

EL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL EN ESPAÑA

Gerardo PRADO

SUMARIO: I. *Notas preliminares*. II. *La forma de gobierno. Medidas para mejorarla*. III. *El servicio civil de carrera*. IV. *La Hacienda municipal*. V. *Resumen*.

I. NOTAS PRELIMINARES

Por la relación de términos que se hace en el desarrollo del presente ensayo, estimo que viene al caso aludir al campo de acción del derecho constitucional, cuya simple descripción nos dice que estudia lo que el Estado es, y al campo de acción del derecho administrativo, que estudia lo que el Estado hace.

De ese sutil contacto entre ambas disciplinas entresacamos también las dos maneras de manifestación de la administración pública: la vía centralizada y la vía descentralizada, mediante las cuales se busca una efectiva y verdadera satisfacción de las demandas del conglomerado social de un país.

Determinar cuál debe ser la forma más apropiada de la organización estatal para hallar solución a los problemas administrativos sustantivos ha sido una tarea en la que se han hallado inmersos muchísimos tratadistas y especialistas que analizan el actuar gubernativo. Estos investigadores han encontrado diversos inconvenientes, tanto en la administración centralizada como en la descentralizada, que van, en la primera, desde la alta concentración de actividades en un solo centro de servicios públicos hasta un enorme grado de absorción en el aspecto burocrático, y en la segunda, que resulta debilitado el poder central y una especie de disfunción política, por la aparición de ciertos elementos con esta última característica cuyo resultado es la prestación de servicios públicos menguados, es decir, que dejan de ser cabales y perfectos.

Sin embargo, también salen a relucir grandes ventajas. En la centralización está acentuada la relación jerárquica, y ésta favorece la unidad en la administración, principalmente en la toma de decisiones y en la línea de mando, aspectos que tornan bastante simple el ejercicio del poder. En la descentralización se llegan a atender con mayor propiedad los servicios, fundamentalmente aquellos que se califican como especializados, que son prestados por personal calificado, cuyo trabajo es el resultado de decisiones que han tomado las autoridades de organismos que no están al alcance de la administración propiamente dicha, sino que gozan de personalidad jurídica reconocida por la ley.

Con base en las consideraciones precedentes, desarrollaremos nuestro trabajo poniendo énfasis en lo que llamaremos “descentralización administrativa”, tomando en cuenta la forma de Estado que acepta Guatemala, es decir, la de Estado unitario, con su característica fundamental de que posee un solo centro de producción de leyes, un solo centro de política administrativa y un solo centro para impartir justicia.

II. LA FORMA DE GOBIERNO. MEDIDAS PARA MEJORARLA

Como hemos anotado en las notas preliminares, Guatemala, su estructura y organización, es un Estado unitario. La Constitución política que rige su existencia y funcionamiento contempla en el título V —“Estructura y organización del Estado”— una serie de regímenes que se combinan entre una administración centralizada y una administración descentralizada. Dichos regímenes se refieren a lo político-electoral, a lo administrativo, al control y fiscalización, a lo financiero, al ejército, a la procuraduría de la nación y al Ministerio Público y, finalmente, al municipio.

En el régimen administrativo, por ejemplo, el artículo 224 de la carta magna explica que el territorio de la República se divide en departamentos y éstos en municipios. Asimismo, agrega que la administración será descentralizada mediante regiones de desarrollo, no sólo económico, sino también social y cultural, con el fin de conseguir un impulso racionalizado e integral del país. Con ese propósito, otros artículos de la ley están destinados a crear consejos de desarrollo, en una línea de ordenación no jerárquica, yendo, podríamos decir, en secuencia sistemática, desde un Consejo Nacional, varios consejos regionales que se crean por regiones según una ley específica, y un consejo departamental, razón por la cual

existen veintidós consejos de este tercer tipo, según el número de circunscripciones departamentales en que está dividido el país.

La ley a que hemos hecho referencia, denominada Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, fue emitida mediante el decreto 11-2002, del Congreso de la República, del 12 de marzo de 2002, con fundamento en la disposición constitucional mencionada, y en el artículo 119, inciso b), que constituye una obligación fundamental del Estado guatemalteco con respecto a “promover en forma sistemática la descentralización económica administrativa, para lograr un adecuado desarrollo regional del país”. Con esta medida se considera propicia la oportunidad de poner al alcance de la población el medio de priorizar sus necesidades y encontrar soluciones para satisfacerlas adecuadamente, en congruencia con disposiciones internas, como el Código Municipal y con diversos tratados internacionales vinculados con los derechos humanos.

La ley anterior, según mi criterio, se ha visto reforzada con la emisión de la Ley General de Descentralización, Decreto 14-2002 del Congreso de la República, emitido un mes después, cuyos propósitos, de acuerdo con el legislador ordinario, consisten en erradicar en forma sistemática la inoperante concentración de decisiones en el organismo Ejecutivo, pues esa concentración significa un control y manejo de los recursos y de las fuentes de financiamiento que no facilita una eficiente administración, una equitativa distribución de los fondos públicos ni, mucho menos, un efectivo ejercicio de participación de los gobiernos locales y de la comunidad en general.

En este caso, merece la pena hacer énfasis en que la ley que anotamos en segundo término no se circunscribe al proceso de descentralización en que estarían incluidos solamente órganos estatales, sino que establece una apertura democrática tan amplia que se permite la incorporación de comunidades organizadas legalmente —comités y asociaciones de vecinos— con participación de las municipalidades, a quienes se les trasladará gradualmente y en forma progresiva los recursos técnicos y financieros que les permitan realizar obras, programas y servicios públicos a favor de la comunidad. También es importante señalar que el legislador priorizó las áreas de trabajo en las que se reflejen las competencias administrativas, económicas, políticas y sociales, tales como educación, salud y asistencia social, seguridad ciudadana, ambiente y recursos naturales, agricultura, comunicaciones, infraestructura y vivienda, economía, y, finalmente, cultura, recreación y deporte.

La Ley General de Descentralización, al señalar que su objeto es promover en forma sistemática la descentralización, se apoya en los principios siguientes:

1. La autonomía de los municipios.
2. La eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios públicos.
3. La solidaridad social.
4. El respeto a la realidad multiétnica, pluricultural y multilingüe de Guatemala.
5. El diálogo, la negociación y la concertación de los aspectos sustantivos del proceso.
6. La equidad económica, social y el desarrollo humano integral.
7. El combate y la erradicación de la exclusión social, la discriminación y la pobreza.
8. El restablecimiento y conservación del equilibrio ambiental y el desarrollo humano, y
9. La participación ciudadana.

Incluso, si el objeto de la ley, su materia de conocimiento, es desarrollar la descentralización, el mismo queda explícitamente desenvuelto cuando en el artículo 5o. (objetivos) asienta el legislador lo siguiente:

- a) Mejorar la eficiencia y eficacia de la administración pública.
- b) Determinar las competencias y recursos que corresponden al organismo Ejecutivo que se transferirán a las municipalidades y demás instituciones del Estado.
- c) Universalizar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos que se prestan a la población.
- d) Facilitar la participación y control social en la gestión pública.
- e) Fortalecer la capacidad de los órganos locales para el manejo sustentable del medio ambiente.
- f) Reforzar la identidad de las organizaciones comunales, municipales, departamentales, regionales y nacionales.
- g) Promover el desarrollo económico local para mejorar la calidad de vida y erradicar la pobreza, y
- h) Asegurar que las municipalidades y demás instituciones del Estado cuenten con los recursos materiales, técnicos y financieros correspondientes, para el eficaz y eficiente desempeño de la competencia en ellos transferida.

Queda, pues, hasta cierto punto, satisfecha la expectativa que prevé la misma Constitución guatemalteca en su contexto, que no es otra sino llanamente alcanzar el gran fin del Estado contemporáneo: la realización del bien público, o dicho de otra manera, el bien común, que es la razón de ser de la sociedad política, siempre que dependa de un enfoque ideológico que vaya en pos del crecimiento económico que se identifica con la expansión de la producción y la productividad de un país; del desarrollo económico, como aspecto de orden cualitativo que tiene que ver con la calidad de vida de los habitantes; del desarrollo humano, relacionado con el conjunto de bienes tangibles e intangibles que sustentan esa calidad de vida; y la justicia social, como elemento último y sustancial dentro del grupo societario para organizar la sociedad con criterios equitativos en cuanto a la repartición de los bienes, es decir, que todos tengan libre y justo acceso a ellos.

En una publicación de la Oficina del Comisionado Presidencial para la Modernización y Descentralización del Estado (COMODES), se comenta que el proceso de descentralización en Guatemala tiene ya una larga historia, la cual empieza en 1945, época en la que se empezó con la práctica de elecciones democráticas a nivel municipal, se modernizan los partidos políticos, se amplía el derecho de ciudadanía de la mujer, se reconoce la autonomía del municipio y de la universidad nacional (San Carlos), todo como producto de la Revolución de Octubre de 1944.

Hoy, ese proceso se acentúa y trata de arraigarse con carta de naturaleza como necesidad nacional sentida y reclamada por distintos sectores de la sociedad, cuya respuesta parece encontrarse en la Constitución Política aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente de 1985, y en los Acuerdos de Paz de 1996, que constituyen una mutación constitucional relacionada con la aspiración de construir un proyecto de nación multiétnica, pluricultural y multilingüe, con lo cual se habría llenado un vacío institucional que se retoma como política pública para llevar a cabo una repartición del poder, tanto político como administrativo.

Si la forma de gobierno, o sistema de gobierno, como lo establece el artículo 140 de la Constitución guatemalteca, que reza: “Guatemala es un Estado libre, independiente y soberano, organizado para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y de sus libertades. Su sistema de Gobierno es Republicano, democrático y representativo”, ya está definida y ha funcionado más o menos bien, es una situación que, a mi modo de ver las cosas, ha sufrido una modificación, porque, poco a poco, se ha ido

creando conciencia en la voluntad política de los que ejercen el poder público, especialmente en el ámbito de trabajo que le corresponde cubrir al organismo Ejecutivo, que luego se refleja en el campo de acción del organismo Legislativo, al responder afirmativamente a las iniciativas de ley que, a la postre, se han convertido en normativa jurídica del país.

Si se ha contemplado que la descentralización es un proceso gradual, global e integral, progresivo y participativo; es un imperativo lógico que se produzcan o se pongan en vigor instrumentos que viabilicen y hagan efectiva la participación ciudadana y la construcción de una ciudadanía consecuente, ya que ambos aspectos son la sustancia del fenómeno de la descentralización y soporte indispensable y natural del sistema democrático real, no formal.

En líneas de párrafos anteriores expusimos que Guatemala es un Estado que sigue al unitarismo con su forma de organización, circunstancia por la cual se ha identificado con la centralización, y la soberanía se ejercita de manera directa sobre un solo pueblo, que habita un mismo territorio y con un solo centro de impulsión política y administrativa; por ello, hablamos de centralización administrativa y centralización política, identificadas con las características que tradicionalmente ha conocido la historia del desarrollo del Estado.

La descentralización que se ha venido generando en mi país abarca lo genérico en cuanto a lo económico, y también lo técnico-jurídico, debido a que se está produciendo un traslado de competencias de índole administrativa a manos de entidades locales, que no son únicamente de carácter estatal, sino que, como se dijo antes, se incorporan comunidades que estén organizadas conforme a la ley.

Con estas medidas, estimamos que la forma de gobierno —aplicado el término al gobierno nacional y al gobierno local— se estará mejorando, ya que el sistema político implantado en Guatemala, que es republicano, democrático y representativo, se hace extensivo o se dispersa territorial e institucionalmente, sin afectar lo unitario del Estado. Simple y sencillamente se está abriendo la brecha relacionada con la prestación de los servicios públicos, para que la proximidad de los entes responsables permita el descongestionamiento en la realización de las tareas correspondientes y se acerquen a la población en cuanto a sus aspiraciones, demandas y necesidades, lo cual establece nuevos espacios de participación como condición *sine qua non* para el desarrollo y el fortalecimiento del referido sistema democrático. Sin embargo, no podrá darse una total

exención en el actuar de las entidades a las que se les traslada el poder de decisión política y administrativa, sino que habrá un límite que está fijado por barreras de carácter legislativo, cuya función seguirá siendo ejercida por el Congreso de la República. No se trata, pues, de una autodeterminación, sino de hacer un ajuste a la autonomía que la Constitución Política guatemalteca otorga al municipio, para que elija a sus propias autoridades, obtenga y disponga de sus recursos y atienda los servicios públicos locales.

III. EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA

La noción de carrera administrativa, o servicio civil de carrera, tiene su punto de partida en la declaración contenida en el artículo 70 de la Constitución Política de la República de Guatemala, promulgada el 11 de marzo de 1945. Dicho precepto fundamental estableció que el Estatuto del Empleado Público, basado en el principio de que los funcionarios y empleados públicos están al servicio de la nación exclusivamente, determinaría las condiciones de ingreso a la administración, los ascensos, las garantías de permanencia, cesación, suspensión o traslado de los mismos. Se reconocía también el derecho a beneficios que se otorgaban a los trabajadores en general, prohibía el desempeño simultáneo de dos o más empleos públicos y que no podría haber militarización, salvo causas de calamidad nacional o de movilización por motivo de guerra.

Derogada la anterior Constitución, de corte democrático y revolucionario, entró en vigencia la que decretó la Asamblea Constituyente el 2 de febrero de 1956, resultado de un movimiento contrarrevolucionario que invadió el país en 1954, bajo los auspicios de la Agencia Central de Inteligencia de los Estados Unidos de América, con la justificación de que se había implantado un régimen totalitario (comunista). En este instrumento constitucional se mantuvo el criterio de empleado público y se dispuso que las relaciones entre el Estado, la municipalidad (nuevo ingrediente) y demás entidades sostenidas con fondos públicos y sus trabajadores se registrarán exclusivamente por el Estatuto de los Trabajadores del Estado, que regularía lo relacionado con la selección, promoción, traslado, permuta, pensiones y remoción de los trabajadores estatales, que por su naturaleza estarían sujetos a una disciplina especial por medio de ordenanzas, estatutos o reglamentos. Sostuvo la posición de prohibir el desempeño de dos o más empleos a la vez, salvo en hospitales o centros docentes. El

retiro sólo tendría lugar por delito, negligencia, ineptitud, mala conducta o incapacidad manifiesta. Todo debidamente comprobado.

Un nuevo movimiento contra lo instituido constitucionalmente, el golpe de estado del 31 de marzo de 1963, deja sin efecto la Constitución de 1956 y es sustituida por la que se decretó el 15 de septiembre de 1965. El capítulo IV se refirió a los trabajadores del Estado, y el artículo 117, haciendo alusión a relaciones laborales de carácter público, dejó sentado que los servidores estatales de entidades descentralizadas, autónomas y semiautónomas se regirían por leyes especiales para obtener mayor eficiencia en la función pública. El artículo 118 expresaba que los cargos se otorgarían atendiendo solamente a méritos de capacidad y honradez. Se insiste en el desempeño de un solo empleo remunerado, con las excepciones anteriormente citadas. Se prohíbe la participación en actividades políticas partidistas y la huelga.

En esta Constitución aparece, por primera vez, lo relativo a una Ley de Servicio Civil, que establece el principio de igualdad de derechos entre trabajadores presupuestados, es decir, los permanentes y los que son remunerados por planilla, o sea aquel personal que trabaja temporalmente.

Finalmente, al hacer acopio de disposiciones de carácter constitucional con respecto al punto desarrollado en los párrafos precedentes, cito lo que establece la Constitución Política vigente, que fue emitida por la Asamblea Nacional Constituyente el 31 de mayo de 1985. En tal sentido, encontramos el régimen de los trabajadores del Estado, al que se aplican las normas de la Ley de Servicio Civil, la cual fue emitida por el Congreso de la República el 2 de mayo de 1968 y entró en vigor el 1 de enero de 1969. Esta ley persigue el establecimiento de un sistema técnico, eficiente y dinámico para la garantía de la nación con relación a los servicios públicos, así como afirmar y proteger la dignidad de los trabajadores del Estado, remunerar el correcto desempeño de cada cargo público, estabilizar el ejercicio y cumplimiento de las tareas de los puestos de la administración pública y, en especial, reconocer que la relación de trabajo de los empleados estatales constituye una función cuya acertada ejecución es fuente de deberes y de derechos especiales.

A ese respecto, declara que los puestos se deben adjudicar con base en capacidad, preparación y honradez, estableciéndose un procedimiento de oposición para instituir la carrera administrativa. También se refiere al principio de “a igual trabajo prestado en igualdad de condiciones, eficiencia y antigüedad, corresponderá igual salario”. Para ello, obliga a la

elaboración de un manual de clasificación y evaluación de puestos y, a la par, una escala de salarios que sea equitativa y uniforme. Este último asunto quedó cubierto con la emisión de la Ley de Salarios de la Administración Pública, decreto 11-73, del Congreso de la República.

Dentro de sus disposiciones, la ley que comentamos asigna la dirección suprema del sistema de méritos o carrera administrativa, al presidente de la República, y crea dos órganos superiores responsables de la aplicación de la misma:

- 1. La Junta Nacional de Servicio Civil, y
- 2. La Oficina Nacional de Servicio Civil.

También, en el artículo 10, dicha ley responsabiliza a los ministros de Estado y otros funcionarios que dirigen dependencias incorporadas al régimen de servicio civil, cumplir y hacer que se cumpla la ley.

La Junta Nacional de Servicio Civil tiene entre sus deberes y atribuciones, investigar y resolver administrativamente en apelación las reclamaciones que surjan en cuanto a reclutamiento, selección, nombramiento, asignación o reasignación de puestos, traslados, suspensiones, cesantías y destituciones.

Por su parte, la Oficina Nacional de Servicio Civil es el órgano ejecutivo que se encarga de aplicar la ley referida. La misma, a juicio del presidente de la República, puede crear oficinas regionales dependientes. Por otro lado, el director que se nombra debe elaborar proyectos de reglamentos que son necesarios para la ejecución de la mencionada ley y los somete a consideración de la Junta Nacional de Servicio Civil, integrada con tres miembros titulares y dos suplentes, que son designados por el primer mandatario del país.

Dándole un mejor sentido a la aplicación de la ley y sus reglamentos, el servicio público se clasifica en tres tipos distintos:

1. Servicio exento, que no está sujeto a las disposiciones de la Ley de Servicio Civil.
2. Servicio sin oposición, que comprende los puestos de asesores técnicos, asesores jurídicos y directores de hospitales, los cuales sí están sujetos a la ley, pero su nombramiento se hace con base en credenciales.
3. Servicio por oposición, que comprende todos los puestos que aparecen en el Sistema de Clasificación de Puestos, en el que figuran

las llamadas especificaciones de clase, documentos que encierran las funciones y los requisitos mínimos que deben satisfacer los interesados.

En síntesis, la ley a que nos referimos contempla otros aspectos relacionados con la selección del personal, como los exámenes que se practican para ingresar al servicio por oposición, los nombramientos, los periodos de prueba, los ascensos, permutas y traslados, así como los derechos, obligaciones y prohibiciones aplicables a los servidores públicos; las jornadas y descansos, el principio general de que todo trabajo que no deba prestarse gratuitamente en virtud de ley o sentencia debe ser equitativamente remunerado. Menciona el régimen disciplinario que contiene las sanciones siguientes: amonestación verbal, amonestación escrita y suspensión en el trabajo sin goce de sueldo, así como el régimen de despido.

Asimismo, establece lo que se refiere a impugnación de resoluciones, las cuales se interponen ante el director de la Oficina Nacional de Servicio Civil, y luego son cursadas a la Junta Nacional de Servicio Civil para su resolución final, dando por concluido el procedimiento dentro de la vía gubernativa. Y finalmente, en el artículo VI de las disposiciones transitorias regula que las municipalidades y otros entes autónomos y descentralizados se regirán por sus propias leyes, siempre que tengan contempladas iguales o mayores prestaciones que las establecidas en Ley de Servicio Civil, y aquellas que no las tengan deberán formular sus proyectos y elevarlos al Congreso de la República, por el conducto respectivo.

En cumplimiento y con relación a la obligación indicada al final del párrafo anterior, el 25 de julio de 1973, día del empleo municipal, el Congreso de la República decretó la Ley del Servicio Municipal, habiendo considerado la garantía de la eficiente prestación de los servicios públicos y, como se dijo antes, afirmar y proteger la dignidad de los trabajadores al servicio del Estado, tomando también en cuenta que el municipio actúa por delegación del ente estatal.

La Constitución Política de 1985 establece que “Las relaciones laborales de los funcionarios y empleados de las municipalidades, se normarán por la Ley de Servicio Municipal”, en el entendido de que el gobierno de las mismas municipalidades “será ejercido por un concejo el cual se integra por el Alcalde, los Síndicos y Concejales, electos directamente por sufragio universal y secreto para un período de cuatro años, pudiendo ser reelectos”.

Los propósitos de la Ley de Servicio Municipal son semejantes a los de la Ley de Servicio Civil, aunque ésta regula en términos generales las relaciones laborales al servicio del Estado en todo el país, específicamente las que se contratan por medio del organismo Ejecutivo, cuyos órganos, descentralizada o desconcentradamente, están repartidos en los distintos departamentos del país. En cambio, la ley que llamaríamos local, regula las relaciones entre las municipalidades y sus servidores. La naturaleza de ambas es de orden público, y los derechos que establecen son irrenunciables.

En cuanto a los principios fundamentales consagrados en ambas leyes, coinciden a cabalidad: el derecho a optar por los puestos, que su otorgamiento no está sujeto a discriminación alguna, hay igualdad en las condiciones en que se prestan los servicios y hay garantía contra despidos sin fundamento legal.

En cuanto a los órganos superiores para aplicar la ley, se crea la Junta de Personal de las Municipalidades y la Oficina de Personal de las Municipalidades. La primera está, integrada por tres miembros titulares y tres suplentes, designados por la Junta Directiva de la Asociación Nacional de Municipalidades, por la Junta Directiva de la Asociación Nacional de Empleados Municipales y por la Junta Nacional de Servicio Civil, respectivamente. La Oficina de Personal de las Municipalidades es el órgano ejecutivo encargado de aplicar la ley y las disposiciones emanadas de la Junta de Personal de las Municipalidades.

Los demás puntos que integran la Ley de Servicio Municipal siguieron la misma tónica de la Ley de Servicio Civil, pero fue derogada durante el gobierno de facto que surgió a raíz del golpe de Estado de 1962, según Decreto-ley 44-83, y volvió a ser parte del ordenamiento jurídico guatemalteco al emitirse el Decreto legislativo 1-87, del 3 de febrero de 1987.

Desafortunadamente, hemos comprobado que la efectiva puesta en marcha o concreción del sistema de carrera administrativa o sistema de méritos no se ha cumplido en su total dimensión. Continúa imperando el sistema de influencias políticas, el nepotismo y los compadrazgos, situación que contradice en parte lo considerado por el legislador ordinario, ya que la garantía institucional sobre la eficiente operación de los servicios públicos y la digna protección de los trabajadores del Estado está lejos de mantenerse. Según opinión de funcionarios, particularmente del Instituto de Fomento Municipal, INFOM, la Ley de Servicio Municipal es prácticamente inoperante, es decir, que las 331 municipalidades que

existen en la República de Guatemala reclutan y nombran a personas que no llenan los requisitos exigibles por la ley, principalmente aquellos que se refieren a la capacidad y a la preparación. Incluso, no investigan para determinar la honradez de los aspirantes.

Estos aspectos posiblemente se vean superados mediante la descentralización que propugnan la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto 11-2002), el Código Municipal (Decreto 12-2002) y la Ley General de Descentralización (Decreto 14-2002), a las cuales se les ha dado en llamar la “trilogía de la descentralización”, forma de organización que se busca sea sostenible mediante una combinación de políticas y acciones de corto, mediano y largo plazo.

IV. LA HACIENDA MUNICIPAL

De conformidad con la Constitución Política de la República de Guatemala, los municipios tienen entre sus funciones la de obtener y disponer de sus recursos, con el propósito de procurar su fortalecimiento económico, para poder realizar las obras y prestar los servicios que sean necesarios. La captación de tales recursos se ajustará al principio constitucional llamado “principio de legalidad”, lo que significa que corresponde al Congreso de la República decretar impuestos, arbitrios y contribuciones especiales, según las necesidades del Estado, la equidad y la justicia tributaria.

La hacienda municipal comprende el conjunto de bienes, ingresos y obligaciones que conforman el activo y pasivo del municipio, identificados como finanzas municipales, cuyos ingresos provienen del aporte constitucional del 10% que el organismo Ejecutivo incluye anualmente en el presupuesto anual general de ingresos ordinarios del Estado, del producto de impuestos que el organismo Legislativo decreta a favor del municipio, de las donaciones que se hagan a favor del mismo, de sus bienes comunales y patrimoniales y de las rentas, frutos y productos provenientes de ellos, así como de los arbitrios, tasas y servicios municipales, contribuciones por mejoras, préstamos y empréstitos, multas administrativas, transferencias recurrentes de fondos nacionales, por convenios de mancomunidades de municipios, de contratos celebrados por concesión de los servicios públicos municipales, de la venta de bienes inmuebles y otros ingresos que establece el artículo 100 del Código Municipal.

En esta materia, el municipio puede recibir colaboración y asistencia por parte del Instituto de Fomento Municipal, entidad que “se encuentra consciente de su eventual rol en el proceso de descentralización, como una institución que pueda servir de vínculo y propiamente como un ente facilitador, tanto en alguna fase de acondicionamiento para los gobiernos locales como para la maximización de la participación ciudadana por medio de la capacitación”.

Los recursos de cada municipio se ven engrosados con la expedición de un sinnúmero de certificaciones relacionadas con el estado civil de las personas, servicio que presta cada oficina de registro civil que funciona en las 331 municipalidades, certificaciones que tienen que ver con partidas de nacimiento, asientos de defunciones, sentencias de divorcio, nacionalización de extranjeros, etcétera. Asimismo, esos recursos se incrementan con la emisión de la cédula de vecindad, que es el documento único de identificación de los guatemaltecos. Dichos servicios, con ciertas variantes, son pagados de acuerdo con tasas específicas dictadas por los concejos, que son la autoridad máxima dentro del gobierno municipal.

V. RESUMEN

La centralización y descentralización son los dos tipos de organización estatal que se disputan los procedimientos y técnicas para la prestación de los servicios públicos.

La centralización identifica al Estado unitario, y se funda en el principio de centralización administrativa y política, toda vez que con la primera, el órgano superior mantiene sin limitación ni disminución la dirección, comando y control sobre todos los órganos restantes de la administración, y con la segunda, la actividad pública corresponde a los organismos del Estado, pues su competencia se extiende a todo el territorio nacional, tal y como sucede en Guatemala, lo cual no obsta para que, por consideraciones de eficiencia, se compatibilice con la descentralización por servicios o desconcentración.

Este fenómeno de cambio, según apreciamos, viene a mejorar la forma de gobierno, pues con la emisión de las tres leyes que he relacionado con el tema (Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Código Municipal y Ley General de Descentralización) se están abriendo formalmente las posibilidades de prestar los servicios públicos con mayor

eficiencia, al acercar las agencias respectivas al conglomerado social de cada municipio del país, no sólo a través de los entes autónomos, sino de otras agrupaciones legalmente organizadas.

El servicio civil de carrera, o sistema de méritos, tiene las bases sentadas en la Ley de Servicio Civil, de aplicación en todo el país, ya que lastimosamente la Ley de Servicio Municipal, exclusiva para los empleados de las corporaciones municipales, no ha surtido los efectos que se esperaban. Sin embargo, dicho sistema, en el ámbito nacional, ha funcionado de acuerdo con las disposiciones que, idealmente, están contempladas en los decretos legislativos mencionados, pero al mismo tiempo se le acusa todavía de ciertas deficiencias al subsistir vicios que deberían haberse eliminado, paso a paso, desde 1969, año en que empezó a aplicarse la normativa correspondiente.

En cuanto a la hacienda municipal, que se ve reforzada con el aporte constitucional del 10% del presupuesto anual de la nación, se espera que sea manejada con total transparencia, si tomamos en cuenta las medidas que auguran las leyes de descentralización relacionadas. Tales medidas involucran a las comunidades del país, motivo por el cual se prevé que se vaya efectuando, poco a poco, la auditoría social, que, como fenómeno creador de conciencia ciudadana, le corresponde llevar a cabo a los vecinos en las distintas poblaciones de todo el país.