

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**ANÁLISIS DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN DE LA  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN GUATEMALA**

**JOSÉ MARCO VINICIO LÓPEZ CASTILLO**

**GUATEMALA, AGOSTO DE 2005**

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**ANÁLISIS DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN DE LA  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN GUATEMALA**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva  
de la  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
de la  
Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

**JOSÉ MARCO VINICIO LÓPEZ CASTILLO**

Previo a conferírsele el Grado Académico de

**LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

y los Títulos Profesionales de

**ABOGADO Y NOTARIO**

Guatemala, agosto de 2005

**HONORABLE JUNTA DIRECTIVA  
DE LA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES  
DE LA  
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

DECANO:	Lic. Bonerge Amílcar Mejía Orellana
VOCAL I:	Lic. Eddy Giovanni Orellana Donis
VOCAL II:	Lic. Gustavo Bonilla
VOCAL III:	Lic. Erick Rolando Huitz Enríquez
VOCAL IV:	Br. Jorge Emilio Morales Quezada
VOCAL V:	Br. Manuel de Jesús Urrutia Osorio
SECRETARIO:	Lic. Avidán Ortíz Orrellana

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ  
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase

PRESIDENTE:	Lic. Edgar Mauricio García Rivera
VOCAL:	Licda. Rosa María Ramírez Soto
SECRETARIO:	Lic. Roberto Mena Izeppi

Segunda Fase:

PRESIDENTA:	Licda. Marisol Morales Chew
VOCAL:	Lic. Héctor David España Pinetto
SECRETARIO:	Lic. Roberto Romero

**NOTA:** “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas en la tesis”. (Artículo 25 del Reglamento para los exámenes Técnico Profesionales de Abogacía y Notariado y Público de Tesis).

**DEDICATORIA:****A MI PADRE CELESTIAL:**

Por tomarme como su hijo y darme la sabiduría para alcanzar todos los éxitos de mi vida, a Quién doy toda la gloria y honor.

**AL SEÑOR JESÚS:**

Por haberme salvado y darme la oportunidad de conocerle, Quién por su amor y su gracia nunca me ha dejado, al tomarme en sus brazos y llevarme por la senda correcta.

**A MI ESPOSA ALICIA:**

Gracias por el amor y la bendición que me ha brindado en todas las cosas que he emprendido, siendo un regalo de Dios para mi vida. Te amo.

**A MIS PADRES:**

Jorge López y Olga Castillo, por el esfuerzo realizado, luchadores en la vida para que este servidor saliera adelante, a quiénes espero honrar y amar siempre.

**A MI ABUELITA:**

Flora de López, por su amor y sus consejos que con refranes me ha brindado en todo el camino de mi vida.

**A MIS HERMANOS:**

Jorge, Gustavo y María José, con los que he compartido momentos maravillosos de quienes me siento muy orgulloso.

**A MIS SOBRINOS:**

Gustavo y Oscar, por recordarme lo maravilloso que es ser niño.

**A MIS CUÑADAS:**

Mónica, Lily y Mayra, gracias por su apoyo incondicional.

**A MIS TÍOS:**

Especialmente a tía Delsa, tía Irma, tío Odoardo, tía Martha, tía Maribel, tío Orlando, tía Gilma de Castillo, tío Roberto, tía Gilda y tía Telma, por su cariño y ayuda en los años de mi carrera estudiantil.

**A MIS PRIMOS:**

Especialmente a Gilberto, Telma, José, Estuardo y Rogelio, que han compartido grandes momentos de la vida conmigo.

**A MIS AMIGOS:**

Sandra, Gustavo, Byron, Jorge, Víctor, Rodolfo quiénes me brindaron su amistad y me apoyaron cuando más lo necesite.

**A LA JORNADA MATUTINA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.**

Por haberme dado la dicha de tener catedráticos, que inculcaron y compartieron sus conocimientos y valores, que siempre los practicaré en mi vida profesional.

**A MIS COMPAÑEROS DE LA JORNADA MATUTINA.**

En especial a Mayling, Rubí, Edgar, Ericka y Jannette, de los cuáles aprendí grandes cosas y compartí momentos especiales.

**A LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA.**

Alma mater, quién en sus aulas me permitió formarme y aprender conocimientos útiles y necesarios para desempeñarme como profesional del Derecho.

**A LOS LICENCIADOS:**

Lic. Rafael Godínez Bolaños, Licda. Brenda Quiñónez; Licda. Sonia Borrayo; Lic. Vinicio Rodríguez Barrientos; Lic. Pedro José Luis Marroquín Chinchilla y Lic. Benito Díaz Ája por su incondicional apoyo, amistad y cariño.

## ÍNDICE

	Pág.
<b>Introducción.....</b>	<b>i</b>
..	
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>1. Sistema de administración pública descentralizada.....</b>	<b>1</b>
<b>1.1. Sistemas de administración pública</b>	
descentralizada y desconcentrada.....	2
<b>1.2.Descentralización administrativa.....</b>	<b>6</b>
<b>1.3. Descentralización política.....</b>	<b>8</b>
<b>1.4. Descentralización económica.....</b>	<b>10</b>
<b>1.5. Sujetos del proceso de descentralización.....</b>	<b>11</b>
<b>1.5.1. Sujeto activo.....</b>	<b>12</b>
<b>1.5.2. Sujetos pasivos.....</b>	<b>12</b>
<b>1.5.2.1. El municipio.....</b>	<b>13</b>
<b>1.5.6.2. Otros entes descentralizados.....</b>	<b>14</b>
<b>1.5.6.3. Sujetos de coordinación.....</b>	<b>16</b>
 <b>CAPÍTULO II</b> 	
<b>2. Proceso de descentralización de la administración pública</b>	
<b>en América Latina.....</b>	<b>17</b>
<b>2.1. Declive del sistema centralista en América Latina.....</b>	<b>17</b>
<b>2.2. Procesos de descentralización principales en América Latina.....</b>	<b>18</b>
<b>2.2.1. Proceso de descentralización en Colombia.....</b>	<b>20</b>
<b>2.2.2. Proceso de descentralización en Chile.....</b>	<b>21</b>
<b>2.2.3. Proceso de descentralización en Brasil.....</b>	<b>22</b>
<b>2.2.4. Proceso de descentralización en Perú.....</b>	<b>23</b>
<b>2.3. Procesos de descentralización en Centroamérica.....</b>	<b>25</b>
<b>2.4. Análisis de los problemas del proceso de</b>	
<b>descentralización en América.....</b>	<b>28</b>

2.4.1. Antiguas estructuras.....	28
2.4.2. Crítica social enfocada a los gobiernos locales.....	29
2.4.3. Descentralización legal no real.....	29
2.4.4. Escasa descentralización de servicios públicos importantes.....	30
2.4.5. Falta de recursos financieros para descentralizar .....	31

### CAPÍTULO III

<b>3. Análisis del proceso de descentralización de la administración</b>	
<b>pública en Guatemala.....</b>	<b>33</b>
<b>3.1. Antecedentes históricos.....</b>	<b>33</b>
3.1.1. Etapa post-independentista.....	33
3.1.2. Época liberal.....	34
3.1.3. Centralismo dictatorial.....	35
3.1.4. Época revolucionaria.....	35
3.1.5. Treinta años de militarización.....	36
3.1.6. Nuevo orden constitucional y Acuerdos de paz .....	37
<b>3.2. Ordenamiento jurídico base de la descentralización. ....</b>	<b>38</b>
3.2.1. Base constitucional.....	38
3.2.2. Leyes ordinarias.....	39
<b>3.3. Diagnóstico del proceso de descentralización de la administración</b>	
<b>pública en Guatemala.....</b>	<b>45</b>
<b>3.3.1. Organización centralizada, desconcentrada,</b>	
<b>descentralizada y autónoma en Guatemala.....</b>	<b>45</b>
<b>3.3.2. Diagnóstico del proceso de descentralización</b>	
<b>desde el punto de vista económico.....</b>	<b>48</b>
<b>3.3.3. Diagnóstico del proceso de descentralización</b>	
<b>desde el punto de vista político.....</b>	<b>50</b>
<b>3.3.4. Diagnóstico del proceso de descentralización</b>	
<b>desde el punto de vista jurídico.....</b>	<b>53</b>
<b>3.5. Análisis FODA del proceso de descentralización de</b>	
<b>la administración pública en Guatemala.....</b>	<b>55</b>
3.5.1. Fortalezas.....	55
3.5.2. Oportunidades.....	59
3.5.3. Debilidades.....	60

<b>3.5.4. Amenazas.....</b>	<b>63</b>
<b>3.5.5. Matriz FODA.....</b>	<b>64</b>
<b>3.5.5.1. Matriz FODA evaluación y ponderación.....</b>	<b>66</b>
<b>3.5.5.2. Matriz FODA actual.....</b>	<b>66</b>
<b>3.5.5.3. Análisis interno al proceso de descentralización.....</b>	<b>66</b>
<b>3.5.5.4. Análisis externo al proceso de descentralización.....</b>	<b>67</b>
<b>3.5.5.5. Matriz FODA ideal.....</b>	<b>68</b>
<b>3.5.6. Explicación de la matriz FODA.....</b>	<b>68</b>
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>71</b>
<b>RECOMENDACIONES.....</b>	<b>73</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>75</b>

## INTRODUCCIÓN

Para comprender y apreciar objetivamente el sistema, técnica o forma de administración pública descentralizada, se presenta un análisis de las incidencias y evolución del proceso de descentralización en Guatemala, para lo cual, se toma como parámetro otros programas y procesos que se están desarrollando en América Latina, principalmente los que se iniciaron en 1980 por causas de ilegitimidad de los gobiernos dictatoriales y la promoción de sistemas democráticos, con características similares a la descentralización en Guatemala.

El proceso de descentralización en el país formalmente se reconoció en la Constitución Política de la República vigente desde 1986, al preceptuar la obligación del Estado de descentralizar la administración pública, por lo cual, reguló el establecimiento de regiones, consejos de desarrollo y la creación de entidades autónomas y descentralizadas por el Congreso de la República. Varias leyes ordinarias desarrollaron el precepto constitucional entre ellas: la Ley del Organismo Ejecutivo Decreto 114-97; Ley de Desarrollo Social Decreto 42-2001; Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural Decreto 11-2002; Código Municipal Decreto 12-2002; Ley General de Descentralización Decreto 14-2002, todos emitidos por el Congreso de la República de Guatemala. En el acuerdo de paz sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria firmado entre el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, el seis de mayo de 1,996, se estableció el compromiso de promover la descentralización de la administración pública.

Sin embargo, a pesar del reconocimiento legal de la descentralización y los compromisos adquiridos por el gobierno en los Acuerdos de paz, la realidad demuestra lo contrario, una administración pública concentrada, con una gran cantidad de niveles administrativos de orden y dependencia jerárquica, siendo la causa principal la escasa voluntad política de los gobiernos centrales de descentralizar, ya que no se han hecho responsables de las obligaciones que las normas les imponen, por ello las incumplen y retardan una verdadera descentralización en el país.

Al examinar e indagar el proceso de descentralización en Guatemala, para el traslado de competencias administrativas, políticas, sociales y económicas del gobierno central a las regiones, gobiernos locales municipales, consejos de desarrollo y otras instituciones, en la presente investigación, se delimita que las propuestas de los funcionarios de la administración centralizada han sido ambiguas, carentes de certeza y seguridad. Para que el deber ser, se convierta en realidad,

es necesaria voluntad política por parte de los gobernantes para elaborar de manera clara y específica programas y planes objetivos de descentralización administrativa, que orienten con estrategias a las autoridades regionales, departamentales, municipales y comunitarias, y así incorporar sus diferentes niveles de administración al proceso de descentralización, cuyo efecto es que la administración central se descongestione de presiones sociales y de la obligación de prestar servicios públicos, que puedan coadyuvar con otras entidades e instituciones descentralizadas, para cubrir las necesidades de mayor cantidad de personas en áreas rurales.

En la investigación se identifican y analizan los mayores problemas y amenazas del actual proceso de descentralización en Guatemala, por lo que se examina la Ley General de Descentralización Decreto 14-2002 del Congreso de la República de Guatemala y su Reglamento Acuerdo Gubernativo 312-2002, que crean procedimientos para la descentralización de competencias del Organismo Ejecutivo, sin dejar al margen otras normas legales que se relacionan con la delegación de competencias del gobierno central.

La investigación incluye un análisis de los avances en el fortalecimiento del sistema de descentralización administrativa en Centro América, ya que enfrenta grandes dificultades, como en Honduras, que no se financió adecuadamente; en Nicaragua la corrupción no ha permitido el fortalecimiento de la descentralización; Costa Rica apenas ha iniciado su proceso y en el Salvador aún no existen planes y programas claros, para el traslado de competencias de sus gobiernos centrales a diferentes regiones e instituciones, la mayoría de problemas anteriores se repiten en varios países de América del Sur. La última parte de la investigación se enfoca al análisis de los elementos y principios del proceso de descentralización vigentes en la legislación y en las políticas de la administración central en Guatemala, a través de diagnósticos y un estudio FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas) para establecer la viabilidad y el fortalecimiento de la descentralización como sistema de administración en el país y así evitar errores cometidos en países del Centro y Sur América que no han alcanzado, en su mayoría la verdadera descentralización de sus gobiernos centrales.

## CAPÍTULO I

### 1. Sistema de administración pública descentralizada.

La Doctrina la ha denominado indistintamente por varios autores sistemas, formas o técnicas de Administración Pública. Gabino Fraga establece **formas de organización administrativa**: “La centralización, la desconcentración y la descentralización administrativa...”<sup>1</sup> Acosta Romero coincide con Fraga, que son **formas de organización administrativa**, agregando una cuarta a la división: “Tradicionalmente se ha considerado cuatro formas de organización administrativa: 1. Centralización. 2 Desconcentración, 3. Descentralización; 4.Sociedades Mercantiles y Empresas de Estado”<sup>2</sup>, quién establece: “Las Formas de organización de la Administración Pública, no son equivalente a las formas de Estado y a las formas de gobierno ... las formas de organización administrativa se refiere exclusivamente a la organización de la Administración Pública, o sea al Poder Ejecutivo y unidades administrativas, que de él dependen directa o indirectamente.”<sup>3</sup> Gerges Vedes establece que son técnicas de Administración<sup>4</sup>, Rafael Godinez Bolaños las titula sistemas de administración, sin excluir el término de formas, técnicas o modos, por lo que define: “Los sistemas de Organización de la Administración Pública, son las formas o el modo de ordenar o de estructurar las partes que integran el Organismo Ejecutivo y las entidades públicas de la Administración Estatal, con la finalidad de lograr la unidad de acción, dirección y ejecución, evitar la duplicidad de esfuerzos y alcanzar económicamente los fines y las obligaciones del Estado señalados en la Constitución Política de la República de Guatemala.”<sup>5</sup> El autor anterior coincide con Gabino Fraga y Georges Vedes al establecer que son tres sistemas: “centralización o concentración, desconcentración y descentralización administrativas.”<sup>6</sup>

La descentralización, es definida como sistema, técnica, forma y modo de administración pública. Romero agrega un contenido político a su definición de descentralización, expresa: “La descentralización es la decisión política de los gobernantes, de entregar a los gobiernos regionales, locales y municipales, una serie de responsabilidades que van desde actos políticos,

---

<sup>1</sup> Derecho administrativo, **pág. 165.**

<sup>2</sup> **Teoría general del derecho administrativo**, **pág. 112.**

<sup>3</sup> **Ibid**, **pág. 113.**

<sup>4</sup> Derecho administrativo, **pág. 538.**

<sup>5</sup> **Sistemas de organización de la administración pública**, **pág. 1**

<sup>6</sup> **Ibid.**

hasta cuestiones presupuestarias y de planificación.”<sup>7</sup> Fraga establece: “La descentralización tiene lugar cuando se confía la realización de algunas actividades administrativas a organismos desvinculados en mayor o menor grado de la Administración central.”<sup>8</sup> Las definiciones coinciden en que es trasladar del Gobierno Central o Administración Central a entes descentralizados ciertas competencias o funciones.

Domiek Martinis establece: “la descentralización es un proceso”<sup>9</sup> corriente que sigue la legislación guatemalteca, ya que la Ley General de Descentralización Decreto 11-2002 del Congreso de la República de Guatemala define “Se entiende por descentralización el proceso mediante el cual se transfiere desde el Organismo Ejecutivo a las municipalidades y demás instituciones del Estado, a las comunidades organizadas legalmente, con participación de las municipalidades, el poder de decisión, la titularidad de la competencia, las funciones, los recursos financieros, para la aplicación de las políticas públicas nacionales...”<sup>10</sup>

De las definiciones anteriores se infieren que la descentralización tiene los siguientes elementos:

- a) Es un sistema, modo, técnica, decisión política o proceso para ordenar la administración pública.
- b) La administración central, es el sujeto activo que traslada competencias de diferente índole a sujetos pasivos (regiones, departamentos, municipios, etc.)
- c) Existe un traslado de competencias y funciones de diferentes categorías de la administración central a entes descentralizados.

### **1.1. Sistemas de descentralización pública desconcentrada y descentralizada.**

Un sistema descentralizado no descarta algunos elementos del centralismo, Miguel Acosta cita a Charles Debbasch: “no se puede decir que un sistema sea totalmente descentralizado o que un sistema sea totalmente desconcentrado; afirmando que existen supuestos en que hay 20% de desconcentración y un 80% de descentralización y en otros casos, hay 40% de

<sup>7</sup> Acosta. **Ob. Cit**; pág. 312.

<sup>8</sup> Gabino. **Ob. Cit**; pág. 164.

<sup>9</sup> **Tratado de derecho Administrativo I**, pág. 205.

<sup>10</sup> Congreso de la República de Guatemala. Decreto 12-2004. Artículo 2.

desconcentración y 60% de descentralización.”<sup>11</sup> Un autor expresa que la primera fase de la descentralización es la desconcentración.<sup>12</sup> que conlleva en la práctica confusión entre los sistemas, formas o técnicas de administración pública desconcentrada y descentralizada, siendo necesario, establecer las características y diferencias entre cada una.

Gabino Fraga expresa que la desconcentración consiste: “en la delegación de ciertas facultades de autoridad que hace el titular de una dependencia a favor de órganos que le están subordinados, jerárquicamente.”<sup>13</sup> Georges Vedes afirma: “La desconcentración es una técnica de organización que consiste en delegar importantes poderes de decisión en agentes del poder central que se encuentran a la cabeza de las distintas circunscripciones administrativas o de diversos servicios.”<sup>14</sup> De las definiciones anteriores de desconcentración, se infiere dos diferenciadas con la descentralización, ya que en la primera se mantiene la subordinación jerárquica y se delegan ciertas competencias con el control del superior; mientras en la segunda la tutela administrativa y subordinación se rompen por completo.

Las características del sistema de desconcentración administrativa según Miguel Acosta Romero<sup>15</sup> son:

- a) Los órganos desconcentrados son creados por una ley o reglamento, que coincide con Domiek Matinis, que expresa: “dichos órganos son de origen legal.”<sup>16</sup>
  - b) Dependen siempre de un superior jerárquico. (Presidencia, Secretaria, o un Ministerio). Sus competencias derivan de las facultades de la administración central.
  - c) Su patrimonio es el mismo de la Administración Central, pero pueden tener su propio presupuesto.
  - d) Las decisiones más importantes requieren la aprobación del órgano que dependen.
- Rafael Godínez Bolaños expresa: “El superior mantiene la potestad de nombrar al

---

<sup>11</sup> **Ob. Cit;** pág. 314.

<sup>12</sup> Matinis. **Ob. Cit;** pág. 205.

<sup>13</sup> **Ob. Cit;** pág. 165

<sup>14</sup> **Ob. Cit;** pág. 538.

<sup>15</sup> **Ob. Cit;** pág. 317.

<sup>16</sup> **Ob. Cit;** pág. 241

personal directo y técnico del órgano desconcentrado y los contratos que celebra deben ser aprobados para adquirir validez jurídica.”<sup>17</sup>

- e) Tiene solo autonomía técnica. Rafael Godínez Bolaños manifiesta: “se otorga a los órganos administrativos inferiores, la competencia legal para tomar decisiones técnicas...”<sup>18</sup>
- f) No puede tratarse de un órgano superior, como afirma Domiek Martinis “El traspaso de poderes es del órgano central a subordinados.”<sup>19</sup>
- g) Puede contar o no con personalidad jurídica.
- h) Domiek Martinis agrega la característica del control por parte del superior jerárquico: “el jerarca mantiene el control a través de recursos.”<sup>20</sup> Georges Vedes llama a ese control: Poder Jerárquico.<sup>21</sup> Rafael Godínez Bolaños afirma: “El órgano supremo de la Administración controla los órganos desconcentrados, por medio de lineamientos políticos, asignación de presupuesto y patrimonio.”<sup>22</sup>

Las opiniones de las características del sistema de descentralización son variadas. Miguel Acosta Romero afirma: “los órganos descentralizados deben estar dotados de a) Personalidad Jurídica; b) Patrimonio Propio; c) Régimen jurídico propio”<sup>23</sup> Domiek Martinis expresa que los órganos descentralizados deben tener: “a) personalidad jurídica al servicio...; b) ...especialidad del ente; c) ... autoridades propias ...; d) ... patrimonio y disponibilidad de recursos...; e) Autonomía más o menos amplia...”<sup>24</sup> Gabino Fraga divide a la autonomía que menciona Domiek en técnica y orgánica, definiendo a la primera: “consiste en que los órganos administrativos no están sometidos a las reglas de gestión administrativa y financiera que en principio son aplicable a todos los servicios centralizados del Estado”<sup>25</sup> La autonomía orgánica agrega: “supone la existencia de un servicio público que tienen prerrogativas propias, ejercidas por autoridades distintas al poder central y que puede oponer a éste una esfera de autonomía.”

---

<sup>17</sup> **Ob. Cit;** pág. 3

<sup>18</sup> **Ibid,** pág. 2

<sup>19</sup> **Ob. Cit;** pág. 241

<sup>20</sup> **Ibid.**

<sup>21</sup> **Ob. Cit;** pág. 541

<sup>22</sup> **Ob. Cit;** pág. 2

<sup>23</sup> **Ob. Cit;** pág. 357

<sup>24</sup> **Ob. Cit;** pág. 200.

<sup>25</sup> **Ob. Cit;** pág. 200

Otra característica de la descentralización según Geroges Vedes es la Tutela administrativa, menciona: “no relaciona a un superior con sus subordinados, sino a un inspector (la autoridad de tutela) con aquellos que se encuentran bajo su control...”<sup>26</sup>

De las definiciones y características de los dos sistemas, técnicas o modos de administración mencionados, se infieren las siguientes diferencias:

<b>Desconcentración</b>	<b>Descentralización.</b>
Los órganos desconcentrados son de origen legal, creados por Decretos emitidos por el Jefe de Gobierno, Presidente, o Primer Ministro y por Decretos emitidos por el Organismo Legislativo o Parlamento indistintamente	Los órganos descentralizados tienen su origen en una ley, que regularmente es emitida por el Organismo Legislativo, Parlamento, con mayores requisitos que los órganos desconcentrados.
Existe una dependencia con el superior jerárquico. Tiene solo autonomía técnica.	Existe autonomía orgánica y técnica.
Su patrimonio es el mismo de la administración central.	Tiene patrimonio propio.
Es optativo dotar de personalidad jurídica al órgano desconcentrado.	Tiene personalidad jurídica propia, por lo que se crea un nuevo ente de derecho público.
Las decisiones más importantes requieren la aprobación del órgano que dependen.	Las autoridades propias deciden sus políticas y planes, solo deben de ser coordinados con la política general del Estado.
Existe poder jerárquico: el superior mantiene el control a través de recursos	Existe una tutela administrativa, es decir solamente supervisión por un órgano

<sup>26</sup> Ob. Cit; pág. 541.

administrativos.	central.
Las normas o reglamentos de los órganos desconcentrados son emitidos por el superior jerárquico.	Los órganos descentralizados pueden emitir sus ordenanzas y reglamentos.

El problema de confusión entre un sistema y otro se acentúa en Guatemala, ya que la legislación reconoce cuatro sistemas de administración pública, agrega a la división reconocida por la mayoría de autores de Derecho Administrativo, **la Autonomía**. Rafael Godínez Bolaños, expresa: “La legislación Guatemalteca, a partir de la Constitución de 1986, regula como sistemas de organización administrativa en la Administración Pública Guatemalteca, la centralización que se da en el Organismo Ejecutivo, la desconcentración que se da en algunas entidades administrativas, la descentralización y la autonomía”<sup>27</sup> El Artículo 134 del Constitución Política de la República de Guatemala en su parte conducente preceptúa: “El municipio y las entidades autónomas y descentralizadas, actúan por delegación del Estado...” por lo que se infiere que el orden jurídico del país, establece la clasificación de entidades autónomas y descentralizadas, consideradas por la teoría de derecho administrativo como entidades descentralizadas, ya que no reconoce un sistema de administración autónomo.

## 1.2. Descentralización administrativa.

La clasificación tradicional copiada de la doctrina francesa, separa a la descentralización: por servicios, por región; y por colaboración,<sup>28</sup> sin entrar en conflicto, dicha división ha venido a ocupar un segundo plano, frente a clasificaciones modernas. Miguel Acosta establece la división de descentralización política y administrativa haciendo una crítica a la clasificación tradicional mencionada: “los términos de la diferencia específica, se precisan a base de las finalidades que persigue la organización; tales pueden ser: a) la de prestar un servicio público; b) que corresponde a ideas democráticas de administrar una región; y c) que los

<sup>27</sup> **Ob. Cit.** pág. 7.

<sup>28</sup> Acosta, Miguel. **Ob. Cit;** pág. 349.

particulares colaboren con la Administración Pública”<sup>29</sup> por lo que concluye: “La finalidad de la estructura administrativa descentralizada, de acuerdo a nuestra opinión, no modifica su naturaleza, ni sus características de definición.”<sup>30</sup> Domiek Martinis hace una clasificación distinta a la tradicional al dividir la descentralización en jerárquica o burocrática y descentralización orgánica.<sup>31</sup>

Un estudio financiado por la Comisión Económica para América Latina (en adelante se abreviará la CEPAL) estableció: “existen tres tipos de descentralización básicas: administrativa, política y económica.”<sup>32</sup> Esta división agrega la descentralización económica, a la clasificación establecida por Acosta. La clasificación de la descentralización hecha por el estudio de la CEPAL, es a criterio personal, la más adecuada, además la ley general de descentralización Decreto 14-2004 de Congreso de la República de Guatemala, coincide con esta corriente, al establecer en el artículo uno su objeto “promover en forma sistemática la descentralización económica administrativa ... en forma progresiva y regulada para trasladar las competencias administrativas, económicas, políticas y sociales del Organismos Ejecutivo, al municipio y demás instituciones del Estado.”

**La descentralización administrativa**, se define como: “el hecho de transferir facultades administrativas y financieras del Gobierno Central a una determinada organización de gobierno local”.<sup>33</sup> Iván Finot al referirse a este tipo de descentralización expone: “En el caso de una descentralización operativa (administrativa) también existen decisiones pero no sobre provisión –en su sentido estricto- sino sobre operación...”<sup>34</sup> Esto quiere decir que no se refiere solamente al traslado de recursos financieros, de la administración central a entes descentralizados sino a competencias administrativas, como afirma Miguel Acosta Romero: “La descentralización administrativa, en estricto sentido, existe cuando se crean organismos con personalidad jurídica propia, mediante disposiciones legislativas, para realizar una actividad que compete al Estado, o que es de interés público”<sup>35</sup>

---

<sup>29</sup> **Ibid**; pág. 350.

<sup>30</sup> **Ibid**.

<sup>31</sup> **Ob. Cit**; pág. 232.

<sup>32</sup> Aghón, Gabriel. **Descentralización y gobiernos municipales en América Latina**; pág. 92.

<sup>33</sup> **Ibid**.

<sup>34</sup> **Descentralización en América Latina**; pág. 2.

<sup>35</sup> **Ob. Cit**; pág. 347.

Fraga define: “la descentralización administrativa en términos generales consiste, en confiar algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración centralizada una relación diversa de la jerarquía, pero sin que dejen de existir respecto de ellas las facultades indispensables para conservar la unidad de poder.” A pesar que los entes descentralizados pierden la jerarquía tradicional, debe de haber unidad de poder, en Guatemala se logra según su Constitución Política, a través de la coordinación de la política de los entes descentralizados o autónomos con la política general de Estado.<sup>36</sup>

De las definiciones de descentralización administrativa anteriores podemos mencionar los siguientes elementos:

- a) Es una división o clasificación del sistema, técnica o modo de administración descentralizada.
- b) Su punto central es el traslado de competencias o funciones administrativas de la administración central a entes descentralizados.
- c) Lleva consigo la decisión política de la administración central de querer trasladar las competencias administrativas a otros entes o instituciones.
- d) La descentralización administrativa es un proceso operativo, es decir un conjunto de actos encaminados al traslado de competencias administrativas de un sujeto activo (administración pública central) a sujetos pasivos (entes descentralizados).
- e) Los entes descentralizados que nacen producto del traslado de competencias administrativas, ostentan personalidad jurídica, autonomía y patrimonio propio.

De los elementos se define a la descentralización administrativa: como el tipo o clase de descentralización consistente en un proceso operativo, de decisión política, para el traslado de competencias o funciones administrativas de un sujeto activo (administración pública central) a sujetos pasivos, que son entes descentralizados, con personalidad jurídica, autonomía y patrimonio propio. La definición anterior de descentralización administrativa, no puede estar al margen de la descentralización política que se concatenan la una y la otra.

### 1.3. Descentralización política.

---

<sup>36</sup> Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política de la República de Guatemala. Artículo 134 inciso a).

La Descentralización Política según el estudio realizado por la CEPAL expresa: “un requisito para llevar a cabo una descentralización de tipo política, es el hecho de que las autoridades a las cuales se hará la transferencia de facultades sean elegidas por los pobladores de la región, y no simplemente designadas por el gobierno central”<sup>37</sup> surge un elemento importante de la descentralización política: que los entes descentralizados elijan a sus propias autoridades. La descentralización política, es entendida como la voluntad política del gobierno central a descentralizar y el deseo de las entidades a ser receptoras de las funciones administrativas descentralizadas, como afirma Iván Finot: “...*sólo* habrá descentralización política cuando se decide (por parte de los gobiernos locales) qué, cuánto y con qué recursos proveer...”<sup>38</sup> es decir se trata de compromiso y consenso entre el sujeto activo y pasivo participes en el proceso de descentralización.

Miguel Acosta Romero establece que existe descentralización política cuando: “hay una autonomía de decisión, de actuación y hasta fijación de políticas interiores o dentro de su límite territorial ...”<sup>39</sup> agrega: “la designación de sus funcionarios político-administrativos se hace por elección popular directa en los Estados y en los Ayuntamientos. No hay una jerarquía directa entre el Presidente y las autoridades políticas de gobierno local, o del municipio.”<sup>40</sup>

De las definiciones anteriores podemos mencionar los siguientes elementos de la descentralización política:

- a) Es una división o clasificación del sistema, técnica o modo de administración descentralizada.
- b) Elección de las autoridades superiores por el ente descentralizado.
- c) Se rompe la relación jerárquica entre la Administración pública central y los entes descentralizados, solo existe una inspección llamada por la teoría de Derecho Administrativo, la autoridad de tutela.
- d) Lleva implícita voluntad política del gobierno central a descentralizar y el deseo de las entidades a ser receptoras de las funciones administrativas descentralizadas.
- e) Compromiso y consenso entre el sujeto activo y pasivo participes en el proceso de descentralización.

---

<sup>37</sup> Aghón, Gabriel. **Ob. Cit;** pág. 92.

<sup>38</sup> **Ob. Cit;** pág. 3.

<sup>39</sup> **Ob. Cit;** pág. 349.

<sup>40</sup> **Ibid.**

- f) Autonomía técnica y orgánica del ente descentralizado con facultades de decisión, de actuación y fijación de sus políticas.
- g) La política de los entes descentralizados debe ser coordinada con la política general del Estado.

De los elementos anteriores conformamos la siguiente definición de descentralización política: Es la división o clasificación del sistema, técnica o modo de administración descentralizada que consiste en transferir de la administración pública central, por voluntad política de sus funcionarios, el traslado de facultades de decisión, actuación, fijación de políticas públicas y elección de sus propias autoridades a entes descentralizados a través de autonomía técnica y orgánica, que se comprometen a coordinar sus planes y programas con la política general del Estado, bajo la tutela o inspección de la administración central, pero sin ningún tipo de relación jerárquica directa.

#### 1.4. Descentralización económica.

La descentralización económica, es la base o el fundamento para que exista descentralización administrativa y política, ya que los recursos financieros del Estado determinan la posibilidad de iniciar el proceso de descentralización. Georges Vedes, refiriéndose a la descentralización económica expresa: “Una condición muy importante de una descentralización concreta es la *autonomía financiera*, es decir, no solamente la posibilidad teórica de tener un patrimonio y de administrarlo, sino la posibilidad práctica, que el organismo descentralizado se procure sus propios ingresos y decida sobre la forma de emplearlos.”<sup>41</sup>

La descentralización económica según el estudio financiando por la CEPAL consiste: “en transferir el proceso de asignación de diferentes factores e insumos de producción, de instancias político-administrativas hacia mecanismos de mercado.”<sup>42</sup> La definición anterior no es meramente administrativa, porque enfoca un panorama importante de la descentralización, la económica, es decir, el traslado de recursos financieros de la administración central a entes descentralizados.

---

<sup>41</sup> **Ob. Cit;** pág. 540.

<sup>42</sup> Aghón, Gabriel, **Ob. Cit;** pág. 93.

Ivan Finot establece la importancia del proceso de descentralización económica “tender a transferir las decisiones sobre producción desde el sector estatal al no estatal (la descentralización económica) resultaría igualmente conveniente, ya que viabilizaría una mejor asignación de recursos a través de la competencia y flexibilizaría la producción.”<sup>43</sup> La descentralización económica va más allá del patrimonio propio de los entes descentralizados, ya que la administración central promueve políticas para incentivar que centros de producción se establezcan en regiones rurales descentralizadas de la urbe.

La descentralización económica contiene los siguientes elementos:

- a) Es una división o clasificación del sistema, técnica o modo de administración descentralizada.
- b) Es la base para que la descentralización administrativa, política y técnica se logren.
- c) Los entes descentralizados deben obtener autonomía financiera, más allá de tener un patrimonio y administrarlo sino de crear fuentes de ingresos propios y la decisión de su utilizarlos.
- d) La administración pública central debe incentivar para que centros de producción se establezcan en regiones descentralizadas.
- e) Asignación de recursos de la administración central a los sujetos pasivos de la descentralización.
- f) La administración central solo tiene la función de inspeccionar como se gastan los recursos, rompiéndose la jerarquía administrativa.

De los elementos anteriores se define a la descentralización económica: es la división o clasificación del sistema o técnica de descentralización, que consiste en el proceso del traslado de recursos financieros de la administración pública central a entidades descentralizadas, para que ostenten un patrimonio y lo administren, así ampliar su capacidad de obtener ingresos propios y utilizarlos de acuerdo a las necesidades de la población, a través de autonomía financiera, que se complementa cuando la administración central incentiva a la inversión en él, las regiones descentralizadas, para el establecimiento de centros de producción, teniendo la función ésta de inspeccionar como se utilizan los recursos, sin jerarquía administrativa, siendo éste tipo de descentralización, la base de la descentralización administrativa y política.

---

<sup>43</sup> **Ob. Cit;** pág. 4.

Al definir los tres tipos de descentralización, se concluye que ellos van ligados, ya que sin voluntad política (descentralización política) y descentralización económica, no se perfecciona la descentralización administrativa.

### 1.5. Sujetos del proceso de descentralización:

Se han hecho clasificaciones extensas de los sujetos que participan en el proceso de descentralización, que muchas veces resultan confusas, Miguel Acosta Romero los divide en administración central y entes descentralizados<sup>44</sup>; Domiek Martinis prefiere: “Administración central y departamentos, municipios, provincias”<sup>45</sup> Gabino Fraga incluye dentro de los organismos descentralizados a las empresas de participación estatal<sup>46</sup> por lo se prefiere hacer una clasificación comprensible, dividiendo a los sujetos en: activo, pasivo y de coordinación.

Se utiliza el término sujeto, ya que es una palabra que designa “el ser, el objeto o la cualidad de la cual se afirma o niega algo”<sup>47</sup> es decir término de carácter general aplicable a situaciones concretas.

#### 1.5.1. Sujeto activo.

El sujeto activo en el proceso de descentralización, es la administración pública central, se coincide con Acosta, Domiek y Fraga, ya que el traslado de competencias políticas, económicas y administrativas debe ser del centro a los extremos, es decir del órgano central a entidades descentralizadas, que adquieren autonomía técnica (administrativa) financiera (económica) y orgánica (política).

---

<sup>44</sup> **Ob. Cit;** pág. 358.

<sup>45</sup> **Ob. Cit;** pág. 208.

<sup>46</sup> **Ob. Cit;** pág. 203.

<sup>47</sup> Diccionario Cosmo Data. Interactivo. (12 febrero de 2005)

### 1.5.2. Sujetos pasivos.

Son los destinatarios de la delegación de las competencias administrativas, políticas y financieras de la administración central, que a criterio personal, deben ser llamados entes descentralizados, ya que al adquirir personalidad jurídica, autonomía técnica y financiera, se convierten en personas de derecho público. Sin menoscabo a lo estipulado en la Constitución Política de Guatemala que divide a los sujetos pasivos en entidades autónomas y descentralizadas, acorde a la doctrina del derecho administrativo, que reúne esa división en entidades descentralizadas.

#### 1.5.2.1. El Municipio.

Es la persona de Derecho Público, más adecuada para la descentralización, Hugo Calderón expresa: “La gran tendencia de los Estados modernos es la de lograr la descentralización de la administración pública y en buena medida los Municipios llevan esta tendencia a través de la autonomía.”<sup>48</sup> George Vedes, establece: “hay dos tipos de descentralización: territorial y por servicios (o funcional). La primera descansa sobre una base geográfica y tiene como resultado la creación de personas jurídicas cuyas competencias viene determinada por referencia a un territorio. (p. Ej., *el municipio*)”<sup>49</sup> Carlos Soto menciona: “la figura básica de la descentralización es la autonomía... El municipio es la entidad típica de la descentralización, pues posee autonomía política, económica y administrativa y además de legitimidad, obtenidas tanto en las urnas electorales como en la Constitución Política de la República de Guatemala.”<sup>50</sup>

En Guatemala hay 331 municipios, dentro de los cuales hay sub-divisiones territoriales, como aldeas, comunidades, caseríos, colonias, cantones, zonas, etc. Son elegidos una gran cantidad de ciudadanos para ocupar cargos públicos

<sup>48</sup> **Derecho administrativo II**, pág. 132.

<sup>49</sup> **Ob. Cit**, pág. 539.

<sup>50</sup> **El municipio como gobierno local en Guatemala**, pág. 92

dentro de los municipios y son realizadas dentro de él obras públicas y programas de desarrollo para cumplir sus fines. Las personas que viven dentro del municipio se identifican directamente con él, ya que sus peticiones y necesidades las exponen de manera eficaz y oral a las autoridades municipales, siendo lógico, ya que no pueden acudir al gobierno central por los costos (transporte, alimentación, tiempo, etc.) que se ocasionan. Además la población municipal confía en sus autoridades por ser ellas vecinos del municipio, siendo más sencillo (idioma) expresar sus vicisitudes.

Otra ventaja del municipio para descentralizar el gobierno central, es que las autoridades municipales, conocen las necesidades de los vecinos, pudiendo prestar servicios públicos y sociales más eficientes, ya que tienen conocimiento de las debilidades y fortalezas con que cuenta, haciendo de la administración pública eficaz y eficiente, que contribuye para que se cumpla el fin supremo del Estado: el bien común. Por lo anterior se considera que el municipio es el sujeto pasivo, más acorde para el traslado de competencias administrativas, políticas y financieras de la administración central a entidades descentralizadas.

#### 1.5.2.1. Otros entes descentralizados:

La creación de entidades descentralizadas corresponde en general al Organismo Legislativo, Parlamento o Congreso Nacional, según la forma de Estado del país determinado. En Guatemala la creación de entidades descentralizadas y autónomas le corresponde al Congreso de la República de Guatemala, con el voto favorable de dos terceras partes de sus diputados.<sup>51</sup>

Para la supresión de entes descentralizados en Guatemala, existen dos procedimientos. El primero es cuando el Congreso de la República al considerar inoperante una entidad descentralizada la suprime con el voto favorable de dos terceras partes de diputados que integran el pleno. El segundo procedimiento es más complejo, ya que la Constitución reconoce autonomía a ciertos entes por lo que es necesario modificar la Constitución para suprimir la autonomía, que es

---

<sup>51</sup> Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política de la República de Guatemala. 1986. Artículo 134.

de rango constitucional. La Corte de Constitucionalidad de Guatemala resolvió: “... De aquí que sea jurídicamente factible distinguir, dentro de la organización del Estado guatemalteco, entes cuya autonomía, por ser de rango Constitucional, sólo podría ser suprimida mediante una modificación a la Constitución, y entes descentralizados o simi-autónomos que tienen su origen en una ley ordinaria, que pueden ser suprimidos por medio de otra ley de igual categoría votada por una mayoría calificada de diputados al Congreso de la República.”<sup>52</sup>

### 1.5.3. Sujetos de coordinación.

Los sujetos de coordinación, son aquellos, que sin ser sujetos activos o pasivos, colaboran y cooperan con la realización y perfección del proceso de descentralización, es decir coadyuvan con la administración central y entidades descentralizadas, para que el traslado de competencias administrativas, políticas y financieras se realicen de manera efectiva. En Guatemala, existen varios sujetos de coordinación como el Instituto de Fomento Municipal (INFOM), Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM), Organismos No Gubernamentales, la Comunidad Internacional por ejemplo: la Agencia Sueca para el desarrollo internacional (ASDI), el Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) del Gobierno de Alemania, la Cooperación Técnica Alemana (GTZ), entre otros.

---

<sup>52</sup> Corte de Constitucionalidad. **Gaceta No. 45**. expedientes acumulados Nos. 342-97. 374-97, 441-97, 490-97 y 559-97, sentencia: 05-09-97.



## CAPÍTULO II

### 2. Proceso de descentralización de la administración pública en América Latina

#### 2.1. Declive del sistema centralista en América Latina.

Los sistemas de organización de la administración pública tienen sus ventajas y desventajas según la época y lugar que se apliquen. El centralismo, en los países desarrollados permitió el establecimiento del Estado de bienestar, en América Latina el centralismo fue de origen militar, siendo los beneficios escasos, sin embargo, Iván Finot cree que existieron “beneficios innegables”<sup>53</sup> que a criterio personal es equivoco, ya que las dictaduras fueron impulsadas por Estados Unidos para combatir “el comunismo” dentro del marco de la guerra fría.

La década de máximo centralismo, fue la de 1970, coincidió con la crisis del petróleo y la abundancia de petrodólares, que permitió recurrir al endeudamiento,<sup>54</sup> que ocasionó una crisis de ingobernabilidad, ya que las políticas de los países de Latinoamérica eran establecidas desde el exterior. El efecto de la situación descrita originó, que el centralismo como sistema de organización de la administración pública, entrara en una crisis de legitimidad y se pusiera en evidencia la necesidad de cambiar de sistema.

El sistema centralista en América Latina, fue degenerándose hasta volverse insoportable, para la mayoría de países de la región. La deuda externa e interna, que los Estados latinoamericanos obtenían para financiar sus presupuestos, aunado a la corrupción, fueron las principales causas de la necesidad de cambio de sistema de administración. Iván Finot expresa: “El hecho que marca la crisis final del centralismo es la crisis de la deuda (1982). Un nuevo cambio en la política de Estados Unidos (elección de Ronald Reagan), esta vez en el sentido de aumentar sus gastos de defensa y a la vez disminuir impuestos, determinó un

---

<sup>53</sup> Descentralización en América Latina: ¿cómo conciliar eficacia con equidad?, pág. 3

<sup>54</sup> Finot, Iván. Descentralización en América Latina: teoría y práctica; pág. 14

alza de la tasa de interés que resultó insoportable para las endeudadas economías de la región.”<sup>55</sup>

El cambio de una centralización a una desconcentración era eminente para lograr eficiencia en los servicios públicos y sociales, y mayor participación ciudadana. La extrema exclusión política, por un lado, y la creciente inflación, produjo una crisis de legitimidad del sistema centralista. Para Iván Finot la crisis del centralismo fue de eficiencia, manifiesta: “en el endeudamiento externo, el monopolio estatal de moneda extranjera, el clientelismo y la corrupción”.<sup>56</sup>

El cambio de un sistema centralizado a uno desconcentrado se produjo en los años ochenta del siglo XX, la causa principal fue la recuperación y la afirmación de las formas democráticas de conformación de los poderes públicos,<sup>57</sup> que según Iván Finot se debe: “al cambio de la política de Estados Unidos, de apoyar las dictaduras militares a apoyar la restitución de los derechos humanos (gobierno de Jimmy Carter)”<sup>58</sup> es lógico, ya que la guerra fría había terminado.

La tendencia de los países de Latinoamérica, de trasladar un sistema de desconcentración al de descentralización de la administración pública, inicia con procesos a finales de la década de 1980 y continúan actualmente en su fase de fortalecimiento.

## **2.2. Procesos de descentralización principales en América Latina.**

En Latinoamérica se han iniciado procesos de descentralización para el traslado de competencias de la Administración central a entes descentralizados. La forma de Estado predominante en los países de América Latina es la República Unitaria, sólo Argentina, Brasil, México y Venezuela asumen la forma federal de gobierno.<sup>59</sup> Los procesos de descentralización según la forma de Estado son variables determinados por sus procesos políticos y sociales, un autor expresa “Históricamente en los países federales los procesos de descentralización se han orientado primero hacia los niveles intermedios, para luego avanzar

---

<sup>55</sup> **Ibid**, pág.15

<sup>56</sup> **Ibid**.

<sup>57</sup> Finot, Iván. **Ob. Cit**; pág 3.

<sup>58</sup> **Ob. Cit**; pág 15.

<sup>59</sup> Mascareño Carlos y Geovanna Balbi. **Descentralización y municipios en America Latina: necesidades de información de los gobiernos locales**, pág. 6

hacia el nivel municipal. En cambio en los unitarios frecuentemente la descentralización se enfoca al municipio y el nivel intermedio juega un papel de articulación con el nacional.”<sup>60</sup>

Los procesos de descentralización en América Latina, inician con el reconocimiento constitucional en la mayoría de países de la región, de la necesidad de descentralizar la Administración Pública. Un estudio realizado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) estableció que: “14 países de Latinoamérica cuentan con reformas constitucionales recientes que impulsan la descentralización.”<sup>61</sup>

El ente descentralizado protagónico en América Latina es el municipio, ya que a partir de 1985, se fortalecieron los gobiernos locales, asumiendo responsabilidades y competencias del gobierno central. Un estudio realizado sobre el proceso de descentralización en América Latina estableció que en 19 países de la región existen un total de 14,028 municipalidades, países con una gran cantidad de municipios como Brasil (4.974), México (2.389), Argentina (1.658), Perú (1.183) y Colombia (1.027), que representan el 80,1% del total de municipios en América Latina, que concentran poblaciones menores a 100.000 habitantes.”<sup>62</sup> Otro aspecto importante es que al municipio en los países de Latinoamérica se les reconoce autonomía orgánica y técnica, lo que hace más efectiva la descentralización a través de ellos.<sup>63</sup>

La descentralización política de los gobiernos locales municipales, en la mayoría de países de América Latina, fue a través de la elección democrática de los miembros de los concejos municipales, impulsadas por reformas constitucionales: Argentina y Brasil en 1988, Chile y Colombia en 1991, Perú 1993, Bolivia en 1994, etc. en base a estas reformas fue redefinida la conformación político-administrativa de cada una de estas Naciones, las competencias de cada nivel de gobierno y los ingresos propios de que dispondría cada uno de ellos.

Como se mencionó los procesos de descentralización son variados debido a la historia y por la forma de Estado. Iván Finot afirma: “la centralización había sido menor en Brasil y Argentina, en consecuencia, en estos países los avances en descentralización política consistieron principalmente en ampliar el ejercicio de competencias que los gobiernos

---

<sup>60</sup> Finot, Iván. **Ob. Cit;** pág. 83

<sup>61</sup> Mascareño Carlos y Geovanna Balbi **Ob. Cit** pág. 6

<sup>62</sup> **Ibid,** pág 7.

<sup>63</sup> Finot, Iván. **Ob. Cit;** pág. 83.

subnacionales recuperaron y en sendas reformas de los sistemas fiscales.”<sup>64</sup> En cambio, en la mayoría de los otros países de América Latina la descentralización territorial representa una novedad, introducida generalmente como parte de procesos de modernización del Estado. En estos casos, la reforma implicó que los gobiernos subnacionales asumieran competencias que antes no ejercían. Un autor expresa: “en varios países unitarios, la descentralización política implicó la creación de gobiernos intermedios” (Colombia, Chile, Bolivia).”<sup>65</sup>

### **2.2.1. Proceso de descentralización en Colombia.**

En Colombia el proceso de cambio de un sistema desconcentrado a uno descentralizado esta en transición y consolidación, como mencionan Martín Bes, Rafael Hernández y Carlos Oliva: “El proceso de descentralización, se encuentra en una etapa de transición, al que los principales actores están aprendiendo a interanalizar. Por ello, existe campo para proponer y propiciar cambios dirigidos a consolidar el mencionado proceso.”<sup>66</sup>

El proceso de descentralización en Colombia se comienza con la instauración de la Constitución de 1991, que aprobó la elección libre de gobernadores, impulsada por las elecciones de alcaldes producidas en el año de 1988, por voto popular, sin embargo este proceso tardo en gestarse más de veinte años, ya que se inició desde el año de 1963.<sup>67</sup>

La norma Constitucional que fundamenta la obligación del Estado de descentralizar la administración pública Colombiana, es desarrollada en la ley sesenta en su artículo segundo, al preceptuar: “le corresponde a los municipios, a través de las dependencias de su organización central o de las entidades descentralizadas municipales competentes, dirigir, prestar o participar en la prestación de los servicios directamente, en los siguientes sectores: educación, salud, agua potable, saneamiento y vivienda.” Otras leyes establecieron la posibilidad de hacer convenios entre los Estados o Departamentos con las municipalidades, además normas electorales que determinan las elecciones de las autoridades a nivel de esas dependencias.<sup>68</sup> Sin embargo los servicios

---

<sup>64</sup> **Ibid**, pág. 18

<sup>65</sup> **Ibid**.

<sup>66</sup> **Descentralización en Colombia: nuevos desafíos**, pág. 20

<sup>67</sup> Mascareño Carlos y Geovanna Balbi **Ob. Cit** pág. 11

<sup>68</sup> **Ibid**.

que menciona la ley sesenta aún no los prestan las autoridades municipales, éstos están concentrados por el gobierno nacional.

En Colombia, Bolivia y Ecuador logró prevalecer la orientación municipalista frente a la regionalista,<sup>69</sup> ya que su enfoque para descentralizar esta en el fortalecimiento de la administración local municipal, no así Chile, que prefirió impulsar regiones.

### **2.2.2. Proceso de descentralización en Chile.**

Chile inicio la transición de un sistema desconcentrado a uno descentralizado por el fortalecimiento de las democracias en América Latina, en tal sentido, se han impulsado importantes reformas en el ámbito municipal y regional. Algunos de los hechos relevante de los últimos veinte años en ese país, son la emisión de diferentes leyes como: la de rentas municipales (1979); el traspaso de la administración de la salud y la educación (1981); la elección de alcaldes y concejales (1992) y la ley de gobiernos regionales (1993).<sup>70</sup>

En el año 1998 el gobierno de Chile realizó una análisis para establecer el avance del proceso de descentralización en su país, apoyadas por el Programa de Naciones Unidas para el desarrollo PNUD, que se plasmaron en el texto Reflexión y Análisis sobre el Proceso de Descentralización en Chile llamado MIDEPLAN, en este se plantean algunos desafíos y tres ejes principales. El eje de aspectos institucionales y políticos, que establece la necesidad de cambiar la cultura centralista, pero sin cambiar el carácter unitario del Estado chileno. El eje de financiamiento regional, que establece la necesidad de flexibilizar el uso de los diferentes fondos para que sea en las regiones donde se asignen y el tercer eje, siendo el principal, se denominó hacia un modelo de Estado Descentralizado, que plantea la descentralización como objetivo de Estado, la necesidad de avanzar en la articulación de los mecanismos de coordinación nacional, regional y comunal, la elección de consejeros regionales y profundizar las identidades regionales.

Por lo que el proceso de descentralización en Chile se desarrolla lentamente, ya que el traslado de competencias a las regiones no se perfecciona. Un estudio patrocinado por

---

<sup>69</sup> Finot, Iván. **Ob. Cit**; pág. 84.

<sup>70</sup> Fondo de Investigación de la Universidad del Bio-Bio. **El proceso de descentralización en Chile y las fronteras de la ciudadanía**; pág. 1

la Universidad Bio-Bio de Chile expresa: “Quizás el problema fundamental de la descentralización en Chile sea el que las transformaciones institucionales no generan de modo inmediato por la cultura que las acompaña.”<sup>71</sup> Agrega: “debería transformarse en una relación dialéctica entre la oferta institucional y la demanda de los actores, donde si una avanza también debería avanzar la otra.”<sup>72</sup> Lo que ocurre en Chile como en otros países de Latinoamérica es que las entidades descentralizadas no tienen la capacidad para obtener nuevas competencias del gobierno central y los funcionarios de la administración central no tienen voluntad política para descentralizar, por lo que, el proceso de traslado de funciones no está teniendo un desarrollo armónico, lo cual genera estancamiento y retrocesos.

En Chile no se ha consolidado el proceso de descentralización, esta en transición al igual que Colombia, ya que su descentralización política se reduce según Iván Finot “... a la elección indirecta de consejos regionales que no tienen facultades normativas, pero participan en procesos de asignación de los recursos de fondos territoriales y tienen funciones de control sobre la gestión de funcionarios designados por el Ejecutivo nacional.”<sup>73</sup>

### 2.2.3. Proceso de descentralización en Brasil.

Al analizar de manera general el proceso de descentralización de un país de forma de Estado Federal, se establece que la elección de un sistema de administración pública es diferente a la forma de Estado que se adopte, México por ejemplo tiene un sistema centralizado, como señala un estudio del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo: “México, a pesar de ser constitucionalmente un país federal está aún centralizado”<sup>74</sup> sin embargo los países federados pueden tener sistemas descentralizados, como Brasil, que según Iván Finot es: “el país más descentralizado de la región.”<sup>75</sup>

---

<sup>71</sup> **Ibid**, pág. 2

<sup>72</sup> **Ibid**.

<sup>73</sup> **Ob. Cit**; pág. 84.

<sup>74</sup> Mascareño Carlos y Geovanna Balbi **Ob. Cit** pág. 10.

<sup>75</sup> **Ob. Cit**; pág. 84.

La descentralización de Brasil se orienta en principio a los Estados constituidos y luego a los municipios. De Alemeida citado por Finot expresa: “En 1946 hubo una importante descentralización hacia los estados y la descentralización hacia los municipios fue una bandera de lucha por la democracia durante el régimen militar instaurado en 1964”<sup>76</sup> este es un principio importante, ya que otros países de América Latina, orientan la descentralización a los municipios, sin pasar por instituciones intermedias como la región o el departamento, como fue el caso de Brasil.

La descentralización a los municipios en Brasil luego del auge de 1964, fueron reconocidos jurídica y políticamente en la Constitución de 1988, que define a ese país como una “unión indisoluble de Estados y Municipios” que originó en Brasil una descentralización real de la administración central a los gobiernos municipales debido a la amplia trayectoria de la autonomía municipal, ya que las autoridades locales se les permitió dictar sus regulaciones con carácter de ley sin tener que rendir cuentas de su gestión a ningún cuerpo superior, el Concejo Municipal tiene la facultad de rechazar las ordenes de órganos superiores, siendo reconocido sus competencias en el artículo treinta de la Constitución Brasileña.<sup>77</sup>

El proceso de descentralización en Brasil esta consolidado, por su larga trayectoria, que principió con el fortalecimiento de los Estados desde 1946 y el impulso del traslado de competencias a los municipios en 1965, por lo que aventaja a otros procesos de descentralización en América Latina que están iniciando o se encuentran en transición.

#### **2.2.4. Proceso de descentralización en Perú.**

Perú es un país en vías de desarrollo, su proceso de descentralización tiene características similares con el de Guatemala. En Perú la descentralización se pretende implementar a través de la regionalización, que según Gabriel Aghón y Patricia Cortéz “sin mucho éxito”<sup>78</sup> agregan “El fracaso de los intentos regionalizadores que se han llevado a cabo en el Perú es atribuible a la falta de consideración de aspectos socio-culturales en las delimitaciones territoriales de las

---

<sup>76</sup> **Ibid.**

<sup>77</sup> Mascareño Carlos y Geovanna Balbi **Ob. Cit;** pág. 10.

<sup>78</sup> **Descentralización y desarrollo regional,** pág. 14

regiones, la concepción de región deberá considerar aspectos no solamente geográficos sino sobre todo sociológicos, culturales y económicos.”<sup>79</sup> Lo mismo sucede en Guatemala que estableció ocho regiones en la Ley Preliminar de Regionalización Decreto 70-86, sin analizarse aspectos culturales, sociales, económicos, por lo cuál no son funcionales.

El gobierno de Fujimori llevó a cabo un proceso de descentralización que algunos críticos llamaron la re-centralización de Perú, ya que creó entes descentralizados (las CTAR) dotándolos de presupuesto para la ejecución de proyectos regionales y locales, sin embargo fue una descentralización meramente operativa, pues aquellas instituciones dependían directamente del Ejecutivo, al mismo tiempo que se les recortaban las competencias a las municipalidades, y reducían la participación de la sociedad civil. Lo anterior sucede en Guatemala con los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, que han sido utilizados por los políticos como medios de control, incumpliendo las normas constitucionales que los facultan para formular políticas de desarrollo y de ordenamiento territorial.<sup>80</sup>

La Constitución Política del Perú del año 1993, establece varias funciones a las municipalidades, obteniendo autonomía orgánica y técnica, pero para que sea aplicable en ese país, se propugna por un nuevo proceso de descentralización que según Gabriel Aghón y Patricia Cortéz: “deberá tener como objetivo intermedio devolver y expandir gradualmente las competencias de los gobiernos locales y regionales (cuando éstos se constituyan). Este traspaso de competencias de una manera responsable y eficiente, será el determinante del éxito del proceso de descentralización.”<sup>81</sup>

### **2.3. Procesos de descentralización en Centro América.**

Los avances en los procesos de descentralización en Centroamérica han sido escasos a pesar de un reconocimiento constitucional de los países de la región de la obligación de

---

<sup>79</sup> **Ibid.**

<sup>80</sup> Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política de la República de Guatemala. Artículo 225.

<sup>81</sup> **Ob. Cit;** pág. 15

descentralizar la Administración Pública. Honduras por ejemplo, aprobó en 1993 la elección separada de presidente, diputados y alcaldes, sin embargo, a través de diferentes presiones políticas, persiste el antiguo sistema. El presidente de la Fundación de Desarrollo Municipal de Honduras, Fundemunh, Henry Merriam manifiesta: "No avanza el proceso de descentralización en el país (Honduras) lo cual afecta el desarrollo democrático y participativo"<sup>82</sup> lo cuál ratifica Isidro López: "La descentralización no llegó acompañada de recursos."<sup>83</sup> Las debilidades para descentralizar en Honduras por lo visto, son los recursos económicos y voluntad política, lo que imposibilita el desarrollo integral de ese país.

En Nicaragua el proceso de descentralización es incierto, por la lentitud del traslado de competencias del gobierno central al municipal, a pesar que existe la Comisión Sectorial para la Descentralización (CSD) creada por el Decreto 44-94, como una de las ocho comisiones que constituyen el Comité Ejecutivo para la reforma de la Administración Pública (CERAP). El 4 de Junio de 1997 el ex-Presidente Arnoldo Alemán renovó la CSD decidiendo darle continuidad al trabajo ya elaborado, reforma su reglamento, crea la Secretaria Técnica de la Descentralización (STD) y aprueba la creación de dos instancias de asesoría y consulta: El Consejo Consultivo de Alcaldes y la Comisión Técnica Interinstitucional.<sup>84</sup> Sin embargo, la descentralización no avanzó, principalmente por la corrupción del gobierno de Alemán, la falta de recursos financieros y escasa voluntad política, que lo comprueba un estudio del Centro Latinoamericano de Desarrollo: "en Nicaragua todavía la elección de alcaldes es indirecta."<sup>85</sup>

La Constitución Política de Guatemala vigente desde 1986 estableció la obligación del Estado de descentralizar la administración pública. En el año de 1996 se firmaron los Acuerdos de Paz que finalizaron con la guerra civil que afectó a Guatemala por 36 años; sentaron las bases para el avance del sistema democrático, el respeto de los derechos humanos y un desarrollo humano equitativo, además de una serie de medidas alentando

---

<sup>82</sup> Entrevista realizada por Isidro López en el artículo Descentralización municipal en Honduras es casi nula, periódico tiempos del mundo; pág. 20.

<sup>83</sup> Descentralización municipal en Honduras es casi nula, **ob. Cit**; pág 20.

<sup>84</sup> Comisión para la descentralización en Nicaragua. pág 3

<sup>85</sup> Mascareño Carlos y Geovanna Balbi **Ob. Cit**; pág. 36

la “descentralización de la decisión socioeconómica, con transferencia total de recursos económicos gubernamentales y de capacidad para discutir y decidir localmente.”<sup>86</sup>

En el año de 2002 el Congreso de la República de Guatemala aprueba la Ley General de Descentralización cuyo objetivo era promover de forma sistemática la descentralización económica administrativa, para lograr un adecuado desarrollo del país, sin embargo actualmente no se ha iniciado el proceso de descentralización conforme establecen las normas positivas, ya que ha mediado el año 2003 aún no se había aprobado el plan nacional de descentralización,<sup>87</sup> esto demuestra la escasa voluntad política por parte de las autoridades para descentralizar la administración pública.

Dentro del presupuesto de ingresos y egresos del Estado Guatemala se incluyó una partida presupuestaria para el fortalecimiento municipal, que al mes de junio del año dos mil cuatro no se había ejecutado nada,<sup>88</sup> por lo que el proceso de descentralización en Guatemala ha tenido pocos avances.

El Congreso de República de Guatemala no ha podido impulsar normas eficaces para impulsar el proceso de descentralización a pesar que cuenta con varias comisiones relacionadas al mismo, entre las cuales están: la comisión para la descentralización y desarrollo; comisión de integración regional, comisión de asuntos municipales, la comisión de comunidades indígenas.<sup>89</sup> En conclusión el proceso de descentralización regulado jurídicamente desde el año de 1986 en Guatemala no ha tenido los avances necesarios para implementar un sistema descentralizado de la administración pública.

La descentralización en el Salvador es un proceso nuevo, a causa del centralismo estructurado por las dictaduras de gobiernos durante varios años, ejemplo de ello fue que la medida centralista del ex -presidente de dicha Nación Francisco Flores, en junio de 2003 que ordenó a Siget separar los cobros municipales de los recibidos de energía eléctrica.<sup>90</sup>

---

<sup>86</sup> Editorial Piedra Santa. **Acuerdos de paz para todos**; pág. 47.

<sup>87</sup> Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia SCEP. **Plan nacional de capacitación y fortalecimiento institucional para la descentralización del Organismo Ejecutivo (Propuesta)**, pág. 15.

<sup>88</sup> GAM, Observatorio Ciudadano y el CIIDH. **Desarmemos el presupuesto militar**, pág. 12.

<sup>89</sup> Congreso de la República, **Comisiones de Trabajo**. <http://www.congreso.gob.gt/main.asp> (22 de octubre de 2004)

<sup>90</sup> Periódico el Editorial, **Artículo Rivas Zamora propondrá a sacar ley de descentralización**, pág. 1.

Según Carlos Mascareño y Geovanna Balbi en el Salvador “no se conocen directamente las potestades que tienen sus municipios”<sup>91</sup> la causa principal es que en la actualidad no existe una ley de descentralización. El actual alcalde de San Salvador, Carlos Rivas Zamora, anunció que en breve presentará a la consideración del Presidente, Elías Antonio Saca, el borrador de una ley de descentralización, ya que las responsabilidades de las alcaldías en su mayoría, son confusas o funcionan con una óptica centralista.<sup>92</sup>

“El fenómeno de la descentralización en Costa Rica aunque en forma más tardía que en otros países, ha anclado sus pivotes”<sup>93</sup> según un informe de Instituto de fomento y asesoría municipal IFAM, ya que la única experiencia concreta de Costa Rica sobre la descentralización es relativa a la ley sobre el impuesto de bienes inmuebles. Ello demuestra “que en materia de planificación, conducción y apoyos a este tipo de procesos de descentralización, el país costarricense no ha actuado con la claridad debida.”<sup>94</sup>

En Costa Rica aún en el año de 1995 existían tendencias descentralizadoras, que inició con un proceso de reforma del Estado según el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal “mal concebido y peor ejecutado, por medio del cual se pretendió eliminar el único apoyo permanente de tipo institucional del que gozaban las municipalidades: el IFAM.”<sup>95</sup> Al no poderse eliminar fue marginado y en normas posteriores se desconoció su misión y se le encomendaron funciones a otros entes estatales sin los recursos y el interés requerido para apoyar a las municipalidades.

A pesar de los retroceso a la centralización mencionados, en el año de 1998 se estableció en el Código Municipal de Costa Rica la elección popular de alcaldes municipales a partir del año 2002, que brindó oportunidades inigualables de introducir cambios significativos en el ámbito local costarricense. La reforma al Artículo 170 de la Constitución Política de Costa Rica ofreció por su parte, la posibilidad de efectuar procesos de descentralización sustentados en ventajas comparativas y con los recursos correspondientes. Por lo que se concluye que el proceso de descentralización en costarricense está en su inicio.

---

<sup>91</sup> **Ob. Cit** pág. 10

<sup>92</sup> Periódico El Editorial, **Ob Cit**; pág. 1

<sup>93</sup> Instituto de asesoría y Fomento Municipal. **Descentralización en Costa Rica**  
[http://www.ifam.go.cr/publish/cat\\_index\\_28.html](http://www.ifam.go.cr/publish/cat_index_28.html) pág 30. (22 de octubre de 2004)

<sup>94</sup> **Ibid.**

<sup>95</sup> **Ibid.**

## 2.4. Análisis de los problemas de los procesos de descentralización en América Latina.

### 2.4.1. Las antiguas estructuras.

Los procesos de descentralización latinoamericanos, se están llevando a cabo sobre viejas estructuras político-administrativas arraigadas al sistema centralista por intereses partidistas, como señala Detlf Nole: “Se ha demostrado que es muy difícil cambiar estructuras políticas establecidas, porque hay intereses políticos que tienen sus bases en esas estructuras.”<sup>96</sup> Ello demuestra los escasos avances de los procesos de descentralización en América Latina, originados por la politización de los municipios, basados sobre una estructura centralista, lo que requiere de un largo proceso de cambio, como sucedió en Brasil al transformar su sistema de administración pública, que inicio su proceso descentralizador desde 1946 al despolitizar sus departamentos y 1867 sus municipios para ese año.

A pesar que la mayoría de proceso de descentralización en América Latina iniciaron en la década de 1980, los gobiernos locales no se fortalecieron, toda vez que en las reformas prevalecían la modalidad de régimen presidencial,<sup>97</sup> paternalista y centralizado, por lo que el traslado de competencias del gobierno central al los municipios fueron nulas.

Chile, Perú y en cierta forma Guatemala pero con menos éxito, se establecieron estructuras político administrativas intermedias entre el municipio y el gobierno central, agrupando varias provincias o departamentos en una región, trece en Chile, doce en Perú<sup>98</sup> y ocho en Guatemala. Sin embargo, no tuvieron el funcionamiento adecuado, debido a que la división territorial, no se hizo tomando en cuenta la situación cultural, social, económica y política de los municipios o departamentos que formaban la región, por lo que simplemente fue una desconcentración territorial o más bien como expresan Gabriel Aghón y Patricia Cortéz una “re-centralización del país”<sup>99</sup> refiriéndose a la regionalización del Perú.

---

<sup>96</sup> Dieter Nohlen **Descentralización América Latina un Enfoque comparativo. Dentro de la Compilación de Descentralización Política y Consolidación Democrática.** Europa América del Sur, pág. 78

<sup>97</sup> Mascareño Carlos y Geovanna Balbi **Ob. Cit;** pág. 33.

<sup>98</sup> Dieter Nohlen **Ob. Cit;** pág. 78

<sup>99</sup> **Ob. Cit;** pág. 14.

#### **2.4.2. Crítica social enfocada a los gobiernos locales.**

Los procesos de descentralización en América Latina, han servido en gran parte para que los funcionarios del gobierno central, se desvinculen de la obligación de prestar servicios públicos y sociales por ser trasladados a los municipios. Detlef Nole expresa: “El verdadero objeto de la desconcentración consiste en desviar las críticas apuntadas al gobierno central hacia los gobiernos locales y regionales, por la mala calidad de los servicios públicos, atomizando de esta manera la protesta social.”<sup>100</sup> Lo anterior demuestra que los objetivos en los procesos de descentralización en América Latina, son desvirtuados, por el incumplimiento de las normas legales, que establecen el propósito fundamental del traslado de competencias del gobierno central a entidades descentralizadas: cumplir los fines del Estado, que en la realidad se convierte en una maniobra irresponsable de gobierno central, para dirigir la crítica social por la mala calidad y altos precios de los servicios públicos al gobierno local, como un escape al malestar de los ciudadanos.

#### **2.4.3. Descentralización legal y no real.**

Los países analizados tienen reformas Constitucionales recientes que impulsan la descentralización, así como normas ordinarias y reglamentos que las desarrollan. La Constitución colombiana aprobada en 1991 promueve la elección libre de gobernantes locales; en 1988 Brasil promulgó su Constitución que establece el fortalecimiento del poder municipal; la Constitución de Perú fue aprobada en 1979, que fundamenta la descentralización a través de la regionalización, que se desarrolla en 1972 por la Ley de Bases de la Regionalización. Chile ha establecido varias reformas para fortalecer la descentralización como: La ley de la descentralización municipal (1979); el traspaso de la administración de la salud y la educación (1981); la elección de alcaldes y concejales (1992) y la ley de gobiernos regionales (1993). Guatemala fundamenta la necesidad de

---

<sup>100</sup> Ob. Cit; pág. 81

descentralizar en la Constitución de 1986. En Nicaragua se estableció la Comisión Sectorial para la Descentralización (CSD). Lo anterior demuestra que el ordenamiento jurídico es abundante en América Latina respecto a la descentralización sin embargo no positivo, ya que la descentralización como sistema de administración pública en Latinoamérica no se ha consolidado.

A pesar de existir una legislación amplia en América Latina que fundamenta jurídicamente la descentralización; los avances han sido escasos. La descentralización en Chile y en Perú a través de niveles intermedios llamados regiones no se han fortalecido, en Colombia el proceso está en transición y en los países de Centroamérica la descentralización está paralizada. Es necesario además de las reformas al ordenamiento jurídico, que se desencadenan subprocesos tecnológicos y de cambio organizacional a través de la disponibilidad de los gobiernos centrales, que determinan el éxito de la gestión local,<sup>101</sup> siendo importante la voluntad política para descentralizar. Detlef Nole expresa: “Evaluando los procesos de descentralización en América Latina se puede decir que, en lo formal, hubo avances impresionantes, pero en la política práctica, muchas veces dominan fuerzas centralizadoras.”<sup>102</sup>

#### **2.4.4. Escasa descentralización de servicios públicos importantes.**

En América Latina no se está descentralizando las competencias administrativas fundamentales para el desarrollo de las comunidades, sino servicios que ocupan un segundo plano. Un estudio realizado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo expresa: “los gobiernos locales latinoamericanos, están vinculados a servicios locales como agua, luz eléctrica, saneamiento, transporte, aseo, mantenimiento de calles... otros servicios de mayor complejidad, son compartidos con otros niveles de gobierno y su incidencia en el municipio es mucho menor. Tales son los casos de educación, salud, planeamiento o urbanismo, donde el gobierno nacional controla la mayoría de las funciones.”<sup>103</sup>

---

<sup>101</sup> Mascareño Carlos y Geovanna Balbi **Ob. Cit;** pág. 36.

<sup>102</sup> **Ob. Cit;** pág. 81.

<sup>103</sup> Mascareño Carlos y Geovanna Balbi **Ob. Cit;** pág. 11.

Los gobiernos locales de Latinoamérica en su mayoría, no ostentan competencias para prestar servicios de salud y educación, brindándose de manera ineficiente por el gobierno central, que desconoce las necesidades de las comunidades locales, siendo necesario para una verdadera descentralización administrativa, que la administración central traslade mayores funciones a los municipios, para que se acerquen los servicios a la población y haya mayor eficacia y eficiencia cuyo efecto es que la participación ciudadana se fortalezca, otorgando legitimidad al sistema.

#### **2.4.5. Falta de recursos financieros para descentralizar.**

Los países de Latinoamérica están en vías de desarrollo, con crisis económicas, que tienen efectos negativos para el fortalecimiento de los procesos de descentralización. Un autor expone: “La crisis contribuye a una política de achicar el Estado, de reducir el gasto público y concentrar los ingresos del Estado en el gobierno Central.”<sup>104</sup> Los gobiernos locales de América Latina sus finanzas provienen principalmente de transferencias intra-gubernamentales. Si bien es cierto, las transferencias sirven como instrumento para equiparar de alguna manera el nivel de ingresos de las municipalidades con distinta renta, éstas contribuyen según Gabriel Aghón y Patricia Cortéz: “a la dependencia de los gobiernos locales con respecto al gobierno central y por consiguiente a la fragilidad de sus finanzas.”<sup>105</sup>

Los problemas financieros de los gobiernos locales aumentan, ya que no han podido organizarse para obtener sus propios ingresos o cobrar algunos impuestos. Otro problema es la falta de acceso al endeudamiento para financiar proyectos propios de los gobiernos municipales, por la restricción al acceso a créditos por parte de los gobiernos centrales, retrasando de ésta manera la ejecución de programas en pro del desarrollo regional. Muchas veces se restringen los créditos por la mala administración de los gobernantes locales, lo que se requiere de un mejor manejo institucional de los recursos financieros, se debe mejorar la capacidad gerencial de los mismos, así como

---

<sup>104</sup> Detlf Nole **Ob. Cit;** pág. 79

<sup>105</sup> **Ob Cit,** pág. 15

también brindar cooperación técnica, y otra serie de instrumentos que garanticen sin necesidad de aval, la capacidad de pago de los gobiernos municipales, sin perjudicar la estabilidad fiscal nacional.<sup>106</sup> Por lo anterior a criterio personal los recursos financieros son la base del proceso de descentralización, ya que sin el financiamiento adecuado, la descentralización de la administración central a los gobiernos locales se vuelve utópica.

---

<sup>106</sup> **Ibid.**

## CAPÍTULO III

### 3. Análisis del proceso de descentralización de la administración pública en Guatemala.

#### 3.1. Antecedentes históricos.

Los procesos de descentralización como sistema de administración pública en los países de Latinoamérica, se iniciaron en la década de 1980, Guatemala reconoce la necesidad de una administración descentralizada en la Constitución Política desde 1986.

La historia de cada país incide en el desarrollo de los procesos de descentralización, Guatemala se caracteriza por ser un país centralizado, por la ideología y régimen de los gobernantes.

El Municipio fue la primera forma de desconcentración por región o territorio en Guatemala, sin embargo la descentralización política, económica y administrativa, fue escasa por la jerarquía estructural que el gobierno central opera. En la historia de la mayoría de países de Latinoamérica se refleja que de un sistema centralizado, se traslada a uno desconcentrado y este a uno descentralizado, sin embargo en Guatemala del centralismo se pasa a la desconcentración y de ésta se vuelve al centralismo, sin que haya existido una descentralización verdadera.

#### 3.1.1. Etapa post-independentista

En la colonia el sector o administración pública era centralizado, se divide en dos fracciones: el aparato central, integrado por funcionarios peninsulares; y el ayuntamiento integrado por regidores siendo en ese tiempo los puestos públicos vendidos<sup>107</sup> por lo que el ayuntamiento significó aún después de la independencia “un instrumento colonial de dominación.”<sup>108</sup>

---

<sup>107</sup> Ots, Capdequi, **Gobierno y administración**, pág. 154

<sup>108</sup> Soto, Carlos. **El municipio como gobierno local en Guatemala**, pág. 11

La Constitución de Guatemala del año de 1825, establece la desconcentración a través de la Administración Municipal, cuyo propósito fue “la división del territorio del Estado.”<sup>109</sup> Sin embargo el centralismo se manifiesta a través de los Departamentos que según la Constitución citada, el gobierno de cada departamento estaba a cargo de un jefe nombrado por el Ejecutivo, llamado agente del gobierno,<sup>110</sup> que limitaba las funciones de la administración municipal.

En el gobierno del liberal Mariano Gálvez, la Asamblea Legislativa emite la ley de Municipalidades del Estado el 28 de septiembre de 1836, para desarrollar el precepto constitucional, empero el Ejecutivo mantiene una jerarquía con el municipio ya que aprueba sus presupuestos y modifica sus reglamentos.<sup>111</sup>

En el período conservador, con la presidencia de Rafael Carrera, el aparato administrativo se centraliza, siendo la función del municipio según Carlos Soto Ramírez: “el orden, la seguridad interna, administración tributaria y financiera, un instrumento de guerra y defensa”<sup>112</sup> siendo los mismos propósitos que en la colonia.

### 3.1.2. Época liberal.

Con los eventos revolucionarios de 1865 a 1871 se derroca el régimen conservador, y surgía la época liberal en declive después de la caída de Mariano Gálvez. La Ley Constitutiva de Guatemala de 1879, estableció los principios de elección directa de las autoridades municipales,<sup>113</sup> sin embargo el Sistema Cafetalero de la época impulsado por Justo Rufino Barrios desarrolla el sistema departamental, a través de los Intendentes que a pesar de ser elegidos por las autoridades locales, se mantenía la figura paternalista del Presidente en el manejo de los asuntos de gobierno.

El Estado se centraliza por la necesidad de regir la producción cafetalera, a pesar de ello, se emitió el Decreto 242 el 30 de septiembre de 1889, considerado por Carlos

---

<sup>109</sup> Corte de Constitucionalidad. **Digesto constitucional**, pág. 168.

<sup>110</sup> **Ibid**, pág. 167

<sup>111</sup> Soto, Carlos. **Ob. Cit**; pág. 14

<sup>112</sup> **Ob. Cit**; pág. 15

<sup>113</sup> Corte de Constitucionalidad. **Ob. Cit**; pág. 264

Soto Ramírez “la primera y verdadera ley municipal”<sup>114</sup> que resaltaba la importancia de las corporaciones ediles, ratifica el principio de elección popular directa, sin embargo se mantuvo la facultad de gobierno de modificar reglamentos y manejo del patrimonio municipal según la Ley Constitutiva,<sup>115</sup> siendo necesarios esos aspectos para considerar al municipio según la doctrina como ente descentralizado, por lo que simplemente se fortaleció el sistema desconcentrado.

### **3.1.3. Centralismo dictatorial.**

Jorge Ubico, centraliza el poder a través de un régimen autoritario y paternalista, limitando la autonomía municipal. En 1934, se emitió la Ley de gobierno y administración de los departamentos en la República, donde se establecía que los jefes políticos eran el órgano de comunicación entre el gobierno y las Municipalidades, limitando su independencia, ya que el jefe político, podía resolver sobre las elecciones municipales, creación de arbitrios, aprobación de reglamentos, etc.

En 1935, se emite la Ley Municipal de la República Decreto 1702, que suprime el derecho de elegir popularmente a los gobernantes, subordinando la Junta Municipal a la voluntad del gobierno central.

En las reformas a la Constitución del 11 de julio de 1935 se establece que el gobierno de cada municipio estaría a cargo de un Intendente Municipal nombrado por el Ejecutivo,<sup>116</sup> por lo que esta época fue la crisis del Municipio, que originó el centralismo de la administración pública.

### **3.1.4. Época revolucionaria.**

El Decreto 17 de la Junta Revolucionaria de Gobierno establece como principio fundamental de la Revolución del 20 de Octubre “la descentralización de los poderes del Ejecutivo y efectiva separación de los poderes del Estado”<sup>117</sup> lo que pretende

---

<sup>114</sup> **Ob. Cit**; pag. 16

<sup>115</sup> Corte de Constitucionalidad. **Ob. Cit**; pág. 265

<sup>116</sup> **Ibid**, pág. 426.

<sup>117</sup> **Ibid**, pág. 434.

abandonar el sistema centralista de la administración pública que fue la característica de los gobiernos anteriores a la revolución.

En 1945 fue emitida la Constitución de la República de Guatemala, reconociendo en el Artículo 201 que los municipios son autónomos para la elección popular de sus autoridades, con facultad para emitir sus arbitrios y administrar su propio patrimonio,<sup>118</sup> por lo que por primera vez en Guatemala, los municipios se convierten en entes descentralizados. El 24 de abril de 1946 el Congreso de la República de Guatemala emite el Decreto No. 226, Ley de Municipalidades, que restituye la autonomía municipal, y reconoce al municipio como persona jurídica, representada por la municipalidad.

Con el fortalecimiento del municipio y la creación posterior del Instituto de Fomento Municipal (INFOM) se crean entidades descentralizadas, sin embargo un proceso descentralizador como tal, se reconoce jurídicamente hasta en 1985.

### **3.1.5. Treinta años de militarización.**

Después de la caída del régimen democrático de la revolución de octubre de 1944, por presiones extranjeras, bajo la insignia de combatir el comunismo, se impulsó un sistema militar en Guatemala al igual que en la mayoría de Estados latinoamericanos, en el país este período despótico duró treinta años desde 1956 hasta 1985 cuyo efecto en la administración pública fue la centralización del gobierno, que a la vez produjo el declive del desarrollo de la administración local, siendo solamente el municipio un medio defensa y de destrucción.

En 1957 el Congreso emitió el Decreto 1132 Ley Orgánica del Instituto de Fomento Municipal, institución descentralizada para la promoción del desarrollo municipal; y el Decreto 1183 Código Municipal, que reconoce la personalidad y autonomía del municipio, sin embargo fueron normas vigentes pero no positivas a causa del despotismo, autoritarismo y centralismo imperante durante treinta años.

---

<sup>118</sup>**Ibid**, pág. 501.

El efecto de la centralización producto del militarismo, fue el irrespeto a los derechos inherentes del ser humano, siendo la época más oscura y triste de Guatemala, por lo que el sistema entro en una crisis de legitimidad por la ingobernabilidad y abusos de los militares, que produjo la necesidad de cambios en las instituciones del Estado.

### **3.1.6. Nuevo orden constitucional y acuerdos de paz.**

En Guatemala al igual que los países de Latinoamérica en los años ochenta se propugnan por cambios dentro de las institucionales estatales, se inicia un proceso de democratización con el decreto de varias Constituciones Nacionales, Argentina y Brasil en 1988, Chile y Colombia en 1991, Perú 1993, Bolivia en 1994, Guatemala en 1986, que reconocieron la necesidad de descentralizar la administración pública.

La base jurídica Constitucional que institucionaliza la descentralización de la administración pública en Guatemala es el Artículo 224 de la Constitución Política al preceptuar en su parte conducente “La administración será descentralizada...” Para promover y fortalecer la administración municipal, se reconoce la autonomía municipal, a través de la elección popular de los miembros del concejo municipal, la asignación de un 10% del presupuesto anual a las municipalidades, además de establecer la creación de Juzgados de Asuntos Municipales, derecho de antejuicio a los alcaldes, privilegios y garantías de los bienes municipales, etc.

Los Acuerdos de Paz firmados el 29 de diciembre de 1996 entre el Gobierno de la República de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional de Guatemala, URNG, reconocen la urgencia de descentralizar la administración pública. En el Acuerdo sobre la identidad y derechos de los pueblos indígenas firmado en México el 31 de marzo de 1995, dentro de los derechos civiles, políticos, sociales y económicos se estableció la necesidad de regionalizar el país en base a una “profunda descentralización”<sup>119</sup> por lo que se comprometió el gobierno a propiciar la participación de las comunidades indígenas en el proceso de toma de decisiones sobre todos los asuntos que les afecten,

---

<sup>119</sup> Editorial Piedra Santa, **Acuerdos de paz para todos**, Pág. 39

a través de una reforma al Código Municipal,<sup>120</sup> además se reconoció el manejo de asuntos internos por las comunidades indígenas a través de normas consuetudinarias.

El Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria firmado el 6 de mayo de 1996, establece la necesidad de institucionalizar la descentralización, a través del traslado de recursos económicos gubernamentales a comunidades y de la capacidad para discutir y decidir localmente la asignación de los recursos.

El 11 de abril del año 2002 fue emitido por Congreso de la República el Decreto No. 14-2002 Ley General de Descentralización, y con posterioridad el Presidente de la República emitió su Reglamento por el Acuerdo Gubernativo 312-2002, que tuvieron como objetivo desarrollar las normas constituciones referentes a la descentralización. Sin embargo, es insuficiente para que las transferencias a entes descentralizados sea real, porque los cuerpos normativos mencionados carecen de un análisis objetivo de la descentralización, ya que no dilucida de manera clara, transparente y comprensible, cuáles son la fases que deben de cumplir las instituciones para incorporarse a la descentralización, y no establece programas analíticos de ejecución.

### **3.2. Ordenamiento jurídico base de la descentralización.**

#### **3.2.1. Base constitucional.**

La Constitución Política de la República de Guatemala de 1986 fundamenta la necesidad de la descentralización como sistema de administración pública, al preceptuar como obligación fundamental del Estado “promover en forma sistemática la descentralización económica administrativa, para lograr un adecuado desarrollo regional del país.”<sup>121</sup> Hans Kelsen establece: “el fundamento de validez de las normas jurídicas esta dado por la norma superior en jerarquía de rango más alto”<sup>122</sup> por lo que la Constitución de Guatemala es la base jurídica para descentralizar la administración pública, al preceptuar además en el Artículo 224 en su parte conducente: “La administración será descentralizada ...”

---

<sup>120</sup> *Ibid*, pág. 39.

<sup>121</sup> Constitución Política de la República de Guatemala. Artículo 91

<sup>122</sup> *Teoría general del derecho y del Estado*, pág. 108.

El Artículo 224 de la Constitución establece la división del territorio de la República para su administración en departamentos y municipios, así como la posibilidad de establecer regiones, sin embargo los departamentos y las regiones no son instituciones descentralizadas ya que el gobierno de los departamentos está a cargo de un gobernador nombrado por el Presidente de la República<sup>123</sup> y las regiones las rige un Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural, precedido por un representante del Presidente de la República,<sup>124</sup> por lo que se constata que nuestra Constitución hace una confusión con el sistema desconcentrado de administración con el descentralizado.

El municipio, por los elementos reconocidos en la Constitución Política es una persona de derecho público, según la doctrina de derecho administrativo: un ente descentralizado. La carta magna establece diferencias entre entidades autónomas y descentralizadas, consideradas por la teoría de derecho administrativo como entidades descentralizadas, ya que no reconoce un sistema de administración autónomo, a pesar de la confusión el municipio es un ente descentralizado, Carlos Soto Ramírez expresa: “El Municipio es la entidad típica de la descentralización ...”<sup>125</sup> por la autonomía que ostenta, siendo a través de él viable la descentralización, no por medio de regiones y departamentos que son órganos desconcentrados, poco funcionales.

En Conclusión la Constitución Política de Guatemala vigente desde 1986 establece como una obligación fundamental del Estado descentralizar la administración pública, a través de entidades descentralizadas o autónomas, en confusión con la teoría general de derecho administrativo que reconoce solo entidades descentralizadas.

---

<sup>123</sup> Constitución Política de la República de Guatemala. Artículo 227

<sup>124</sup> Constitución Política de la República de Guatemala. Artículo 226

<sup>125</sup> Soto Ramírez. **Ob. Cit;** pág. 92

### 3.2.2. Leyes ordinarias:

Existe varias decretos emitidos por el Congreso de la República de Guatemala que desarrollan las normas Constitucionales que institucionalizan la descentralización de la administración pública. En orden cronológico en forma general se establecen las leyes ordinarias vigentes más importantes que fundamentan la descentralización.

La Ley Preliminar de Regionalización Decreto 70-86 del Congreso de la República de Guatemala: fue emitido el nueve de diciembre de 1986 en la cual se establecen ocho regiones en el país, el objetivo según el artículo uno es “descentralizar la administración pública y lograr que las acciones de gobierno se lleven a cabo conforme a las necesidades de la población...” Las instancias concretas para hacer operativa la descentralización y la participación ciudadana en la toma de decisiones de las regiones se norman por la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

Ley del Organismo Ejecutivo Decreto 114-97 del Congreso de la República de Guatemala: en el último considerando de la ley es definida la descentralización como: “el proceso mediante el cual el Gobierno central delega la ejecución y control administrativo de ciertas funciones a entes distintos de sí mismo a sus entidades autónomas y descentralizadas, reteniendo las funciones reguladora, normativa y de financiamiento con carácter subsidiario y de control.”

En el cuerpo normativo establece que las funciones de gestión administrativa y de ejecución y supervisión de obras podrán delegarse a terceras personas, comités, asociaciones o entidades cuando el Ejecutivo lo juzgare idóneo para lograr mayor eficacia y eficiencia en el cumplimiento de sus funciones (Artículo tres). Además el artículo cuatro preceptúa que uno de los principios que rige la función administrativa es la descentralización.

Ley de Desarrollo Social Decreto 42-2001 del Congreso de la República de Guatemala: el artículo uno establece el objetivo de la ley “la creación de un marco jurídico que permita implementar procedimientos legales y de políticas públicas para llevar a cabo la promoción, planificación, coordinación, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones gubernativas y del Estado encaminadas al desarrollo de la persona humana ...” Esta ley preceptúa en su segundo capítulo los principios rectores en materia de desarrollo social incluyendo a la descentralización en el artículo nueve que regula: “la presente ley reconoce la descentralización económica y administrativa como parte de la reforma del Estado y como una de las principales estrategias para atender las demandas sociales de la población.”

Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural Decreto 11-2002 del Congreso de la República de Guatemala: Por la poca aplicabilidad de la ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural antigua Decreto 52-87, en el desarrollo de las regiones para promover la descentralización, fue reformada de forma total por el Decreto 11-2002 cuyo objetivo según el considerando es promover la descentralización económica- administrativa como medio para promover el desarrollo integral del país. La ley establece el sistema de consejos de desarrollo urbano y rural, cuyo objetivo según el artículo tres es: “organizar y coordinar la administración pública mediante la formulación de políticas, planes y programas de desarrollo, planes y programas presupuestarios y el impulso de la coordinación interinstitucional, pública y privada.” Los Consejos de Desarrollo tienen su antecedente según Miguel von Hoegen “en la experiencia del Sistema Nacional de Coordinación Interinstitucional para la Reconstrucción y el Desarrollo, Decreto Ley No. 111-84”<sup>126</sup> que tiene según la ley actual cinco niveles: nacional, regional, departamental, municipal y comunitario.

Código Municipal Decreto 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala: fue emitido por los compromisos de los Acuerdos de Paz de una reforma al antiguo código municipal para el reconocimiento cultural y político de las organizaciones comunitarias y alcaldías indígenas. El código municipal actual desarrolló los preceptos

---

<sup>126</sup> **La organización comunitaria en Guatemala apuntes y reflexiones**, pág. 50

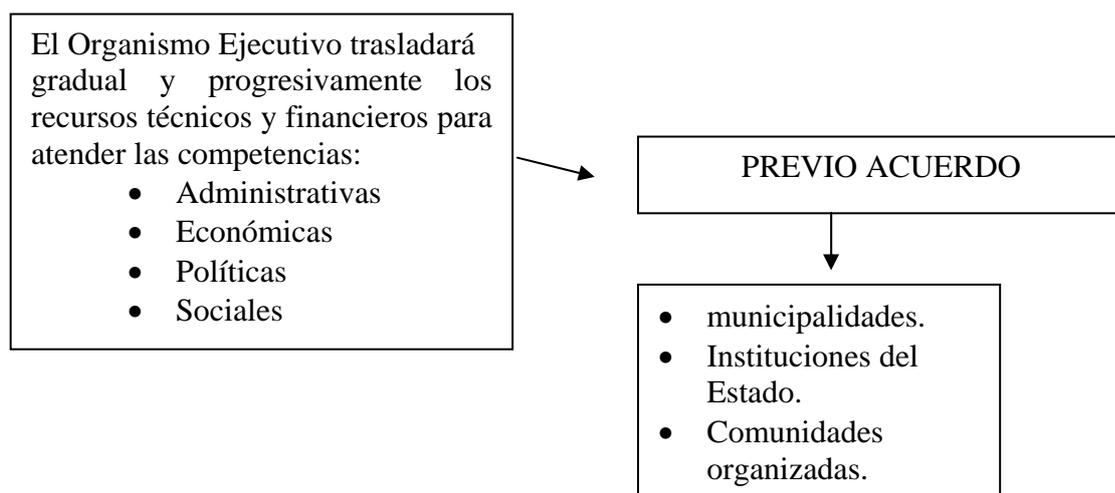
constitucionales que promueven la descentralización en base al fortalecimiento municipal.

El Considerando del Decreto 12-2002 establece la importancia del proceso de modernización y descentralización del Estado guatemalteco a través del fortalecimiento de la legislación municipal. El artículo uno preceptúan que la ley tiene como objeto “desarrollar los principios constitucionales de organización, gobierno, administración y funcionamiento de los municipios ...” El artículo ocho del mismo cuerpo legal, establece ocho elementos del municipio: la población, territorio, gobierno por el concejo municipal, comunidad organizada, capacidad económica, ordenamiento jurídico municipal y derecho consuetudinario y patrimonio municipal, ostentando el municipio todas las características de una entidad descentralizada según la teoría de Derecho Administrativo.

La descentralización de la administración pública a los gobiernos municipales esta fundamentada en el Artículo 70 del Código Municipal que preceptúa “El municipio ejercerá competencias por delegación en los términos establecidos en la ley y los convenios correspondientes, en atención a las características de la actividad pública de que se trate y la capacidad de gestión del gobierno municipal, de conformidad con las prioridades de descentralización, desconcentración y el acercamiento de los servicios públicos a los ciudadanos” La delegación de competencias según la norma citada estará condicionada a la capacidad de gestión del municipio y según los convenios establecidos, que se regulan en el reglamento de la Ley General de Descentralización, además la delegación requiere la aceptación del municipio interesado (Artículo 71). La descentralización no es solo administrativa sino económica como preceptúa el Artículo 71 en su parte conducente “La delegación habrá de ir acompañada necesariamente, de la dotación o el incremento de los recursos necesarios para desempeñarla ...” teniendo competencias amplias el municipio para establecer, mantener, ampliar y prestar servicios públicos, que según el Artículo 72 del Código Municipal deben ser eficaces, seguros y continuos, garantizando la descentralización económica a través de la determinación y cobro de tasas y contribuciones equitativas y justas.

Ley General de Descentralización Decreto 14-2002 y su Reglamento 312-2002: La ley de descentralización entra en vigencia el uno de julio del año dos mil dos, cuyo objetivo lo preceptúa el artículo uno “promover de forma sistemática la descentralización económica - administrativa, para lograr un adecuado desarrollo del país...” por lo que se define a la descentralización como “el proceso mediante el cual se transfiere desde el Organismo Ejecutivo a las municipalidades y demás instituciones del Estado, y a las comunidades organizadas legalmente, con participación de las municipalidades, el poder de decisión, la titularidad de la competencia, las funciones, los recursos de financiamiento para la aplicación de las políticas públicas nacionales.” (Artículo 2)

El Artículo 6 establece la gradualidad del proceso resultando el siguiente cuadro



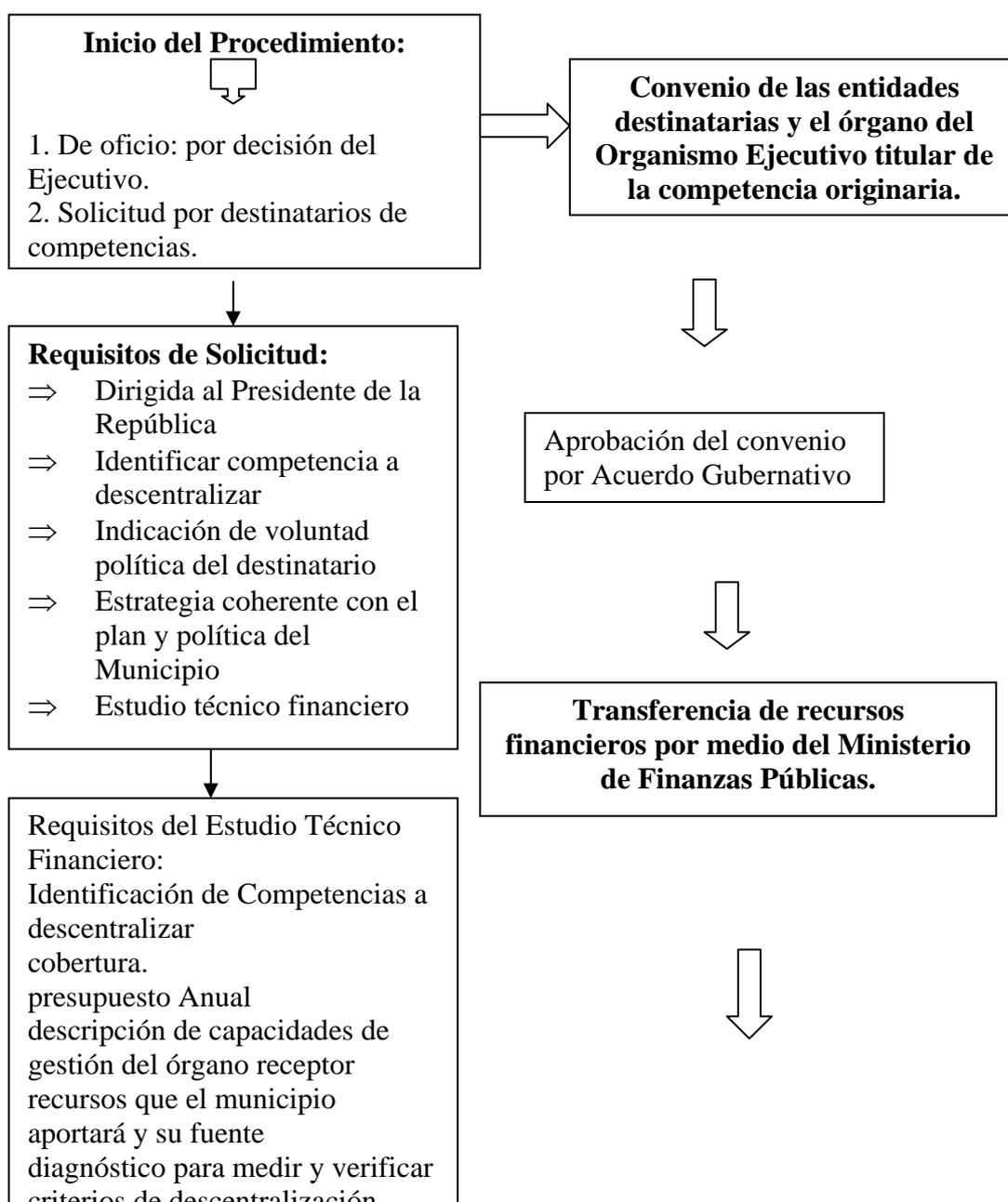
Los convenios y contratos de ejecución están regulados en el Artículo 8.

- |   |   |   |
|---|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Municipalidades</li> <li>• Demás instituciones del Estado</li> <li>• Comunidades organizadas legalmente</li> </ul> | } | <ul style="list-style-type: none"> <li>× Celebrarán convenios y contratos de ejecución.</li> <li>× Se establecerán las condiciones de ejecución, supervisión y fiscalización, de conformidad a las leyes aplicables.</li> </ul> |
|---|---|---|

La autoridad responsable de la programación dirección y formulación de la política nacional de descentralización del Organismo Ejecutivo según el Reglamento de la Ley de Descentralización es la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia de la República

El Artículo 20 regula el programa de capacitación y fortalecimiento institucional estableciendo que el órgano responsable de la descentralización debe prever la elaboración y desarrollo de un plan nacional de capacitación y fortalecimiento institucional, en coordinación con el Instituto Nacional de Administración Pública y el Instituto de Fomento Municipal.

El reglamento de la Ley General de Descentralización Acuerdo Gubernativo 312-2004 establece el procedimiento para la descentralización de competencias, en base a ello se realiza el siguiente cuadro:



**Transferencia gradual de  
competencias incluyendo bienes  
muebles e inmuebles, debiendo  
constar en acta.**

### **3.3. Diagnóstico del proceso de descentralización de la administración pública en Guatemala**

#### **3.3.1. Organización centralizada, desconcentrada, descentralizada y autónoma en Guatemala.**

En Guatemala el Organismo Ejecutivo, funciona dentro del sistema concentrado, de conformidad con la Constitución Política de la República de Guatemala, Ley del Organismo Ejecutivo y otras leyes ordinarias, que preceptúan la conformación e integración de la Administración Pública centralizada de siguiente manera:

Presidencia, Vicepresidencia, Consejo de Ministros, catorce Secretarías, siendo las siguientes: Secretaría General de la Presidencia, Secretaría Privada de la Presidencia, Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia, Secretaría de Análisis Estratégico de la Presidencia, Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, Secretaría de la Paz, Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad, Secretaría de Asuntos Específicos de la Presidencia, Secretaría de Asuntos Particulares de la Presidencia, Secretaría Presidencial de la Mujer, Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia, Secretaría Ejecutiva contra el Consumo, Adicción y Tráfico ilícito de Drogas, Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente. Además hay dos Consejos Nacionales: el primero de Ciencia y Tecnología y el segundo de la Juventud, dos autoridades específicas: la primera para la el Manejo sustancial de la Cuenca y del Lago de Amatitlán y la segunda para la Protección de los derechos humanos. Otras dependencias de la Presidencia son: la Coordinadora Nacional para la prevención de Desastres, Junta Nacional del Servicio Civil, además de seis fondos sociales: Fondo Nacional para la Paz, Fondo de Inversión Social, Fondo del Desarrollo Indígena Guatemalteco, Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario, Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología y Fondo de Tierras.

Otro nivel de la Administración Pública centralizada esta conformada por trece Ministerios de Estado, siendo los siguientes: Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Gobernación, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Finanzas Públicas, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Ministerio de Economía, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, Ministerio de Energía y Minas, Ministerio de Cultura y Deportes, Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales. Cada Ministerio cuenta con Viceministerios, Direcciones Generales, Direcciones Regionales, Direcciones Técnicas y Jefes de Directores Regionales.

El segundo sistema de administración pública es el desconcentrado, que en Guatemala es de escasa aplicación, Rafael Godínez Bolaños afirma: “En nuestro medio (refiriéndose a Guatemala) la desconcentración administrativa es poco conocida y no es corriente su aplicación, pues implica que el órgano superior se desprende de cierta parte de poder y competencias lo que siempre se considera inconveniente”<sup>127</sup> agrega: “algunas de las entidades que la ley califica como descentralizadas, realmente son desconcentradas, pues en muchos casos no tienen elementos de independencia financiera, reglamentaria, funcional y no digamos la integración de sus mandos.”<sup>128</sup> Lo expuesto refleja la confusión de entidad desconcentradas y descentralizadas que hay en Guatemala, sin embargo se consideran como parte de la administración pública desconcentrada las siguientes entidades: Los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, las Regiones, y según Godínez Bolaños las Gobernaciones Departamentales.<sup>129</sup>

La Constitución Política de la República de Guatemala vigente desde 1,986 establece como una obligación fundamental del Estado descentralizar la administración pública, a través de entidades descentralizadas o autónomas, en confusión con la teoría general de derecho administrativo que reconoce solo entidades descentralizadas. Rafael Godínez Bolaños expresa: “Nuestra ley le da categoría distinta a la autonomía al diferenciarla de la descentralización, mientras que para la teoría de descentralización, autonomía y

---

<sup>127</sup> Godínez Rafael, **Ob Cit**, pág. 3

<sup>128</sup> **Ibid**, pág. 4

<sup>129</sup> **Ibid**.

autarquía, son denominaciones de un mismo sistema de organización administrativa.”<sup>130</sup>  
Para evitar mayor confusión entre los entes que pertenecen al sistema descentralizado y autónomo, se toma como referencia, el Clasificador Institucional del Sector Público, contenido en el Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala, que los divide de la siguiente manera:

Entidades descentralizadas no empresariales:

Cuerpo de Bomberos Voluntarios, Superintendencia de Administración Tributaria, Instituto Nacional de Cooperativas, Superintendencia de Bancos, Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícola, Instituto Nacional de Bosques, Consejo Nacional para la Protección de Antigua Guatemala, Instituto Nacional de Estadística, Instituto Guatemalteco de Turismo.

Entidades descentralizadas autónomas no empresariales:

Academia de las Lenguas Mayas de Guatemala, Universidad de San Carlos de Guatemala, Escuela Nacional Central de Agricultura, Comité Olímpico Guatemalteco, Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala.

Instituciones de seguridad social:

Instituto de Previsión Militar, Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

Empresas públicas nacionales:

Instituto Nacional de Comercialización Agrícola, Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones, Empresa Portuaria Nacional de Champerico, Empresa Portuaria Quetzal, Empresa Portuaria Nacional Santo Tomás de Castilla, Ferrocarriles de Guatemala, Empresa Eléctrica de Guatemala, Instituto Nacional de Electrificación.

Entes institucionales municipales:

Gobiernos locales municipales.

Otras instituciones afines a las anteriores:

---

<sup>130</sup> **Ibid**, pág. 7

Comisión Institucional para el Desarrollo y Fortalecimiento de la Propiedad de la Tierra, Superintendencia de Telecomunicaciones, Comisión Portuaria Nacional, Consejo Nacional de Áreas protegidas, Fondo para la Conservación de la Naturaleza, Fondo Guatemalteco para el Medio Ambiente.

### **3.3.2. Diagnóstico del proceso de descentralización desde el punto de vista económico.**

El diagnóstico de la economía y las incidencias en las finanzas públicas de Guatemala, establece el panorama de la viabilidad y posibilidad de descentralizar la administración pública.

La Junta Monetaria por la resolución JM-171-2003 del 23 de diciembre de 2003, se trazó como meta lograr un índice de inflación en un rango de 4% - 6% <sup>131</sup> para el 2004, sin embargo al mes de agosto se situaba el índice inflacionario a 7.66 afectando el nivel de precios.

En el ámbito fiscal, el gobierno del Presidente de la República de Guatemala Licenciado Oscar Berger Perdomo ha tenido dificultades para contar con los recursos necesarios para cumplir sus funciones, entre ellas la política de descentralización. La suspensión del Impuesto a las Empresas Mercantiles y Agropecuarias (IEMA), por la Corte de Constitucionalidad en febrero del año 2004, agravó la situación. Según la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), la suspensión de este impuesto provocó que el Estado dejará de percibir alrededor de Q2 mil 500 millones (US \$309 millones) en el año 2004.

Por la suspensión definitiva del IEMA y el hoyo fiscal provocado fue necesario para el Ejecutivo elaborar una propuesta de medidas fiscales, que presentó a la Comisión Nacional de los Acuerdos de Paz y al Congreso de la República, éste aprobó solo parcialmente el conjunto de medidas presentadas, por lo que no se lograría incrementar

---

<sup>131</sup> Informe del presidente del Banco de Guatemala ante el Congreso de la República. Guatemala 20 de julio del año 2004.

la recaudación en la magnitud que el gobierno esperaba, y como resultado, en el año 2004 se dará una carga tributaria en torno a 10% del PIB, inferior a la de los años 2002 y 2003.<sup>132</sup> El favoritismo político esta presente según un proyecto impulsado por el Grupo de Apoyo Mutuo (GAM), Observatorio Ciudadano y Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos (CIIDH), que estableció: “Al haberse aprobado una “reforma fiscal” que defraudó tanto a la opinión pública nacional como la internacional, por favorecer a empresas, especialmente mercantiles a quienes se les ha exonerado del pago de algunos impuestos, la carga tributaria presenta tendencias a hacer afectada en cerca de 2 puntos porcentuales ...”<sup>133</sup> Lo anterior agrava la inversión social, que según el plan de gobierno 2004-2007 era una prioridad del gasto público, con énfasis en la inversión y en la infraestructura básica.<sup>134</sup>

El año 2004 por los ingresos percibidos por el gobierno es difícil iniciar un plan nacional de descentralización, ya que los rubros tributarios en el primer semestre del año 2004 fueron de Q9,875 millones que equivalen al 47% de la recaudación esperada en el año (unos Q21,000 millones). En consecuencia, en el segundo semestre los ingresos tributarios podrían ubicarse alrededor de los Q10,600 millones, con lo cual la recaudación del 2004, podría ser mayor que la del año anterior en montos absolutos, pero no así la carga tributaria (ingresos/PIB), en virtud del crecimiento económico esperado,<sup>135</sup> por lo que hace difícil iniciar el fortalecimiento municipal para la descentralización, que según la ley general de descentralización era una prioridad para el Estado.

El gobierno por los escasos recursos públicos para el año dos mil cuatro inició una política de austeridad encaminada principalmente a la reducción de la inversión pública en infraestructura, con consecuencias negativas para el crecimiento económico y el bienestar de la población,<sup>136</sup> así como para iniciar el fortalecimiento del proceso de descentralización, a pesar de lo anterior, el presupuesto del año 2004 asigna para el fortalecimiento institucional dos millones ochocientos mil quetzales, sin embargo le

---

<sup>132</sup> Departamento de Investigación y Consultoría Económica **Evaluación económica primer semestre de 2004**, pág.12.

<sup>133</sup> GAM, Observatorio Ciudadano y el CIIDH. **Ob Cit**; pág 3.

<sup>134</sup> Gran Alianza Nacional GANA. **Lineamientos de gobierno 2004-2007**, pág. 35

<sup>135</sup> Departamento de Investigación y Consultoría Económica, **Ob. Cit**; pág.14.

<sup>136</sup> **Ibid**, pág. 16.

fueron quitados más de un millón de quetzales, quedando el total un millón setecientos mil sesenta y cuatro quetzales que hasta el 11 de julio del año 2004 se había ejecutado un 0%.<sup>137</sup>

Por los ingresos fiscales con índices inferiores que se estiman en el año 2004 en comparación al año 2002 y 2003 y por la ejecución escasa del gobierno en programas de inversión social, se concluye que desde el punto de vista económico la descentralización no se fortalecerá, por los escasos recursos públicos con que cuenta la administración central.

### **3.3.3. Diagnóstico del proceso de descentralización desde le punto de vista político.**

El Artículo 224 de la Constitución Política de la República de Guatemala establece la obligación de descentralizar la administración pública; sin embargo, ese fin no se ha cumplido, sino al contrario existe una centralización acentuada en Guatemala.

En los Acuerdos de Paz, el Gobierno de Guatemala adquiere el compromiso de institucionalizar la descentralización plasmado en el acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria firmado el seis de mayo de 1996; sin embargo, la realidad muestra lo contrario, ya que al observar el organigrama de organización administrativa del sector público de la República de Guatemala, en el Organismo Ejecutivo,<sup>138</sup> se establece que cuenta con: Presidencia, Vicepresidencia, 14 secretarías, fondos sociales, autoridades para manejos administrativos, comisiones, consejos, juntas, oficinas administrativas, 13 ministerios, cada una con un despacho ministerial, auditorías, direcciones nacionales y departamentales, órganos de asesoría etc. por lo que existe macrocefalia administrativa, la dirigencia se concentra en un plano horizontal, siendo la base menos abundante.

En Guatemala hay escasa voluntad política para descentralizar, por la carencia de entidades descentralizadas con personalidad jurídica, independencia política y económica, formulación de presupuestos y patrimonio propio conforme a la teoría de

---

<sup>137</sup> GAM, Observatorio Ciudadano y el CIIDH. **Ob. Cit;** pág 12

<sup>138</sup> Oficina Nacional de Servicio Civil, **Diseño de Organización en base al Clasificador Institucional del Sector Público contenido en le Manual de clasificaciones presupuestarias para el Sector Público de Guatemala.**

derecho administrativo, ya que abundan entidades desconcentradas llamadas descentralizadas y autónomas: como las entidades descentralizadas no empresariales, entidades autónomas no empresariales, instituciones de seguridad social, empresas públicas nacionales u otras afines, por lo que en Guatemala conforme a la teoría de derecho administrativo las que se acercan a entidades verdaderamente descentralizadas son los gobiernos locales municipales.

En el Organismo Ejecutivo hay una concentración del poder que impide una buena administración pública, siendo necesario promover la verdadera descentralización y no únicamente la desconcentración, ya que el gobierno central retiene las funciones y únicamente traslada dependencias al interior del país. Además es imperativa la existencia de mecanismos o métodos alternos de elección en donde la decisión de optar a un cargo público directo en una institución del Estado, no sea solo facultad del Presidente.

El Congreso de la República de Guatemala aprobó en el año 2002, la Ley General de Descentralización, y el Presidente su reglamento en el Acuerdo Gubernativo número 312-2002, que establecía en su Artículo 24, que en el plazo de 90 días se debía presentar la política nacional de descentralización del Organismo Ejecutivo, sin embargo en mayo del año 2003 solamente la Secretaria de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia había elaborado una propuesta nacional de capacitación y fortalecimiento institucional para la descentralización del Organismo Ejecutivo<sup>139</sup> que no había sido aprobada por el ex - presidente Alfonso Portillo.

El gobierno del Presidente de la República de Guatemala Licenciado Oscar Berger Perdomo en sus lineamientos para el Período 2004-2007 estableció: “La descentralización y la promoción de la participación ciudadana en la gestión de desarrollo es un elemento fundamental de nuestra estrategia de reducción de la pobreza y de modernización del Estado”;<sup>140</sup> sin embargo, se han nombrado diferentes comisionados, contra el hambre, de seguridad, para la competitividad, entre otros, con equipos de trabajo y asesores, los cuales aumentan la jerarquía administrativa del Ejecutivo y existe duplicidad de funciones con los diferentes Ministerios, ya que según

---

<sup>139</sup> Secretaria de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia SCEP, **Ob Cit**; pág. 15.

<sup>140</sup> Gran Alianza Nacional GANA. **Ob. Cit**; pág. 8

la Ley del Organismo Ejecutivo existen Ministerios específicos: de agricultura, ganadería y alimentación, encargado de desarrollar mecanismos y procedimientos que contribuyan a la seguridad alimentaria. El Ministerio de Gobernación es al que le compete elaborar planes de seguridad pública, además del Ministerio de Economía que es el encargo del fomento de la competencia, por lo que a criterio personal no hay necesidad de comisionados, que centralizan más la administración pública.

El gobierno del Presidente de la República de Guatemala licenciado Oscar Berger, inicio una de las fases para descentralizar la administración pública al presentar el 16 de julio del año 2004 la Política Nacional de Descentralización del Organismo Ejecutivo, en el cuál se establece que la descentralización “es un medio coadyuvante para combatir la pobreza y las discriminaciones sociales, étnicas, de género y geográficas; así como construir un país democrático y equitativo”<sup>141</sup> además en la política descrita se establecen los principios, objetivos, líneas de acción y la estrategia de implementación de la descentralización como sistema de administración pública en Guatemala.

A través del Acuerdo Gubernativo No. 296-2004 se reformó el Reglamento de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia de la República, para la creación de la Sub-Secretaría para la descentralización, cuya misión es: “programar, dirigir y supervisar la ejecución de un proceso eficiente de descentralización del organismo ejecutivo”

El Estado de Guatemala tiene la obligación de descentralizar la administración pública, por lo cual el gobierno actual ha establecido el plan nacional para la descentralización y creado la Sub-Secretaría para la descentralización; sin embargo, no ha existido la voluntad de los gobernantes de trasladar los recursos públicos del Estado para descentralizar, en la actualidad, la política de austeridad del gobierno del licenciado Oscar Berger Perdomo, por la forma en como se esta ejecutando el gasto público, se incide la escasa inversión social, que es un pilar para el fortalecimiento de la entidades descentralizadas.

---

<sup>141</sup> Organismo Ejecutivo. **Política nacional de descentralización del Organismo Ejecutivo**, pág. 4

### **3.3.4. Diagnóstico del proceso de descentralización desde le punto de vista jurídico.**

La Constitución Política de la República de Guatemala establece que la descentralización de la administración pública es un deber del Estado, esta norma constitucional es desarrollada en varias leyes ordinarias entre ellas: la Ley Preliminar de Regionalización, Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Código Municipal, Ley del Organismo Ejecutivo, Ley de Desarrollo Social, Ley General de Descentralización, entre otras, por lo que el proceso de descentralización como proceso esta fundamentado constitucionalmente y en normas ordinarias de manera amplia.

En general el ordenamiento jurídico en Guatemala no es confiable, se caracteriza por tener una sobreproducción de leyes, muchas veces contradictorias, constantemente emitidas y modificadas sin que las mismas sean sujetas a un análisis exhaustivo por lo que se producen leyes que generan desconcierto, desconfianza e inseguridad jurídica, política y social.

En Guatemala, las causas de un ordenamiento jurídico carente de certeza jurídica son varias como: Los partidos mayoritarios en el Congreso de la República, la formación académica de los legisladores, entre otras. La Constitución Política de la República de Guatemala regula que los integrantes del Congreso de la República puede ser cualquier ciudadano mayor de edad, cuyo efecto es la escasa preparación de los diputados y gastos abruptos de los recursos del Estado en asesoría técnica y jurídica.

Las leyes relacionadas con la descentralización, no son la excepción, ya que la mayoría de ellas no establece plazos, responsables, procedimientos de ejecución y de control, fuentes de financiamiento, etc.

La ley Preliminar de Regionalización Decreto 70-86 establece ocho regiones en la República de Guatemala, sin embargo la concepción de región debió considerar aspectos sociológicos, culturales, económicos y no solo geográficos. Por ejemplo en la región nororiente, uno de los departamentos que la integran es Izabal con áreas turísticas y personas de raza xinka ¿qué relación tiene con el Progreso? se ubica en el centro del país, con la mayoría de población ladina y con escasas áreas turísticas; o Chimaltenango con Escuintla en la región central. Las regiones en Guatemala como entes intermediarios de la descentralización no son funcionales por el problema descrito aunado con la poca intervención de los Consejos Regionales de Desarrollo, que en muchas regiones del país no se han instalado.

La Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural Decreto 11-2002, contiene normas vigentes, sin embargo muchas no positivas, a pesar que ley fue reformada de manera total el año 2002. Por ejemplo, el Consejo Nacional y Regional de Desarrollo Urbano y Rural no se reúnen conforme estipula la ley. La Constitución Política de la República de Guatemala, como la ley mencionada establecen que los Consejos de Desarrollo tiene a su cargo la formulación de políticas de desarrollo urbano y rural, sin embargo la Secretaria de Planificación de la Presidencia y el Ministerio de Finanzas Públicas, no le dan participación a dichos consejos en la proposición de programas y planes, para ser incluidos en el presupuesto de ingresos y egresos del Estado.

La ley de Organismo Ejecutivo y la ley de desarrollo social establecen como uno de sus principios: la descentralización de la administración pública, sin embargo hay cada vez mas concentración, ejemplo es la medida del actual gobierno de aumentar otro nivel administrativo, con los comisionados de la presidencia. La ley de desarrollo social no establece la entidad responsable para le ejecución de los programas de desarrollo y descentralización así como las fuentes de financiamiento.

La Ley General de Descentralización, no establece los plazos para que el municipio pueda incorporarse al proceso de descentralización, ya que preceptúa el artículo seis que será cuando se estime conveniente. El Artículo 8 establece convenios y contratos de ejecución, pero no regula sus requisitos, solemnidades, fases, desarrollo, etc. El Artículo 12 regula la obligación del Presidente de la República de presentar un informe

del proceso de descentralización; sin embargo, no regula el contenido del mismo y sus formas. Respecto a la fuente de financiamiento para la descentralización, la ley no especifica la obtención de los recursos para que el Estado llevar a cabo el proceso de descentralización. El Artículo 19 regula la fiscalización social a través de la auditoría social por medio de la participación ciudadana, pero no establece sus requisitos, fases, vinculación de las propuestas, etc.

El Reglamento de la Ley General de la Descentralización Acuerdo Gubernativo 312-2002 tiene varias deficiencias. El artículo tres establece que los órganos de la administración pública coordinarán la elaboración de políticas, planes y programas; sin embargo, no regula el mecanismo que se utilizará. El capítulo tres establece el procedimiento para la descentralización de competencias, que al analizarlo se debe de hacer uso de la integración de normas ya que se encuentra desordenado, los requisitos no son claros, no preceptúa el tiempo de ejecución y la entidades de control, además el capítulo cuatro continúa con el procedimiento a pesar que regula el régimen financiero, que a criterio personal por ser dirigido especialmente a las autoridades municipales, debió ser más coherente y claro.

Las normas anteriores son las que se relacionan directamente con la descentralización, que la fundamentan jurídicamente, sin embargo al analizarlas e integrarlas, se concluye que son vigentes, pero escasamente positivas, no establecen plazos, responsables directos, órganos de ejecución y control, etc, careciendo de certeza y seguridad jurídica.

### **3.4. Análisis FODA del proceso de descentralización de la administración pública en Guatemala.**

En referencia a lo escrito por el autor Ernesto Amorín Barrios Castillo acerca de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA) establece que es “un proceso útil para definir la estrategia o rumbo que deben tomar las actividades de una empresa”<sup>142</sup> que para el objeto del estudio sería la administración pública.

---

<sup>142</sup> **Manual FODA.** <http://www.lucem.net-contacto/lucem.net>. (22 de octubre de 2004)

El análisis FODA, DOFA o SWOT (por sus siglas en inglés) “es una herramienta de múltiple aplicación que puede ser usada por todos los departamentos de la organización en sus diferentes niveles”<sup>143</sup> por lo que es aplicable a la administración pública, por su variable uso y utilidad, lo que permite en este caso analizar el entorno del proceso de descentralización en Guatemala.

Hay dos aspectos a identificar, el interno y el externo de la administración pública, los factores internos son las fortalezas y las debilidades. Por fortalezas se entiende “lo que la administración hace bien y por lo tanto puede utilizar con éxito”<sup>144</sup> siendo la debilidad lo opuesto. Los otros factores son externos a la administración y pertenecen al entorno, allí están las oportunidades y amenazas. Por oportunidades se entiende: “los acontecimientos o realidades del ambiente que son propicios para que la administración aumente su participación”<sup>145</sup> y por amenazas lo contrario, es decir los efectos externos o el contexto que afectan a la administración.

### 3.4.1. Fortalezas

Las fortalezas son las capacidades especiales con que cuenta la administración, según Esteban Glagovsky “son los recursos que controlan, capacidades y habilidades que se poseen, actividades que se desarrollan positivamente, etc.”<sup>146</sup>

Es necesario por lo anterior identificar los aspectos positivos del proceso de descentralización internos a la Administración Pública y antes descentralizados, que igualan o superan a otros procesos de descentralización de América Latina con respecto a su desarrollo, calidad, fortalecimiento etc. Además se establecen los aspectos únicos que cuenta el proceso de descentralización de Guatemala en comparación a otros países, que lo hace fuerte y que posibilita que el traslado de competencias del gobierno central a entes descentralizados se perfeccione.

Nombre	Descripción
--------	-------------

<sup>143</sup> López, Carlos. **Análisis DOFA**. <http://www.getiopolis.com/canales/demarketing/articulos/no%209/dofa.htm> (22 de octubre de 2004)

<sup>144</sup> Ibid.

<sup>145</sup> Ibid.

<sup>146</sup> Glagovsky, Esteban **¡Esto es FODA!** <http://www.gestiopolis.com/recursos/documentos/fulldocs/ger/estoesfoda.htm> (22 de octubre de 2004)

<b>Ordenamiento jurídico, que fundamenta la descentralización.</b>	La Constitución Política de la República de Guatemala fundamenta el proceso de descentralización, desarrolladas el leyes ordinarias como: Ley del Organismo Ejecutivo Decreto 114-97; Ley de Desarrollo Social Decreto 42-2001; Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural Decreto 11-2002. Código Municipal Decreto 12-2002 Ley General de Descentralización Decreto 14-2002, todos emitidos por el Congreso de la República de Guatemala.
<b>Compromiso en los Acuerdos de paz.</b>	El Estado de Guatemala se comprometió en los Acuerdos de Paz, a descentralizar y modernizar la administración pública, para propiciar la participación ciudadana y desarrollo local.
<b>Trayectoria amplia de la autonomía municipal.</b>	Desde 1944 se reconoció plena autonomía al municipio, a pesar de sus intervenciones durante muchos años (30 años de militarización), es la entidad descentralizada más experimentada y estable para propiciar la descentralización.
<b>Órgano responsable de la descentralización</b>	La dependencia encargada del proceso de descentralización es la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, que ha creado otras dependencias específicas, como la Sub Secretaría para Descentralización, Departamento de Análisis y Coordinación Institucional, Departamento de Capacitación y Fortalecimiento Institucional, Departamento de Fortalecimiento de los Consejos de Desarrollo, etc.
<b>Legitimidad para descentralizar.</b>	La población en general cree en la necesidad de descentralizar la administración pública, para lograr una mayor participación ciudadana y con ello el fortalecimiento de instituciones democráticas.

<b>Presupuesto</b>	El presupuesto del año dos mil cuatro destinó dos millones ochocientos mil quetzales para el fortalecimiento institucional, ese monto fue reducido en un millón de quetzales, quedando el total de un millón setecientos mil sesenta y cuatro quetzales para la descentralización.
<b>Identificación municipio – población</b>	En Guatemala hay 331 municipios, dentro de los cuales existen sub-divisiones territoriales, como aldeas, comunidades, caseríos, colonias, cantones, zonas, etc. Son elegidos mas de 1000 ciudadanos para ocupar cargos públicos dentro del municipio y son realizadas dentro de él obras públicas y programas de desarrollo para cumplir sus fines. Las personas que viven dentro del municipio se identifican directamente con él, ya que sus peticiones y necesidades las exponen de manera eficaz y oral a las autoridades municipales, siendo lógico, ya que no pueden acudir al gobierno central por los costos (transporte, alimentación, tiempo, etc) que se ocasionan.
<b>Política nacional de descentralización del Organismo Ejecutivo</b>	Presentado el 16 de julio del año 2004, que contiene los principios, objetivos, líneas de acción y estrategia de implementación del proceso de descentralización del Organismo Ejecutivo.
<b>Ley general de descentralización.</b>	Guatemala a diferencia de varios países latinoamericanos cuenta con una ley ordinaria específica para la descentralización de la administración pública.
<b>Entidades de coordinación.</b>	Existen entidades y órganos que coadyuvan al fortalecimiento del proceso de descentralización en Guatemala como: el Instituto de Fomento Municipal INFOM, Asociación Nacional de Municipalidades ANAM, etc.

### 3.4.2. Oportunidades.

Esteban Glagovsky expresa: “oportunidades son aquellos factores que resultan positivos, favorables, explotables, que se deben descubrir en el entorno en el que actúa la empresa (en este caso la administración pública), y que permite obtener ventajas competitivas”<sup>147</sup> (el paréntesis es propio).

Es necesario por lo anterior identificar los aspectos positivos externos a la administración pública que inciden positivamente en el fortalecimiento del proceso de descentralización, es decir el entorno global que beneficia de manera real y concreta para que el traslado de funciones administrativas, económicas, políticas y técnicas del Organismo Ejecutivo a entes descentralizadas.

Nombre	Descripción
<b>Población apta para la descentralización.</b>	La población se identifica con los municipios ya que confían en sus autoridades por ser ellas vecinos del municipio, siendo más sencillo (idioma) expresar sus licitudes. Otros entes descentralizados en el interior de país operan en áreas rurales en donde la mayoría de población vive en pobreza extrema.
<b>Cooperación de la comunidad internacional.</b>	Existen organismos internacionales como la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI); el Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) del Gobierno de Alemania, la Cooperación Técnica Alemana (GTZ), la Comunidad Europea, entre otros, que apoyan el fortalecimiento municipal, para propiciar la descentralización
<b>Donaciones</b>	El gobierno de Guatemala puede identificar y coordinar con otros Estados la ayuda a través de donaciones, si se establece clara y transparentemente

<sup>147</sup> Ibid.

	su utilización.
<b>Coordinación inter-institucional</b>	Al realizar un trabajo coordinado entre el gobierno central, municipios y Organizaciones no Gubernamentales, permite focalizar el apoyo, minimizar costos y fortalecer las actividades en pro de la descentralización de la administración pública.
<b>Apoyo de la sociedad civil.</b>	La sociedad civil organizada, apoya los programas y planes de descentralización, además puede auditar los procedimientos de traslado de competencias del Ejecutivo a entes descentralizados, que da legitimidad al sistema.
<b>Servicio de la tecnología.</b>	El traslado de competencias del gobierno central a entes descentralizados, se beneficia por los avances tecnológicos, como la utilización del Internet, conferencias telefónicas múltiples, medios informáticos modernos, que facilita el fortalecimiento del proceso de descentralización.
<b>Comunidad organizada.</b>	En Guatemala existe una cantidad elevada de comunidades organizadas, con sus propios líderes y normas locales, que apoyan los procesos de descentralización.

### 3.4.3. Debilidades.

Un autor expresa: “las debilidades son factores que provocan una posición desfavorable frente a la competencia, recursos de los que se carece, habilidades que no se poseen, actividades que no se desarrollan positivamente.”<sup>148</sup> Según la definición anterior, los aspectos a identificar son internos a la administración pública y entes descentralizados, estableciendo las circunstancias que superan otros procesos de descentralización de América Latina al de Guatemala y si existen debilidades que afectan únicamente a este país, en el traslado de competencias del Ejecutivo a entes descentralizados.

<sup>148</sup> Ibid.

Nombre	Descripción
<b>Descentralización legal no real</b>	El proceso de descentralización no se ha fortalecido, a pesar que existe un reconocimiento legal de la necesidad de descentralizar la administración pública, iniciado con la Constitución Política, leyes ordinarias y reglamentarias.
<b>Resistencia al cambio</b>	La mayoría de gobernantes municipales, con municipios aptos para descentralizar, temen las consecuencias del cambio o simplemente no cree que sea necesaria la descentralización.
<b>Infraestructura y recursos tecnológicos</b>	No se adecuan a las necesidades de los municipios u otros entes para el fortalecimiento institucional, así lograr ser aptos para ejercer las competencias descentralizadas.
<b>Voluntad política</b>	Los gobiernos centrales, desde que se estableció el deber de descentralizar la administración pública, no se han hecho responsables de las obligaciones que las normas les imponen, incumplimiento y retardando el proceso de descentralización en Guatemala.
<b>Burocracia</b>	La administración pública esta centralizada con varios niveles: Presidencia, Vicepresidencia, 14 secretarías, fondos sociales, autoridades para manejos administrativos, comisiones, consejos, juntas, oficinas administrativas, 13 ministerios, cada uno con un despacho ministerial, auditorías, direcciones nacionales y departamentales, órganos de asesoría, etc.
<b>Viejas estructuras</b>	El proceso de descentralización de Guatemala se esta llevando a cabo sobre viejas estructuras político-administrativas, arraigadas al sistema centralista por intereses partidistas, siendo difícil cambiar estructuras establecidas, por intereses políticos que tienen sus

	bases en esas estructuras.
<b>Recursos financieros</b>	Guatemala es un país en vías de desarrollado, con crisis económica, que tienen efectos negativos para el fortalecimiento de los procesos de descentralización, ya que contribuye a una política de achicar el Estado, de reducir el gasto público y concentrar los ingresos del erario nacional en el gobierno central.
<b>Falta de coordinación y comunicación entre el gobierno central y los municipios.</b>	Las agendas de trabajo, en las cuáles se incluyen los programas y planes del gobierno central y los municipios no se coordinan, por la falta de comunicación e intereses políticos, principalmente cuando se trata de partidos de diferentes denominaciones.
<b>Influencia de gobernadores departamentales.</b>	Los gobernadores departamentales nombrados por el Presidente de la República, influyen directa o indirectamente en las decisiones que toma el municipio, afectando su autonomía.
<b>Capacitación y fortalecimiento institucional.</b>	Se ha avanzado escasamente en el plan nacional de capacitación y fortalecimiento institucional a los gobiernos locales municipales.
<b>Evaluación y control.</b>	Se ejecutan programas pero no se evalúan y controlan constantemente para establecer la calidad e impacto.
<b>Consejos de desarrollo urbano y rural</b>	No han promovido el desarrollo para las periferias, así como la promoción de políticas regionales, por la inoperatividad e influencias políticas.
<b>Confusión constitucional de entidades autónomas y descentralizadas.</b>	La Constitución Política de Guatemala vigente desde 1986 establece como una obligación fundamental del Estado descentralizar la administración pública, a través de entidades descentralizadas o autónomas, en confusión con la teoría general de derecho administrativo que reconoce solo entidades descentralizadas.

<b>Normas legales carentes de certeza jurídica.</b>	Los normas que fundamentan la descentralización, carecen de análisis objetivos, no dilucidan de manera clara, transparente y comprensible, cuáles son la fases que deben cumplir las instituciones para incorporarse a la descentralización, no establecen programas analíticos de ejecución, además no regulan los plazos, responsables directos, órganos de ejecución y control, etc. careciendo de certeza y seguridad jurídica.
<b>Objetivos</b>	No se conocen los objetivos de la descentralización por parte de las autoridades municipales.
<b>Falta de iniciativa municipal</b>	La mayoría de municipios, están acostumbrados a que todas las actividades se realicen por la administración central, sin iniciativa propia.
<b>Incumplimiento de plazos</b>	Las pocas normas que contemplan plazos, son incumplidas, por ejemplo se estableció en el Reglamento de la ley General de Descentralización que un plazo de 90 días se presentaría el Plan Nacional del Descentralización, en el año 2002, pero este fue propuesto hasta el 16 de julio del año 2004.

#### 3.4.4. Amenazas.

Esteban Glagovsky expresa: “las amenazas son aquellas situaciones que provienen del entorno y que pueden llegar a atentar incluso contra la permanencia de la organización.”<sup>149</sup> Es necesario por lo anterior identificar los aspectos negativos externos a la administración pública que inciden desfavorablemente en el fortalecimiento del proceso de descentralización, es decir el entorno global que afecta de manera real y concreta el traslado de competencias del Organismo Ejecutivo a las entidades descentralizada.

Nombre	Descripción
<b>Credibilidad</b>	Los países que cooperan con Guatemala, han

<sup>149</sup> Ibid.

<b>internacional.</b>	mermado las donaciones a causa de la corrupción de los gobiernos, que han desviado los fondos para la inversión social a cuentas particulares, afectando el proceso de descentralización.
<b>Coordinación inter-institucional</b>	Las instituciones relacionadas con la descentralización como el Instituto de Fomento Municipal INFOM, Asociación Nacional de Municipalidades ANAM, etc. no están coordinando sus programas y planes, que produce duplicidad de procesos, aumento de costos, ineficacia, etc.
<b>Situación económica de la población.</b>	Debido a la extrema pobreza que se enfrenta en las comunidades, la población no se inserta en los programas relacionados con la descentralización.
<b>Sociedad civil.</b>	La sociedad civil organizada, enfoca su atención y crítica en otros sectores, olvidando el control del proceso de descentralización de la administración pública.
<b>Educación.</b>	Los niveles de educación en la áreas rurales es bajo, que ocasiona que no se conozcan los beneficios que podría ocasionar una administración pública descentralizada.
<b>Inseguridad social</b>	Actualmente los índices de violencia y delincuencia influyen en la realización de actividades en pro de la descentralización.

### 3.4.5. Matriz FODA

Es una forma simple de establecer un diagnóstico situacional de cualquier organización, para constatar de donde proviene sus deficiencias y hacia donde se va.<sup>150</sup> Por lo que a través de la matriz FODA se podrá establecer una visión del actual proceso de

<sup>150</sup> Sistema de Hiperaprendizaje. **Optimización de procesos.** <http://www.geocities.com/optimizarrecursos/proces.htm> (22 de octubre de 2004)

descentralización de la administración pública en Guatemala, que condiciona el éxito de una gestión, la optimización de procesos y planeamiento estratégico, tomando en cuenta los factores externos al gobierno que son las oportunidades y amenazas; y los factores internos: fortalezas y debilidades.

El objetivo de la matriz FODA, es el análisis de la descentralización en Guatemala, a través de la adecuación de los factores internos a las condiciones externas. Esto se logra según un estudio<sup>151</sup> a través de tres aspectos:

1. Conocer las amenazas que acechan el proceso de descentralización. Reconocer debilidades, buscando su minimización frente a las acechanzas externas.
2. Descubrir las oportunidades que el contexto ofrece a la descentralización, maximizando las fortalezas para aprovecharlas.
3. Transformar las amenazas en oportunidades y las debilidades en fortalezas.

La muestra para realizar la matriz FODA, será obtenida de la evaluación y ponderación que le den empleados y funcionarios públicos a las fortalezas, oportunidades, amenazas y debilidades identificadas en el apartado anterior de las siguientes instituciones:

- Empleados de la Asociación Nacional de Municipalidades.
- Empleados del Instituto Nacional de Administración Pública, principalmente del área de Fortalecimiento Municipal.

La justificación de la evaluación y ponderación de los empleados de las instituciones anteriores, se basa en que la descentralización de la administración pública en Guatemala se encuentra en su primera fase, el fortalecimiento municipal, teniendo una papel preponderante las instituciones mencionadas.

---

<sup>151</sup> **Ibid.**

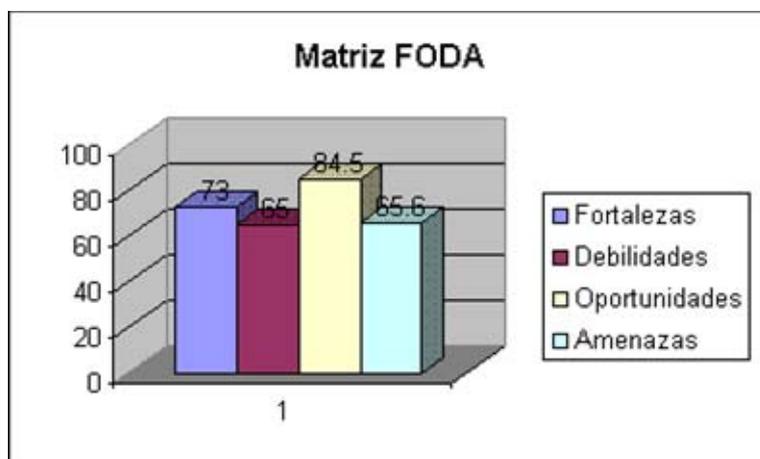
### 3.4.5.1 Matriz FODA evaluación y ponderación.

EVALUACIÓN	1	2	3	4	5	TOTAL
FORTALEZAS	36	92	31	92	94	69
DEBILIDADES	56	66	75	88	24	61.8
OPORTUNIDADES	53	100	66	100	100	83.8
AMENAZAS	42	63	75	88	25	58.6

PONDERACIÓN	1	2	3	4	5	TOTAL
FORTALEZAS	44	94	58	89	100	77
DEBILIDADES	31	56	72	88	94	68.2
OPORTUNIDADES	72	100	66	88	100	85.2
AMENAZAS	42	63	75	83	100	72.6

### 3.4.5.2. Matriz FODA actual

Tipo	Ponderación	Evaluación	Total
Fortalezas	69	77	73
Debilidades	61.8	68.2	65
Oportunidades	83.8	85.2	84.5
Amenazas	58.6	72.6	65.6



### 3.4.5.3. Análisis interno al proceso de descentralización

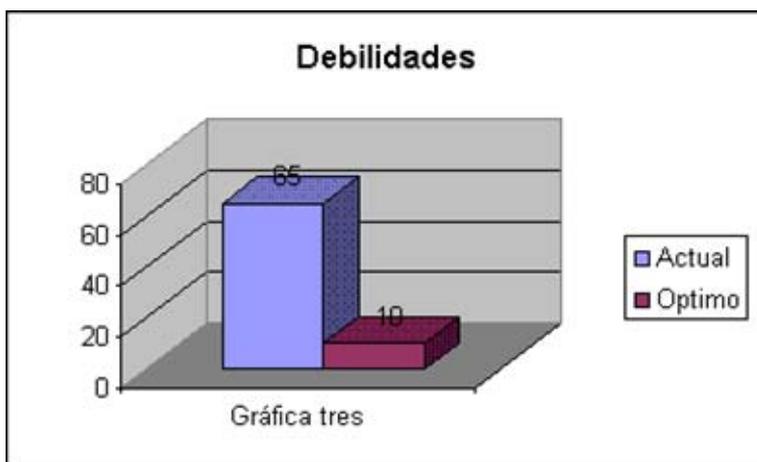
#### Fortalezas

Actual	73
Óptimo	100



### Debilidades

Actual	65
Óptimo	10



### 3.4.5.4. Análisis externo al proceso de descentralización

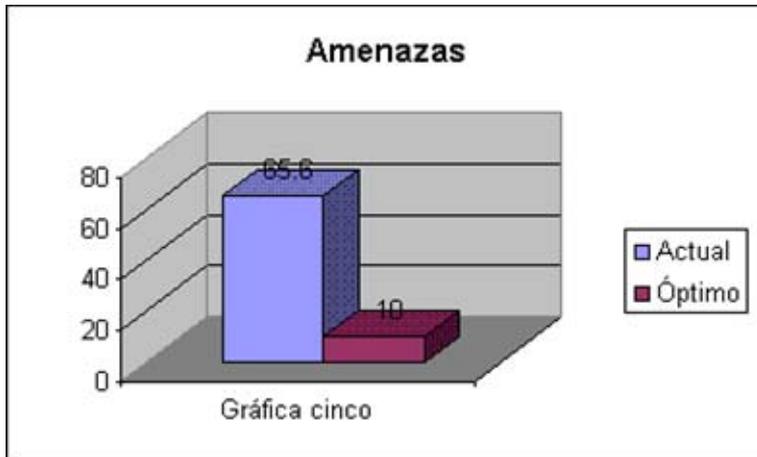
#### Oportunidades

Actual	84.5
Óptimo	100



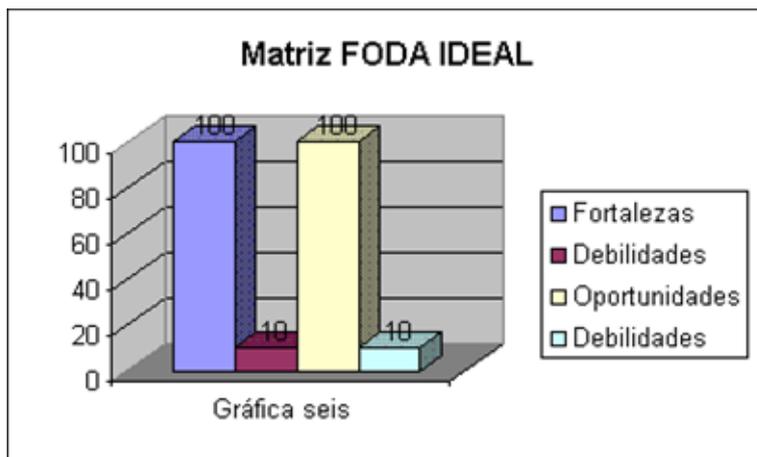
### Amenazas

Actual	65.6
Óptimo	10



### 3.4.5.5. Matriz FODA ideal.

Fortalezas	100
Debilidades	10
Oportunidades	100
Amenazas	10



### **3.4.5.6. Explicación de la matriz FODA.**

La primera grafica demuestra las cifras finales de la evaluación y ponderación por parte de los empleados del Instituto de Fomento Municipal y la Asociación Nacional de Municipalidades. La grafica refleja una alta incidencia de las debilidades y amenazas al ser calificadas y ponderadas con un promedio de 65 y 65.6 puntos respectivamente, que afecta la viabilidad del proceso de descentralización, ya que lo ideal es que estos aspectos oscilen entre 8 a 10 puntos (ver gráfica seis). Los aspectos positivos del análisis FODA integrados por las fortalezas y oportunidades fue por lógica más elevado, ya que se ponderaron y calificaron con 84.5 puntos para las oportunidades en comparación de los 73 puntos de las fortalezas, que demuestra que la administración pública las mayores ventajas para descentralizar provienen del exterior, principalmente de la ayuda internacional.

La segunda gráfica, muestra la ponderación y evaluación de las fortalezas, situándose con una calificación de 73 puntos de un 100 ideal, que incide principalmente por la falta de capacidad institucional y escasa de voluntad política del gobierno central para descentralizar la administración pública.

La tercera gráfica al igual que la segunda, refleja los aspectos internos dentro de la administración pública que afectan positiva o negativamente la viabilidad del proceso de descentralización. Las debilidades fueron ponderadas con un promedio de 65 puntos, que al comparar con los 73 puntos de las fortalezas, se comprueba que sí las debilidades son altas, las fortalezas se reducen, ya que las primeras pueden anular y afectar directamente las segundas.

La gráfica cuarta y quinta reflejan el entorno de la administración pública para establecer el sistema de administración descentralizada. La gráfica cuarta demuestra que las oportunidades para descentralizar son amplias ponderadas con un 84.5 puntos, por la incidencia positiva de la cooperación internacional y la existencia de entidades de coordinación, que benefician directamente a la descentralización, por lo que deben ser identificadas y aprovechadas con eficiencia y eficacia por la administración pública central. La gráfica quinta demuestra el alto impacto de las amenazas calificadas con 65.6 puntos

siendo su ideal de cero a 10 puntos, ya que éstas pueden afectar las oportunidades, porque las dos se ubican en el entorno a la administración pública central.

En la gráfica sexta se presenta la matriz FODA ideal con el aprovechamiento de un 100% de las fortalezas y oportunidades con una incidencia máxima de 10 puntos de las debilidades y amenazas, ya que en la matriz FODA actual, éstas se ubican con 65 y 65.6 puntos respectivamente, siendo necesario una menor incidencia para viabilizar y aprovechar mejor las fortalezas y oportunidades que se ubican con 73 y 84.5 puntos.

## CONCLUSIONES:

1. Las principales fortalezas del proceso de descentralización en Guatemala, es la existencia de normas y principios dentro del ordenamiento jurídico que fundamentan la descentralización, así como la existencia de entidades o sujetos de coordinación que coadyuvan al fortalecimiento del sistema descentralizado como: el Instituto de Fomento Municipal INFOM, Asociación Nacional de Municipalidades ANAM, Instituto Nacional de Administración Pública INAP, etc.
2. Guatemala tiene la oportunidad de contar con la cooperación de la comunidad internacional, a través de varios organismos internacionales como la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI); el Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) del Gobierno de Alemania, la Cooperación Técnica Alemana (GTZ), la Comunidad Europea, entre otros, que apoyan el fortalecimiento municipal, para propiciar la descentralización.
3. En el país la principal causa por la cual el proceso de descentralización no se fortalece, es la falta de voluntad política de los gobiernos centrales, que no se han hecho responsables de las obligaciones que las normas les imponen, por lo que incumplen y retardan la real descentralización de la administración pública.
4. La descentralización en Guatemala es reconocida en normas constitucionales, ordinarias y reglamentarias, sin embargo muchas no son positivas, ya que la administración centralizada se aumenta, con orden, control y dependencia jerárquica.
5. La principal dificultad que ha enfrentado la administración pública central para descentralizar sus competencias administrativas, políticas, económicas y técnicas a los gobiernos locales municipales y otras instituciones, es la falta de recursos financieros, que contribuye a una política de achicar el Estado, reducir el gasto público y concentrar los ingresos del erario nacional en el gobierno central.
6. Otra dificultad para descentralizar, es la falta de iniciativa y demanda de entes aptos para descentralizar, como los municipios, ya que sus autoridades temen las consecuencias del cambio, están acostumbrados a que todos los servicios y actividades sean realizadas por la administración central sin esfuerzo y voluntad propia.
7. Los niveles de educación en la áreas rurales es bajo, esto ocasiona que no se conozcan los beneficios que podría ocasionar una administración pública descentralizada, además la inseguridad

social es elevada, con índices de violencia y delincuencia abruptos que influyen en la realización de actividades en pro de la descentralización.

## **RECOMENDACIONES.**

1. Es necesario impulsar novedosos y viables programas de fortalecimiento municipal, por parte del organismo ejecutivo, a través de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, que establezcan plazos, responsables directos, fuentes de financiamiento y mecanismos de control y evaluación.
2. Para la viabilidad del proceso de descentralización se necesita, mayor coordinación entre entidades que promueven el fortalecimiento municipal, como el Instituto de Fomento Municipal INFOM y la Asociación Nacional de Municipalidades ANAM con la Secretaria de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, dependencia del organismo ejecutivo responsable del proceso de descentralización en Guatemala, para establecer y ejecutar planes y programas integrados y evitar la duplicidad de esfuerzos y gastos, para una preparación eficaz y eficiente de la administración local municipal, para ser capaz de recibir y ostentar las competencias descentralizadas.
3. Que el gobierno central canalice y aproveche de manera eficiente las donaciones que provienen de organismos internacionales en pro de la descentralización, a través del establecimiento de comisiones de control y ejecución dentro de la Secretaria de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, para la transparente ejecución de las aportaciones internacionales.
4. La política de descentralización debe plantearse a largo plazo, que conlleve cambios estructurales más que funcionales, por lo que los funcionarios de gobierno al ser remplazados al término de el periodo correspondiente (regularmente cuatro años), se respeten y continúen los programas y planes iniciados, y no se interrumpan o trunquen, por lo que es necesario abandonar las visiones e intereses partidistas y adoptar una visión de Nación o Estado.



**BIBLIOGRAFÍA:**

- ACOSTA, Romero. **Teoría general del derecho administrativo**, 9na. ed.; revisada corregida y aumentada; México: Ed. Porrúa S.A., 1990, 897 págs.
- Acuerdos de paz para todos.** Compilación y análisis de acuerdos de paz en Guatemala; 2da. reimpresión; Guatemala: Ed. Piedra Santa S.A., 2002, 160 págs.
- AGHÓN, Gabriel y C.P, **Descentralización y gobiernos municipales en América Latina.**; Comisión Económica para América Latina y El Caribe- CEPAL, 145 págs.
- ARISTÓTELES. **La política**; 3ra. reimpresión; Madrid España: Ed. Alba., 2000, 253 págs.
- BARRIOS Amorín. **Análisis Foda**  
. (22 de octubre de 2004)
- BOBBIO, N. y M. B. **Sociedad y estado en la filosofía moderna**, traducida del francés al español por José Florencio Fernández Santillán; México: colección popular, Fondo de la Cultura Económica de México., 1996, 272 págs.
- CALDERÓN, Hugo. **Derecho administrativo I**, 3ra ed.; Guatemala: F&G editores., julio 1999, 282 págs.
- CALDERÓN, Hugo. **Derecho administrativo II**, 2da. ed.; Guatemala: producción editorial; Montana Impresos., enero 2000, 204 págs.
- CALDERÓN, Hugo. **Derecho procesal administrativo**, 2da ed.; Guatemala: F&G editores. 1999 impresión 2001, 292 págs.
- Digesto constitucional.** Estudio por la Corte de Constitucionalidad de Guatemala, Guatemala: Editorial Serviprensa C.A., marzo de 2002, 755 págs.
- El gobierno municipal.** Por el proyecto voz, voto, desarrollo, financiado por la Agencia Sueca para el desarrollo internacional (ASDI) y el Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) del Gobierno de Alemania Ejecutado por la Cooperación Técnica Alemana (GTZ).; material basado en la consultaría de Luis Linares y la Fundación Centroamericana de Desarrollo (FUNCEDE).; Guatemala: Impreso por Compuimpresos., 2003, 32 págs.
- El proceso de descentralización en Chile y las fronteras de la ciudadanía:** estudio de caso; Este artículo se elaboró en base al Fondo de Investigación de la Universidad del Bio-Bio, Proyecto DIPRODE N° 992619-4.

**Evaluación económica primer semestre de 2004;** Departamento de Investigación y Consultoría Económica con el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer, Guatemala julio de 2004, 36 págs.

**Finanzas municipales.** Proyecto voz, voto, desarrollo, financiado por la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI) y el Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) del Gobierno de Alemania y ejecutado por la Cooperación Técnica Alemana (GTZ).; material basado en la consultaría de Luis Linares y la Fundación Centroamericana de Desarrollo (FUNCEDE).; Guatemala: Impreso por Compuimpresos., 2003, 32 págs.

FINOT, Iván. **Descentralización en América Latina: teoría y práctica;** Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social ILPES., 2001.

FRAGA, Gabino. **Derecho administrativo,** vigésima octava ed.; México: Ed. Porrúa S.A., 1989, 482 págs.

GARCÍA, Carlos. **Derecho administrativo,** 5ta. ed. por Enrique Martínez Useros; Madrid España: Ed. Pizarro, Imprenta Provincia., 1955, 515 págs.

GLAGOVSKY, Esteban. **¡Esto es FODA!**  
<http://www.gestiopolis.com/recursos/documentos/fulldocs/ger/estoefoda.htm> (22 de octubre de 2004)

GODÍNEZ, Rafael. **Los actos administrativos.** Guatemala: colección juritex, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales –IJS-, Ciudad Universitaria Octubre de 2002, 11 págs.

GODÍNEZ, Rafael. **Los sistemas de organización de la administración pública.** Guatemala colección juritex, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales –IJS-, Ciudad Universitaria Octubre de 2002, 7 págs.

GRAN Alianza Nacional GANA. **Lineamientos de gobierno período 2004-2008;** Guatemala: 2003, 55 págs.

GRUPO de Apoyo Mutuo, Observatorio Ciudadano y el Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos. **Desarmemos el presupuesto militar para más educación, salud, vivienda, bienestar.** Informe Segundo Trimestre 2004. Guatemala 11 de Junio del año 2004., 40 Págs.

HERNÁNDEZ, Martín y C.O. **Descentralización en Colombia: nuevos desafíos.;** Banco Interamericano de Desarrollo. 65 págs.

INSTITUTO de asesoría y Fomento Municipal. **Descentralización en Costa Rica**  
[http://www.ifam.go.cr/publish/cat\\_index\\_28.html](http://www.ifam.go.cr/publish/cat_index_28.html).

LOPEZ, Carlos. **Análisis DOFA.** <http://www.getiopolis.com/canales/demarketing/articulos/no%209/dofa.htm> (22 de octubre de 2004)

LÓPEZ, Rolando. **El derecho consuetudinario.** Publicación del Siglo Veintiuno, Guatemala 30 de junio de 1994. 38 págs.

MARTINIS, Domiek. **Tratado de derecho administrativo I.**; 4ta. ed.; Montevideo., 1974, 312 págs.

MARTÍNEZ, Rafael. **Derecho administrativo.**; Segundo curso.; México: Ed. Melo S.A. Textos jurídicos universitarios.,1,991, 452 págs.

MASCAREÑO, Carlos. **Descentralización y municipios en América Latina:** necesidades de información de los gobiernos locales; Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)., Abril de 1995.

NOHLEN, Dieter. **Descentralización América Latina un enfoque comparativo. dentro de la compilación de descentralización política y consolidación democrática. Europa, América del Sur.** Buenos Aires., 1998, 350 págs.

OFICINA Nacional de Servicio Civil. **Diseño de organización en base al clasificador institucional del sector público contenido en le manual de clasificaciones presupuestarias para el sector público de Guatemala;** 2da ed., Guatemala: Ministerio de Finanzas Públicas, Diseño e impresión Taller Nacional de Gravados en Abril 30 del año 2001, 1 pág.

OTS Capdequi. **Gobierno y administración.**; citado en la antropología de la historia de la cultura de Guatemala. Copiladores: Lic. Edgar Escobar Medrano y Licda. Edna Gonzales Camargo.; Séptima Ed.; Guatemala: 1,998, 910 págs.

**Participación ciudadana.** Proyecto voz, voto, desarrollo, financiado por la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI) y el Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) del Gobierno de Alemania y ejecutado por la Cooperación Técnica Alemana (GTZ).; material basado en la consultaría de Luis Linares y la Fundación Centroamericana de Desarrollo (FUNCEDE).; Guatemala: Impreso por Compuimpresos Guatemala., 2003, 32 págs.

QUIÑÓNEZ, Herves. **Asuntos legales y administrativos, lo que usted debe saber.**; Cooperación de Estudios para el Desarrollo.; Quito Ecuador 2,002, 90 págs.

ROUSSEAU, Juan. **El contrato social.**; 3ra. reimpresión; México: Ed. Mexicanos Unidos. Enero 1992, 207 págs.

SAYAGUE, Enrique. **Tratado de derecho administrativo II.**; puesta al día por el Dr. Daniel H. Martins. 3ra. ed.,. Montevideo: 1974. 687 págs.

SECRETARIA de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia SCEP. **Plan nacional de capacitación y fortalecimiento institucional para la descentralización del Organismo Ejecutivo (Propuesta)**; Guatemala: Mayo 2003. 16 págs.

SECRETARIA de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia SCEP. **Política nacional de descentralización del Organismo Ejecutivo**; Guatemala: Julio 2004, 11 págs.

SOSA Lisandro. Informe del presidente del Banco de Guatemala ante el Congreso de la República; Guatemala julio del año 2004, 55 págs.

SOTO, Carlos. **El municipio como gobierno local de Guatemala.**; por el Instituto de Fomento Municipal INFOM. Guatemala, 106 págs.

UNIVERSIDAD, Bio, **Descentralización en Chile.**  
. Santiago 2000, 68 págs.

VEDES, Georges. **Derecho administrativo, traducido del francés al español por Rincón Juan.**; España: Ed. Aguilar Ediciones S.A., 1980, 425 págs.

VON Hogen Miguel. **La Organización Comunitaria** en Guatemala. Apuntes y Reflexiones; Guatemala: Editor Asociación de Investigación y Estudios ASIES., 1990, 216 páginas.

#### **Legislación:**

**Constitución Política de la República.** Asamblea Nacional Constituyente, 1986.

**Código Municipal.**, Congreso de la República Decreto número 12-2002, 2000.

**Ley de Desarrollo Social**, Congreso de la República, Decreto número 42-2001, 2001.

**Ley de lo Contencioso Administrativo.** Congreso de la República, Decreto número 119-96 y su reforma Decreto número 98-97, 1996.

**Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.** Congreso de la República, Decreto número 11-2002, 2002.

**Ley del Organismo Ejecutivo.** Congreso de la República, Decreto número 114-97, 1997.

**Ley General de Descentralización.** Congreso de la República, Decreto número 14-2002, 2002.

**Ley Orgánica del Presupuesto.** Congreso de la República, Decreto número 101-97, 1997.

**Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas.** Congreso de la República, Decreto número 31-2002, 2002.

**Ley Preliminar de Regionalización.** Congreso de la República, Decreto número 70-86, 1986.

**Reglamento de la ley General de Descentralización.** Presidente de la República, Acuerdo Gubernativo No. 312-2002, 2002.