

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

División de Recursos Naturales y Medio Ambiente

Grupo de Desarrollo Municipal RE2/EN2

GUATEMALA

NOTA SECTORIAL

SOBRE DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO MUNICIPAL

Esta Nota Sectorial fue elaborada por Gonzalo Espitia Aviléz, Consultor y Carlos Pineda Mannheim (RE2/EN2-MDG).

Abril de 2007

RESUMEN EJECUTIVO

1. Dentro del contexto centroamericano las limitaciones constitucionales y normativas que se presentan en los países de la región limitan el margen de maniobra fiscal de las municipalidades y las supeditan a controles superiores, que en algunos de los casos llegan a implicar la aprobación de los planes de arbitrios por parte de las Asambleas Legislativas de los países. De la misma manera, otra limitante importante son las numerosas leyes que tratan impuestos locales forma independiente o los códigos tributarios existentes que contemplan impuestos, bases gravables, tarifas y otros aspectos relacionados que ameritan una reformulación y modernización.

La pretensión de dotar a las municipalidades de herramientas técnicas, jurídicas y políticas que les permitan asumir de una manera efectiva su papel como entidades prestadoras de servicios públicos y cumplir funciones de promoción del desarrollo económico local, dentro de un esquema regulado de relaciones intergubernamentales y recaudatorias, se ve parcialmente cumplida, ya que, en los últimos diez años, los procesos de reforma del Estado en los países han carecido de la integralidad necesaria que permita comprometer de manera conjunta a los niveles administrativos (nacional y local). Las normas expedidas responden a situaciones de coyuntura y posiblemente a un interés específico de voluntad política y no a una visión integral de largo plazo dentro de un marco de modernización del Estado o político de descentralización.

Los principales indicadores muestran el escaso aporte de los municipios de la Región al agregado nacional de la economía y por consiguiente su capacidad en la prestación de los servicios y en la generación de actividades productivas es limitada, la presión tributaria local –con alguna excepción- no llega al 1% del PIB y las finanzas locales tienen poca importancia relativa –ingresos y gastos- frente a aquellas del nivel nacional.

2. En Guatemala la “Agenda de políticas públicas” de la actual administración (2004-2008) -15 políticas públicas sectoriales y 13 transversales – se orienta a mejorar las condiciones de empleo y bienestar de la sociedad, que además de tener como pilares la inversión social, el desempeño económico sólido y estable, la sostenibilidad ambiental y la seguridad integral tiene como cimientos la solidaridad e inclusión, la reforma política y del Estado, la descentralización y la participación ciudadana.

Como avance en el impulso del proceso de descentralización se destaca la elaboración y lanzamiento en junio de 2005 de la Política Nacional de Descentralización orientada a viabilizar en el corto y mediano plazo el proceso de descentralización mediante la transferencia real de competencias, atribuciones y funciones del nivel central hacia los gobiernos municipales, contemplando el poder de decisión, la titularidad de las competencias, las funciones y los recursos de financiamiento.

La política se encuentra formulada pero hasta el momento no existen los lineamientos básicos para su ejecución. Por tal motivo, el avance en el proceso de descentralización es mínimo al no desarrollar significativamente lo dispuesto en el mencionado documento;

pareciera que el tema no tuviera el perfil suficiente en el ámbito nacional y no ha sido prioritario en la Agenda de gobierno. De igual forma, a pesar de que la tutela de dicha política está bajo la responsabilidad de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP), hasta el momento los avances que se constatan son más retóricos en beneficio de la desconcentración administrativa del Organismo Ejecutivo.

3. El progreso normativo en este ámbito se fundamenta en la expedición de la Ley General de Descentralización (Decreto 14-2002); la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto 11-2002) que crea el Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo como “medio principal de participación de la población en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática de desarrollo” y el nuevo Código Municipal (Decreto 12 de 2002) que ratifica la autonomía de los gobiernos locales y puntualmente en materia de planificación obliga a los municipios a crear oficinas municipales de planificación –OMP- y unidades de administración financiera integrada –AFIM- como un esfuerzo orientado a vincular a los municipios en el proceso de administración y consolidación financiera del sector público.

4. La expedición del marco normativo expuesto implicó un ajuste institucional en el cual se define que SCEP es el ente coordinador y responsable de la programación, dirección y supervisión de ejecución del proceso de descentralización del Organismo Ejecutivo; a su interior se crea la Sub-secretaría para la Descentralización que no aparece con un papel definido dentro de la estructura orientadora del proceso y que por el momento, coordina la elaboración de

diagnósticos sectoriales orientados a definir las políticas correspondientes.

Aún contando con una Política Nacional de Descentralización definida no existe la suficiente claridad institucional sobre el camino a seguir, varias entidades que debieran participar más activamente en el tema tienen sus propias agendas sin considerar los lineamientos del proceso de descentralización. Por ejemplo, a pesar de promover algunas acciones aisladas, la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) no contempla entre sus líneas de acción el proceso de descentralización.

5. El Ministerio de Finanzas Públicas ha venido gestionando algunos logros en materia de descentralización que han sido la base para una operación del Banco que apoya al Gobierno en el fortalecimiento de la gestión financiera pública y que también incluye el ámbito subnacional (GU-L1008). Entre éstos, la consolidación de la deuda municipal en coordinación con el Instituto de Fomento Municipal (INIFOM); la implantación del Sistema Integrado de Administración Financiera SIAF-Muni en más de 110 municipalidades; y la descentralización para la gestión y recaudación directa del Impuesto Único sobre Inmuebles (IUSI) en un 69% de los municipios. Asimismo, se reconoce el avance en materia de adquisiciones al hacer operativa la implantación del módulo de publicidad del GUATECOMPRAS en 309 municipios del país (92%).

6. La Secretaría de Planificación y programación de la Presidencia –SEGEPLAN- ha redoblado sus esfuerzos para fortalecer el Sistema de los Consejos de Planificación como instrumento para incentivar la planificación participativa; a

través de esta red se han canalizado recursos importantes de aproximadamente 2.500 millones de quetzales en los últimos tres años. También apoya (recursos Banco Mundial y BID –Programa de Desarrollo Económico desde lo Rural (GU-L1006)- la consolidación del Sistema de información para la planificación territorial –SINPET-, el Sistema Nacional de inversión Pública –SNIP- y el Sistema Integrado de Administración Financiera -SIAF- Municipal.

7. La SEGEPLAN ha promocionado la desconcentración institucional mediante las unidades técnicas departamentales encargadas de prestar servicios de educación, salud, ambiente y otros en los Departamentos, con la idea de considerar a la desconcentración como un paso previo para la descentralización (idea de aceptación general en el país). Sin embargo, cabe destacar que si bien es cierto la desconcentración es una forma de gestión para la prestación de los servicios del Estado, mediante ésta las entidades territoriales adquieren muy poca experiencia al carecer de decisión, poder y competencias.

8. El Instituto de Fomento Municipal – INFOM- mantiene una pluralidad de funciones relacionadas con el fortalecimiento municipal, el crédito público subnacional, la capacitación a los funcionarios públicos municipales y otras actividades relacionadas con el sector de agua y saneamiento. Dentro del esquema de descentralización previsto, no es claro el papel que jugaría el INFOM y por el contrario, existe la percepción de que con el cúmulo de actividades que realiza actualmente, existe poco espacio para su transformación. De hecho, el Programa de Desarrollo Municipal (GU-0134)– operación financiada por el Banco y concebida bajo un esquema multi-fase, procura por su

modernización y fortalecimiento pero sus logros a la fecha en este ámbito son escasos.

9. Un buen número de actividades de apoyo y ejecución orientadas a impulsar el proceso de descentralización y desarrollo municipal en Guatemala siguen siendo apoyadas por la cooperación internacional. En dicho ámbito se destacan la Agencia de Cooperación Alemana (GTZ), la Unión Europea, la Agencia de Cooperación de los Estados Unidos de América (USAID), la Agencia Española de Cooperación (AECI) y entre los entes multilaterales, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de desarrollo.

10. Los resultados en el ámbito de desconcentración 2003-2006 se pueden resumir así: i) diseño del modelo de desconcentración priorizando los servicios a desconcentrar y delimitando las áreas de acción; ii) creación en 2006 de tres Centros de Gobierno desconcentrados (San Marcos, Alta Verapaz y Petén), para 2007 se prevé crear dos más (Zacapa y Escuintla); iii) Implementación de nueve unidades móviles de servicios públicos integrados que, entre otros, prestan servicios para la expedición de pasaportes en 5 Departamentos y de licencias de conducción en 8 Departamentos-; iv) Desconcentración de la Contraloría General de Cuentas de la Nación en un 90% quedando aún pendiente el establecimiento de dos delegaciones; y v) se ha iniciado la desconcentración de la Oficina Nacional de Servicio Civil- ONSEC-.

11. Los resultados en materia de descentralización 2003-2006 se enumeran a continuación: i) Se estableció la Red Nacional de Apoyo a la Descentralización –RENADE- bajo la coordinación de la Subsecretaría para la Descentralización de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia

(SCEP), como instancia de coordinación interinstitucional que busca potenciar y viabilizar el proceso de descentralización; ii) Se ha suscrito una carta de entendimiento con la municipalidad de Santa Catarina Pinula por la cual se ha iniciado un pilotaje para la transferencia de los servicios de salud pública y se han recibido solicitudes formales para iniciar la descentralización de dichos servicios en cinco municipios más; iii) Se culminó el proceso de construcción y socialización de la estrategia metodológica para viabilizar la Política Nacional de Descentralización; iv) Se priorizaron 34 municipios y 4 mancomunidades para la elaboración de las respectivas agendas de descentralización; v) Se han suscrito convenios de cooperación técnica con cuatro de los 5 ministerios responsables de los sectores priorizados en la Política Nacional de Descentralización; vi) Se han promovido reuniones de sensibilización con Ministerios y Secretarías de la Presidencia a fin de estimularlos para la formulación de las respectivas políticas de descentralización a nivel sectorial; vii) Se ha avanzado en un 60% en la elaboración de una Guía Municipal con sus respectivos instrumentos operativos de gestión, así como una guía técnica para la delegación de competencias a las municipalidades; viii) Se verifican avances en la implementación del proyecto de Fortalecimiento de la Sociedad Civil –Tinamit-; ix) Se ha apoyado la ejecución del Proyecto de Municipios Democráticos; x) Se ha Conformado oficialmente el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural- CONADUR-; xi) Se ha incrementado en forma sostenida el aporte directo a los Consejos Departamentales de Desarrollo que han ampliado el número de obras que realizan bajo su responsabilidad; xii) Se ha apoyado la realización de 9 talleres de formación sobre gestión descentralizada y

elaboración del perfil de este proyecto para replicar en 13 municipalidades en el marco de la Cooperación Técnica no reembolsable financiada por el Banco (ATN/SF-9950-GU); xiii) Se ha promovido la elaboración del reglamento para la administración del aporte del Ministerio de Finanzas Públicas a los Consejos Departamentales de Desarrollo; xiv) Se ha brindado capacitación al personal técnico, administrativo y financiero y a las autoridades de los Consejos para el manejo de los instrumentos técnicos, entre ellos, las participaciones provenientes del 1% del IVA que se destinan a programas y proyectos comunitarios en materia de caminos vecinales, electrificación, agua y saneamiento, escuelas, puestos y centros de salud y fomento a la actividad pecuaria; xv) Se ha logrado consolidar la deuda municipal proveniente de préstamos para el 31% de los municipios del país; xvi) Se ha logrado hacer efectiva la descentralización de la recaudación y administración del IUSI hacia 228 municipios del país, lo que representó el 69% del total de municipios del país; xvii) Se ha implantado el SIAF-Muni con todos sus módulos en 110 municipios del país (33%); y xviii) Se ha instalado el módulo de publicidad de GUATECOMPRAS para las adquisiciones en 304 municipalidades, representando una cobertura del 92% a nivel nacional

12. En términos sectoriales no se presentan avances significativos en el proceso de descentralización en Guatemala durante el período. Los avances primordiales han estado encaminados hacia la desconcentración administrativa del Organismo Ejecutivo. Durante el período 2004-2006 se realizaron distintos diagnósticos sobre las posibilidades en cada uno de los sectores- por lo menos en aquellos prioritarios definidos por la Ley de

Descentralización¹- a fin de examinar una posible transferencia de competencias. Dichos esfuerzos han sido directamente patrocinados o coordinados por las agencias internacionales y por la SCEP.

13. No obstante los logros específicos ya descritos, el periodo 2003-2006 puede considerarse como una etapa que no ha mostrado avances significativos hacia la puesta en marcha del proceso de descentralización, ya que, el país no presenta cambios importantes relacionados con el fortalecimiento del financiamiento municipal y se nota un estancamiento en la estrategia nacional para la distribución de competencias y recursos.

¹ Los sectores prioritarios definidos por la Ley son: 1) Educación; 2) Salud y asistencia social; 3) Seguridad Ciudadana; 4) Ambiente y recursos naturales; 5) Agricultura; 6) Comunicaciones, infraestructura y vivienda; 7) Economía; 8) Cultura, recreación y deporte.

GUATEMALA

NOTA SECTORIAL SOBRE DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO MUNICIPAL

INTRODUCCION

Guatemala en los últimos años se ha empeñado en impulsar un proceso orientado a la modernización del Estado y dentro de éste diseñar una estrategia de descentralización y fortalecimiento local vinculada con políticas encaminadas a la reducción de la pobreza, regular las relaciones intergubernamentales, dar eficiencia al gasto público nacional y municipal, mejorar el control presupuestario, la rendición de cuentas y en general lograr el equilibrio fiscal; este proceso debe asegurar una amplia participación comunitaria en la definición de prioridades en el gasto mediante su inclusión en la definición de proyectos y programas prioritarios para su desarrollo y mejoramiento de las condiciones de vida; para lograr estos fines es necesario emprender reformas estructurales en la estructura político administrativa del Estado, en su forma de financiamiento y en el mejoramiento al acceso de distintas oportunidades para la provisión de recursos que garanticen el desarrollo municipal. Esta Nota Sectorial recoge algunos avances hasta ahora logrados en los últimos cinco años (2002-2007) y define varias acciones críticas que se requiere enfrentar (desafíos) a corto, mediano y largo plazo que le permitan avanzar de una manera concreta y segura hacia el logro de poner en marcha y hacer sostenible el proceso de descentralización. Así mismo, se esboza sucintamente el avance del proceso descentralista en la Región centroamericana y la posición comparativa frente al mismo que tiene Guatemala. Se anexan dos matrices, una, con las acciones de apoyo que realizan o han realizado las agencias de cooperación internacional en el tema, y otra, con un resumen de la cartera e intervenciones del BID relacionadas con el respaldo al fortalecimiento y desarrollo municipal y en general al proceso de descentralización; adicionalmente, se incluye un índice documental con la bibliografía consultada y disponible en los archivos de RE2. Finalmente, para el logro de los objetivos en la redacción de esta Nota Sectorial se contó con el apoyo de la Representación del Banco en Guatemala, por lo tanto, se hace un reconocimiento al apoyo logístico prestado por el Señor Representante Philippe Dewez; al licenciado Mario Barrios Especialista Sectorial COF/CGU y su asistente Carolina Chacón. Igualmente, a todas las personas entrevistadas que suministraron información de utilidad sobre el tema (se anexa lista de personalidades).

I- GUATEMALA Y EL CONTEXTO CENTROAMERICANO

La tendencia en el mundo contemporáneo hacia la “globalización” ha obligado a los países a emprender reformas en sus estructuras institucionales y de producción económica para ser competitivos. Este desafío ha implicado, entre otros, realizar reestructuraciones en sus sistemas de relaciones administrativas y fiscales intergubernamentales para instaurar un marco tendiente a la descentralización, es decir, reasignación de competencias de gasto y fuentes de ingresos entre los distintos niveles de gobierno en orden a mejorar la efectividad de las políticas públicas. Particularmente, ha implicado la promoción de un entorno favorable en las municipalidades a favor de incentivar el desarrollo local, impulsar la competitividad y específicamente, vincular los

esfuerzos locales en coordinación con las estrategias de lucha contra la pobreza en apoyo al cumplimiento de los objetivos del milenio (ODM).

La puesta en marcha de un proceso de descentralización supone el convencimiento de las autoridades nacionales, en explícita concertación con las municipales, de que los gobiernos subnacionales presentan ventajas comparativas y son los llamados a proveer los principales servicios públicos y otros promocionales para el desarrollo local a través de una redistribución de competencias entre los niveles administrativos. Por otro lado, la necesidad de mejorar los recursos disponibles para el cumplimiento de sus nuevas responsabilidades y bajo una nueva forma de financiamiento municipal que incluya recursos compensatorios distribuidos con equidad (transferencias) y un fortalecimiento fiscal local. Lo anterior implica además el establecimiento de un marco legal que permita un margen de maniobra tributario municipal amplio.

Los países de la región centroamericana en los últimos quince años han enfrentado diversos procesos relativos a la modernización del Estado y dentro de éstos, el diseño de estrategias de descentralización y fortalecimiento local (Honduras, Nicaragua, El Salvador, Guatemala) y en unos casos también, vinculadas con políticas encaminadas a la reducción de la pobreza (Nicaragua, Honduras y Panamá).

De tal manera, que en la Región se presenta a partir de los años noventa una proliferación de normas orientadas a proporcionar un marco legal al proceso de descentralización². El desarrollo de la anterior normatividad varía en cada país, es así como, cada uno de ellos ha tratado de asumir una actitud de mayor pragmatismo frente a los avances del proceso y de manera general se podría decir que el tema del financiamiento municipal y la asunción de nuevas responsabilidades se ha centrado no en el fortalecimiento de sus recursos propios y las asignaciones de nuevas responsabilidades de gasto, sino, en el monto de las transferencias provenientes del gobierno central para financiar sus competencias actuales así éstas sean de grado menor.

Los países de la Región definen constitucionalmente su organización de una manera centralista y solamente Guatemala consigna en su Constitución Política la posibilidad de adoptar la descentralización como una forma de organización del Estado. Relacionado con el financiamiento local y el concepto de descentralización fiscal la Constitución Política en estos países no permite un desarrollo integral de dicho financiamiento, pues, si bien es cierto otorga la potestad tributaria de

² En Nicaragua (2003) que define una política de descentralización como eje transversal de la Estrategia Reforzada de Combate y erradicación de la Pobreza (ERCERP) y paralelamente se desarrolla el Plan Nacional de Desarrollo Local (PNDL) como instrumento regulador de las relaciones intergubernamentales y de eficiencia del gasto público; en Honduras (1994) se aprueba el Plan Nacional de Descentralización y Desarrollo Municipal y se crea la Comisión Ejecutiva para la Descentralización que elabora un Plan de Acción (1995-1998) que no se cumple y nuevamente se retoma el tema en el año 2000 ligado a la erradicación de la pobreza y recientemente con la elaboración del Programa Nacional de Descentralización y Desarrollo Local (PRODDEL); en El Salvador la Secretaría Técnica de la Presidencia junto con la red de organizaciones no gubernamentales elabora la Política Nacional de Descentralización y lineamientos estratégicos para llevar a cabo durante el periodo 1999-2004, así como, la creación de la Comisión Nacional de Desarrollo Local (CONADEL); y Guatemala dicta la Ley General de Descentralización mediante Decreto 12-2002 y su reglamento e institucionalmente se reorganiza para coordinar el proceso de descentralización

crear, suprimir o modificar impuestos al Congreso Nacional o la Asamblea Legislativa, determina también que en los casos de El Salvador, Nicaragua, Guatemala y Costa Rica – que sean estos órganos legislativos los que aprueben los planes de arbitrios municipales y con ellos las tarifas de los distintos impuestos, previamente definidos, dentro de la autonomía local de los municipios. Esta situación, tiene como consecuencia, que buena parte de los municipios en los países mencionados cuenten con estatutos fiscales cuyas tarifas tributarias son bajas y obsoletas y que a su vez no generan los recursos propios necesarios para el financiamiento de sus actividades y el cumplimiento de sus responsabilidades. De hecho, las cifras que se muestran más adelante relacionadas con la presión tributaria local y la poca autonomía fiscal son en parte el resultado de esta restricción normativa.

La Constitución Política de los países de la Región se refiere a un punto importante dentro del contexto del manejo financiero de los gobiernos locales, al determinar la responsabilidad del control de la gestión financiera a organismos nacionales como el Tribunal Superior de Cuentas (Honduras), la Corte de Cuentas (El Salvador) o a las Contralorías Generales. Al respecto, a pesar de los esfuerzos que realizan estos organismos para cumplir dicha responsabilidad, la fiscalización necesitaría de un replanteamiento que gire alrededor del fortalecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas. El control de gestión y financiero legal son elementos claves dentro de la administración moderna, sin embargo, se insiste en la rendición de cuentas desde una perspectiva mucho más relacionada con los niveles del gasto público local en el marco de los planes de gobierno o con el cumplimiento de los compromisos adquiridos con la comunidad.

Con referencia al incremento del ingreso municipal por habitante en los países centroamericanos, se constata que en los últimos 10 años la variación no ha sido mayor, aún cuando, un municipio en Costa Rica recibe tres veces más tributos por habitante que uno en Guatemala teniendo por consiguiente mayores posibilidades de respuesta a las demandas ciudadanas y al cumplimiento de su función social y económica. Para países como El Salvador, Nicaragua, Honduras y Guatemala dicha variación no es apreciable, por lo tanto, la posibilidad de los municipios de brindar oportunidades de mejoramiento económico y lucha contra la pobreza es escasa, conformándose así un círculo vicioso en el cual el municipio no genera o promueve actividades que generen riqueza y por lo tanto, sus habitantes carecen permanentemente de la capacidad de contribuir con el desarrollo local.

CUADRO 1
INGRESOS CORRIENTES POR HABITANTE DE LOS MUNICIPIOS
EN ALGUNOS PAÍSES DE CENTROAMÉRICA

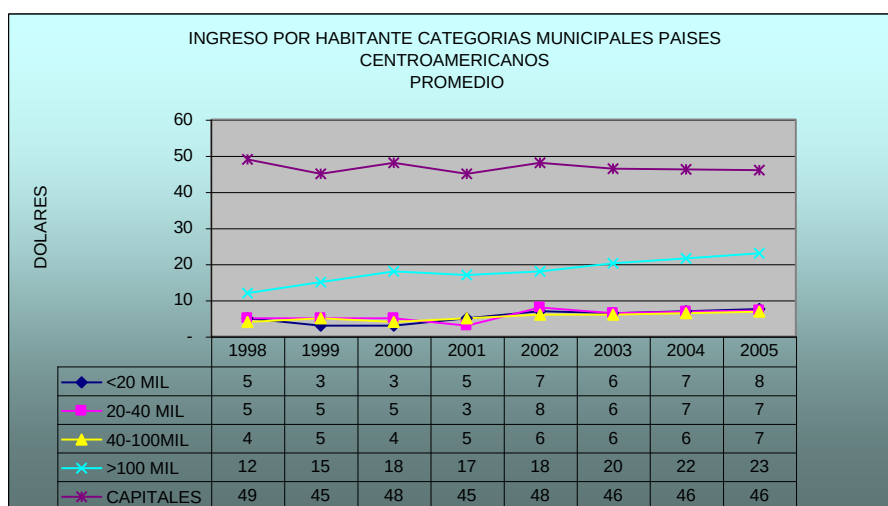
USD			
<i>País</i>	1995	2000	2005
Costa Rica	19	21	33
El Salvador	6	13	17
Honduras	10	14	18
Nicaragua	11	11	17
Guatemala	ND	9	10

FUENTE: Elaborado a partir de Estudios económico de América Latina y el Caribe 1998-1999.
CEPAL. Bancos Centrales de los países. Institutos de desarrollo y fomento municipales. 2000-2005

De igual forma, si tenemos en cuenta el tamaño de los municipios en la Región notamos que en promedio el 84% tienen poblaciones hasta de 40 mil habitantes; es decir, son municipios que podríamos calificar como municipios pequeños. Esta disparidad frente a un porcentaje menor de municipios medianos y grandes obliga a diseñar estrategias distintas de desarrollo económico local y por consiguiente de financiamiento. Hasta el momento en la Región –salvo algunos estatutos especiales- los municipios reciben un tratamiento homogéneo. De hecho, la diferencia (1998-2005) de ingreso por habitante es notoria entre las ciudades capitales –en promedio- de US \$ 47, las intermedias US \$15 y los municipios pequeños de US \$5.³, tal como demuestra la Gráfica 1.

³ Datos en Descentralización fiscal en Centroamérica a partir de los Institutos de desarrollo y fomento municipales de los países. 2006. G. Espitia. GTZ. 2006

GRÁFICA 1



Fuente: Proyectado a partir de la información de los Institutos de desarrollo y fomento municipales de los países. 2006. Proyección a partir de 2002.

La situación fiscal de los municipios en la Región no muestra cambios significativos (1998-2005); la presión tributaria local (medida como la participación relativa de los ingresos tributarios locales en el Producto Interno Bruto) pasó en promedio de 0.5 a 0.8 lo que muestra un aporte bajo al agregado general o volumen de la economía nacional, lo que indica municipios en condiciones socioeconómicas precarias con capacidades mínimas de producción y prestación de bienes y servicios. Salvo Nicaragua, la variación en este indicador no es significativa y **Guatemala presenta dentro del contexto centroamericano el esfuerzo fiscal más bajo (0.1 a 0.3 por ciento de aporte a PIB)**. En términos generales, esta situación se debe, entre otros aspectos, a la base económica local que genera pocos recursos, a la debilidad estructural del sistema tributario municipal, una gestión fiscal no proactiva, la carencia de instrumentos técnicos como sistemas de información adecuados y en parte al acomodamiento al sistema general de transferencias con el que cuentan estos países. Cuadro 2.

CUADRO No. 2
PRESION TRIBUTARIA LOCAL PAISES
CENTROAMERICANOS
PORCENTAJE

PAIS	1998	2000	2005
HONDURAS	0.7	1	0.9
NICARAGUA	0.6	1.2	1.6
COSTA RICA	0.5	0.6	0.6
EL SALVADOR	0.5	0.5	0.7
GUATEMALA	0.1	0.5	0.3

Fuente: En Descentralización Fiscal. G. Espitia. GTZ 2006.

La participación relativa de los ingresos municipales dentro del conjunto de los ingresos totales de la Nación mantiene la tendencia centralista de las relaciones intergubernamentales en la Región, producto del desequilibrio en la distribución de las competencias recaudatorias y de la inadecuada estructura tributaria municipal, reflejando un aumento moderado de 5 puntos pasando de 9% a 14% para el período 1998-2005. Guatemala sin embargo muestra una disminución de 14% a 13% en dicha participación para el mismo período. El gasto público local presenta un aumento en su peso relativo dentro de la estructura de los gastos totales de 6 puntos (6% a 12%), situación que se explica por las transferencias provenientes del nivel central cuyos porcentajes durante el periodo del análisis aumentaron o se hicieron efectivas en cada uno de los países (salvo en Costa Rica cuya aplicación no ha sido posible); el mayor peso del gasto público sigue bajo la responsabilidad del nivel central mediante la inversión sectorial y aquella de los Fondos Sociales de inversión.⁴

1.1 ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS LOCALES EN LA REGIÓN

En Nicaragua, El Salvador y Guatemala –en promedio– los ingresos corrientes representan el 43% de los ingresos totales quedando un 57% reservados para aquellos de capital; en estos países, esta situación es el resultado del peso de las transferencias y de otros recursos de capital como las donaciones y en menor porcentaje de recursos del crédito. En la estructura de los ingresos totales municipales de Costa Rica y Honduras los ingresos corrientes tienen un peso mayor; los ingresos tributarios de los municipios –en promedio– en los países de la Región tienen un comportamiento distinto, ya que, en El Salvador los ingresos tributarios significaron el 36% del total de los ingresos municipales mientras que en Guatemala alcanzaron el 22%.

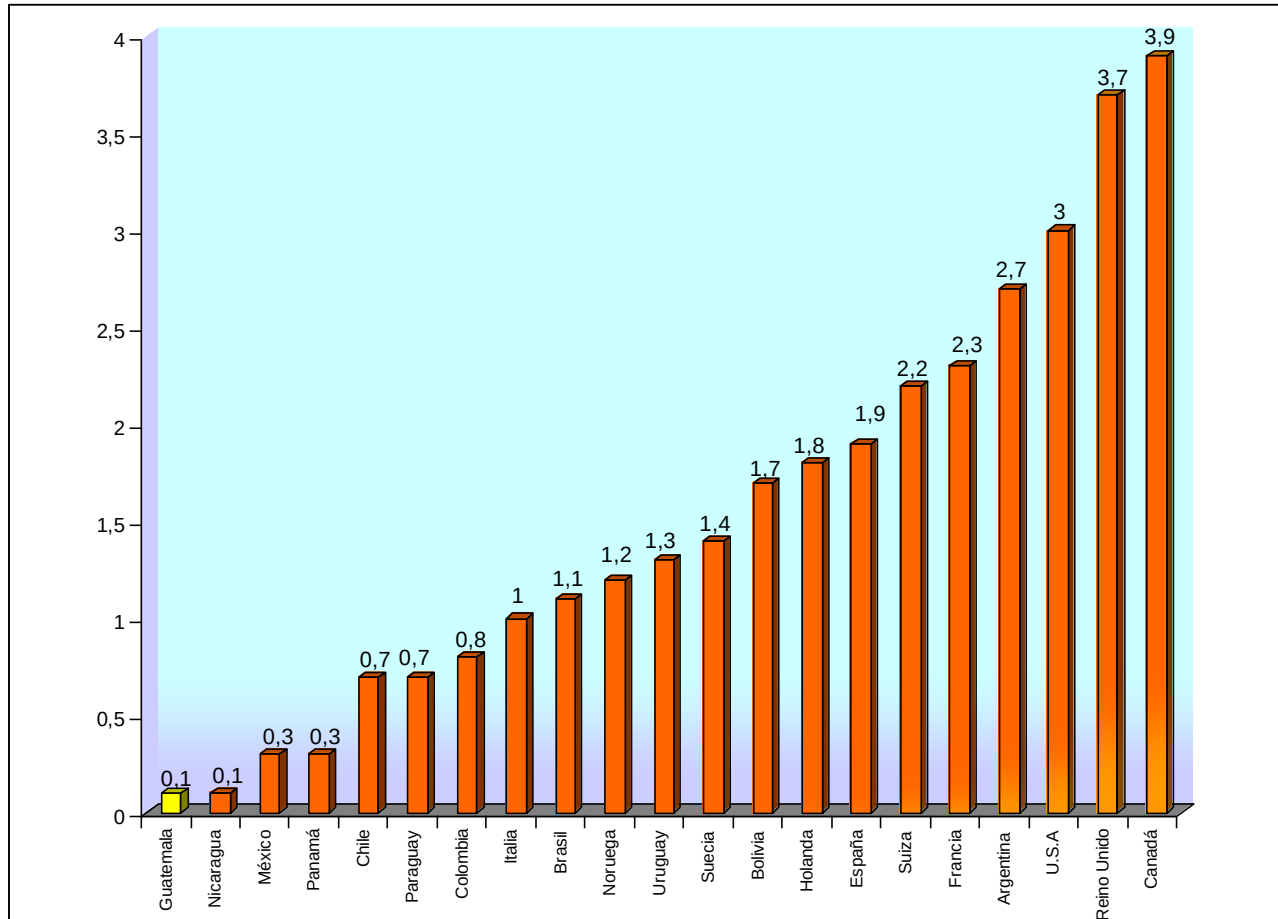
⁴ IBIDEM

Dentro de la estructura de los ingresos tributarios el impuesto a las actividades comerciales, industriales y servicios (40%) constituye el principal tributo de los municipios en los países Centroamericanos; las tasas (35%) muestran un esfuerzo tributario importante y el impuesto sobre los bienes inmuebles ha ganado paulatinamente peso relativo dentro de la estructura tributaria de los municipios, alcanzando un 18% ⁵. En los países de la Región este último impuesto alcanza –a pesar de los esfuerzos de algunos países por su tecnificación y modernización en la gestión- solamente el 0,1% del Producto Interno Bruto PIB; sin embargo, dicho impuesto es considerado en la mayoría de los países del mundo como fuente importante del financiamiento municipal como se puede observar en la Gráfica 2.

⁵ Datos en Descentralización fiscal en Centroamérica a partir de los Institutos de desarrollo y fomento municipales de los países. 2006. G. Espitia. GTZ. 2006

GRAFICA N º 2

**COMPARATIVO PRESION FISCAL IMPUESTO A LOS BIENES INMOBILIARIOS (PREDIAL) EN
ALGUNOS PAISES DEL MUNDO
2005**



FUENTE: Banco Mundial- Banco Interamericano de Desarrollo-BID

Finalmente, en este sucinto recuento de contexto sobre la situación de los países de la Región sobre el tema, las transferencias centrales constituyen un complemento importante dentro de la política de redistribución del el ingreso nacional entre los niveles de gobierno; se orientan a resolver problemas de equidad y correspondencia fiscal con el objeto de disminuir la “brecha vertical” y permitir de esta manera que las entidades territoriales cumplan con eficiencia las responsabilidades otorgadas, prestando los servicios a su cargo con eficiencia. Sin embargo, este último aspecto no se encuentra muy vinculado en los países Centroamericanos ya que, las transferencias se presentan en todos ellos (salvo Costa Rica) como un recurso complementario de distribución, pero no muy claramente ligado a nuevas competencias y responsabilidades.⁶

De la misma manera, relacionado con los criterios de distribución de las transferencias, en algunos países ha comenzado el debate sobre su reformulación. Por ejemplo, en Guatemala se ha sugerido incorporar otros criterios (lo rural, la pobreza y el peso específico de la población indígena) y en Nicaragua, considerar algunos criterios redistributivos destacando que es la única fórmula de transferencias de la Región que contempla un porcentaje que premia el esfuerzo o desempeño fiscal de los municipios.

A manera de ilustración se muestra comparativamente la importancia de las transferencias entre Colombia un país que lleva cerca de 20 años desarrollando un proceso de descentralización y los países centroamericanos cuyo recurso complementario mediante esta vía busca compensar la distribución del ingreso y financiar el desarrollo local con un marco no muy definido de relaciones intergubernamentales⁷. Ver Cuadro 3.

⁶ El debate en torno a este recurso complementario se ha presentado en los países de la Región relacionado al aumento progresivo del porcentaje de los ingresos de la Nación pero sin tratar el tema de la asunción de nuevas responsabilidades dentro del esquema de las relaciones entre los niveles gubernamentales.

⁷ Los cálculos tienen como base las cifras suministradas y pueden no coincidir con otras bases de datos; por ejemplo, el porcentaje de los ingresos del gobierno central debería ser 10% (mandato constitucional) o en Honduras que debe alcanzar (5%).

CUADRO 3

IMPORTANCIA COMPARATIVA DE LAS TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES EN LOS PAÍSES CENTROAMERICANOS Y COLOMBIA		
Año 2005		
Países	Porcentaje del PIB	Porcentaje (%) de los ingresos corrientes del gobierno central
Colombia	5,3	39,1
El Salvador	0,8	6,2
Honduras	0,6	3
Nicaragua	0,9	5,4
Guatemala	1	7,7
Costa Rica	0,02	0,1

FUENTE: Elaborado a partir de los institutos de fomento municipal, Bancos centrales de cada país y DNP. Ministerio de Hacienda. DANE. en Cálculos CID-U. Nacional. GTZ-CID. D. Restrepo. 2006 Colombia. En Descentralización, Espitia. GTZ.2006

II. GUATEMALA. MARCO POLITICO, INSTITUCIONAL Y LEGAL PARA LA DESCENTRALIZACION Y EL DESARROLLO MUNICIPAL

2.1 Marco de Políticas.

La transformación y modernización de la administración pública en Guatemala adquiere un nuevo giro a raíz de la firma de los Acuerdos de Paz en 1996⁸ en donde, además de otros temas transversales, se plantea la necesidad de fortalecer a los gobiernos locales teniendo como objetivos la autonomía municipal, la participación ciudadana, la autonomía fiscal y el poder local, enmarcados dentro de una política general de descentralización y de reforma del Estado que permita un avance en lo político, social, económico y sociocultural.

⁸ Como complemento a lo que se había realizado en la Asamblea Nacional Constituyente e incorporado en la Constitución Política vigente desde 1985 y de otras reformas constitucionales aprobadas en 1994.

Se puede mencionar el Pacto Fiscal (gran consenso nacional suscrito en el año 2000) considerado como la carta de navegación para la reforma del Estado en la cual la descentralización hace parte de los seis temas claves considerados en dicho acuerdo⁹, determinando al respecto que: i) el gobierno central debe impulsar, a partir del 2000, acciones descentralizadoras relacionadas con la distribución de competencias, recursos y capacidades; ii) revisar los cuerpos legales para potenciar la delegación de competencias (Código Municipal, Ley del Organismo Ejecutivo); iii) propiciar la correspondencia entre los recursos y las capacidades mediante la revisión del Impuesto Único sobre Inmuebles para convertirlo en un tributo municipal asegurando un plan de capacitación y asistencia técnica impulsado por el INFOM y el Ministerio de Finanzas para fortalecer la administración financiera y tributaria municipal; y iv) con el objeto de respaldar la participación ciudadana en el gasto descentralizado a partir del 2000 se revisará la estructura jurídica, funciones, áreas de influencia y pertinencia de los fondos sociales. Lo allí pactado en el tema de descentralización –por no mencionar los otros aspectos- se ha cumplido parcialmente (manejo técnico y sistematizado de la gestión financiera integrada municipal-SIAF, SIAFITO y algunas medidas de transparencia). No obstante, debe destacarse que muchas acciones han sido promovidas por la cooperación internacional o agencias multilaterales no teniendo una dirección gubernamental precisa o una clara voluntad política de cambio. Se podría decir que el Pacto Fiscal ha constituido hasta el momento una enumeración de principios y buenas intenciones de muy poca aplicabilidad en lo fundamental.

Dentro de “Agenda de políticas públicas”¹⁰ de la actual administración (2004-2008) -15 políticas públicas sectoriales y 13 transversales – orientadas a mejorar las condiciones de empleo y bienestar de la sociedad, además, de tener como pilares la inversión social, el desempeño económico sólido y estable, la sostenibilidad ambiental y la seguridad integral tiene como cimientos la solidaridad e inclusión, la reforma política y del Estado y la descentralización y participación.

Como avance en el impulso del proceso de descentralización se menciona la elaboración y lanzamiento en junio de 2005 de la Política Nacional de Descentralización, orientada a viabilizar en el corto y mediano plazo el proceso de descentralización mediante la transferencia real de competencias, atribuciones y funciones del nivel central hacia los gobiernos municipales (poder de decisión, la titularidad de la competencia, las funciones y los recursos de financiamiento).

Los objetivos específicos de la política hacen énfasis en: i) la desconcentración de competencias a los Departamentos y descentralización de competencias a los gobiernos municipales; ii) la modernización de la Administración Pública mediante el fortalecimiento de las capacidades reguladoras del gobierno central; iii) el mejoramiento de la capacidad de gestión de los gobiernos municipales; iv) el fortalecimiento de las capacidades de la sociedad civil a través de promover la efectiva participación en la gestión pública para llevar a cabo la planificación democrática del desarrollo; v) el fomento del desarrollo económico local y rural.

Dentro de la estrategia de implementación del proceso de descentralización, a corto plazo la Política determina que será necesario realizar todas las acciones que resulten imprescindibles para fortalecer

⁹ Balance fiscal, administración tributaria, gasto, deuda y patrimonio público y evaluación y control.

¹⁰ Para ampliar la información se puede consultar el III Informe de la Presidencia al Congreso de la República. 2007.

la capacidad rectora de las entidades del Ejecutivo y la capacidad de gestión de las municipalidades a fin de mejorar el ejercicio de sus competencias propias y de aquellas que les sean transferidas.

La estrategia de implementación de la Política, entre otros, incluye para el corto plazo las siguientes acciones: i) la definición del marco de competencias y atribuciones de la Administración pública con relación al territorio; ii) el fortalecimiento del órgano de gobierno responsable de la programación, dirección y supervisión de ejecución de la descentralización del Organismo Ejecutivo y de otras instituciones estatales vinculadas con la descentralización; iii) la formulación y programación de las políticas, planes y programas sectoriales, relacionados con la desconcentración y descentralización de competencias y atribuciones, y sus correspondientes líneas de acción; iv) la definición de indicadores para un sistema de monitoreo y evaluación del proceso de descentralización del Organismo Ejecutivo; v) ejecución territorial de las competencias y atribuciones por el nivel nacional y municipal de la Administración Pública, bajo el principio de coordinación y nuevas relaciones intergubernamentales, amplia y efectiva participación de la sociedad civil y del sector privado; vi) el fomento de la cooperación intermunicipal para la gestión mancomunada de las competencias descentralizadas; y vii) la implementación de la Política Nacional de Descentralización del Organismo Ejecutivo se realizará bajo el principio de concertación de todos los actores involucrados, en función de utilizar los recursos disponibles para la generación de valor público.

La política se encuentra formulada pero hasta el momento no existen los lineamientos básicos de ejecución, por tal motivo, el avance en el proceso de descentralización es mínimo al no desarrollar significativamente lo dispuesto en el mencionado documento; pareciera que el tema no tuviera el perfil suficiente en el ámbito nacional y no es prioritario en la Agenda. De igual forma, no existe un actor identificado que se apropie de manera real del mismo y que de forma concertada se fije una ruta crítica de acción; hasta el momento, podría decirse que el avance es más retórico y se ha traducido en la conformación de comités y redes que no operan en la práctica.

2.2 Marco legal.

El avance normativo en este ámbito se fundamenta en la expedición de la Ley General de Descentralización (Decreto 14-2002); en ella se determina que las competencias -administrativas, económicas, políticas y sociales - deben trasladarse hacia los municipios en forma progresiva y regulada; además, el Presidente de la República debe designar al órgano responsable de la programación, dirección y supervisión de la ejecución de la descentralización del Organismo Ejecutivo.

De la misma manera, el Estatuto determina las prioridades (artículo 7) sectoriales sujetas a descentralizar, entre ellas, 1) Educación; 2) Salud y asistencia social; 3) Seguridad Ciudadana; 4) Ambiente y recursos naturales; 5) Agricultura; 6) Comunicaciones, infraestructura y vivienda; 7) Economía; 8) Cultura, recreación y deporte.

El Reglamento de la Ley General de Descentralización, (Acuerdo Gubernativo 312-2002) determina que la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP) es el ente coordinador y responsable de la programación, dirección y supervisión de ejecución de la descentralización del

Organismo Ejecutivo, de formular las propuestas de política nacional y de un plan anual del proceso de descentralización compatible con el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado. De igual forma, establece los criterios para evaluar la prestación de los servicios públicos descentralizados y ordena la previsión de recursos para descentralizar competencias; el procedimiento para la descentralización queda en cabeza del Ejecutivo adscrito a la Presidencia de la República.

La Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto 11-2002) crea el Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo como “medio principal de participación de la población¹¹ en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática de desarrollo”. El sistema lo integran el Consejo Nacional –coordinado por el Presidente de la República-, los Consejos Regionales, los Consejos Departamentales (existen a la fecha 22 CODEDE), los Consejos municipales (conformados a la fecha en todos los municipios para un total de 331 COMUDES) y los Consejos Comunitarios de Desarrollo (de los cuales se han registrado hasta la fecha 11,146 COCODES), organizados en cada una de las comunidades integrantes del municipio.

Los Concejos Municipales tienen la responsabilidad de formular las políticas de desarrollo y proponer la asignación de recursos de preinversión e inversión del municipio, sobre la base del trabajo de los Consejos Comunitarios; el sistema busca funcionar encadenando las distintas propuestas de los consejos de cada nivel. En todo caso, los COCODE se convierten en la base para la determinación del gasto y de la política de desarrollo.

El reglamento de la Ley de Consejos de los Desarrollo Urbano y Rural (Acuerdo Gubernativo 461-2002) Desarrolla los procedimientos y el funcionamiento del Sistema Nacional de Consejos y designa los funcionarios públicos que deben participar en los mismos, en cualquier nivel.

El nuevo Código Municipal (Decreto 12 de 2002) reemplaza al Decreto No. 58-88 y ratifica la autonomía de los gobiernos municipales y puntualmente en términos de planificación obliga a los municipios a crear oficinas municipales de planificación –OMP- (en la actualidad existen 319, mismas que cuentan con el apoyo de la -SEGEPLAN-). De igual forma establece la obligación para que las municipalidades creen sus respectivas unidades de administración financiera integrada –AFIM¹²- como un esfuerzo de integrar a los municipios en el proceso de administración y consolidación financiera del sector público. De igual forma, desarrolla lo relativo a la organización, gobierno, administración y funcionamiento de los municipios y demás entidades locales, así como las competencias que les corresponden; introduce el concepto de mancomunidad municipal y reconoce los conceptos de multi-etnicidad y multi-culturalidad en la gestión municipal.

El paquete normativo se complementa con leyes expedidas con anterioridad, entre ellas, la Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos (Decreto 120 de 1996); la Ley del Servicio Civil Municipal (Decreto 1-87) y en materia fiscal, la Ley del Arbitrio de Ornato Municipal, Decreto No. 121-96; Ley del Impuesto Único Sobre Inmuebles, Decreto No. 15-98; Ley de Establecimientos Abiertos al

¹¹ Artículo 1 de la Ley, población Maya, Xinka, y Garifuna y la no indígena.

¹² El plazo establecido para la creación de las AFIM era hasta fines de 2006.

Público, Decreto No. 56-95; Ley Reguladora del Uso y Captación de Señales Vía Satélite y su Distribución por Cable, Decreto 41-92; Ley de Anuncios en Vías Urbanas, Extraurbanas y Similares, Decreto No. 34-2003; Ley de Cédulas de Vecindad. Decreto Legislativo 1735.

Finalmente, en materia tributaria, la Constitución de 1985 estableció la obligación de expedir un Código Tributario Municipal. Sin embargo, el Código que se aprobó en 1986 (Decreto No. 75-86) fue vetado en esa época por el Presidente de la República y hasta el momento (2006)¹³ no se ha podido expedir un estatuto tributario municipal moderno a pesar de los intentos del Ejecutivo al introducir la iniciativa (2003) al Congreso de la República. Como dicha iniciativa no hizo trámite legal y transcurrió el tiempo debido para su presentación, ahora (2007), es necesario volver a presentar el proyecto y comenzar nuevamente el proceso de discusión parlamentaria. De todas formas, podríamos concluir en este punto que la legislación tributaria municipal es dispersa y desactualizada que amerita una revisión (tarifas, base gravable) y en general, necesita revisarse todo lo concerniente a la gestión proactiva fiscal de las municipalidades.¹⁴

2.3 Marco Institucional.

La expedición del marco normativo expuesto implicó un ajuste institucional en el cual se define que la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP) es el ente coordinador y responsable de la programación, dirección y supervisión de ejecución de la descentralización del Organismo Ejecutivo.

La SCEP viene ejecutando el “Programa descentralización y fortalecimiento municipal” bajo un convenio de financiación suscrito con la Comunidad Europea y, en dicho marco, pretende: i) alcanzar una visión compartida y consensuada sobre el proceso de descentralización nacional; ii) impulsar reformas al marco normativo; iii) fortalecer la gestión municipal; iv) fortalecer formas de cooperación intermunicipal; y v) institucionalizar la participación ciudadana.

Al interior de la SCEP se creó la Sub-secretaría para la Descentralización que no aparece con un papel definido dentro de la estructura orientadora del proceso y, hasta el momento, coordina la elaboración de diagnósticos sectoriales orientados a definir las políticas correspondientes (Gobernación y Justicia, Educación, Ambiente, Salud, Comunicaciones e Infraestructura).

Aún teniendo la Política Nacional de descentralización definida no existe la suficiente claridad institucional sobre el camino a seguir, varias entidades que debieran participar más activamente en el tema tienen sus propias agendas sin considerar los lineamientos del proceso de descentralización. Por

¹³ A pesar de los esfuerzos de asistencia técnica y financiera realizados por parte de la cooperación internacional en los últimos años y como producto de ello se elaboró un proyecto de Código Tributario Municipal concertado, particularmente, patrocinado por USAID y la GTZ.

¹⁴ Sobre las dificultades encontradas en el sistema tributario municipal se recomienda ampliar el tema en “Consultoría para la elaboración de una guía que permita mejorar la recaudación de los ingresos propios en municipalidades seleccionadas” A. Aguilar. USAID.” 2006

ejemplo, la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) contempla entre sus líneas de acción: i) deslegislación institucional; ii) redireccionamiento estratégico; iii) Sistema de servicio civil y servicio municipal;¹⁵ y iv) Sistema de adquisiciones del Estado. La COPRE por la naturaleza de sus funciones sería la llamada a liderar en su campo lo pertinente a la reforma del Estado, estrechamente vinculando sus acciones al proceso de descentralización.

Por su parte el Ministerio de Finanzas (MFP) ha venido gestionando importantes logros que han sido la base del apoyo del Banco a una operación programática de fortalecimiento de la gestión pública, que también contempla acciones en el ámbito subnacional (GU-L1008). Entre estos, a través de la Unidad de Deuda Municipal del Departamento de Deuda Pública, había logrado consolidar al 31 de diciembre de 2005 la deuda municipal proveniente de préstamos contraídos por 105 municipios del país con el sistema financiero nacional. Lo anterior implica el 31% de los municipios del país, distribuidos en 13 departamentos donde la Contraloría General de Cuentas han tenido presencia a través de su Unidad de Auditoría Municipal. El MFP ha establecido la coordinación necesaria con el Instituto de Fomento Municipal (INFOM), el cual mensualmente remite a la Dirección de Crédito Público del MFP la situación de la cartera de préstamos municipales en el país. Asimismo Al 14 de marzo de 2006, en cumplimiento de las disposiciones de la Ley del Impuesto Único sobre Inmuebles -IUSI (Decreto 15-98), el MFP, a través de la Dirección de Catastro y Avalúo de Bienes Inmuebles (DICABI), había hacer efectiva la descentralización de la recaudación y administración del IUSI hacia 228 municipios del país, lo que representó el 69% del total de municipios del país distribuidos en 11 Departamentos, seis de ellos con cobertura del 100%. Lo anterior ha implicado una intensa labor de asistencia técnica a través de la Unidad de Asesoría Técnica Municipal de la DICABI, que se encarga de brindar asesoría a los funcionarios municipales que recaudan y administran dicho impuesto.

Por otro lado, a Mayo de 2006 110 municipalidades contaban con el SIAF-MUNI, cuya implementación les ha permitido racionalizar y mejorar sus procesos internos derivando en mejores servicios a la población, incluyendo los procesos de recaudación al incrementarse los ingresos municipales por tales conceptos. La aplicación incluye la implementación de los Módulos Financieros de presupuesto, contabilidad integrada, tesorería, préstamos y donaciones que ha sido completada en los municipios mencionados.

En materia de adquisiciones, a Mayo de 2006 se había logrado la implantación del módulo de publicidad de GUATECOMPRAS en 88 entidades del gobierno central, entidades autónomas y descentralizadas, lo que representa el 100% de instituciones del sector público en dichos ámbitos. Asimismo, se había implantado dicho módulo en 304 municipalidades, con sus respectivas interfases informáticas con el SIGES-SIAF, SIAF-Muni y SIAFITO, lo que representó el 92% del total de municipios del país.

La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia –SEGEPLAN- ha redoblado sus esfuerzos para fortalecer la red de los Consejos de Desarrollo como instrumento para incentivar la planificación participativa. El aporte a los Consejos Departamentales de Desarrollo (CODEDES),

¹⁵ Proyecto de ley presentado al Congreso de la República sin discusión hasta el momento.

monto y número de obras realizadas mediante este mecanismo en el periodo 2004-2006 se puede apreciar en el Cuadro 4. Por otra parte, la SEGEPLAN presta asesoría técnica a las municipalidades para la creación y fortalecimiento de las Oficinas Municipales de Planeación (OMP) y la creación de una red de las mismas; también apoya (con recursos del Banco Mundial y del BID –Programa de Desarrollo Económico desde lo Rural- GU-L1006) la consolidación del Sistema de Información para la Planificación Territorial –SINPET-, el Sistema Nacional de Inversión Pública –SNIP- y el Sistema Integrado de Administración Financiera Municipal -SIAF- Municipal.

CUADRO 4

Aporte a los Consejos Departamentales de Desarrollo

Ejercicios fiscales 2004-2006

Millones de Quetzales

	2004	2005	2006	TOTAL
OBRAS	2.276	1.967	2.307	6.550
MONTOS	732	828	968	2.528

Fuente Elaborado a partir de Informe presidencial al Congreso. Enero 2007.

La SEGEPLAN ha promocionado la desconcentración institucional mediante las unidades técnicas departamentales encargadas de prestar servicios de educación, salud, ambiente y otros en los Departamentos, con la idea de considerar a la desconcentración como un paso previo para la descentralización (idea de aceptación general en el país); sin embargo, valdría la pena decir que si bien es cierto la desconcentración es una forma de gestión para la prestación de los servicios del Estado sus características son diferentes a aquellas de la descentralización y mediante la desconcentración muy poca experiencia adquieren las entidades territoriales, como quiera, que en aquella no se transfiere decisión, poder ni competencia.

El Instituto de Fomento Municipal –INFOM- mantiene una pluralidad de funciones relacionadas con el fortalecimiento municipal, el crédito público subnacional, la capacitación a los funcionarios municipales y otras actividades vinculadas con el sector de agua y saneamiento básico rural. Dentro del esquema de descentralización previsto no es claro el papel que jugaría el INFOM y por el contrario, existe la percepción generalizada de que existe escasa voluntad política para transformarlo. De hecho, el Programa de Fomento al Desarrollo Municipal (GU-0134 – Préstamo Multifase 1217/OC-GU) operación financiada por Banco y cuyo plazo de ejecución en su Primera Fase ha sido ampliado hasta el año 2009, procura por la modernización y fortalecimiento de la institución y a pesar de haber logrado algunos avances en algunos componentes, el progreso relacionado con las reformas

institucionales originalmente previstas es poco alentador¹⁶. Los avances y ejecutorias de este componente se pueden apreciar en el Anexo 2.

En el componente tres “Oferta competitiva de servicios financieros a través del sector privado” y la actividad relacionada con el fortalecimiento institucional para la información financiera; hasta el momento, se muestra como producto que 70 municipalidades cuentan con el SIAFITO, 198 ya migraron a SIAF y existen 268 municipalidades con este último sistema.

CUADRO 5

Deuda municipal con fondos propios de INFOM y a través de intermediación financiera

Millones de Quetzales

MODALIDAD	MONTO	SALDO	% RECUPERADO
Fondos propios INFOM 1995-2006	2.510	499	80
A través de intermediación financiera 1997-2006	1.199	708	40

Fuente: Elaborado a partir datos FMS I componente 3. Cartera INFOM

El INFOM por intermedio de la Unidad de fortalecimiento municipal impartió 421 talleres de capacitación (2005) y 95 (2006), su actividad en la parte crediticia se puede observar en el Cuadro 5.

Un buen número de actividades de apoyo y ejecución orientadas a impulsar el proceso de descentralización y desarrollo municipal en Guatemala han sido realizadas por la cooperación internacional (Anexos 1 para las acciones realizadas por los donantes y Anexo 2 para la cartera y pipeline del BID), de allí se destaca la Cooperación Alemana (GTZ), la Unión Europea, la Agencia de Cooperación de Estados Unidos de América –USAID-, La Agencia Española de Cooperación y el Banco Mundial e intervenciones puntuales y de menor cuantía como la del Gobierno italiano¹⁷.

¹⁶ Por ejemplo, en el componente uno de dicha operación relativo a la reorganización de INFOM se han completado como productos: i) Estados financieros institucionales elaborados de acuerdo a prácticas contables generalmente aceptadas; ii) Sistema de monitoreo de desempeño y evaluación para todos los componentes del Programa; y iii) plan de coordinación interinstitucional para el desarrollo local presentado por el gobierno. Ahora bien, aún está pendiente completar: i) estrategia de financiamiento sostenible de largo plazo y el plan diseñado; y ii) marco normativo para la regulación del crédito municipal. El componente cuatro (4) Financiamiento de inversiones en infraestructura a las Municipalidades ha promocionado financiamiento para proyectos de acueducto, alcantarillado, plantas de tratamiento y mercados públicos

¹⁷ Donación de 1.3 millones de Euros como apoyo a SEGEPLAN en las actividades de planificación municipal.

En conjunto han impulsado programas y proyectos relacionados con el fortalecimiento municipal, la participación ciudadana, la elaboración de instrumentos técnicos y legislativos, las finanzas municipales, la transparencia en la gestión, el fortalecimiento institucional de entidades del nivel nacional y municipal y general todos aquellos temas que privilegien el ejercicio de los derechos de la ciudadanía y profundicen en el ejercicio democrático y gobernabilidad local. La SCEP viene ejerciendo como contraparte principal en cumplimiento del mandato de ser coordinadora del proceso de descentralización.

Las asociaciones municipales juegan un rol importante como interlocutores en todos los asuntos relacionados con el desarrollo municipal y general con la regulación de las relaciones intergubernamentales, en Guatemala, la Asociación Nacional de Municipios –ANAM- y la Asociación Guatemalteca de Autoridades y Alcaldes Indígenas –AGAAI- participan activamente en la elaboración de propuestas orientadas, por un lado, a fortalecer los gobiernos locales y defender sus derechos, y por el otro, a buscar financiamiento, particularmente, de la comunidad internacional. En el año 2004 la ANAM participó activamente en actividades relacionadas con la observancia de la transparencia municipal impulsando la utilización de procedimientos en la gestión financiera local; en marzo de 2006, la Asociación presentó por primera vez un anteproyecto de ley al Congreso de la República tendiente a mejorar la capacidad de respuesta de los Entes Autónomos en general para efectuar "compras directas"; en mayo del mismo año, la Asociación presentó ante el liderazgo político nacional su propuesta de Pacto Nacional por el Desarrollo Local, como premisa para alcanzar un conjunto de jurisdicciones municipales capaces de impulsar el estado de bienestar más allá de la prestación de los servicios públicos municipales y siendo actor importante en la promoción de la inversión y generación de condiciones de desarrollo y fomento de empleo en armonía con el entorno propiciando equidad y justicia en todos los ámbitos; en julio de 2006 la Asociación se incorporó activamente como contraparte en la instancia correspondiente para revitalizar el proceso de descentralización de manera conjunta con el ente responsable del Organismo Ejecutivo (SCEP); finalmente, la ANAM viene impulsando la aprobación de normas para el manejo transparente de los fondos públicos municipales.

Los esfuerzos realizados a lo largo del periodo 2004-2006 y el acomodamiento institucional obtienen como resultados tanto en desconcentración como en el tema de descentralización las siguientes acciones:

A) Desconcentración. Como se mencionó anteriormente el tema de la desconcentración juega papel importante en el país como paso previo en la puesta en marcha de un proceso de descentralización propiamente dicho; los principales avances a la fecha se concentran en: i) diseño del modelo de desconcentración priorizando los servicios a desconcentrar y delimitando las áreas de acción; ii) creación en 2006 de tres Centros de Gobierno desconcentrados (San Marcos, Alta Verapaz y Petén), para 2007 se prevé crear dos más (Zacapa y Escuintla); iii) Implementación de nueve unidades móviles de servicios públicos integrados que, entre otros, prestan servicios para la expedición de pasaportes en 5 Departamentos y de licencias de conducción en 8 Departamentos-; iv) Desconcentración de la Contraloría General de Cuentas de la Nación en un 90% quedando aún pendiente el establecimiento de dos delegaciones; y v) se ha iniciado la desconcentración de la Oficina Nacional de Servicio Civil- ONSEC-.

B) Descentralización. Los resultados en materia de descentralización para el período 2003-2006 se enumeran a continuación: i) Se estableció la Red Nacional de Apoyo a la Descentralización – RENADE- bajo la coordinación de la Subsecretaría para la Descentralización de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP), como instancia de coordinación interinstitucional que busca potenciar y viabilizar el proceso de descentralización; ii) Se ha suscrito una carta de entendimiento con la municipalidad de Santa Catarina Pinula por la cual se ha iniciado un pilotaje para la transferencia de los servicios de salud pública y se han recibido solicitudes formales para iniciar la descentralización de dichos servicios en cinco municipios más; iii) Se culminó el proceso de construcción y socialización de la estrategia metodológica para viabilizar la Política Nacional de Descentralización; iv) Se priorizaron 34 municipios y 4 mancomunidades para la elaboración de las respectivas agendas de descentralización; v) Se han suscrito convenios de cooperación técnica con cuatro de los 5 ministerios responsables de los sectores priorizados en la Política Nacional de Descentralización; vi) Se han promovido reuniones de sensibilización con Ministerios y Secretarías de la Presidencia a fin de estimularlos para la formulación de las respectivas políticas de descentralización a nivel sectorial; vii) Se ha avanzado en un 60% en la elaboración de una Guía Municipal con sus respectivos instrumentos operativos de gestión, así como una guía técnica para la delegación de competencias a las municipalidades; viii) Se verifican avances en la implementación del proyecto de Fortalecimiento de la Sociedad Civil –Tinamit-; ix) Se ha apoyado la ejecución del Proyecto de Municipios Democráticos; x) Se ha Conformado oficialmente el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural- CONADUR-; xi) Se ha incrementado en forma sostenida el aporte directo a los Consejos Departamentales de Desarrollo que han ampliado el número de obras que realizan bajo su responsabilidad; xii) Se ha apoyado la realización de 9 talleres de formación sobre gestión descentralizada y elaboración del perfil de este proyecto para replicar en 13 municipalidades en el marco de la Cooperación Técnica no reembolsable financiada por el Banco (ATN/SF-9950-GU); xiii) Se ha promovido la elaboración del reglamento para la administración del aporte del Ministerio de Finanzas Públicas a los Consejos Departamentales de Desarrollo; xiv) Se ha brindado capacitación al personal técnico, administrativo y financiero y a las autoridades de los Consejos para el manejo de los instrumentos técnicos, entre ellos, las participaciones provenientes del 1% del IVA que se destinan a programas y proyectos comunitarios en materia de caminos vecinales, electrificación, agua y saneamiento, escuelas, puestos y centros de salud y fomento a la actividad pecuaria; xv) Se ha logrado consolidar la deuda municipal proveniente de préstamos para el 31% de los municipios del país; xvi) Se ha logrado hacer efectiva la descentralización de la recaudación y administración del IUSI hacia 228 municipios del país, lo que representó el 69% del total de municipios del país; xvii) Se ha implantado el SIAF-Muni con todos sus módulos en 110 municipios del país (33%); y xviii) Se ha instalado el módulo de publicidad de GUATECOMPRAS para las adquisiciones en 304 municipalidades, representando una cobertura del 92% a nivel nacional.

Finalmente, cabe destacar el papel de la comunidad donante que ha sido soporte vital para la ejecución de las anteriores actividades y para el fortalecimiento de la Mesa Permanente de Dialogo con la cooperación internacional en éstos ámbitos.

2.4 Acciones críticas. Entre los desafíos a atender relacionados con el marco político, legal e institucional que permitan avanzar con el proceso de descentralización y desarrollo municipal en Guatemala, se mencionan las siguientes:

- Se requiere continuar apoyando la ejecución de iniciativas de reforma del Estado que contemplen de una manera real y práctica el cambio o ajuste de la estructura de relaciones intergubernamentales, orientado a sostener y viabilizar el proceso de descentralización. Pese a un marco legal ampliamente favorable, la estructura del Estado permanece estática y reacia a abandonar el principio centralista que ha prevalecido por mucho tiempo.
- En un marco de equilibrio fiscal y eficiencia de la administración pública, se requiere gestionar los ajustes necesarios desde el punto de vista constitucional (eliminar restricciones fiscales a los municipios, descongelar el monto de las transferencias) y legal que permitan un avance en las relaciones fiscales intergubernamentales, todo ello en el marco de un renovado Pacto Fiscal.
- Propender por la fijación de un Plan de Acción con una ruta crítica para la implementación del proceso de descentralización nacional, con metas alcanzables en el corto, mediano y largo plazo.
- Evaluar los posibles cambios de responsabilidad referidos a nuevas competencias tanto de ingresos como de gastos. Asimismo, evaluar la capacidad general de los gobiernos locales para asumir dichas nuevas responsabilidades.
- Tomar las medidas pertinentes para evitar el fraccionamiento y potencial “politización” del proceso de descentralización que potencialmente podría presentarse al aplicar la metodología de los convenios individuales (ad-hoc) que actualmente se impulsan para descentralizar servicios específicos con determinadas municipalidades que así lo soliciten en el marco de la reglamentación de la Ley.
- Propender por el fortalecimiento de la unidad coordinadora del proceso de descentralización para convocar y equilibrar las acciones de los ministerios o secretarías que secularmente han sido la cabeza institucional de las acciones en sus respectivos sectores.
- Perfilar la descentralización como la política pública de Estado que debería ser y no como una medida coyuntural del Gobierno de turno.

III. SITUACION DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES.

3.1 Sistema de financiamiento municipal.

Los recursos con los cuales han contado las municipalidades en Guatemala para el financiamiento local se han mantenido estables en los últimos 8 años; los incrementos relacionados con el Producto Interno Bruto son moderados, y para el caso de las transferencias no ha representado modificación en los últimos cinco años. Cuadro 6.

CUADRO 6

Relación ingresos municipales / PIB

CONCEPTO	1998	2000	2005
Total Ingresos Gobierno Local	1,4	1,5	1,7
Transferencia al Gobierno Local	0,8	1,0	1,0
Ingresos Tributarios Gobierno Local	0,1	0,5	0,3

Fuente: Elaborado a partir de Banco de Guatemala, 2006. CEPAL a partir de cifras oficiales, 2006. Minfin ejecución Presupuesto general de ingresos y egresos del Estado, Ejercicio fiscal 2005, SIAF-MUNI 2006. Cifras INFOM 2003-2005.

Dentro de la estructura de los ingresos totales de los municipios los ingresos corrientes tienen un peso relativo –en promedio- de 27% frente a los de capital de 73% en donde las transferencias llevan el mayor porcentaje 58%. Este indicador nos muestra la autonomía de ingreso limitada de los gobiernos locales en Guatemala. De la misma manera, los ingresos tributarios presentan un peso relativo en promedio de 11% dentro de los ingresos totales, aún cuando, su tendencia es progresiva al pasar de 6% a 21% dentro del periodo analizado. Cuadro 7

CUADRO 7

Estructura de los ingresos totales municipales en Guatemala

Porcentaje

CONCEPTO	1998	2000	2005	Promedio
INGRESOS CORRIENTES	28	30	24	27
Tributarios	6	7	21	11
No Tributarios	22	22	3	16
INGRESOS DE CAPITAL	72	70	76	73
Transferencias	56	56	61	58
Crédito	16	14	14	15
TOTAL	100	100	100	100

Fuente: IBIDEM

Dentro de los ingresos tributarios de las municipalidades las tasas ocupan en promedio el peso relativo mayor 50% (debido a la autonomía que tienen para fijar las distintas tarifas); el impuesto único sobre inmuebles es el segundo impuesto en importancia en las municipalidades 22% - en la actualidad casi 200 municipios administran este impuesto-, el porcentaje restante se distribuye en otros impuestos y contribuciones menores. Cuadro 8.

CUADRO 8

Estructura de los ingresos tributarios municipales en Guatemala

Porcentaje

TRIBUTO	1998	2000	2005	Promedio
Impuesto Único sobre inmuebles IUSI	20	24	22	22
Boleta de ornato	6	5	3	5
Actividades comerciales, industriales, servicios	8	8	17	11
Tasas	50	52	49	50
Contribución por mejoras	16	11	10	12
TOTAL	100	100	100	100

Fuente: IBIDEM

El financiamiento local cuenta con un marco legal disperso que determina, de un lado, los recursos provenientes de fuentes externas al municipio, en este caso, las llamadas transferencias o el situado constitucional (Constitución Política, artículo 257) representado en el 10% del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado, y se complementa, desde el punto de vista legal, mediante el 1.5% del IVA (de una tarifa de 12%) adicional para las municipalidades, la transferencia conocida comúnmente como el IVA-Paz por ser producto de los Acuerdos de paz celebrados en 1996. De igual manera, se transfiere a los municipios montos provenientes del Impuesto sobre Circulación de Vehículos, del impuesto de distribución de petróleo crudo y derivados y del Impuesto Sobre Bienes Inmuebles a las municipalidades que aún no lo recaudan y administran; de otro lado, los recursos propios provienen del cobro de impuestos y tributos definidos en un voluminoso cuerpo normativo que requiere actualización enunciado en la primera parte de esta Nota Sectorial (Ver punto 2.2).

Finalmente, en este punto del financiamiento local se menciona los recursos adicionales provenientes de los Fondos Sociales ¹⁸ mecanismo que canaliza montos importantes de inversión local. Cuadro 9.

¹⁸ Fonatierra, Conadea, Codigua, Pronade, Foguama, FONAPAR, FSDC y FIS -en liquidación-.

CUADRO 9

Monto de la Transferencia versus Fondos sociales

Millones de Quetzales

AÑOS	TRANSFERENCIA	FONDOS SOCIALES
2000	1.373	1.545
2005	2.801	2.004

Fuente: Cifras Minfin. 2006

3.2 Acciones críticas. En el tema del financiamiento municipal es importante asumir los siguientes retos:

- Definir la política de descentralización fiscal en la cual se determinen las competencias recaudatorias entre los niveles de Gobierno que permita una reforma fiscal integral y que incluyan de manera concertada los aspectos relativos a la tributación nacional.
- Insistir en el corto plazo la necesidad de apoyar la aprobación del Código Tributario Municipal que demanda la Constitución de la República.
- Continuar con la política de expandir el manejo del Impuesto Único sobre Inmuebles (IUSI) a todos los municipios del país. Además, acometer las acciones necesarias para modernizar la gestión de este importante impuesto local: actualización catastral, marco jurídico, capacitación técnica para su gestión..
- Continuar con las acciones que permitan expandir la implantación del SIAF-Muni y del GUATECOMPRAS municipal.
- Apoyar y consolidar el proceso de sistematización de la deuda pública municipal, propiciando una integración transparente del intercambio de información entre el INIFOM, la Contraloría de Cuentas y el MFP.
- Revisar cuidadosamente lo acordado en el Pacto Fiscal y retomar los principios y objetivos de este instrumento firmado por todos los sectores sociales en el año 2000 pero que hasta el momento (2007), muchos de los puntos y acuerdos carecen de cumplimiento ni desarrollo efectivo.
- Revisar la función de financiamiento y canalización de la inversión que actualmente se realiza mediante los fondos sociales. Analizar los impactos de mantener un sistema paralelo al financiamiento por vía de transferencias e incorporar en el análisis el paralelismo que pudiese

estar surgiendo con el financiamiento suplementario canalizado a través del Sistema de Consejos de Desarrollo y para ejecución directa de éstas instancias, sin participación de los gobiernos locales legalmente responsables, particularmente a nivel de los COMUDES y COCODES.

3.3 Política de gastos.

Referido al gasto municipal las municipalidades en general tienen autonomía en el mismo. Sin embargo, este depende en gran medida de los recursos provenientes de las transferencias- salvo en la Capital o en los municipios del área metropolitana de Ciudad Guatemala-, capaces de generar ciertos recursos importantes por generación propia. De esta manera, la autonomía del gasto realmente está supeditada en gran medida a los recursos provenientes de fuentes externas.

No existe un cálculo aproximado que relacione las necesidades de recursos o de financiamiento frente a las responsabilidades de gasto de las municipalidades. De hecho, para el año 2005 los gastos corrientes de las municipalidades significaron el 28% de los gastos totales y el 72% restante correspondieron a aquellos de inversión. Esto se explica por la disposición que obliga a los entes territoriales a invertir el 90% de los transferido en inversión – caso del situado constitucional- y el 75% -caso IVA-Paz-, Cuadro10.

CUADRO 10

Estructura del gasto municipal

CONCEPTO	2005
Gasto Corriente	28
Gasto de Capital	72%
TOTAL	100%

Fuente: IBIDEM

El Código Municipal establece que las competencias de los municipios son propias y atribuidas por delegación del Estado. Las competencias propias son todas aquellas inherentes a su autonomía establecida constitucionalmente de acuerdo a sus fines propios. Las competencias atribuidas son las que el Gobierno Central delega a los municipios mediante convenio y se ejercen en los términos de la delegación o transferencia respetando la autonomía municipal.

El artículo 67 del Código Municipal faculta al 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 asentada en su territorio.

3.4 Acciones críticas. En el tema del gasto público municipal es importante asumir como desafío:

- Ponderar las responsabilidades de gasto de las municipalidades con relación a las competencias a transferir y las actividades propias que actualmente realizan de acuerdo al marco legal vigente. Buscar cerrar cada día la brecha fiscal “horizontal”.

3.5 Participación ciudadana en la gestión local.

Representada prácticamente en la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto 11-2002) que crea el Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo como “medio principal de participación de la población en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática de desarrollo”; como se presentó en el punto 2.2 el sistema presenta avances de organización y existen a la fecha 22 CODEDE, 331 COMUDES y 11.146 COCODES organizados en cada una de las comunidades integrantes del municipio. Igualmente, como se expresó anteriormente, mediante estos Consejos en el periodo 2004-2005 se han decidido inversiones por aproximadamente 2.500 millones de quetzales.

3.6 Acciones críticas. En este tema es importante asumir como desafío:

- Estudiar el grado de coordinación que existe entre los planes de desarrollo municipal y las prioridades de gasto incluidas en los mismos frente a las decisiones tomadas por los Consejos de Desarrollo.

3.7 Fortalecimiento institucional de los gobiernos locales.

Es evidente que las municipalidades en Guatemala no tienen un grado importante de desarrollo institucional, la gran mayoría de los mismos (320 con poblaciones hasta 100 mil habitantes) adolecen de herramientas técnicas de gestión y carecen del personal capacitado necesario que les permita llevar adelante una administración eficiente y eficaz.

Los programas de fortalecimiento municipal en buena parte son desarrollados con el impulso de la cooperación internacional (Ver programas adelantados o que se adelantan en lo Anexos 1 y 2) y en menor intensidad por el INFOM que, mediante su Unidad de Fortalecimiento Municipal impartió 421 talleres de capacitación en 2005 y 95 en 2006.

Las municipalidades reciben asistencia técnica y capacitación mediante los distintos programas que financian las agencias internacionales. Un ejemplo de lo anterior es el esfuerzo que se realiza de una manera permanente para alcanzar la meta de implantación del SIAF en todos los municipios (Minfin, INFOM), que ha venido siendo impulsado con la cooperación del Banco Mundial, BID y otras; asimismo, las actividades de USAID, GTZ, Unión Europea que en los últimos años han mantenido sus líneas de asistencia técnica.

3.8 Acciones críticas. En este tema es importante asumir como desafío:

- Apoyar acciones tendientes a formular una Política Nacional de Formación y Capacitación Municipal con carácter permanente.

- Evaluación y ajustes en el desempeño de la Red Nacional de Instituciones de Capacitación para el fortalecimiento municipal.

3.9 Prestación de los servicios públicos.

En este campo se recalcan las actividades que se vienen realizando orientadas a mejorar la calidad en la prestación de los servicios básicos locales, cuyo “cuello de botella” se sigue presentando en la prestación de los servicios de saneamiento básico, acueductos, alcantarillados y recolección y disposición final de desechos sólidos. De hecho, tanto en la parte urbana como rural las municipalidades prestan estos servicios de manera precaria.

Los avances en este campo se deben a los programas que las distintas agencias de cooperación internacional vienen realizando hace algunos años en este sector. Por ejemplo, INFOM como entidad ejecutora de los mencionados recursos a través de la Unidad para la Ejecución de Proyectos de acueductos rurales –UNEPAR- financió en el año 2006 1.499 proyectos de acueductos y plantas de tratamiento que beneficiaron a 131.410 viviendas.

De la misma manera, las agencias internacionales continúan apoyando y financiando proyectos relacionados con el mejoramiento de las carreteras primarias y caminos rurales (Banco Mundial); dichas actividades constituyen en su mayoría acciones de coyuntura que todavía no están enmarcadas dentro de la política de descentralización que ha sido definida por el país.

3.10 Acciones críticas. En este tema es importante asumir como desafío:

- El diseño o reorganización del sector de agua potable y saneamiento básico en el país integrado de preferencia con prioridad a las acciones de reforma del Estado y al proceso de descentralización.

3.11 Promover la transparencia de los gobiernos municipales.

Las actividades realizadas en el campo de la transparencia han logrado resultados concretos – Transparencia Internacional considera que Guatemala ha mejorado en el índice de percepción de la corrupción luego de la caída registrada en dicho Indicador entre 2001 y 2004-.

Se destacan en este campo: i) El fortalecimiento de mecanismos orientados a garantizar la probidad del gasto público, entre ellos, el Sistema GUATECOMPRAS y el SIAF, y cuyos módulos se está implantando a nivel municipal –SIAF-MUNI-; ii) La integración de los sistemas SIAF y el sistema de Auditoría Gubernamental –SAG- y el sistema nacional de inversión –SNIP-; iii) las reformas al Código penal propuestas por la Comisión de transparencia y la COPRE y adicionalmente, el planteamiento de reformas a la Ley de Contrataciones del Estado y la Ley de Servicio Civil; iv) la aprobación mediante Acuerdo Gubernativo 645-2005 a las normas de acceso a la información pública; v) la elaboración de una agenda conjunta entre el Gobierno de la República, representado por la Comisión de Transparencia y la Coalición de Transparencia en representación de la sociedad civil.

3.12 Acciones críticas. En este tema es importante asumir como desafío:

- Vincular decididamente a las municipalidades a las tecnologías de información y comunicaciones de punta para facilitar su incorporación a todos los sistemas que cada día se diseñan para promocionar la transparencia y facilitar la gestión local a través del gobierno electrónico.

3.13 Avance sectorial.

En este campo los avances están encaminados hacia la desconcentración en los términos planteados anteriormente y no propiamente hacia la descentralización sectorial; durante el período 2004-2006 se realizaron distintos diagnósticos sobre las posibilidades en cada uno de los sectores, con énfasis en los prioritarios definidos por la ley de descentralización, de transferencia de competencias patrocinados o coordinados por las agencias internacionales y por la SCEP.

3.14 Acciones críticas. En este tema es importante asumir como desafío:

- Avanzar en la real transferencia de competencias sectoriales definiendo un Plan de Acción y una ruta crítica con metas alcanzables a corto, mediano y largo plazo.
- Evaluar las principales dificultades técnicas, legales, de voluntad política que no han permitido hasta el momento la transferencia de competencias sectoriales.

Bibliografía

- AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL – OFICINA TÉCNICA DE COOPERACIÓN. *LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA EN GUATEMALA 2005 – 2009*. Material de difusión. Guatemala 2005.
- Banco Inter-Americano de Desarrollo, Departamento de Efectividad en el Desarrollo y Planificación Estratégica, Oficina de Gestión de Cartera y Seguimiento de Proyectos (PMP). *Informe de Seguimiento de Desempeño de Proyecto (ISDP)*, informe inédito, Oficina BID Guatemala, 2007.
- Banco Interamericano de Desarrollo – Federación de Municipios del Istmo Centroamericano. *INGRESOS MUNICIPALES EN CENTROAMERICA, Situación actual y perspectivas de Modernización*. Memorias de la IX Reunión de la Red Centroamericana por la Descentralización y Fortalecimiento Municipal. ANTIGUA, GUATEMALA, Diciembre de 2002. 521 p.
- Banco Mundial – Guatemala. *TRABAJANDO POR UN PAÍS SIN POBREZA*. Material gráfico de difusión. Guatemala marzo 2006.
- *Boletín Informativo – Gestión Territorial*. Gobierno de Guatemala, SEGEPLAN. Número 3 – 2005 Guatemala, publicación bimensual.
- _____ Número 4 de 2005. Guatemala noviembre de 2005.
- _____ Número 5 de 2006, Guatemala junio de 2006.
- _____ Número 6 de 2006, Guatemala, septiembre de 2006.
- Comisión Presidencial para la Reforma, modernización y fortalecimiento del Estado-COPRE- *Iniciativas de ley de servicio civil nacional y municipal*. Guatemala. 2006
- DARCHE Benjamín. *Consultoría en Endeudamiento Municipal en Guatemala, (Informe Final)*. Research Triangle Institute, RTI Internacional. Guatemala, abril 2004. 57 p.
- ESPITIA Gonzalo. Estudio comparado sobre descentralización fiscal en Centroamérica. Actualización. 2007, GTZ. Guatemala.
- HUERTA Antonio. *Consultoría para la definición de una política de Regulación del Endeudamiento Municipal en Guatemala (Informe Final)*. USAID – Programa de Descentralización y Gobernabilidad Local. Guatemala 2006, 75 p.
- INTERNATIONAL CITY/COUNTY MANAGEMENT ASSOCIATION – ICMA, U.S. Agency for International Development Bureau for Latin America and the Caribbean Office of Regional Sustainable Development-USAID. *Trends in Decentralization Municipal Strengthening, and Citizen Participation in Central America, 1995 – 2003*, April 2004. 99p.
- Instituto de Fomento Municipal INFOM - Unidad de Fortalecimiento Municipal. *DIAGNOSTICO DE NECESIDADES DE ASESORÍA CAPACITACIÓN Y ASISTENCIA TÉCNICA Y ESTRATEGIA DE FORTALECIMIENTO MUNICIPAL 2007 – 2012*. Guatemala, octubre 2006. 33 p.
- Instituto de Fomento Municipal. INFOM. Cifras Municipales. Sistema de Información .2003-2005- Guatemala. 2006.
- Instituto Guatemalteco de Educación Radiofónica IGER. *COCODE's Los Consejos Comunitarios de Desarrollo*,

Edición 2006. Guatemala 2006. 148 p.

- _____ *Planificación Participativa*. Edición 2006. Guatemala 2006. 190 p.
- Ministerio de Finanzas. Cifras 2005-2006. Guatemala. 2006.
- Ministerio de Finanzas. SIAF-MUNI-MINFIN. Sistema de información municipal. Cifras de ingresos y gastos municipales 2003-2005. Guatemala. 2006.
- Oscar Berger Perdomo. *Tercer año de Gobierno. Presidencia de la República, enero de 2007*. 107 p.
- Programa de Descentralización y Gobernabilidad Local PDGL - USAID – GUATEMALA. *Guía para mejorar la recaudación de los ingresos propios municipales*, Editorial SERVIPRENSA, febrero de 2007. 74 p.
- Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia –SCEP- *Política Nacional de Descentralización*. Guatemala. 2005.
- Secretaría de Planificación y Programación SEGEPLAN. *Sistema Nacional de Planificación Territorial (SINPET)*, Base Metodológica. Guatemala abril de 2006.38 p.
- Secretaría de Planificación y Programación SEGEPLAN - PNUD. *Guía de Facilitación de la Planificación Estratégica Territorial (PET) y El Plan de Desarrollo Municipal*. Ciudad de Guatemala, Febrero 2007. 83 p.
- USAID- A. AGUILAR. Consultoría para la elaboración de una guía que permita mejorar la recaudación de los ingresos propios en municipios seleccionados. Guatemala. 2006.
- USAID – Bonilla María I. *Aspectos Legales e Institucionales del Endeudamiento Municipal*. (Consultoría), Guatemala agosto de 2005. 67 p.