios de información en sus propios idiomas y a acceder a todos los demás medios de información no indígenas sin discriminación alguna.
2. Los Estados adoptarán medidas eficaces para asegurar que los medios de información públicos reflejen debidamente la diversidad cultural indígena. Los Estados, sin perjuicio de la obligación de asegurar plenamente la libertad de expresión, deberán alentar a los medios de comunicación privados a reflejar debidamente la diversidad cultural indígena.

Artículo 17

1. Las personas y los pueblos indígenas tienen derecho a disfrutar plenamente de todos los derechos establecidos en el derecho laboral internacional y nacional aplicable.
2. Los Estados, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas, tomarán medidas específicas para proteger a los niños indígenas contra la explotación económica y contra todo trabajo que pueda resultar peligroso o interferir en la educación del niño, o que pueda ser perjudicial para la salud o el desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social del niño, teniendo en cuenta su especial vulnerabilidad y la importancia de la educación para el pleno ejercicio de sus derechos.
3. Las personas indígenas tienen derecho a no ser sometidas a condiciones discriminatorias de trabajo, entre otras cosas, empleo o salario.

Artículo 18

Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones.

Artículo 19

Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes

de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.

Artículo 20

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y desarrollar sus sistemas o instituciones políticos, económicos y sociales, a que se les asegure el disfrute de sus propios medios de subsistencia y desarrollo y a dedicarse libremente a todas sus actividades económicas tradicionales y de otro tipo.
2. Los pueblos indígenas desposeídos de sus medios de subsistencia y desarrollo tienen derecho a una reparación justa y equitativa.

Artículo 21

1. Los pueblos indígenas tienen derecho, sin discriminación alguna, al mejoramiento de sus condiciones económicas y sociales, entre otras esferas, en la educación, el empleo, la capacitación y el readiestramiento profesionales, la vivienda, el saneamiento, la salud y la seguridad social.
2. Los Estados adoptarán medidas eficaces y, cuando proceda, medidas especiales para asegurar el mejoramiento continuo de sus condiciones económicas y sociales. Se prestará particular atención a los derechos y necesidades especiales de los ancianos, las mujeres, los jóvenes, los niños y las personas con discapacidad indígenas.

Artículo 22

1. Se prestará particular atención a los derechos y necesidades especiales de los ancianos, las mujeres, los jóvenes, los niños y las personas con discapacidad indígenas en la aplicación de la presente Declaración.
2. Los Estados adoptarán medidas, junto con los pueblos indígenas, para asegurar que las mujeres y los niños indígenas gocen de protección y garantías plenas contra todas las formas de violencia y discriminación.

Artículo 23

Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y a elaborar prioridades y estrategias para el ejercicio de su derecho al desarrollo. En particular, los pueblos indígenas tienen derecho a participar activamente en la elaboración y determinación de los programas de salud, vivienda y demás programas económicos y sociales que les conciernen y, en lo posible, a administrar esos programas mediante sus propias instituciones.

Artículo 24

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a sus propias medicinas tradicionales y a mantener sus prácticas de salud, incluida la conservación de sus plantas medicinales, animales y minerales de interés vital. Las personas indígenas también tienen derecho de acceso, sin discriminación alguna, a todos los servicios sociales y de salud.
2. Las personas indígenas tienen derecho a disfrutar por igual del nivel más alto posible de salud física y mental. Los Estados tomarán las medidas que sean necesarias para lograr progresivamente la plena realización de este derecho.

Artículo 25

Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y fortalecer su propia relación espiritual con las tierras, territorios, aguas, mares costeros y otros recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado y utilizado de otra forma y a asumir las responsabilidades que a ese respecto les incumben para con las generaciones venideras.

Artículo 26

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o de otra forma utilizado o adquirido.
2. Los pueblos indígenas tienen derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otra forma tradicional de ocupación o utilización, así como aquellos que hayan adquirido de otra forma.
3. Los Estados asegurarán el reconocimiento y protección jurídicos de esas tierras, territorios y recursos. Dicho reconocimiento respetará debidamente las costumbres, las tradiciones y los sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas de que se trate.

Artículo 27

Los Estados establecerán y aplicarán, conjuntamente con los pueblos indígenas interesados, un proceso equitativo, independiente, imparcial, abierto y transparente, en el que se reconozcan debidamente las leyes, tradiciones, costumbres y sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas, para reconocer y adjudicar los derechos de los pueblos indígenas en relación con sus tierras, territorios y recursos, comprendidos aquellos que tradicionalmente han poseído u ocupado o utilizado de otra forma. Los pueblos indígenas tendrán derecho a participar en este proceso.

Artículo 28

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a la reparación, por medios que pueden incluir la restitución o, cuando ello no sea posible, una indemnización justa, imparcial y equitativa, por las tierras, los territorios y los recursos que tradicionalmente hayan poseído u ocupado o utilizado de otra forma y que hayan sido confiscados, tomados, ocupados, utilizados o dañados sin su consentimiento libre, previo e informado.
2. Salvo que los pueblos interesados hayan convenido libremente en otra cosa, la indemnización consistirá en tierras, territorios y recursos de igual calidad, extensión y condición jurídica o en una indemnización monetaria u otra reparación adecuada.

Artículo 29

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a la conservación y protección del medio ambiente y de la capacidad productiva de sus tierras o territorios y recursos. Los Estados deberán establecer y ejecutar programas de asistencia a los pueblos indígenas para asegurar esa conservación y protección, sin discriminación alguna.
2. Los Estados adoptarán medidas eficaces para garantizar que no se almacenen ni eliminen materiales peligrosos en las tierras o territorios de los pueblos indígenas sin su consentimiento libre, previo e informado.
3. Los Estados también adoptarán medidas eficaces para garantizar, según sea necesario, que se apliquen debidamente programas de control, mantenimiento y restablecimiento de la salud de los pueblos indígenas afectados por esos materiales, programas que serán elaborados y ejecutados por esos pueblos.

Artículo 30

1. No se desarrollarán actividades militares en las tierras o territorios de los pueblos indígenas, a menos que lo justifique una razón de interés público pertinente o que se haya acordado libremente con los pueblos indígenas interesados, o que éstos lo hayan solicitado.
2. Los Estados celebrarán consultas eficaces con los pueblos indígenas interesados, por los procedimientos apropiados y en particular por medio de sus instituciones representativas, antes de utilizar sus tierras o territorios para actividades militares.

Artículo 31

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener, controlar, proteger y desarrollar su patrimonio cultural, sus conocimientos tradicionales, sus

expresiones culturales tradicionales y las manifestaciones de sus ciencias, tecnologías y culturas, comprendidos los recursos humanos y genéticos, las semillas, las medicinas, el conocimiento de las propiedades de la fauna y la flora, las tradiciones orales, las literaturas, los diseños, los deportes y juegos tradicionales, y las artes visuales e interpretativas. También tienen derecho a mantener, controlar, proteger y desarrollar su propiedad intelectual de dicho patrimonio cultural, sus conocimientos tradicionales y sus expresiones culturales tradicionales.

2. Conjuntamente con los pueblos indígenas, los Estados adoptarán medidas eficaces para reconocer y proteger el ejercicio de estos derechos.

Artículo 32

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo o la utilización de sus tierras o territorios y otros recursos.
2. Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo.
3. Los Estados establecerán mecanismos eficaces para la reparación justa y equitativa por esas actividades, y se adoptarán medidas adecuadas para mitigar las consecuencias nocivas de orden ambiental, económico, social, cultural o espiritual.

Artículo 33

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar su propia identidad o pertenencia conforme a sus costumbres y tradiciones. Ello no menoscaba el derecho de las personas indígenas a obtener la ciudadanía de los Estados en que viven.
2. Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar las estructuras y a elegir la composición de sus instituciones de conformidad con sus propios procedimientos.

Artículo 34

Los pueblos indígenas tienen derecho a promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales y sus propias costumbres, espiritualidad, tradiciones, procedimientos, prácticas y, cuando existan, costumbres o sis-

temas jurídicos, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos.

Artículo 35

Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar las responsabilidades de los individuos para con sus comunidades.

Artículo 36

1. Los pueblos indígenas, en particular los que están divididos por fronteras internacionales, tienen derecho a mantener y desarrollar los contactos, las relaciones y la cooperación, incluidas las actividades de carácter espiritual, cultural, político, económico y social, con sus propios miembros así como con otros pueblos a través de las fronteras.
2. Los Estados, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas, adoptarán medidas eficaces para facilitar el ejercicio y garantizar la aplicación de este derecho.

Artículo 37

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a que los tratados, acuerdos y otros arreglos constructivos concertados con los Estados o sus sucesores sean reconocidos, observados y aplicados y a que los Estados acaten y respeten esos tratados, acuerdos y otros arreglos constructivos.
2. Nada de lo señalado en la presente Declaración se interpretará en el sentido de que menoscaba o suprime los derechos de los pueblos indígenas que figuren en tratados, acuerdos y otros arreglos constructivos.

Artículo 38

Los Estados, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas, adoptarán las medidas apropiadas, incluidas medidas legislativas, para alcanzar los fines de la presente Declaración.

Artículo 39

Los pueblos indígenas tienen derecho a la asistencia financiera y técnica de los Estados y por conducto de la cooperación internacional para el disfrute de los derechos enunciados en la presente Declaración.

Artículo 40

Los pueblos indígenas tienen derecho a procedimientos equitativos y justos para el arreglo de controversias con los Estados u otras partes, y a una pron-

ta decisión sobre esas controversias, así como a una reparación efectiva de toda lesión de sus derechos individuales y colectivos. En esas decisiones se tendrán debidamente en consideración las costumbres, las tradiciones, las normas y los sistemas jurídicos de los pueblos indígenas interesados y las normas internacionales de derechos humanos.

Artículo 41

Los órganos y organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas y otras organizaciones intergubernamentales contribuirán a la plena realización de las disposiciones de la presente Declaración mediante la movilización, entre otras cosas, de la cooperación financiera y la asistencia técnica. Se establecerán los medios de asegurar la participación de los pueblos indígenas en relación con los asuntos que les conciernan.

Artículo 42

Las Naciones Unidas, sus órganos, incluido el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, y los organismos especializados, en particular a nivel local, así como los Estados, promoverán el respeto y la plena aplicación de las disposiciones de la presente Declaración y velarán por la eficacia de la presente Declaración.

Artículo 43

Los derechos reconocidos en la presente Declaración constituyen las normas mínimas para la supervivencia, la dignidad y el bienestar de los pueblos indígenas del mundo.

Artículo 44

Todos los derechos y las libertades reconocidos en la presente Declaración se garantizan por igual al hombre y a la mujer indígena.

Artículo 45

Nada de lo contenido en la presente Declaración se interpretará en el sentido de que menoscaba o suprime los derechos que los pueblos indígenas tienen en la actualidad o puedan adquirir en el futuro.

Artículo 46

1. Nada de lo señalado en la presente Declaración se interpretará en el sentido de que confiere a un Estado, pueblo, grupo o persona derecho alguno a participar en una actividad o realizar un acto contrarios a la Carta de las Naciones Unidas, ni se entenderá en el sentido de que autoriza o fomenta acción alguna encaminada a quebrantar o menoscabar, total

o parcialmente, la integridad territorial o la unidad política de Estados soberanos e independientes.

2. En el ejercicio de los derechos enunciados en la presente Declaración, se respetarán los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos. El ejercicio de los derechos establecidos en la presente Declaración estará sujeto exclusivamente a las limitaciones determinadas por la ley y con arreglo a las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Esas limitaciones no serán discriminatorias y serán sólo las estrictamente necesarias para garantizar el reconocimiento y respeto debidos a los derechos y las libertades de los demás y para satisfacer las justas y más apremiantes necesidades de una sociedad democrática.
3. Las disposiciones enunciadas en la presente Declaración se interpretarán con arreglo a los principios de la justicia, la democracia, el respeto de los derechos humanos, la igualdad, la no discriminación, la buena administración pública y la buena fe.

Anexo No. 4

Convenio OIT Número 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (1989)

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:

Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congrega en dicha ciudad el 7 de junio de 1989, en su septuagésima sexta reunión;

Observando las normas internacionales enunciadas en el Convenio y en la Recomendación sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957;

Recordando las términos de la Declaración Universal de Derechos Humanos, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y de los numerosos instrumentos internacionales sobre la prevención de la discriminación;

Considerando que la evolución de derecho internacional desde 1957 y los cambios sobrevenidos en la situación de los pueblos indígenas y tribales en todas las regiones del mundo hacen aconsejable adoptar nuevas normas internacionales en la materia, a fin de eliminar la orientación hacia la asimilación de las normas anteriores;

Reconociendo las aspiraciones de esos pueblos a asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro del marco de los Estados en que viven;

Observando que en muchas partes del mundo esos pueblos no pueden gozar de los derechos humanos fundamentales en el mismo grado que el resto de la población de los Estados en que viven y que sus leyes, valores, costumbres y perspectivas han sufrido a menudo una erosión;

Recordando la particular contribución de los pueblos indígenas y tribales a la diversidad cultural, a la armonía social y ecológica de la humanidad y a la cooperación y comprensión internacionales;

Observando que las disposiciones que siguen han sido establecidas con la colaboración de las Naciones Unidas, de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la alimentación, de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y de la Organización Mundial de la Salud, así como del Instituto Indigenista Interamericano, a los niveles apropiados y en sus esferas respectivas, y que se tiene el propósito de continuar esa colaboración a fin de promover y asegurar la aplicación de estas disposiciones;

Después de haber decidido adoptar diversas proposiciones sobre la revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (núm. 107), cuestión que constituye el cuarto punto del orden del día de la reunión, y

Después de haber decidido que dichas proposiciones revistan la forma de un convenio internacional que revise el Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957, adopta, con fecha veintisiete de junio de mil novecientos ochenta y nueve, el siguiente Convenio, que podrá ser citado como el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989:

PARTE I. POLÍTICA GENERAL

Artículo 1

1. El presente Convenio se aplica:

- a) a los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales culturales y económicas les distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial;

- b) a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conserven todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.
2. La conciencia de su identidad o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio.
3. La utilización del término «pueblos» en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional.

Artículo 2

1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad.
2. Esta acción deberá incluir medidas:
 - a) que aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población;
 - b) que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones;
 - c) que ayuden a los miembros de los pueblos interesados a eliminar las diferencias socioeconómicas que puedan existir entre los miembros indígenas y los demás miembros de la comunidad nacional, de una manera compatible con sus aspiraciones y formas de vida.

Artículo 3

1. Los pueblos indígenas y tribales deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación. Las disposiciones de este Convenio se aplicarán sin discriminación a los hombres y mujeres de esos pueblos.

2. No deberá emplearse ninguna forma de fuerza o de coerción que viole los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos interesados, incluidos los derechos contenidos en el presente Convenio.

Artículo 4

1. Deberán adoptarse las medidas especiales que se precisen para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados.
2. Tales medidas especiales no deberán ser contrarias a los deseos expresados libremente por los pueblos interesados.
3. El goce sin discriminación de los derechos generales de ciudadanía no deberá sufrir menoscabo alguno como consecuencia de tales medidas especiales.

Artículo 5

Al aplicar las disposiciones del presente Convenio:

- a) deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos y deberá tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se les plantean tanto colectiva como individualmente;
- d) deberá respetarse la integridad de los valores, prácticos e instituciones de esos pueblos;
- c) deberán adoptarse, con la participación y cooperación de los pueblos interesados, medidas encaminadas a allanar las dificultades que experimenten dichos pueblos al afrontar nuevas condiciones de vida y de trabajo.

Artículo 6

1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:
 - a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;
 - b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y

de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;

- c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.
2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

Artículo 7

1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe el proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.
2. El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento.
3. Los gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas pueden tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas.
4. Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan.

Artículo 8

1. Al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario.

2. Dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Siempre que sea necesario, deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio.
3. La aplicación de los párrafos 1 y 2 de este artículo no deberá impedir a los miembros de dichos pueblos ejercer los derechos reconocidos a todos los ciudadanos del país y asumir las obligaciones correspondientes.

Artículo 9

1. En la medida en que ello sea compatible con el sistema jurídico nacional y con los derechos humanos internacionalmente reconocidos, deberán respetarse los métodos a los que los pueblos interesados ocurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros.
2. Las autoridades y los tribunales llamados a pronunciarse sobre cuestiones penales deberán tener en cuenta las costumbres de dichos pueblos en la materia.

Artículo 10

1. Cuando se impongan sanciones penales previstas por la legislación general a miembros de dichos pueblos deberán tenerse en cuenta sus características económicas, sociales y culturales.
2. Deberá darse la preferencia a tipos de sanción distintos del encarcelamiento.

Artículo 11

La ley deberá prohibir y sancionar la imposición a miembros de los pueblos interesados de servicios personales obligatorios de cualquier índole, remunerados o no, excepto en los casos previstos por la ley para todos los ciudadanos.

Artículo 12

Los pueblos interesados deberán tener protección contra la violación de sus derechos, y poder iniciar procedimientos legales, sea personalmente o bien por conducto de sus organismos representativos, para asegurar el respeto efectivo de tales derechos. Deberán tomarse medidas para garantizar que los miembros de dichos pueblos puedan comprender y hacerse comprender en procedimientos legales, facilitándoles, si fuese necesario, intérpretes u otros medios eficaces.

PARTE II. TIERRAS

Artículo 13

1. Al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación.
2. La utilización del término «tierras» en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera.

Artículo 14

1. Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. A este respecto, deberá prestarse particular atención a la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes.
2. Los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión.
3. Deberán instituirse procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados.

Artículo 15

1. Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.
2. En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes

de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades.

Artículo 16

1. A reserva de lo dispuesto en los párrafos siguientes de este artículo, los pueblos interesados no deberán ser trasladados de las tierras que ocupan.
2. Cuando excepcionalmente el traslado y la reubicación de esos pueblos se consideren necesarios, sólo deberán efectuarse con su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa. Cuando no pueda obtenerse su consentimiento, el traslado y la reubicación sólo deberán tener lugar al término de procedimientos adecuados establecidos por la legislación nacional, incluidas encuestas públicas, cuando haya lugar, en que los pueblos interesados tengan la posibilidad de estar efectivamente representados.
3. Siempre que sea posible, estos pueblos deberán tener el derecho de regresar a sus tierras tradicionales en cuanto dejen de existir la causa que motivaron sus traslado y reubicación.
4. Cuando el retorno no sea posible, tal como se determine por acuerdo o, en ausencia de tales acuerdos, por medio de procedimientos adecuados, dichos pueblos deberán recibir, en todos los casos posibles, tierras cuya calidad y cuyo estatuto jurídico sean por lo menos iguales a los de las tierras que ocupaban anteriormente, y que les permitan subvenir a sus necesidades y garantizar su desarrollo futuro. Cuando los pueblos interesados prefieran recibir una indemnización en dinero o en especie, deberá concedérseles dicha indemnización con las garantías apropiadas.
5. Deberá indemnizarse plenamente a las personas trasladadas y reubicadas por cualquier pérdida o daño que hayan como consecuencia de su desplazamiento.

Artículo 17

1. Deberán respetarse las modalidades de transmisión de los derechos sobre las tierras entre los miembros de los pueblos interesados establecidas por dichos pueblos.
2. Deberá consultarse a los pueblos interesados siempre que se considere su capacidad de enajenar sus tierras o de transmitir de otra forma sus derechos sobre estas tierras fuera de su comunidad.

3. Deberá impedirse que personas extrañas a esos pueblos puedan aprovecharse de las costumbres de esos pueblos o de su desconocimiento de las leyes por parte de sus miembros para arrogarse la propiedad, la posesión o el uso de las tierras pertenecientes a ellos.

Artículo 18

La ley deberá prever sanciones apropiadas contra toda intrusión no autorizada en las tierras de los pueblos interesados o todo uso no autorizado de las mismas por personas ajenas a ellos, y los gobiernos deberán tomar medidas para impedir tales infracciones.

Artículo 19

Los programas agrarios nacionales deberán garantizar a los pueblos interesados condiciones equivalentes a las que disfruten otros sectores de la población, a los efectos de:

- a) la asignación de tierras adicionales a dichos pueblos cuando las tierras de que dispongan sean insuficientes para garantizarles los elementos de una existencia normal o para hacer frente a su posible crecimiento numérico;
- b) el otorgamiento de los medios necesarios para el desarrollo de las tierras que dichos pueblos ya poseen.

PARTE III. CONTRATACIÓN Y CONDICIONES DE EMPLEO

Artículo 20

1. Los gobiernos deberán adoptar, en el marco de su legislación nacional y en cooperación con los pueblos interesados, medidas especiales para garantizar a los trabajadores pertenecientes a esos pueblos una protección eficaz en materia de contratación y condiciones de empleo, en la medida en que no estén protegidos eficazmente por la legislación aplicable a los trabajadores en general.
2. Los gobiernos deberán hacer cuanto esté en su poder por evitar cualquier discriminación entre los trabajadores pertenecientes a los pueblos interesados y los demás trabajadores, especialmente en lo relativo a:
 - a) acceso al empleo, incluidos los empleos calificados y las medidas de promoción y de ascenso;
 - b) remuneración igual por trabajo de igual valor;

- c) asistencia médica y social, seguridad e higiene en el trabajo, todas las prestaciones de seguridad social y demás prestaciones derivadas del empleo, así como la vivienda;
 - d) derecho de asociación, derecho a dedicarse libremente a todas las actividades sindicales para fines lícitos y derechos a concluir convenios colectivos con empleadores o con organizaciones de empleadores.
3. Las medidas adoptadas deberán en particular garantizar que:
- a) Los trabajadores pertenecientes a los pueblos interesados, incluidos los trabajadores estacionales, eventuales y migrantes empleados en la agricultura o en otras actividades, así como los empleados por contratistas de mano de obra, gocen de la protección que confieren la legislación y la práctica nacionales a otros trabajadores de estas categorías en los mismos sectores, y sean plenamente informados de sus derechos con arreglo a la legislación laboral y de los recursos de que disponen;
 - b) los trabajadores pertenecientes a estos pueblos no estén sometidos a condiciones de trabajo peligrosas para su salud, en particular como consecuencia de su exposición a plaguicidas o a otras sustancias tóxicas;
 - c) los trabajadores pertenecientes a estos pueblos no estén sujetos a sistemas de contratación coercitivos, incluidas todas las formas de servidumbre por deudas;
 - d) los trabajadores pertenecientes a estos pueblos gocen de igualdad de oportunidades y de trato para hombres y mujeres en el empleo y de protección contra el hostigamiento sexual.
4. Deberá prestarse especial atención a la creación de servicios adecuados de inspección de trabajo en las regiones donde ejerzan actividades asalariadas trabajadores pertenecientes a los pueblos interesados, a fin de garantizar el cumplimiento de las disposiciones de esta parte del presente Convenio.

PARTE IV. FORMACIÓN PROFESIONAL, ARTESANÍA E INDUSTRIAS RURALES

Artículo 21

Los miembros de los pueblos interesados deberán poder disponer de medios de formación profesional por lo menos iguales a los de los demás ciudadanos.

Artículo 22

1. Deberán tomarse medidas para promover la participación voluntaria de miembros de los pueblos interesados en programas de formación profesional de aplicación general.
2. Cuando los programas de formación profesional de aplicación general existentes no respondan a las necesidades especiales de los pueblos interesados, los gobiernos deberán asegurar, con la participación de dichos pueblos, que se pongan a su disposición programas y medios especiales de formación.
3. Estos programas especiales de formación deberán basarse en el entorno económico, las condiciones sociales y culturales y las necesidades concretas de los pueblos interesados. Todo estudio a este respecto deberá realizarse en cooperación con esos pueblos, los cuales deberán ser consultados sobre la organización y el funcionamiento de tales programas. Cuando sea posible, esos pueblos deberán asumir progresivamente la responsabilidad de la organización y el funcionamiento de tales programas especiales de formación, si así lo deciden.

Artículo 23

1. La artesanía, las industrias rurales y comunitarias y las actividades tradicionales y relacionadas con la economía de subsistencia de los pueblos interesados, como la caza, la pesca, la caza con trampas y la recolección, deberán reconocerse como factores importantes del mantenimiento de su cultura y de su autosuficiencia y desarrollo económicos. Con la participación de esos pueblos, y siempre que haya lugar, los gobiernos deberán velar por que se fortalezcan y fomenten dichas actividades.
2. A petición de los pueblos interesados, deberá facilitárseles, cuando sea posible, una asistencia técnica y financiera apropiada que tenga en cuenta las técnicas tradicionales y las características culturales de esos pueblos y la importancia de un desarrollo sostenido y equitativo.

PARTE V. SEGURIDAD SOCIAL Y SALUD

Artículo 24

Los regímenes de seguridad social deberán extenderse progresivamente a los pueblos interesados y aplicárseles sin discriminación alguna.

Artículo 25

1. Los gobiernos deberán velar por que se pongan a disposición de los pueblos interesados servicios de salud adecuados o proporcionar a dichos

pueblos los medios que les permitan organizar y prestar tales servicios bajo su propia responsabilidad y control, a fin de que puedan gozar del máximo nivel posible de salud física y mental.

2. Los servicios de salud deberán organizarse, en la medida de lo posible, a nivel comunitario. Estos servicios deberán planearse y administrarse en cooperación con los pueblos interesados y tener en cuenta sus condiciones económicas, geográficas, sociales y culturales, así como sus métodos de prevención, prácticas curativas y medicamentos tradicionales.
3. El sistema de asistencia sanitaria deberá dar la preferencia a la formación y al empleo de personal sanitario de la comunidad local y centrarse en los cuidados primarios de salud, mantenimiento al mismo tiempo estrechos vínculos con los demás niveles de asistencia sanitaria.
4. La prestación de tales servicios de salud deberá coordinarse con las demás medidas sociales, económicas y culturales que se tomen en el país.

PARTE VI. EDUCACIÓN Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Artículo 26

Deberán adoptarse medidas para garantizar a los miembros de los pueblos interesados la posibilidad de adquirir una educación a todos los niveles, por lo menos en pie de igualdad con el resto de la comunidad nacional.

Artículo 27

1. Los programas y los servicios de educación destinados a los pueblos interesados deberán desarrollarse y aplicarse en cooperación con éstos a fin de responder a sus necesidades particulares, y deberán abarcar su historia, sus conocimientos y técnicas, sus sistemas de valores y todas sus demás aspiraciones sociales, económicas y culturales.
2. La autoridad competente deberá asegurar la formación de miembros de estos pueblos y su participación en la formulación y ejecución de programas de educación, con miras a transferir progresivamente a dichos pueblos la responsabilidad de la realización de esos programas, cuando haya lugar.
3. Además, los gobiernos deberán reconocer el derecho de esos pueblos a crear sus propias instituciones y medios de educación, siempre que tales instituciones satisfagan las normas mínimas establecidas por la autoridad competente en consulta con esos pueblos. Deberán facilitárseles recursos apropiados con tal fin.

Artículo 28

1. Siempre que sea viable, deberá enseñarse a los niños de los pueblos interesados a leer y a escribir en su propia lengua indígena o en la lengua que más comúnmente se hable en el grupo a que pertenezcan. Cuando ello no sea viable, las autoridades competentes deberán celebrar consultas con esos pueblos con miras a la adopción de medidas que permitan alcanzar este objetivo.
2. Deberán tomarse medidas adecuadas para asegurar que esos pueblos tengan la oportunidad de llegar a dominar la lengua nacional o una de las lenguas oficiales del país.
3. Deberán adoptarse disposiciones para preservar las lenguas indígenas de los pueblos interesados y promover el desarrollo y la práctica de las mismas.

Artículo 29

Un objetivo de la educación de los niños de los pueblos interesados deberá ser impartirles conocimientos generales y aptitudes que les ayuden a participar plenamente y en pie de igualdad en la vida de su propia comunidad y en la de la comunidad nacional.

Artículo 30

1. Los gobiernos deberán adoptar medidas acordes a las tradiciones y culturas de los pueblos interesados, a fin de darles a conocer sus derechos y obligaciones, especialmente en lo que atañe el trabajo, a las posibilidades económicas, a las cuestiones de educación y salud, a los servicios sociales y a los derechos dimanantes del presente Convenio.
2. A tal fin, deberá recurrirse, si fuere necesario, a traducciones escritas y a la utilización de los medios de comunicación de masas en las lenguas de dichos pueblos.

Artículo 31

Deberán adoptarse medidas de carácter educativo en todos los sectores de la comunidad nacional, y especialmente en los que estén en contacto más directo con los pueblos interesados, con objeto de eliminar los prejuicios que pudieran tener con respecto a esos pueblos. A tal fin, deberán hacerse esfuerzos por asegurar que los libros de historia y demás material didáctico ofrezcan una descripción equitativa, exacta e instructiva de las sociedades y culturas de los pueblos interesados.

PARTE VII. CONTACTOS Y COOPERACIÓN A TRAVÉS DE LAS FRONTERAS

Artículo 32

Los gobiernos deberán tomar medidas apropiadas, incluso por medio de acuerdos internacionales, para facilitar los contactos y la cooperación entre pueblos indígenas y tribales a través de las fronteras, incluidas las actividades en las esferas económica, social, cultural y del medio ambiente.

PARTE VIII. ADMINISTRACIÓN

Artículo 33

1. La autoridad gubernamental responsable de las cuestiones que abarca el presente Convenio deberá asegurarse de que existen instituciones u otros mecanismos apropiados para administrar los programas que afectan a los pueblos interesados, y de que tales instituciones o mecanismos disponen de los medios necesarios para el cabal desempeño de sus funciones.
2. Tales programas deberán incluir:
 - a) la planificación, coordinación, ejecución y evaluación, en cooperación con los pueblos interesados, de las medidas previstas en el presente Convenio;
 - b) la proposición de medidas legislativas y de otra índole a las autoridades competentes y el control de la aplicación de las medidas adoptadas en cooperación con los pueblos interesados.

PARTE IX. DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 34

La naturaleza y el alcance de las medidas que se adopten para dar efecto al presente Convenio deberán determinarse con flexibilidad, teniendo en cuenta las condiciones propias de cada país.

Artículo 35

La aplicación de las disposiciones del presente Convenio no deberá menoscabar los derechos y las ventajas garantizados a los pueblos interesados en virtud de otros convenios y recomendaciones, instrumentos internacionales, tratados, o leyes, laudos, costumbres o acuerdos nacionales.

PARTE X. DISPOSICIONES FINALES

Artículo 36

Este Convenio revisa el Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957.

Artículo 37

Las ratificaciones formales del presente Convenio serán comunicadas, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo.

Artículo 38

1. Este Convenio obligará únicamente a aquellos Miembros de la Organización Internacional del Trabajo cuyas ratificaciones haya registrado al Director General.
2. Entrará en vigor doce meses después de la fecha en que las ratificaciones de dos Miembros hayan sido registradas por el Director General.
3. Desde dicho momento, este Convenio entrará en vigor, para cada Miembro, doce meses después de la fecha en que haya sido registrada su ratificación.

Artículo 39

1. Todo Miembro que haya ratificado este Convenio podrá denunciarlo a la expiración de un período de diez años, a partir de la fecha en que se haya puesto inicialmente en vigor, mediante un acta comunicada, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo. La denuncia no surtirá efecto hasta un año después de la fecha en que se haya registrado.
2. Todo Miembro que haya ratificado este Convenio y que, en el plazo de un año después de la expiración del período de diez años mencionado en el párrafo precedente, no haga uso del derecho de denuncia previsto en este artículo quedará obligado durante un nuevo período de denuncia previsto en este artículo quedará obligado durante un nuevo período de diez años, y en lo sucesivo podrá denunciar este Convenio a la expiración de cada período de diez años, en las condiciones previstas en este artículo.

Artículo 40

1. El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo notificará a todos los Miembros de la Organización Internacional del Trabajo el re-

gistro de cuantas ratificaciones, declaraciones y denuncias le comuniquen los Miembros de la Organización.

2. Al notificar a los Miembros de la Organización el registro de la segunda ratificación que le haya sido comunicada, el Director General llamará la atención de los Miembros de la Organización sobre la fecha en que entrará en vigor el presente Convenio.

Artículo 41

El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo comunicará al Secretario General de las Naciones Unidas, a los efectos del registro y de conformidad con el artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas una información completa sobre todas las ratificaciones, declaraciones y actas de denuncia que haya registrado de acuerdo con los artículos precedentes.

Artículo 42

Cada vez que lo estime necesario, el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo presentará a la Conferencia una memoria sobre la aplicación del Convenio, y considerará la conveniencia de incluir en el orden del día de la Conferencia la cuestión de su revisión total o parcial.

Artículo 43

1. En caso de que la Conferencia adopte un nuevo convenio que implique una revisión total o parcial del presente, y a menos que el nuevo convenio contenga disposiciones en contrario:
 - a) la ratificación, por un Miembro, del nuevo convenio revisor implicará, ipso jure, la denuncia inmediata de este Convenio, no obstante las disposiciones contenidas en el artículo 39, siempre que el nuevo convenio revisor haya entrado en vigor;
 - b) a partir de la fecha en que entre en vigor el nuevo convenio revisor, el presente Convenio cesará de estar abierto a la ratificación por los Miembros.
2. Este Convenio continuará en vigor en todo caso, en su forma y contenido actuales, para los Miembros que lo hayan ratificado y no ratifiquen el convenio revisor.

Artículo 44

Las versiones inglesa y francesa del texto de este convenio son igualmente auténticas.

Anexo No. 5

Declaración Universal de los Derechos Humanos

El 10 de diciembre de 1948, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó y proclamó la Declaración Universal de Derechos Humanos, cuyo texto completo figura en las páginas siguientes. Tras este acto histórico, la Asamblea pidió a todos los Países Miembros que publicaran el texto de la Declaración y dispusieran que fuera "distribuido, expuesto, leído y comentado en las escuelas y otros establecimientos de enseñanza, sin distinción fundada en la condición política de los países o de los territorios".

PREÁMBULO

Considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana;

Considerando que el desconocimiento y el menosprecio de los derechos humanos han originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad, y que se ha proclamado, como la aspiración más elevada del hombre, el advenimiento de un mundo en que los seres humanos, liberados del temor y de la miseria, disfruten de la libertad de palabra y de la libertad de creencias;

Considerando esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de Derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión;

Considerando también esencial promover el desarrollo de relaciones amistosas entre las naciones;

Considerando que los pueblos de las Naciones Unidas han reafirmado en la Carta su fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres, y se han declarado resueltos a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad;

Considerando que los Estados Miembros se han comprometido a asegurar, en cooperación con la Organización de las Naciones Unidas, el respeto universal y efectivo a los derechos y libertades fundamentales del hombre, y

Considerando que una concepción común de estos derechos y libertades es de la mayor importancia para el pleno cumplimiento de dicho compromiso;

La Asamblea General proclama la presente Declaración Universal de Derechos Humanos como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados Miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción.

Artículo 1

Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.

Artículo 19

Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

Artículo 20

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas.
2. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación.

Artículo 21

1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.
2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.
3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

Artículo 28

Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos.

Artículo 29

1. Toda persona tiene deberes respecto a la comunidad, puesto que sólo en ella puede desarrollar libre y plenamente su personalidad.
2. En el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática.
3. Estos derechos y libertades no podrán, en ningún caso, ser ejercidos en oposición a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.

Artículo 30

Nada en esta Declaración podrá interpretarse en el sentido de que confiere derecho alguno al Estado, a un grupo o a una persona, para emprender y desarrollar actividades o realizar actos tendientes a la supresión de cualquiera de los derechos y libertades proclamados en esta Declaración.

Anexo No. 6

Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas

F. Derechos relativos a la tierra de los pueblos indígenas

1. Los derechos relativos a la tierra de los pueblos indígenas incluyen tanto la tenencia comunal o colectiva, como la individual, los derechos de propiedad, de posesión y otros derechos reales, así como el aprovechamiento de los recursos naturales en beneficio de las comunidades, sin perjuicio de su hábitat. Es necesario desarrollar medidas legislativas y administrativas para el reconocimiento, titulación, protección, reivindicación, restitución y compensación de estos derechos.
2. La desprotección de los derechos relativos a la tierra y recursos naturales de los pueblos indígenas, es parte de una problemática muy amplia que se debe, entre otras razones, a que los campesinos indígenas y no indígenas difícilmente han podido legalizar sus derechos mediante titulación y registro. Cuando excepcionalmente han podido legalizar sus derechos, no han tenido acceso a los mecanismos legales para defenderlos. Al no ser exclusiva de la población indígena aunque ésta ha sido

especialmente afectada, esta, problemática deberá abordarse al tratarse el tema "Aspectos socio-económicos y situación agraria", como parte de las consideraciones sobre reformas en la estructura de la tenencia, de la tierra.

3. Sin embargo, la situación de particular desprotección y despojo de las tierras comunales o colectivas indígenas merecen una atención especial en el marco del presente acuerdo. La Constitución de la República establece la obligación del Estado de dar protección especial a las tierras de cooperativas, comunales o colectivas; reconoce el derecho de las comunidades indígenas y otras a mantener el sistema de administración de las tierras que tengan y que históricamente les pertenecen; y contempla la obligación del Estado de proveer de tierras estatales a las comunidades indígenas que las necesiten para su desarrollo.
4. Reconociendo la importancia especial que para las comunidades indígenas tiene su relación con la tierra, y para fortalecer el ejercicio de sus derechos colectivos sobre la tierra y sus recursos naturales, el Gobierno se compromete a adoptar directamente, cuando es de su competencia, y a promover cuando es de la competencia del organismo legislativo o de las autoridades municipales, las medidas abajo mencionadas, entre otras, que se aplicarán en consulta y coordinación con las comunidades indígenas concernidas.

Regularización de la tenencia de la tierra de las comunidades indígenas

5. El Gobierno adoptará o promoverá medidas para regularizar la situación jurídica de la posesión comunal de tierras por las comunidades que carecen de títulos de propiedad, incluyendo la titulación de las tierras municipales o nacionales con clara tradición comunal. Para ello, en cada municipio se realizará un inventario de la situación de tenencia de la tierra.

Tenencia de la tierra y uso y administración de los recursos naturales

6. El Gobierno adoptará o promoverá las medidas siguientes:
 - a. Reconocer y garantizar el derecho de acceso a tierras y recursos que no estén exclusivamente ocupados por las comunidades, pero a las que éstas hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia (servidumbres, tales como paso, tala, acceso a manantiales, etc., y aprovechamiento de recursos naturales), así como para sus actividades espirituales;

- b. Reconocer y garantizar el derecho de las comunidades de participar en el uso, administración y conservación de los recursos naturales existentes en sus tierras;
- c. Obtener la opinión favorable de las comunidades indígenas previa la realización de cualquier proyecto de explotación de recursos naturales que pueda afectar la subsistencia y el modo de vida de las comunidades. Las comunidades afectadas deberán percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de estas actividades; y
- d. Adoptar, en cooperación con las comunidades, las medidas necesarias para proteger y preservar el medio ambiente.

Restitución de tierras comunales y compensación de derechos

- 7. Reconociendo la situación de particular vulnerabilidad de las comunidades indígenas, que han sido históricamente las víctimas de despojo de tierras, el Gobierno se compromete a instituir procedimientos para solucionar las reivindicaciones de tierras comunales formuladas por las comunidades, y para restituir o compensar dichas tierras. En particular, el Gobierno adoptará o promoverá las siguientes medidas:
 - a. suspender las titulaciones supletorias para propiedades sobre las cuales hay reclamos de derechos por las comunidades indígenas;
 - b. Suspender los plazos de prescripción para cualquier acción de despojo a las comunidades indígenas; y
 - c. Sin embargo, cuando los plazos de prescripción hayan vencido anteriormente, establecer procedimientos para compensar a las comunidades desposeídas con tierras que se adquieran para el efecto.

Adquisición de tierras para el desarrollo de las comunidades indígenas

- 8. El Gobierno tomará las medidas necesarias, sin afectar la pequeña propiedad campesina, para hacer efectivo el mandato constitucional de proveer de tierras estatales a las comunidades indígenas que las necesitan para su desarrollo.

Protección jurídica de los derechos de las comunidades indígenas

- 9. Para facilitar la defensa de los derechos arriba mencionados y proteger a las comunidades eficazmente, el Gobierno se compromete a adoptar o promover las siguientes medidas:

- a. El desarrollo de normas legales que reconozcan a las comunidades indígenas la administración de sus tierras de acuerdo con sus normas consuetudinarias;
 - b. Promover el aumento del número de juzgados para atender los asuntos de tierras y agilizar procedimientos para la resolución de dichos asuntos;
 - c. Instar a las facultades de ciencias jurídicas y sociales al fortalecimiento del componente de derecho agrario en las currícula de estudio, incluyendo el conocimiento de las normas consuetudinarias en la materia;
 - d. Crear servicios competentes de asesoría jurídica para los reclamos de tierras;
 - e. Proveer gratuitamente el servicio de intérpretes a las comunidades indígenas en asuntos legales;
 - f. Promover la más amplia divulgación dentro de las comunidades indígenas de los derechos agrarios y los recursos legales disponibles, y
 - g. Eliminar cualquier forma de discriminación de hecho o legal contra la mujer en cuanto a facilitar el acceso a la tierra, a la vivienda, a créditos y a participar en los proyectos de desarrollo.
10. El Gobierno se compromete a dar a la ejecución de los compromisos contenidos en este literal F, la prioridad que amerita la situación de inseguridad y urgencia que caracteriza la problemática de la tierra de las comunidades indígenas. Para ello, el Gobierno establecerá, en consulta con los pueblos indígenas, una comisión paritaria sobre derechos relativos a la tierra de los pueblos indígenas, para estudiar, diseñar y proponer los procedimientos y arreglos institucionales más adecuados. Dicha comisión será integrada por representantes del gobierno y de las organizaciones indígenas.

México D.F., 31 de marzo de 1995.

Anexo No. 7³

“Organizaciones de 17 países piden suspender actividad minera en Guatemala”

Unas 80 organizaciones de 17 países exigieron este martes al presidente de Guatemala, Álvaro Colom, que suspenda las actividades mineras en el país alegando que no se consultó a comunidades, especialmente indígenas, sobre los eventuales daños que ocasionarán.

"Lo que se busca con presentar estas cartas es suspender todo tipo de actividad minera en el país, como ya lo pidió la Organización Internacional del Trabajo", dijo a la AFP el dirigente guatemalteco Mario Nij, tras presentar el pliego con los documentos en Casa Presidencial, en el centro de la capital (...) Nuestro único delito es reservar lo que nuestros ancestros nos han dejado y que nosotros se lo queremos dejar a nuestros hijos, porque la minería destruye montañas, las fuentes de agua y contaminan todo", precisó Nij, un indígena que se opone a la construcción de una cementera en el poblado de San Juan Sacatepéquez (oeste)."

Nij recordó que la OIT pidió al gobierno del presidente Colom suspender las actividades mineras como lo han pedido decenas de comunidades en consultas populares y que tienen validez para el organismo internacional, al cual Guatemala adhiere.

"Jamás en toda la historia nos han preguntado algo, solo han expropiado nuestras tierras. En el país se han realizado 42 consultas donde más de 600.000 personas se han opuesto a la minería", enfatizó.

Datos del Ministerio de Energía y Minas indican que en Guatemala existen autorizadas un total de 416 licencias tanto para minas que realizarán la extracción de materiales de construcción, metálicos y no metálicos.

No obstante, los conflictos más significativos se encuentran en una mina oro de la firma Montana, subsidiaria de la canadiense GoldCorp, así como la construcción de la cementera en la periferia oeste de la capital guatemalteca.

Organizaciones sociales guatemaltecas y salvadoreñas advirtieron hace un mes sobre un posible conflicto por el inminente inicio de extracción de oro y plata por parte de la misma compañía canadiense en una zona fronteriza.

³ "Organizaciones de 17 países piden suspender actividad minera en Guatemala". AFP, martes 6 de abril de 2010.

La preocupación radica en que en la zona fronteriza se desarrolla el proyecto minero de la empresa Entre Mares, subsidiaria de la canadiense GoldCorp, la cual podría afectar el Lago de Güija donde nace el Río Lempa, la fuente de agua más importante de El Salvador, según los activistas.

GoldCorp también explora un yacimiento de plata considerado un activo "de clase mundial" en el este de Guatemala.

El asesor de la empresa Montana, Jorge Sandoval, aclaró que por el momento solo tiene el permiso de exploración, toda vez que desde el año pasado el gobierno de Colom suspendió el otorgamiento de licencias de explotación de yacimientos minerales.

Anexo No. 8

Capitalismo y recursos naturales⁴

En esta fase del capitalismo global, uno de los factores esenciales para el mantenimiento y el incremento de las dinámicas de acumulación y concentración del capital es el control y uso de los recursos naturales estratégicos. La apropiación legal o ilegal de mantos freáticos, ríos, lagunas, aguas subterráneas y lagos; de bosques, selvas y territorios de gran biodiversidad; de minas o lugares donde se obtienen recursos minerales para el uso de procesos industriales; o sitios con condiciones climáticas idóneas para el desarrollo de la agroindustria, se han convertido en la principal fuente de conflicto entre habitantes históricos de los territorios que los contienen, frente a grandes empresas y diversas instancias gubernamentales.

Aunque existen diversas corrientes de pensamiento que proclaman que la economía está terciarizada, que se ha volcado al sector de los servicios y que las principales formas de acumulación del capital se generan en procesos cada vez más intangibles y dependientes de las capacidades y del conocimiento de las personas. Sin negar lo anterior, la plataforma que sigue sosteniendo cualquier proceso económico es la base material, es decir, por más que se diga que la economía del conocimiento es la más importante, es insostenible sin la extracción, transformación y desecho de materiales. Precisamente la vertiente teórica llamada economía ecológica da cuenta de cómo la apropiación y uso de los recursos naturales sigue siendo la base

⁴ Rocha, Jorge. “Capitalismo y recursos naturales”, en *La Jornada Jalisco*, viernes 17 de abril de 2009 (disponible en <http://www.lajornadajalisco.com.mx/2009/04/17/index.php?section=opinion&article=00601pol>).

fundamental de todos los procesos económicos, es más, como nunca en la historia utilizamos los recursos que nos proporciona el planeta para mantener la “calidad de vida” que tanto exaltamos y buscamos como ideal de las sociedades contemporáneas.

El uso de los recursos naturales se concretiza al menos en cuatro formas: como materia prima central y base para la elaboración de los productos (por ejemplo maderas y productos agrícolas), como insumo para los procesos de producción (por ejemplo agua y recursos energéticos), como un escenario que otorga las condiciones para la producción (por ejemplo campos de cultivo para hortalizas o frutas) y como lugar de depósito de todos los desechos generados en el proceso de producción (por ejemplo ríos y mares), es decir, aunque el producto elaborado sea un teléfono celular, una computadora, un Ipod, un mueble de oficina, una casa, un auto, para todos ellos se necesitaron materiales para poder producirlos.

En un escenario social y ambiental donde los recursos naturales antes citados se han vuelto más escasos por su uso irracional o por la contaminación de la que han sido objeto, el control y apropiación de los territorios en el planeta que siguen siendo ricos en estos recursos, se ha convertido en una necesidad fundamental y estratégica para el desarrollo del sistema económico vigente, es decir, en esta supuesta economía terciarizada los recursos naturales son esenciales para mantener el funcionamiento del capitalismo global. Las grandes empresas transnacionales, frecuentemente en alianza con los gobiernos locales, buscan con vehemencia tener acceso y control sobre estos recursos. Las vías para hacerlo son muchas: desregular las formas de propiedad de la tierra, flexibilizar las condiciones para explotación de los distintos recursos, otorgar concesiones y licencias o fomentar la privatización de territorios o de servicios ligados al uso de éstos. Una de las tareas primordiales de organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial era precisamente impulsar reformas legales e implementación de políticas públicas acordes a las necesidades del capitalismo global. Este proceso, como ya se dijo antes, se ha convertido en el origen de un sin fin de conflictos sociales.

Jalisco no está exento de estos conflictos. Las noticias de los últimos días son una muestra de ello. La defensa encabezada por el Comité Salvabosque Tigre II para mantener el bosque del Nixticuil en el municipio de Zapopan, frente a los intereses de los desarrolladores inmobiliarios; la demanda de la agrupación Un Salto de Vida de que sea cumplido el pliego petitorio de nueve puntos que entregaron al gobierno de Jalisco para resolver el grave problema de contaminación en el río Santiago y que afecta la salud de los habitantes de El Salto y Juanacatlán; la resistencia que mantienen los habitantes de Temacapulín para impedir que su hogar sea inundado para cons-

truir la presa El Zapotillo, que surtirá de agua a la ciudad de León; el impedimento de los indígenas nahuas del ejido de Ayotitlán, en el municipio de Cuatitlán de Barragán, de que empresarios de Colima empezaran obras para la extracción de hierro, oro, plata y plomo en su territorio; las críticas de empresarios agrícolas locales del sur de Jalisco ante la implementación del megaproyecto de plantación de 4 mil hectáreas de berries en esa región del estado; la oposición del pueblo wixárika de la construcción de un tramo de la carretera Bolaños-Huejuquilla que atraviesa sus tierras, son algunos casos que ejemplifican estos procesos. En todos estos casos mencionados el común denominador es que hay recursos naturales en disputa que pretenden ser utilizados en alguno de los procesos económicos demandados por el capitalismo global y donde hay algún tipo de resistencia social.

En un contexto donde el capitalismo requiere reactivarse ante la profunda crisis en la que está inmerso, y donde los recursos naturales son cada vez más escasos, lo previsible para el futuro próximo es el incremento y agudización de estos conflictos. Habrá que estar atentos a estas dinámicas y procesos, ya que mientras sigamos permitiendo que este modelo de desarrollo sea hegemónico, los conflictos sociales estarán a la orden del día y la viabilidad de nuestras sociedades estará en entredicho.

Anexo No. 9

Casos concretos sobre el manejo de los recursos naturales

I. El problema del agua: ni una muerte más⁵

Nunca en la historia del país las crisis asociadas con el manejo de los recursos hídricos cobrarían tanta importancia como en nuestros días. Con el arribo del calentamiento global y sus efectos, el país se encuentra hoy más que nunca a merced de los fenómenos climáticos. Cuando se considera la íntima relación entre el clima y el manejo de los recursos hídricos no es difícil concluir que los efectos del calentamiento global podrían únicamente magnificar las ya severas crisis causadas por la carencia crónica de agua potable, la contaminación de ríos y lagos, inundaciones, deslaves, daños recurrentes a la infraestructura pública y propiedad privada, y las numerosas pérdidas humanas en cada instancia. La magnitud del problema que

⁵ Barrios, Abraham. “El problema del agua: ni una muerte más”, en *Primera palabra*, 10 de noviembre de 2009 (disponible en <http://primerpalabra.com/?p=146>).

afrontamos requiere soluciones tan radicales como creativas que puedan ser ejecutadas en un tiempo relativamente corto. Con lo anterior presente, sirva este artículo para presentar una estrategia técnica legal que pretende no solamente ser un punto de referencia para la política estatal de manejo de los recursos hídricos sino las bases para la legislación ambiental necesaria para enfrentar el reto que representa el manejo integrado de los recursos naturales en el contexto del calentamiento global.

Clima, agua, cuencas y recursos naturales

Antes de discutir lo que debe y no debe hacerse en el manejo de los recursos hídricos primero deben desvanecerse los mitos que sobre el agua se han creado y cuya prevalencia ha sido alimentada por la atávica resignación chapina ante todo. El mito más importante de desvirtuar es la creencia que no tenemos agua. Guatemala es un país riquísimo en agua, no siempre limpia pero abundante; lo que nos hace falta son otras cosas, principalmente legislación idónea y educación sobre el tema. Desafortunadamente, la carencia de legislación ambiental combinada con niveles alarmantes de ignorancia ha resultado en tragedias de todo tipo que suelen ser explicadas con un “no hay agua”, “no hay dinero”, “son desastres naturales” y hasta “es castigo de Dios”. Estos niveles de ignorancia ya no se justifican en el Siglo XXI; los técnicos le debemos a nuestro pueblo por lo menos explicaciones lógicas.

Debe entenderse también que todas y cada una de las crisis relacionadas con el manejo inadecuado de los recursos hídricos podrían ser parcial o totalmente solucionadas con herramientas técnicas rutinariamente utilizadas en otras jurisdicciones. Lamentablemente, una solución eminentemente técnica (e.g. una política efectiva de manejo de los recursos hídricos) puede únicamente hacerse posible por medios políticos. De nuevo, los técnicos no podemos evadir la responsabilidad de dar los primeros pasos para crear conciencia de la gravedad del problema.

Es esencial también entender la íntima relación entre el clima y los recursos hídricos, entre el agua y la cuenca, y entre la cuenca y cada uno de los recursos naturales. A pesar del énfasis que se le ha dado a la problemática específica del agua, nos compete a los técnicos ilustrar la conexión entre los recursos hídricos, la cuenca y otros recursos naturales y de la necesidad de su manejo integrado.

Habiendo explicado los motivos para escribir este artículo, y aprovechando la coyuntura histórica de nuestros días que incluye nunca antes vistos niveles de conciencia e interés por los problemas ambientales, le describo a continuación una utopía colectiva mínima, una propuesta para

el manejo integrado de nuestros recursos naturales, un sueño que nada más empieza con el agua... .

Agua: prioridad entre prioridades

Uno de los pocos temas sobre los que nuestros políticos han logrado alcanzar consenso es la necesidad de establecer un marco técnico y jurídico para el manejo de los recursos hídricos. A pesar de la limitada comprensión de los elementos técnicos del problema, políticos de todas las corrientes están conscientes de la urgencia de hacer algo. Lo que aún no ha sido definido es precisamente lo que este artículo pretende alcanzar: qué hacer exactamente.

Contrario a lo que se podría pensar, la inexistencia de un andamiaje legal adecuado no es la causa principal de los problemas asociados con el manejo de los recursos hídricos, sino nada más un efecto que es en sí mismo causa de problemas secundarios. La causa principal -en realidad- son las limitaciones del recurso humano, el no tener suficientes técnicos con la preparación necesaria para diseñar, impulsar, implementar y hacer que se cumpla la legislación ambiental. Aún cuando se pudieran importar las leyes más progresistas de otra jurisdicción, éstas no se podrían utilizar sin expertos locales que entiendan la naturaleza y magnitud de los problemas locales. De ahí que debe considerarse esencial el que proyectos de legislación ambiental de cualquier tipo vayan acompañados de planes para capacitar el recurso humano que sea necesario para ejecutarlos. Además de expertos en recursos hídricos necesitamos ecólogos, biólogos, meteorólogos, antropólogos, arqueólogos, zoólogos, etc. con la experiencia suficiente y en las cantidades suficientes para administrar al mismo tiempo todos nuestros recursos naturales, utilizando las mejores prácticas de manejo y tecnología del siglo XXI.

Legislación que se impulsa para regular el agua

Dada la importancia del tema, la mayoría de actores políticos, activistas sociales y grupos sectoriales han participado de manera directa o indirecta en la elaboración de propuestas para una “ley de aguas”. De todas estas sobresale la iniciativa de ley No. 3702, un ambicioso proyecto que pretende solucionar jurídicamente muchos de los problemas asociados con el mal manejo de los recursos hídricos. La propuesta se enfoca en los aspectos legales rutinarios del manejo de los recursos hídricos como la concesión de permisos y licencias; también contempla la creación de los organismos técnicos responsables de ejecutar la ley: las Autoridades de Cuenca. La iniciativa de ley recibió dictamen favorable recién el 28 de noviembre del 2007.

Por su espíritu y amplia temática la iniciativa de ley 3702 debe considerarse un gran paso en la dirección correcta. Compuesta de 19 capítulos, la propuesta aborda la mayoría de problemas con los que el guatemalteco promedio se encuentra día a día. Sin embargo, la propuesta adolece de dos deficiencias fundamentales: el orden revertido de dos conceptos básicos y la vulnerabilidad de las Autoridades de Cuenca a la politización.

La iniciativa 3702 correctamente identifica la necesidad de administrar técnicamente las cuencas hidrográficas, pero les otorga a éstas un papel conceptual secundario supeditado al manejo del agua. En realidad, el manejo de los recursos hídricos debería ser uno de varios elementos secundarios supeditados al manejo integrado de cuencas. Desde un punto de vista de jerarquía conceptual, debería crearse primero una “Ley de Cuencas Hidrográficas” y después una “Ley de Aguas”.

El otro punto débil de la iniciativa 3702 es que deja la responsabilidad del manejo de las Autoridades de Cuenca completamente en manos de los políticos. Como se explicó anteriormente, el manejo de los recursos hídricos debe ser un componente del manejo integrado de las cuencas y llevarlo a cabo corresponde a personal eminentemente técnico. La experiencia ha demostrado que la interferencia política no es deseable en proyectos de conservación ambiental, mucho menos en un país con una historia tan larga de corrupción como el nuestro. El permitir que los recursos naturales sean administrados por políticos abre las puertas para que gente con conflictos de intereses o sin las calificaciones adecuadas llegue a tomar decisiones que pongan en peligro la sostenibilidad de nuestros recursos.

La cuenca como unidad geográfica ideal

Para poder entender porqué el manejo los recursos hídricos debe considerarse nada más uno de los muchos elementos del manejo integrado de cuencas, es necesario entender primero el concepto de cuenca. Una cuenca es la unidad geográfica por excelencia, una masa de tierra que ha compartido por siglos el agua y el suelo y cuyas fronteras nunca son motivo de disputa. Cada pulgada de territorio en el planeta pertenece a una cuenca claramente definida. El elemento esencial de una cuenca es el río o lago que le da nombre, el que con ayuda de la ley de la gravedad conecta las partes más altas con las bajas. Es importante señalar que el río o lago no transporta o almacena nada más agua, contiene también minerales, semillas y nutrientes. Al haber estado conectados por tanto tiempo por medio del agua, los suelos y subsuelos dentro de la cuenca inevitablemente presentan elementos en común que resultan en la existencia de especies vegetales y animales específicamente adaptadas a vivir en esas condiciones ambientales particulares. De esta cuenta, cada gota de lluvia, cada molécula mineral,

cada animal y cada planta tienen una conexión única con la cuenca en la que existen. Los humanos no somos la excepción, prácticamente todas y cada una de nuestras actividades tiene un impacto directo o indirecto en la cuenca en la que vivimos. No debe sorprendernos entonces que los expertos en materias ambientales de todo tipo consideren la cuenca como la unidad geográfica ideal para el manejo de los recursos naturales.

Ley de cuencas y autoridades de cuenca

Conociendo la importancia de manejar los recursos hídricos a nivel de cuenca por entidades autónomas eminentemente técnicas, y estando conscientes de la relación de todos los recursos naturales a su respectiva cuenca, la pregunta obvia sería ¿Porqué no entonces enfocar los esfuerzos a la elaboración de una ley de cuencas hidrográficas que no solo le de cabida a la “ley de aguas” sino que también contemple el manejo de los recursos minerales, forestales, de biodiversidad y de herencia cultural por una sola entidad colegiada dentro de cada cuenca?

El Artículo 97 de la Constitución de la República faculta e instruye al Ejecutivo para la creación de entidades autónomas —como las aquí propuestas— encargadas de velar por la protección y manejo de los recursos naturales: “El Estado, las Municipalidades y los habitantes del territorio nacional están obligados a propiciar el desarrollo social, económico y tecnológico que prevenga la contaminación del ambiente y mantenga el equilibrio ecológico. Se dictarán todas las normas necesarias para garantizar que la utilización y el aprovechamiento de la fauna, de la flora, de la tierra y del agua se realicen racionalmente, evitando su depredación”.

El ente autónomo ideal —La Autoridad de Cuenca— sería el cuerpo colegiado responsable de administrar todos los recursos naturales dentro de la o las cuencas hidrográficas que se le asignen, y de evaluar la viabilidad de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) asociados con la ejecución de proyectos privados y públicos dentro de la cuenca. Dada la claridad del Artículo 97, no se anticipa la necesidad de reformar La Constitución de La República para la creación de las Autoridades de Cuenca y la elaboración de la ley correspondiente. Cada Autoridad de Cuenca (ADC) estaría formada por ocho Direcciones Técnicas correspondientes a cada una de las áreas de protección de la Autoridad: Fauna, Flora, Recursos Minerales, Recursos Hídricos, Recursos Forestales, Áreas Protegidas, Calidad de Aire, Herencia Cultural y una novena específicamente dedicada a la Educación e Investigación de alto nivel. Los directores de cada una de las áreas de protección integrarían el Consejo de Cuenca, cuerpo colegiado supremo que delegaría todas las funciones administrativas de la Autoridad al Rector de Cuenca,

quien habría de ser electo por el pleno del Consejo. Tanto el perfil de los directores como del rector será definido por un reglamento que tome en consideración la preparación académica y colegiación, la no militancia política activa, los conflictos de intereses y la experiencia del candidato.

La Rectoría de Cuenca estaría a su vez integrada por un número idóneo de unidades administrativas cuya función sería hacer posible el funcionamiento de la Autoridad. Ejemplos de unidades administrativas serían: Catastro e Informática, Personal, Finanzas, Relaciones Públicas, Permisos y Licencias, y Parques y Recreación.

La Rectoría de Cuenca también sería responsable de administrar dos elementos esenciales de la Autoridad de Cuenca: la Guardia Forestal y la Procuraduría Ambiental. La Guardia Forestal sería una fuerza policial eminentemente profesional cuya misión sería la protección de los recursos naturales, el monitoreo de permisos y licencias, y el cumplimiento de la legislación ambiental. El perfil del guardia forestal incluiría un nivel académico mínimo de título universitario a nivel técnico; la preparación y equipamiento de la Guardia Forestal se llevaría a cabo de acuerdo a los más elevados estándares mundiales. La Procuraduría Ambiental estaría integrada por un equipo de abogados responsables de representar legalmente a la Autoridad de Cuenca y de perseguir penalmente a los infractores de las leyes ambientales. El organigrama de la Autoridad de Cuenca se ilustra en el diagrama de abajo:

De acuerdo al INSIVUMEH, Guatemala cuenta con más de 30 cuencas hidrográficas en su territorio. Sin embargo, dada la interconexión, extensión geográfica y proximidad de las mismas, diez autoridades serían suficientes para administrar todas las cuencas del país:

Autoridades de cuenca

- Nombre Vertiente Cuerpos de Agua
Motagua Océano Atlántico Ríos Motagua y Grande de Zacapa
- Izabal Océano Atlántico Lago de Izabal y Ríos Dulce, Cahabón, Sarstún, Polochic, Moho y Temans
- Sarstún Océano Atlántico Ríos Sarstún, Hondo y Mopán
- Usumacinta Golfo de México Ríos Usumacinta, Pasión y San Pedro
- Chixoy Golfo de México Ríos Chixoy, Salinas, Ixcán y Xaclbal
- Nentón Golfo de México Ríos Nentón, Cuilco, Selegua y Pojom

Suchiate Océano Pacífico Ríos Suchiate, Naranjo, Coatán, Ocosito, Samalá y Sis-Ican

Atitlán Océano Pacífico Lago de Atitlán y Ríos Madre Vieja, Nahualate y Coyolate

Amatitlán Océano Pacífico Lago de Amatitlán y Ríos Maria Linda, Achiguate, Acome y Paso Hondo

Lempa Océano Pacífico Ríos Lempa, Paz, Olopa y Los Esclavos

Legal y financieramente, las nuevas entidades serían dependencias del Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales y estarían absorbiendo la mayoría de sus atribuciones. También se harían cargo de funciones que actualmente son responsabilidad de dependencias de otros ministerios. En su período de constitución, las ADC harían provecho de las bases de datos y la excelente labor que algunas de estas entidades han hecho en su correspondiente área de trabajo. Para evitar redundancia, tanto las dependencias afines como el INSIVUMEH y el INAB como los profesionales que laboran en ellas podrían integrarse en su totalidad al nuevo esquema.

Ideas finales

El impacto de la Ley de Cuencas Hidrográficas iría mucho más allá de la protección al ambiente. Sería, para empezar, un dinamizador de empleo bien remunerado en áreas rurales. Se estima que como mínimo, cada ADC estaría empleando 250 personas, dos tercios de ellas técnicos y profesionales universitarios. Otro beneficio directo de las ADC sería el mejoramiento del nivel educativo de las profesiones afines por medio de programas permanentes de capacitación para empleados, estudiantes y consultores que serían posibles por medio de la Dirección de Educación e Investigación de cada ADC. Las ADC también buscarían acuerdos de cooperación con las universidades del mundo para conducir investigación científica de clase mundial.

Si el lector ha llegado hasta aquí, sinceramente espero que este artículo haya logrado convencerlo de ponerse de nuestro lado. Y digo nuestro porque somos muchos los que estamos convencidos que la Ley de Cuencas Hidrológicas es una necesidad urgente. Sepa usted que también está de nuestro lado, el clamor popular, el consenso de muchos líderes, y el Artículo 97 de La Constitución. Todo lo que hace falta es que Ud. amable lector, no solamente crea que la Ley de Cuencas Hidrológicas es necesaria sino también posible. La crisis que el Calentamiento global nos ha impuesto desnuda nuestra vulnerabilidad como nación. Sin embargo, el hecho de que no tengamos legislación ambiental adecuada debe verse como una excelente

oportunidad para dar un salto hacia el futuro y sentar las bases para una legislación ambiental de clase mundial.

2. Presente y futuro de la minería en Guatemala⁶

La minería de metales a cielo abierto es una explotación no sustentable que beneficia exclusivamente a las compañías transnacionales que la ejecutan. Los gobiernos de los países del Tercer Mundo, como Guatemala, se pliegan a ellas y, a través de mecanismos irregulares, les otorgan todos los beneficios, dañando a la población y violando sus propias leyes.

Explotación minera: una herida en la tierra y en la sociedad

Uno de los temas abordados en las reuniones en abril de 2006 del Banco Mundial ha sido la minería de metales. La minería en Latinoamérica, y en el Tercer Mundo en general, cobró un nuevo auge en la década de los 90, por la disminución de la producción en Canadá y EEUU, el alza de precios del oro y otros metales, la búsqueda de alternativas de minería de bajo costo, la existencia de leyes que favorecían a las compañías transnacionales, la debilidad en la protección ambiental y laboral, y la desinformación y limitada organización de la población que sería directamente afectada. Además de estas razones, en Guatemala la población que vive en áreas rurales es maya, población discriminada, que padece la ideología racista del Estado y la desprotección por parte de las leyes.

En 1997 durante el gobierno de Álvaro Arzú, se aprobó la nueva Ley de Minería, vigente actualmente, que limita los beneficios para el país y favorece a las compañías. Es indispensable señalar que esta ley es inconstitucional porque viola artículos de la Constitución Política de la República de Guatemala y del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado por Guatemala en 1996.

La explotación minera no responde a nuestros intereses como país, sino a los de los países desarrollados que necesitan los metales para su industria y sus mercados, y tienen limitaciones para conseguirlos en su propio territorio. Limitaciones porque el costo de la mano de obra en sus países es muy alto, las organizaciones ecologistas son fuertes y la legislación, severa. Por su parte, en Guatemala el 99 por ciento de las regalías pertenece a la

⁶ Hurtado, Leonor. “Presente y futuro de la minería en Guatemala”, en *Eco Portal, el directorio ecológico y natural*, 12 de julio de 2006 (disponible en <http://www.ecoport.net/content/view/full/61268>).

compañía extractora. Otra ventaja es que las compañías explotadoras hacen el Estudio de Impacto Ambiental a su conveniencia, presentando una imagen falsa del daño que provocan, y declaran sus ganancias sin supervisión alguna.

La minería, explotación no sustentable

La minería de metales a cielo abierto es una actividad industrial de alto impacto ambiental, social y cultural. Para obtener los minerales es indispensable deforestar y remover la capa superficial de la tierra, que da vida a la flora y la fauna. A través de esta destrucción se llega a extensos yacimientos de minerales contenidos en rocas, las cuales hay que pulverizar, aplicarles cianuro, agua y zinc para precipitar el oro y la plata. Lo anterior requiere de equipos que las compañías importan sin pagar impuestos. La explotación minera modifica severamente la morfología del terreno, apila grandes cantidades de material estéril, contamina la capa freática, destruye bosques, áreas cultivadas, viviendas, etc. Puede alterar el curso de los ríos, destruir la pesca y crear lagunas o pantanos con aguas tóxicas. El aire lo contaminan el polvo, los combustibles tóxicos y vapores de gases de cianuro, mercurio o dióxido de azufre. El ruido producido por las explosiones, trituración, generación de energía y transporte es otro proceso de contaminación. En la explotación se utilizan enormes cantidades de agua, el equivalente al consumo de agua de 30.000 familias. Agua que no tienen costo económico para las compañías, aunque provoca el desecamiento de la zona circundante.

Sobre el Banco Mundial

El Banco Mundial (BM) se presenta como una de las principales fuentes de asistencia para el desarrollo del mundo. Según dice, su meta principal es ayudar a las personas y países más pobres. Utiliza sus recursos financieros, su personal y su amplia base de conocimientos para ayudar a los países en desarrollo en el camino hacia un crecimiento estable, sostenible y equitativo.

Las decisiones en el BM se toman por votación y tiene más votos quien tiene más capital: Estados Unidos. O sea, sus intereses son los que generalmente determinan las decisiones. Las políticas del BM no contemplan los derechos humanos y el BM continúa afirmando que su convenio constitutivo le impide abordar este tema. En más de un tercio de sus proyectos, que producen impactos sobre pueblos indígenas, no han aplicado la política de salvaguarda, que implica el respaldo de la población al proyecto y la inversión.

Actualmente, el capitalismo está en crisis por la sobre liquidez de capital y la presión por conceder préstamos e invertir. El exceso de liquidez ha

provocado que el valor del papel moneda-dinero baje, mientras que el del oro ha subido. Como el BM responde a los intereses de los gobiernos-financieros es presionado para abrir oportunidades de financiamiento para ese sector. Por ello, la inversión en la explotación de oro es muy importante, ya que cumple una doble función: invertir en una utilidad de valor ascendente y abrir un canal de inversión para aliviar el exceso de liquidez.

Esta inversión no sólo beneficia al BM, sino también a Glamis Gold Co (compañía canadiense minera que opera en Guatemala) porque brinda su respaldo político a la inversión. Glamis Gold Co. no necesita el préstamo, pero lo busca para tener un respaldo político internacional, para presentar una imagen de desarrollo sostenible. Con esta inversión el BM ignora su compromiso con el desarrollo sustentable y se expresa como aliado de las compañías transnacionales. Debería adoptar un enfoque de desarrollo basado en los derechos de los pueblos indígenas a la propiedad y el control de sus tierras, territorios y recursos naturales, proscribir la reubicación forzada de los pueblos indígenas y sostener el principio de que los proyectos de desarrollo sólo deben implementarse en las áreas de propiedad o uso de estos pueblos con sujeción a su consentimiento informado previo y otorgado libremente.

La voz de la población afectada

En el proyecto minero Marlin de Glamis Gold Co., que se ejecuta en el departamento de San Marcos, afectando los municipios de San Miguel Ixtahuacán y Sipacapa, el BM ha concedido un préstamo de 45 millones de dólares argumentando que es un aporte al “desarrollo nacional”. Si fuera verdad, se habría analizado el potencial del oro para servir como fuente de recursos para financiar un plan regional de desarrollo sostenible culturalmente y ambientalmente apropiado. Se hubiera hecho un balance de costos y beneficios sociales, ambientales y económicos, para decidir dónde y hasta dónde explotar el recurso, y se hubiera desarrollado un plan para invertir las ganancias amplia y coordinadamente.

Si la minería respondiera a las necesidades de la población del área, promovería otro modelo de desarrollo. La inversión actual sólo consolida el modelo económico existente: explotador, opresor, discriminador, insustentable e inequitativo.

El movimiento social que se opone a la minería, rechaza la naturaleza impositiva de las inversiones, ya que no se consultó a las poblaciones de la zona tal y como lo establece la legislación internacional, en el Convenio 169 que indica que los gobiernos deben “consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus ins-

tituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.”

Guatemala no cuenta con mecanismos para aplicar el Convenio 169 y la Ley de Minería no sólo obvia esta normativa internacional, sino que tampoco tiene coherencia con otras leyes relacionadas con el poder local, como el Código Municipal y la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

En Sololá, por ejemplo, los Consejos de Desarrollo Comunitario manifestaron su oposición a los proyectos mineros. En 2005, en Sipacapa se realizó una consulta en la que participaron 2.486 personas de las cuales el 98 por ciento expresaron su rechazo a la minería de metales en su territorio. También se han realizado consultas en los municipios de Santa Eulalia, Totonicapán, Comitancillo, Santa María Chiquimula, Santa María Visitación, ignoradas por el presidente Berger, el Congreso de la República y la Corte de Constitucionalidad.

Mayas y resistencia

Principales de San Juan Sacatepéquez expresan: “La resistencia nosotros la entendemos como mantener nuestra forma de ser y de vivir con ideas, con propuestas, con diálogo y dignidad. Es respetar a la Madre Tierra y que su fuerza nos diga qué hacer. Esa es nuestra resistencia, es escuchar y hacer como nos enseñaron nuestras abuelas y abuelos de muy lejos, de todos los tiempos. Nunca nosotros podemos enfrentarnos con armas, por que el arma lo que lleva es a acabar, a matar, a convertir a la persona en un ser más débil y despreciable. Los pueblos indígenas de origen natural resistimos calladamente, sin mostrar enojo, sabiendo que estamos en lo digno y justo. Estos valores nos han permitido sobrevivir y resistir durante siglos, y también nos permiten saber que tenemos capacidad y conocimiento para defendernos y aportar”.

En cada comunidad maya, los Principales preservan y orientan de acuerdo con estos valores, porque tienen relación directa con la libertad y la dignidad de las personas. Resistencia y territorialidad son dos conceptos, actitudes y prácticas tradicionales de la población maya. La resistencia permite de manera pacífica y activa enfrentar la agresión, promueve la unidad y la acción de la comunidad con un objetivo de bien común, estimula la organización y movilización sustentadas con los valores propios y la identidad cultural.

Un Principal en Sipacapa, sobre la minería, explicó: “El oro es más útil y valioso aquí donde está en nuestras montañas. El oro es como los brazos

de la montaña, la sostiene, le da forma, le da su energía y su equilibrio para que haya vida. Si se saca de aquí, destruyen la montaña y aunque después junten la tierra, no será lo mismo. Además el oro se lo llevarán de Guatemala. Por eso el oro es más valioso aquí”. Posteriormente tuve oportunidad de platicar con un geólogo y le comenté la imagen que me dio el Principal de Sipacapa. El geólogo me dijo: “Tiene mucha razón. El oro es parte de la estructura de la montaña y la estructura es indispensable para que la vida se dé. Decir que no es así sería como juntar todos los escombros de las Torres Gemelas de Nueva York y decir, nada material se perdió, aquí está todo lo que formaba las Torres, aquí están las Torres. Obviamente sabemos que eso es un absurdo, porque se destruyó la estructura de las Torres y sin ella, las Torres nada son. Lo mismo sucede con las montañas y con la vida”.

Rechazo internacional

Ante la contaminación que conlleva la utilización de cianuro, (procedimiento a utilizar en el proyecto Marlin) internacionalmente ha habido acuerdos y prohibiciones de esta actividad. Algunos ejemplos son:

En 2005, cinco años después de la firma de la Declaración de Berlín contra la minería que utiliza cianuro, 22 organizaciones de la sociedad civil internacional llaman nuevamente a los gobiernos y a las compañías mineras para que respeten los derechos humanos y suspendan su violación con las irresponsables prácticas mineras y la destrucción del ambiente.

Costa Rica anuló la concesión a Industrias Infinito, S.A., subsidiaria de la canadiense Vanessa Ventures, que pretendía extraer 656.000 onzas de oro en 10 años.

En Argentina, durante el referendo de marzo 2003, el 81 por ciento de los votantes del pueblo de Esquel, se opusieron a la MCA de la Meridian Gold, compañía canadiense.

En noviembre de 1998 la población del Estado de Montana de Estados Unidos rechazó la MCA y a partir de 1999 quedó prohibida.

A nivel internacional existen leyes y manifestaciones que promueven el respeto de los derechos de los pueblos y prohíben las prácticas mineras que atentan contra la población y contra sus territorios. A los pueblos afectados por la minería de metales nos corresponde organizarnos, resistir a nivel nacional y defender nuestra territorialidad. Así mismo, debemos coordinarnos y movilizarnos internacionalmente para impedir que quienes dominan el capital continúen aniquilando a nuestra Madre Tierra y amenazando la vida de quienes no han nacido y tienen el derecho de vivir dignamente.

3. Contrato petrolero viola ley y tratados⁷

Ramón Cadenas, de la Comisión Internacional de Juristas, presentó una acción ante el Tratado de Libre Comercio con EE.UU. en contra de la prórroga del contrato petrolero 2-85 en el Parque Nacional Laguna del Tigre, por considerar que el Estado de Guatemala menoscaba la legislación ambiental.

El jurista expone sus puntos de vista y las razones que lo llevaron a plantear esa acción.

¿Sobre qué trata la acción y ante quién se presentó?

No es una demanda ni un proceso judicial, es una comunicación que se presentó en la Secretaría de Asuntos Ambientales del TLC (Tratado de Libre Comercio entre EE.UU., Centroamérica y República Dominicana) fundamentada en que, si se llega a aprobar la prórroga del contrato petrolero 2-85 —con Perenco—, que prolonga la explotación petrolera en Laguna del Tigre, Petén, se estaría violando la Ley de Áreas Protegidas.

El capítulo 17 del TLC establece que todos los Estados firmantes no pueden menoscabar las leyes ambientales, porque eso se consideraría como competencia desleal.

¿Por qué sería competencia desleal?

Porque si un país permite concesiones en un área protegida tiene ventaja sobre otro que restringe sus actividades al prohibir industria en sus áreas protegidas.

Además, vemos que el Ministerio de Energía no solo está prorrogando el contrato, sino que además amplía la zona de explotación, lo cual es una clara violación a la Ley de Áreas Protegidas.

¿Hay otros fundamentos para pedir que no se otorgue la prórroga del contrato?

Si el presidente Álvaro Colón aprueba el contrato se estaría violando el Convenio Ramsar, sobre la protección de humedales, el cual en 1998 emitió un informe en el que recomendó no prorrogar ese contrato.

⁷ Ramírez Alberto E. “Contrato petrolero viola ley y tratados”, en Prensa Libre, 13 de marzo de 2010 (disponible en http://www.prensalibre.com/noticias/Contrato-petrolero-viola-ley-tratados_o_224377585.html).

Además, el Vigésimo Congreso Jurídico del 2008 consideró lesivo para el país prorrogar ese contrato petrolero.

¿Hay inconstitucionalidad?

Sí, pero eso se debe plantear en la Corte de Constitucionalidad, y es que la Ley del Fondo para el Desarrollo Económico de la Nación (Fonpetrol), en su último artículo deroga todas las disposiciones legales que se opongan a esa normativa. Eso significa que está violando el régimen de protección de áreas protegidas.

¿Qué trámite sigue después de entregar la comunicación?

Se remite a los Estados firmantes, los cuales tienen 15 días para pronunciarse; luego se abre un expediente de hechos, con el objeto de hacer una investigación.

Se recaba información con expertos y se documenta en cada país; luego se emite una resolución, que no es sentencia, sino conclusiones y recomendaciones para el Estado de Guatemala.

¿Cuánto dura ese proceso?

Desde de que se conoce la comunicación, se abre expediente y se emiten recomendaciones; el proceso tardará de tres a cuatro meses.

El jueves último, el Ministerio de Ambiente fue notificado.

Si ese órgano no sentencia, ¿en que afecta a Guatemala la resolución?

El hecho es que si bien no se imponen sanciones al Estado de Guatemala, sí se establece un precedente contra el país y se da a conocer que hubo una violación al TLC.

¿Qué pasa si el mandatario aprueba el contrato mientras se desarrolla el proceso?

Esos tratados se basan en el principio de buena fe, y todos los Estados y gobernantes están obligados a respetarlos.

Si el presidente Álvaro Colom aprueba el contrato, violaría ese principio, y entonces, a futuro, sí podría haber sanciones de hasta US\$15 millones para el país.

