Guatemala ante la gestión de servicios locales ambientales y la ordenación urbanística

Por

Mª Teresa Carballeira Rivera

Profesora Titular de Derecho Administrativo

Universidad de Santiago de Compostela

Delegada de Musol en Galicia

Volver a Guatemala en misión de cooperación internacional para el desarrollo ha sido una excelente experiencia que me ha retrotraído diez años en el tiempo. La primera vez que tuve la oportunidad de ir a este hermoso país fue para realizar actividades de formación en el marco de un proyecto financiado por la AECID. Ahora, el objetivo se dirigió a los servicios públicos ambientales básicos (abastecimiento de agua potable, evacuación y saneamiento y recogida y tratamiento de residuos sólidos) y la ordenación del territorio. Y así pude comprobar con cierta satisfacción el lento pero firme camino hacia delante de esta tierra que encara su progreso con una población incansable y trabajadora.

Desde el año 2014, la Mancomunidad metrópoli de los Altos en consorcio con las ONGs Musol, Muni-k'at y Fundemuca, están ejecutando un proyecto financiado por la Unión Europea. Su objetivo es la mejora de los servicios ambientales y la ordenación urbanística de ocho municipios radicados en la segunda área metropolitana en importancia de Guatemala: Salcajá, Sibilia, San Mateo, La Esperanza, San Carlos Sija, San Juan Ostuncalco, San Juan Olintepeque y el municipio cabecera del distrito que es Quetzaltenango. En total suman una población de 363.000 habitantes repartidos en un área territorial de 440 kilómetros cuadrados.

El punto de partida del proyecto ofrece tantas debilidades como fortalezas, tal como se dejó constancia en la propia línea de base realizada a su inicio. En cuanto a las debilidades y por lo que atañe a la prestación de los servicios básicos ambientales, el escenario local es bastante homogéneo y fácilmente reconocible, por familiar, para los españoles que han rebasado la treintena. Todos los municipios prestan el servicio de abastecimiento de agua a los núcleos urbanos de población mediante un sistema de captación de aguas subterráneas con alto coste energético. Muchos evacúan las aguas residuales mediante una red envejecida de fibrocemento. Carecen de la tecnología de tratamiento de aguas sucias y vierten directamente a los ríos a través de grandes colectores. Asimismo, realizan la recogida de basuras de las zonas urbanas de forma no selectiva y no existe una gestión posterior de las mismas pese a la sobreabundancia de plásticos, pilas y otros contaminantes que la sociedad de consumo ha introducido en la vida cotidiana de los guatemaltecos. La gran mayoría de los municipios depositan los residuos en vertederos que carecen de las mínimas garantías de sellado y acondicionamiento ambiental, algunos de los cuales son incluso de titularidad privada. Las zonas rurales no disfrutan de los servicios de abastecimiento y saneamiento mientras que la recogida de basuras sólo se realiza una o dos veces por semana, siendo práctica habitual la quema de los desechos no degradables.

También hay bastante coincidencia en las políticas públicas que rodean la prestación de estos servicios. La mayor parte de los municipios cobran tasas por debajo del coste efectivo del servicio teniendo que ser sufragados en casi un 80 por ciento por la municipalidad. En el peor de los casos, ni tan siquiera se cobra el servicio como sucede con el saneamiento y la recogida de desechos. Por otra parte, el índice de impagos es muy alto, llegando al 70 por ciento en muchos municipios debido a la errónea creencia popular de que se trata de recursos naturales gratuitos o servicios municipales de muy bajo coste. Frente a esta actitud vecinal, los ayuntamientos renuncian al uso de medidas ejecutivas de cobro por el coste político que las mismas acarrean creándose así un círculo de involución en torno a estos servicios.

En cuanto a la ordenación urbanística (allí denominada ordenación territorial), la mayoría de los municipios muestran su voluntad de dar los primeros pasos en la elaboración de un plan general si bien sólo dos, Quetzaltenango y Salcajá, han dado el salto en este campo, aprobando su respectivo plan urbanístico. El mismo contempla un paquete de medidas básicas en torno a la expansión de la ciudad, las infraestructuras y equipamientos públicos, los estándares urbanísticos y la calificación y clasificación del suelo. En apoyo de esta importante tarea municipal, el Estado de Guatemala ha puesto a disposición de los municipios un servicio desconcentrado de asesoramiento y seguimiento, el SEGEPLAN, con personal altamente cualificado que ha dulcificado la ardua tarea de la planificación territorial municipal. Ello ha animado a municipios como La Esperanza, Olintepeque o Sibilia a iniciar el procedimiento de planeamiento. Otros, por el contrario, se mueven a bastante distancia de los mencionados siendo que no cuentan con normativa de construcción ni prevén el otorgamiento y cobro de licencias edificatorias.

Esta falta de alineación en la planificación territorial también se pone de manifiesto en las asimetrías urbanísticas intermunicipales que llevan a ciertas incoherencias territoriales. Una cuestión que fácilmente se solventaría con la elaboración y aprobación mancomunada de una serie de directrices supramunicipales que sirvan de guía al planeamiento urbanístico de los municipios asociados. Y lo mismo se percibe en la delimitación de los términos municipales, eterno conflicto entre los Ayuntamientos que bien podría abordarse en sede supramunicipal.

Entre las fortalezas que coronan este proceso de desarrollo del municipalismo guatemalteco y por derivación, del bienestar ciudadano, se halla el de estar ante una clase dirigente preparada que sabe exactamente los pasos a dar para promover el progreso de su municipios. Todos los alcaldes entrevistados gozan de méritos y conocimientos más que suficientes para llevar las riendas de la corporación, mantienen una voluntad de cambio y mejora de los servicios públicos, se adhieren a la gestión pública por contraposición a la privatización de servicios y son conscientes de las debilidades del sistema. En la misma línea hay que situar a los funcionarios y empleados locales de carácter técnico, altamente preparados gracias a los numerosos cursos de capacitación desarrollados por las instituciones públicas guatemaltecas y la cooperación internacional, y con una gran vocación de servicio público. En su contra se yergue la circunstancia de su eventualidad ya que todos los cargos funcionariales podrán ser removidos y nombrados en cada legislatura por el Consejo municipal. Una situación que convendría reformar legislativamente para dar mayor profesionalidad al empleo local.

Otro refuerzo de la vida local es su integración en un sistema democrático, donde tanto el alcalde como los miembros del Consejo municipal son elegidos por los ciudadanos cada cuatro

años, y la existencia de una notable estabilidad normativa. En la actualidad, los destinos de los municipios guatemaltecos están regidos por el Código municipal de 2002, (aprobado por Decreto del Congreso 12-2002), con una factura que recuerda mucho a nuestra legislación local aunque redactado de forma más clara y simplificada, y que reconoce figuras tan características de nuestra tradición como la mancomunidad, la aldea o el caserío.

Fruto de lo cual ha sido el florecimiento de las mancomunidades en la vida local guatemalteca de la que es un fiel exponente la Mancomunidad de municipios de los Altos que pretende ser un foro de encuentro y debate de políticas municipales conjuntas así como un punto de arranque para la gestión compartida de diversos servicios o actividades municipales.

La Mancomunidad, que cuenta ya con una decena de años, ha tenido un papel muy relevante en la proyección exterior de la vida local, la configuración teórica del modelo de desarrollo así como en la formación de los recursos humanos locales. No así en lo que a prestadora de servicios o ejecutora de proyectos y obras se refiere pese a que el artículo 49 del Código municipal le concede ese estatus cuando las define como asociaciones con personalidad jurídica "para la formulación común de políticas públicas municipales, planes, programas y proyectos, la ejecución de obras y la prestación eficiente de servicios de sus competencias". Esta deficiencia se debe a muchos factores entre los que hay que incluir la falta de liderazgo de la institución, la debilidad financiera y la concepción de este tipo de entidades como receptoras de fondos más que como gestora de intereses comunes.

Sin embargo, el hecho de que no exista un nivel territorial supramunicipal reconocido por la legislación local guatemalteca, deja mucho juego a este tipo de instituciones que bien utilizadas, podría convertirse no sólo en fuente de recursos financieros locales sino en la gran gestora de las necesidades comunes. Es así que, en el actual contexto, las mancomunidades, como la de los Altos, están llamadas a resolver los problemas de ordenación territorial supramunicipal, dar respuesta a la morosidad local mediante la gestión del cobro en período ejecutivo de las tasas locales, la articulación de campañas de sensibilización, la gestión directa o indirecta de servicios esenciales como la depuración de aguas residuales o el tratamiento de desechos sólidos, la elaboración de políticas públicas comunes sectoriales como la turística, ambiental o deportiva y todo un conjunto de funciones de la que son un ejemplo de buenas prácticas algunas de nuestras Mancomunidades de municipios. Que así sea.