

LA DESCENTRALIZACIÓN Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS LOCALES EN GUATEMALA

Por Sydney Alexander Samuels

1. INTRODUCCION

A través de la historia, el sistema de gobierno de Guatemala se ha caracterizado por un centralismo estatal, en detrimento de un desarrollo económico y social balanceado. La elaboración de políticas, la evaluación y ejecución de obras, el manejo de los recursos financieros, humanos, de bienes y servicios, se ha concentrado jerárquicamente en la cúspide de un gobierno.

Este centralismo estatal se ha vinculado con la creación y expansión del “Estado Benefactor”, durante las últimas cinco décadas. Siempre, el gobierno había asumido paulatinamente un papel paternalista, ampliando sus funciones y responsabilidades. Por ejemplo, se convirtió en el principal responsable de la educación de los niños y de la salud de los guatemaltecos. Intervino directamente en la economía, produciendo y distribuyendo ciertos bienes y servicios a los ciudadanos, y regulando diversas actividades económicas. Las empresas gubernamentales se han hecho cargo, en la historia, especialmente de los servicios básicos de infraestructura como: del suministro de energía eléctrica, líneas telefónicas, agua potable.

Los gobernantes a cargo del “Estado Benefactor” intentaron cumplir sus diversas funciones por medio de un complejo aparato compuesto por múltiples ministerios, secretarías, entidades descentralizadas autónomas, empresas públicas, empresas mixtas y otras dependencias. Por ello la estructura gubernamental puede ser descrita en la historia como una burocracia ineficiente. Además, aprobaron una serie de leyes específicas, las cuales, vistas en conjunto, tienden a imponer engorrosos procedimientos, a duplicar funciones, y hasta contradecirse.

Una característica importante del “Estado Benefactor” es que sustrae algunos procesos de

toma de decisiones del ámbito privado y los coloca dentro del contexto político. Decisiones antes tomadas por los individuos, las comunidades o los gobiernos locales pasan a ser tomadas por las autoridades en la cúspide de la organización jerárquica. Es decir, el “Estado Benefactor” ha tendido a redistribuir recursos escasos en atención a los objetivos políticos de las autoridades de turno.

Pero este “Estado Benefactor” fracasó en Guatemala. A pesar de estar vigente durante más de medio siglo, no disminuyeron drásticamente los índices de pobreza y extrema pobreza, ni mejoraron la calidad y cobertura de los servicios sociales y de infraestructura. En éstos y otros aspectos es probable que los beneficios derivados del Estado Benefactor hayan sido inferiores a los costos en que se ha incurrido.

La Constitución Política de la República, de 1985, tácitamente reconoce el fracaso del Estado Benefactor centralizado, ya que ordena la descentralización de la administración pública en sus artículos 119 inciso b) y 224. El artículo 253 establece el carácter “autónomo” del gobierno municipal.

Los históricos acuerdos de paz firmados en 1996 que terminaron la guerra civil que afectó a Guatemala por 36 años, sentaron las bases para el avance del sistema democrático, el respecto por los derechos humanos y un desarrollo humano equitativo. En los acuerdos de paz se incluyó una serie de medidas alentando la descentralización—un concepto amplio que promueve devolver la autoridad para tomar decisiones a los gobiernos regionales y locales, a fin de promover una mayor participación de la sociedad civil. De esta manera, los acuerdos reconocieron explícitamente el poder de la descentralización como un agente catalizador para cumplir los objetivos principales y asegurar su mantenimiento.

La situación de pobreza en Guatemala exige la puesta en marcha de una estrategia social, cuyo principal objetivo sea integrar, de una manera acelerada, a los más pobres en el círculo virtuoso del crecimiento económico, eliminando la extrema pobreza y buscando la igualdad de oportunidades. Esto solo puede lograrse con políticas de desconcentración y descentralización del Estado.

2. COMPETENCIAS MUNICIPALES

Los artículos 68 al 78 del Código Municipal describen, dentro de las políticas públicas municipales, las competencias propias del municipio, Las obras y servicios a cargo del Gobierno central, las competencias delegadas al municipio y las formas de traslado de los mismos a los municipios, así como la manera de dar en concesión un servicio público municipal. A continuación se describe un mapa de los principales servicios que se prestan en las comunidades delimitadas municipalmente:

2.1 Políticas de Ordenación del Territorio:

Urbanismo, infraestructura, obras y parques: Son “competencias propias del municipio” y dentro de su circunscripción, de acuerdo al artículo 68 del Código Municipal guatemalteco; de esta área se enumera específicamente c) Pavimentación de las vías públicas urbanas y su mantenimiento, e) Autorización de las licencias de construcción de obras públicas o privadas, e, i) Promoción y gestión de parques, jardines y lugares de recreación. Es más, el gobierno central debe solicitar licencia respectiva a la Municipalidad cuando requiera realizar una obra pública dentro del municipio.

Vivienda: No existe normativa en cuanto a competencia específica de esta área; pero diría que, por lo mismo, es compartida en virtud de que tanto el gobierno, como sector privado, si este cuenta con titularidad de los terrenos, deciden donde construir siempre que la Municipalidad otorgue licencia respectiva de acuerdo al inciso e) del artículo 68 mencionado anteriormente.

Suelo: está en la misma situación de competencia compartida Municipalidad-gobierno central. Se supone que los constructores de obras de envergadura deben presentar a la municipalidad respectiva las pruebas de laboratorio de suelo mostrando la consistencia y aptitud de soporte del suelo para la obra respectiva.

De los “suministros básicos”, el agua, el saneamiento, mercados, rastros, cementerios, disposición de desechos y ornato son competencia específica de la municipalidad (Art. 68, inciso a del C.M.). La electricidad, alumbrado público y telecomunicaciones son compartidas incluyendo a Entes descentralizados como el Instituto Nacional de Energía Eléctrica, DEOCSA, DEORSA, Teléfonos de Guatemala –TELGUA-

En cuanto a “movilidad” también corresponde al municipio la regulación del transporte y sus terminales locales y las vías públicas.

2.2 Políticas de Promoción Económica:

Las ferias y mercados particulares deben ser licenciados por la municipalidad respectiva. Las Cooperativas y las PYMES son responsabilidad compartida toda vez que el Registro Mercantil del Ministerio de Finanzas deberá dar los permisos certificados y la municipalidad otorgar el permiso de instalación en lugar específico.

El Turismo está a cargo del Estado básicamente, aunque no es prohibitivo que una municipalidad se encargue de esta actividad en su municipio aunque de manera coordinada con el Instituto de Turismo.

2.3 Las Políticas de Seguridad Ciudadana y al Medio Ambiente:

La municipalidad tiene a su cargo la Policía Municipal, pero combina esta competencia con el Gobierno Central, quien tiene una Policía Nacional que también vela por el orden y el tránsito. La municipalidad también puede designar mandatario judiciales/extrajudiciales. El control del Medio Ambiente es compartido con el Gobierno Central quien autoriza los EIA y la Municipalidad controla y gestiona los recursos naturales (inciso 1, Art. 68 Código Municipal). En Salud interviene más el Gobierno.

2.4 Políticas de bienestar:

Todas estas competencias (servicios sociales, fiestas, igualdad de género, educación y deporte) no son competencia específica de la municipalidad, pero pueden ser acordadas para realizar con el gobierno central o ente privado.

3. CONCLUSIÓN

Aunque se tiene una “Ley de Descentralización” y su Reglamento en Guatemala, en vigencia desde 2002, esta es incipiente y por tanto, aun no en total ejercicio de las Municipalidades guatemaltecas. Algunas de ellas recién toman batuta en algunas competencias que les son trasladadas bajo el paraguas del principio de Subsidiariedad, pero falta mucho por aplicar. Solamente en las Cabeceras Departamentales que son como las capitales de los 22 Departamentos (Provincias para España) se tienen municipalidades con pleno ejercicio del artículo 68 del Código Municipal con competencias totalmente atendidas por sus respectivas municipalidades.

Quizá, aún se cree que los ayuntamientos son como “menores de edad” sin suficiente capacidad y madurez para encargarse de las situaciones socioeconómicas de su comunidad; entonces, la mayoría de las 333 municipalidades siguen siendo “malas prestadoras” de servicios a las órdenes de los decisores nacionales, lo apaga cualquier interés politológico. Es necesario hacer participar a los comunitarios en la gerencialización de las comunas, con capacidad de actuación e influencia, adquiriendo de esa manera “poder” y “margen de maniobra” para tomar las decisiones de su interés comunitario.