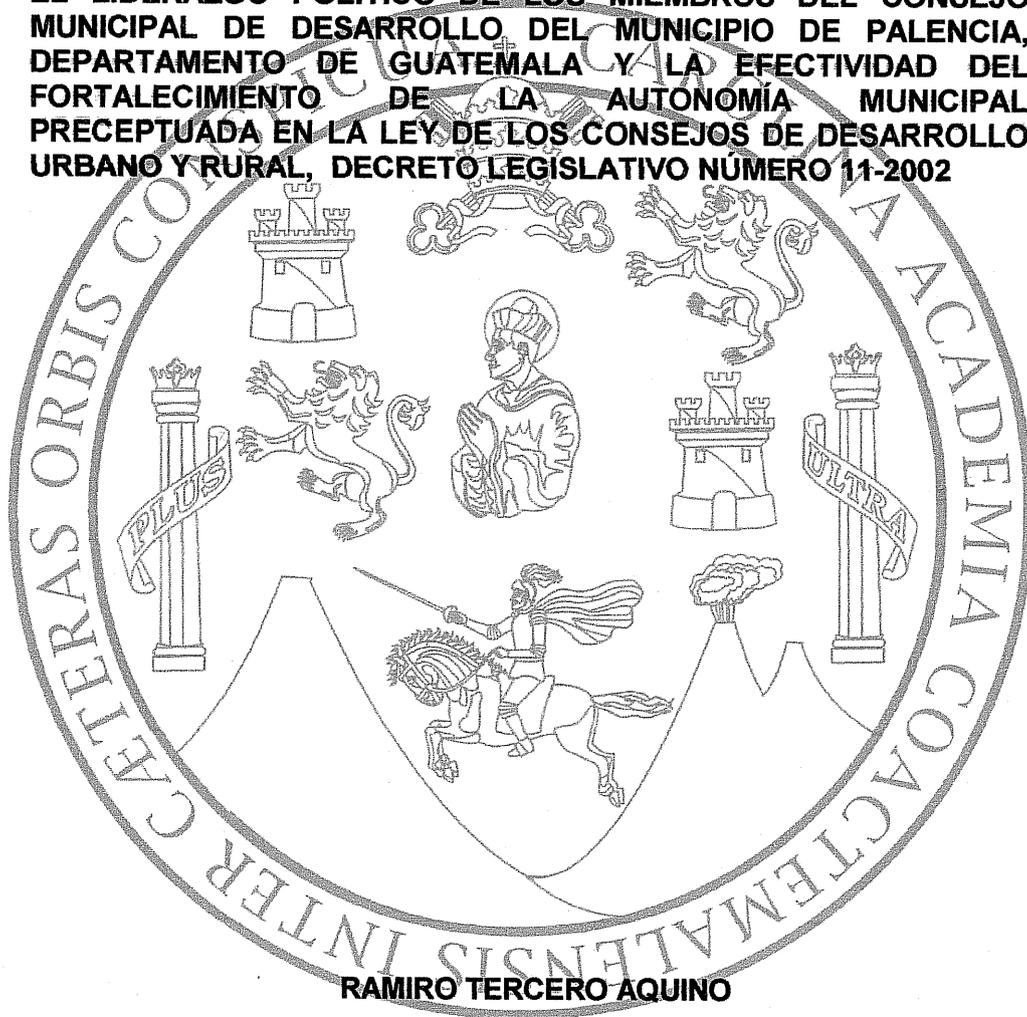


**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**EL LIDERAZGO POLÍTICO DE LOS MIEMBROS DEL CONSEJO MUNICIPAL DE DESARROLLO DEL MUNICIPIO DE PALENCIA, DEPARTAMENTO DE GUATEMALA Y LA EFECTIVIDAD DEL FORTALECIMIENTO DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL PRECEPTUADA EN LA LEY DE LOS CONSEJOS DE DESARROLLO URBANO Y RURAL, DECRETO LEGISLATIVO NÚMERO 11-2002**



**RAMIRO TERCERO AQUINO**

**GUATEMALA, SEPTIEMBRE DE 2012**

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

**EL LIDERAZGO POLÍTICO DE LOS MIEMBROS DEL CONSEJO  
MUNICIPAL DE DESARROLLO DEL MUNICIPIO DE PALENCIA,  
DEPARTAMENTO DE GUATEMALA Y LA EFECTIVIDAD DEL  
FORTALECIMIENTO DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL  
PRECEPTUADA EN LA LEY DE LOS CONSEJOS DE  
DESARROLLO URBANO Y RURAL, DECRETO LEGISLATIVO  
NÚMERO 11-2002**



Y los títulos profesionales de

**ABOGADO Y NOTARIO**

Guatemala, septiembre de 2012

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

<b>DECANO:</b>	Lic.	Avidán Ortiz Orellana
<b>VOCAL II:</b>	Lic.	Mario Ismael Aguilar Elizardi
<b>VOCAL III:</b>	Lic.	Luis Fernando López Díaz
<b>VOCAL IV:</b>	Br.	Modesto José Eduardo Salazar Dieguez
<b>VOCAL V:</b>	Br.	Pablo José Calderón Gálvez
<b>SECRETARIA:</b>	Licda.	Rosario Gil Pérez

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ**  
**EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

**Primera Fase:**

Presidente:	Lic.	Rodolfo Celis
Secretaria:	Licda.	Blanca Alfaro
Vocal:	Lic.	Carlos Ríos Arévalo

**Segunda Fase:**

Presidente:	Lic.	David Sentés Luna
Secretario:	Lic.	Pedro José Marroquín
Vocal:	Lic.	Adolfo René Rojas

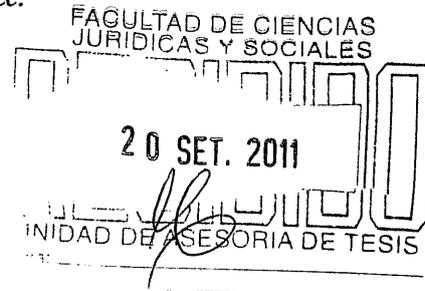
**RAZON:** "Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis". (Artículo 43 del normativo para la elaboración de Tesis de licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público).



**LIC. JORGE ALBERTO ORDOÑEZ DIAZ  
ABOGADO Y NOTARIO**

*Guatemala de la Asunción, veinte de septiembre de dos mil once.*

LIC. CARLOS MANUEL CASTRO MONROY  
JEFE DE LA UNIDAD DE TESIS  
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES  
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
PRESENTE.



*El suscrito Abogado y Notario, egresado de la tricentenaria Universidad de San Carlos de Guatemala, a usted informo:*

*Que en cumplimiento del nombramiento emitido por esa casa de estudios en relación al trabajo de tesis del Bachiller Ramiro Tercero Aquino, denominado "EL LIDERAZGO POLITICO DE LOS MIEMBROS DEL CONSEJO MUNICIPAL DE DESARROLLO DEL MUNICIPIO DE PALENCIA, DEPARTAMENTO DE GUATEMALA Y LA EFECTIVIDAD DEL FORTALECIMIENTO DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL PRECEPTUADA EN LA LEY DE LOS CONSEJOS DE DESARROLLO URBANO Y RURAL, DECRETO LEGISLATIVO NÚMERO 11-2002", he procedido a la revisión de dicho trabajo y por lo tanto le informo lo siguiente:*

- a) *El trabajo de tesis realizado por el Bachiller Ramiro Tercero Aquino, determina un amplio contenido científico, relacionado al aspecto legal del estudio que realiza; cumple satisfactoriamente los objetivos trazados en la investigación, tanto en el contenido como el de los aspectos fundamentales de la misma; se cotejó minuciosamente con el plan inicial y se dio por confirmada la hipótesis haciendo énfasis en algunas variantes de las condiciones iniciales.*
- b) *Cabe destacar la importancia de la presente investigación desde dos aspectos que considero oportuno resaltar: En primer lugar, el aspecto académico, en vista de que actualmente existe un desconocimiento de los factores de liderazgo de Tipo político en el país y especialmente en lo que se refiere a los denominados COMUDES, porque no se tiene una referencia estricta y acentuada de la figura del líder, lo que queda evidenciado como esencial para un mejor gobierno Municipal, En segundo lugar, el aspecto de contribución al*



**LIC. JORGE ALBERTO ORDOÑEZ DIAZ**  
**ABOGADO Y NOTARIO**

*Ámbito Municipal, En tercer lugar, el aspecto de contribución al ámbito social del país y del contexto político que el mismo está viviendo actualmente cuando debe destacar el liderazgo de quienes conforman los COMUDES y su nivel de influencia en las decisiones del gobierno municipal, con quien deben interactuar, lo que se desarrolla en forma integral y meridiana dentro de la tesis sustentada por el Bachiller Tercero Aquino.*

- c) Se utilizaron los siguientes métodos de investigación: Analítico, con el que se estableció las formas de organización, el Sintético, que da a conocer las consecuencias jurídicas en el estudio, el inductivo, que señala con claridad las características en el estudio así como también, que indica la gestión de los COMUDES.*
- d) El trabajo de investigación llena los requisitos establecidos por el Reglamento para exámenes Técnico Profesional y Público de tesis, la redacción empleada durante el desarrollo es apropiada y que a la vez constituye un aporte de suma importancia en la actualidad para estudiantes y profesionales.*
- e) Contribuye científicamente en ese campo del derecho, la bibliografía utilizada tiene relación con las citas bibliográficas y con el desarrollo de los capítulos de la tesis en materia de comunidades y gobierno municipal, siendo el desarrollo, análisis y aportaciones sustentadas, de importancia dentro de la revisión llevada a cabo.*
- f) Por lo anterior, dentro de la revisión efectuada, la tesis se califica de importante y valedera, circunstancias académicas que desde todo punto de vista deben concurrir y permiten la comprobación de la hipótesis*
- g) Las conclusiones y recomendaciones son acordes al desarrollo de los capítulos, Al acatar las modificaciones el sustentante, se alcanzaron a indicar los objetivos generales y específicos*

*La tesis efectivamente reúne y cumple los requisitos legales del artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público. por lo que EMITO DICTAMEN FAVORABLE para que pueda continuar con el trámite correspondiente, para evaluarse posteriormente por el Tribunal Examinador en el Examen Público de Tesis, previo a optar al grado académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales.*

*Respetuosamente*

LICENCIADO  
Jorge Alberto Ordóñez Díaz  
ABOGADO Y NOTARIO



FACULTAD DE CIENCIAS  
JURÍDICAS Y SOCIALES

Edificio S-7, Ciudad Universitaria  
Guatemala, Guatemala

**UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS  
JURÍDICAS Y SOCIALES.** Guatemala, uno de junio de dos mil doce.

Atentamente, pase al ( a la ) LICENCIADO ( A ): **EDGAR ALFREDO RODRÍGUEZ**, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del ( de la ) estudiante: **RAMIRO TERCERO AQUINO**, Intitulado: **“EL LIDERAZGO POLÍTICO DE LOS MIEMBROS DEL CONSEJO MUNICIPAL DE DESARROLLO DEL MUNICIPIO DE PALENCIA, DEPARTAMENTO DE GUATEMALA Y LA EFECTIVIDAD DEL FORTALECIMIENTO DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL PRECEPTUADA EN LA LEY DE LOS CONSEJOS DE DESARROLLO URBANO Y RURAL, DECRETO LEGISLATIVO NÚMERO 11-2002”**.

Me permito hacer de su conocimiento que está facultado (a) para realizar las modificaciones de forma y fondo que tengan por objeto mejorar la investigación, asimismo, del título de trabajo de tesis. En el dictamen correspondiente debe hacer constar el contenido del Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, el cual dice: “Tanto el asesor como el revisor de tesis, harán constar en los dictámenes correspondientes, su opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y las técnicas de investigación utilizadas, la redacción, los cuadros estadísticos si fueren necesarios, la contribución científica de la misma, las conclusiones, las recomendaciones y la bibliografía utilizada, si aprueban o desaprueban el trabajo de investigación y otras consideraciones que estime pertinentes”.

**LIC. CARLOS EBERTITO HERRERA RECINOS**  
**JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS**



cc.Unidad de Tesis  
CEHR/iy

Guatemala, 11 de junio de 2012.

Dr. Carlos Eberito Herrera Recinos  
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Universidad de San Carlos de Guatemala



Atentamente me dirijo a usted para manifestarle que según nombramiento de fecha cinco de octubre del año dos mil once he procedido a revisar el trabajo de tesis presentado por el estudiante Ramiro Tercero Aquino intitulado "EL LIDERAZGO POLÍTICO DE LOS MIEMBROS DEL CONSEJO MUNICIPAL DE DESARROLLO DEL MUNICIPIO DE PALENCIA DEPARTAMENTO DE GUATEMALA Y LA EFECTIVIDAD DEL FORTALECIMIENTO DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL PRECEPTUADA EN LA LEY DE LOS CONSEJOS DE DESARROLLO URBANO Y RURAL, DECRETO LEGISLATIVO 11-2002."

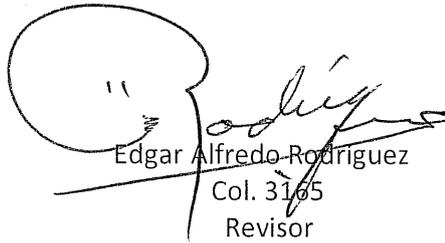
En tal virtud le informo lo siguiente:

- 1.- El trabajo realizado contiene un amplio contenido científico relacionado con la importancia de la organización comunitaria, especialmente los consejos municipales de desarrollo y la autonomía municipal.
- 2.- Dentro de la metodología utilizada se encuentra el método analítico que proporciona las medidas de organización, el inductivo que partiendo de lo particular a lo general indica cómo funciona la organización comunitaria, utilizando también las técnicas de la entrevista y la encuesta.
- 3.- El trabajo realizado constituye un importante aporte para profesionales, estudiantes y especialmente para los gobiernos municipales y durante su desarrollo se ha utilizado la redacción apropiada.
- 4.- La Tesis refleja una contribución científica para el país y especialmente para las personas que participan en las diferentes formas de organización y participación comunitaria, así como para alcaldes, síndicos y concejales municipales.
- 5.- Las Conclusiones y recomendaciones se encuentran en concordancia con el desarrollo del trabajo presentado y se convierten en una guía básica para los consejos de desarrollo urbano y rural.

6.- La bibliografía utilizada tiene una estrecha relación con el desarrollo de la tesis en cada uno de sus capítulos, pues toda se refiere a liderazgo, gobierno local y organización comunitaria.

En conclusión respetuosamente me permito informarle que el trabajo de tesis revisado al estudiante Ramiro Tercero Aquino efectivamente reúne los requisitos legales contenidos en el artículo 32 del normativo para la elaboración de tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del examen general público, por lo tanto emito DICTAMEN FAVORABLE para que pueda continuar con el tramite correspondiente para evaluarse posteriormente por el tribunal examinador en el examen público de tesis, previo a optar al grado académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales.

Deferentemente,

  
Edgar Alfredo Rodríguez  
Col. 3165  
Revisor





DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.

Guatemala, veintidós de junio de dos mil doce.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis de el estudiante RAMIRO TERCERO AQUINO intitulado EL LIDERAZGO POLÍTICO DE LOS MIEMBROS DEL CONSEJO MUNICIPAL DE DESARROLLO DEL MUNICIPIO DE PALENCIA, DEPARTAMENTO DE GUATEMALA Y LA EFECTIVIDAD DEL FORTALECIMIENTO DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL PRECEPTUADA EN LA LEY DE LOS CONSEJOS DE DESARROLLO URBANO Y RURAL, DECRETO LEGISLATIVO NUMERO 11-2002. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

CEHR/iycr

SECRETARIA

DECANATO



## DEDICATORIA

- A DIOS:** Ser supremo, fuente de sabiduría, por sus múltiples bendiciones y por permitirme obtener el tan anhelado título.
- A MIS PADRES:** Por su amor incomparable y respaldo a todas mis decisiones; que descansen en paz.
- A MI ESPOSA  
E HIJAS:** por su comprensión y apoyo incondicional en todos los momentos de mi vida universitaria.
- A UNIVERSIDAD  
DE SAN CARLOS:** Por recibirme con los brazos abiertos y albergarme durante mi carrera.
- A LA FACULTAD  
DE DERECHO:** Por ayudarme a cumplir mis anhelos y formarme como un profesional del derecho al servicio de mi país.



## ÍNDICE

pág.

Introducción.....	i
-------------------	---

### CAPITULO I

1. Consideraciones previas al análisis del liderazgo político de los miembros del Consejo MunicipaldesarrollodelmunicipiodePalencia.....	1
1.1. La municipalidad es la institución pública básica de la descentralización.....	1
1.2. Diferentes denominaciones de municipalidad.....	2
1.3. Asociación nacional de municipalidades.....	9
1.4. Historia del municipio de Palencia.....	11

### CAPÍTULO II

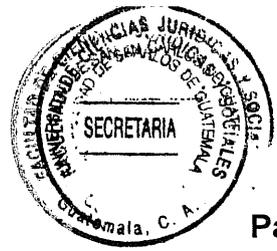
2. El liderazgo político y la autonomía municipal.....	15
2.1. El ejercicio del liderazgo político.....	15
2.2. El liderazgo político, definición.....	18
2.3. Definición de líder.....	19
2.3.1. Tipos de liderazgo.....	19
2.4. Liderazgo político, definición y características.....	21
2.4.1El enfoque clásico sobre liderazgo político.....	27
2.4.2 Liderazgo, poder, autoridad: Condiciones que brindan legitimidad al liderazgo.....	31
2.4.3 Hacia una noción prescriptiva de liderazgo político.....	33



2.4.4 La tendencia al liderazgo pragmático.....	35
2.4.5 Tendencia al liderazgo político.....	36
2.4.6 Los límites del liderazgo en sociedades democráticas.....	38
2.4.7 Tendencias recurrentes en el ejercicio del liderazgo político.....	39
2.4.8 Tendencia al uso de la autoridad.....	39

### CAPÍTULO III

<b>3. La autonomía municipal.....</b>	<b>45</b>
3.1. Definición de autonomía.....	45
3.2. Municipio.....	46
3.3. Definición de autonomía municipal.....	47
3.3.1 Competencias y tareas del gobierno municipal.....	48
3.3.1.1 Competencias Propias.....	50
3.3.1.2 Competencias delegadas.....	50
3.3.2 La prestación de los servicios municipales.....	51
3.3.3 Formas para prestar los servicios públicos.....	51
3.4. Proceso para otorgar una concesión.....	51
3.5 Los Arbitrios municipales.....	52
3.5.1 Disposiciones generales.....	52



3.5.2 Creación de tributos.....	53
3.6 Servicios públicos básicos.....	53
3.6.1 Servicios sociales.....	53
3.6.2 Promoción del desarrollo.....	54

## CAPÍTULO IV

<b>4. La gestión municipal.....</b>	<b>55</b>
4.1. Definición de gestión municipal.....	55
4.2. Tipos de Gestión Municipal.....	56
4.2.1. Gestión de personal.....	56
4.2.2. Gestión de los servicios.....	57
4.2.3. Gestión financiera.....	58
4.2.4. Gestión democrática.....	59
4.3. Organización comunitaria.....	60
4.3.1 Consejos Municipales de Desarrollo (COMUDES).....	60
4.3.2 Integración de los Consejos Municipales de Desarrollo.....	61
4.3.3 Funciones de los Consejos Municipales de Desarrollo.....	61



Pág.

4.4. Funciones de la Asamblea Comunitaria de los Consejos Comunitarios	
de Desarrollo.....	63
4.4.1 Integración del Órgano de Coordinación de los Consejos Comuni-	
tarios de Desarrollo.....	65
4.4.1.1 Funciones del Órgano de Coordinación.....	65
4.5. Consejos Comunitarios de Desarrollo de Segundo Nivel.....	66
4.6. Información y participación ciudadana.....	67
4.7. Base jurídica de la municipalización en Guatemala.....	71
4.7.1 Constitución Política de la República de Guatemala.....	71
4.7.2 Ley General de Descentralización. Decreto No. 14-2002.....	72
4.7.3 Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Dec. No.11-2002...74	
4.7.4 Código Municipal. Decreto 12-2002.....	78
4.8: Fortalecimiento de la autonomía municipal del municipio de Palencia, por	
el tipo de liderazgo ejercido por el Consejo Municipal de Desarrollo.....	87
CONCLUSIONES.....	91
RECOMENDACIONES.....	93
BIBLIOGRAFÍA.....	94



## Introducción

A lo largo de la historia del país se ha concentrado la administración pública en el gobierno central, especialmente en los gobiernos de tinte dictatorial. Por lo mismo, la toma de de decisiones se da en un círculo de personas que desconocen la realidad de las comunidades rurales de difícil acceso y careciendo aún de los servicios públicos esenciales.

Para finales de 1985 se visualiza una esperanza al ser promulgada la Constitución Política de la República de Guatemala, misma que en su Artículo 253 contempla la autonomía del municipio.

En el año 2002 se logra un avance muy significativo al promulgarse el decreto 11-2002 Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, que nos ordena la participación y organización de las comunidades en el sistema nacional de consejos de desarrollo desde el Consejo Comunitario de Desarrollo, Consejo Municipal de Desarrollo, Consejo Departamental de Desarrollo y hasta el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural.

Hacen falta dos factores bien importantes para que esta ley de desarrollo social pueda cumplirse a cabalidad y por lo mismo los recursos del Estado lleguen a donde más se necesitan, estos factores son: voluntad política de las autoridades municipales y un liderazgo positivo por los miembros de los Consejos Comunitarios de Desarrollo como representantes de las comunidades así como los miembros de los Consejos Municipales de Desarrollo como una instancia de participación ciudadana



pero con la coordinación de una autoridad política como es el alcalde y concejo municipal que constituyen la estructura de gobierno más cercana a la población.

El presente trabajo busca determinar el tipo de liderazgo del Consejo Municipal de Desarrollo de Palencia y su repercusión en el fortalecimiento de la autonomía municipal ya que la historia municipalista da cuenta de continuos avances y retrocesos en la asunción de competencias y respeto por la autonomía municipal. Al hacer contacto con los diferentes núcleos de población diseminados en sus 196 kilómetros cuadrados como parte del procedimiento general de investigación se encuentra una muy sólida organización comunitaria con alcaldías auxiliares y consejos comunitarios de desarrollo que manifiestan al ser entrevistados que el auge de la organización comunitaria se inicia en el año 2004 siendo alcalde y presidente del concejo municipal de desarrollo el ciudadano Guadalupe Alberto Reyes Aguilar como un líder positivo, democrático y emprendedor.

No pretende el autor del presente trabajo afirmar que solo el consejo municipal de desarrollo de Palencia está integrado por líderes positivos que luchan por el fortalecimiento de la autonomía municipal y la descentralización administrativa. Sin duda habrá muchos municipios más con personas dotadas de virtudes que día a día luchan por el desarrollo de sus comunidades pero para aquellos municipios que aun no los han descubierto deseo que este trabajo sirva como una guía para que cuando elijan a sus autoridades de gobierno local, consejo municipal de desarrollo y representantes comunitarios busquen a los más idóneos haciendo un breve diagnóstico de sus cualidades para no estancar el desarrollo de los pueblos y frenar el avance en el cumplimiento de la autonomía



municipal al elegir lideres negativos que únicamente busquen su propio beneficio.

## CAPÍTULO I

### 1. Consideraciones previas al análisis del liderazgo político de los miembros del concejo municipal de desarrollo del municipio de Palencia

#### 1.1 La municipalidad es la institución pública básica de la descentralización

Su legitimidad histórica, su cercanía a la comunidad y el conocimiento de sus problemas la hacen un agente clave para facilitar el desarrollo local. Sus orígenes se remontan a la antigua Roma. Los rasgos del "*Municipium*" romano era <sup>(1)</sup>:

- a) Un territorio, o espacio geográfico propio;
- b) Un pueblo, que se manifestaba en su asamblea general;
- c) Una organización, representada en un cuerpo deliberante con sus autoridades;
- d) Una cultura, expresada, en aquellos tiempos, en el culto a los dioses.

Mediante la institución municipal el Imperio Romano concede a sus localidades autonomía sin independencia permitiéndoles, de este modo, desarrollar las identidades propias de su vida social y cultural.




---

(1) Adolfo Posada: "Conceptos municipalistas de la vida local". IEAL, Madrid, 1979



## 1.2 Diferentes denominaciones de municipalidad

En el presente y después de su paso por España y la Colonia, el Municipio mantiene la mayor parte de esas características. Funciona en un territorio (denominado municipio, comuna, departamento, cantón, según los diversos países), donde habita una población o comunidad organizada que posee una cultura e identidad local. La institución pública se denomina municipalidad (Alcaldía, Ayuntamiento, Intendencia, Prefeitura) y es encabezada por el Alcalde (Intendente, Prefecto o Presidente Municipal).

En muchos países latinoamericanos la municipalidad es considerada un auténtico gobierno local. Está dotada de un importante grado de autonomía en la toma de sus decisiones y uso de sus recursos y posee atribuciones para recaudarlos.

La antigüedad de la institución municipal le confiere, además, una particular legitimidad frente a los ciudadanos. Hay lugares de Latinoamérica donde la presencia del gobierno central es débil o inexistente, no obstante, las municipalidades tienen antigua y efectiva presencia. La municipalidad percibe los problemas locales mucho mejor que otras entidades estatales, por su cercanía a la comunidad, siendo un eficaz espacio de participación.

En todos los países latinoamericanos es común la acción mancomunada entre municipalidad y ciudadanía. Son innumerables los caminos, escuelas, centros de salud, puestos de vigilancia policial, canchas deportivas, obras de regadío y otras inversiones realizadas con aportes comunes de la municipalidad y de los vecinos.

Desde la perspectiva de la evolución histórica, la facultad jurídica de la Municipalización corresponde al moderno sentido del municipio. Durante las centurias anteriores, el quehacer

municipal se orientó preferentemente a cuestiones políticas y administrativas; desde el siglo pasado apunta con mayor amplitud hacia el campo económico, en el cual la prestación de los servicios asume formas nuevas.

Una de estas formas es la Municipalización, que consiste en que la entidad local realice determinados servicios, de diversa naturaleza y con finalidad social.

La Municipalización se inició en Europa a mediados del siglo XIX. En donde la ciudad de Manchester se hizo cargo en 1843 del alumbrado a gas y del establecimiento de aguas en 1847; Liverpool en 1848 y Leeds en 1852. En Italia en 1903, se dictó una ley sobre municipalización, que fue reemplazada por la del 15 de octubre de 1925.

El termino Municipalización, según Ordway T. (1959), conlleva ciertos caracteres que determinan que; éste, trata de la realización por el poder comunal de un servicio público o de una actividad industrial, que tiene por fin, en unos casos, obtener productos o realizar actividades destinadas a ser utilizadas por la población a un precio de venta inferior al que se paga a la producción privada en libre concurrencia, y en otros, cuando el costo es superior, a obtener recursos para el Erario municipal para realizar obras de interés general. Cuando el servicio es proporcionado gratuitamente, su costo es soportado por la municipalidad y tiene por fin ofrecer un bienestar especial, social o económico a los habitantes de la ciudad.

Así también de acuerdo con lo indicado por Paz S. Miguel, (2008) quien en su artículo hace referencia a lo establecido por el tratadista Muratti N., en una obra clásica sobre esta materia dice, que gracias a la municipalización, "las comunas se dirigen a encontrar, por medio de su adaptación a las condiciones económicas y sociales del ambiente en que viven, aquellas

formas más perfectas de administración y de organización industrial, que permiten reducir el costo y robustecer su propia productividad en la explotación directa de los servicios públicos".

Por lo tanto, el concepto de municipalización exige el concurso de los siguientes componentes connotativos:

- a) que la prestación sea realizada por la comuna;
- b) que tenga carácter económico;
- c) que persiga una finalidad social;
- d) que se realice dentro del término municipal

De acuerdo con lo señalado por Maris Torre E. (2008), la Municipalización se presenta como una nueva modalidad para radicalizar políticas de descentralización. Implica en muchos casos, segmentación de la oferta, privatización de las condiciones laborales, conflictos por superposición de funciones; cambio en la administración del financiamiento del sistema institucional entre otros, obedeciendo a un grado de complicación pero que resulta más tarde muy positivo para la organización por su carácter de delegación y descentralización del poder.

Asimismo, es necesario puntualizar que Municipalización, incluye dentro de su proceso ciertos componentes, que son parte imprescindible de su desarrollo y ejecución, entre los cuales es importante hacer mención de los siguientes:

- a. La ejecución de la actividad municipalizada corresponde al ente local, directamente a través de funcionarios que designe, de los órganos que acuerde establecer, o mediante empresa privada o mixta, en cuya gestión deberá participar directamente. Esto significa que no cabe

municipalización a través de concesión, arrendamiento o de entes autónomos ligados al municipio por otro tipo de contrato.

- b. La calidad económica del servicio, es otra de sus características. Esta deberá ser de "naturaleza mercantil, industrial, extractiva, forestal o agrícola". De aquí se desprende, que los servicios gratuitos y los de autoridad se hallan excluido de la municipalización.
- c. La finalidad de la municipalización es de índole social. Persigue la gratuidad o el abaratamiento de productos o prestaciones en bien de la colectividad. Si es cierto que los servicios municipalizados tienen carácter económico y, por tanto, son remunerativos, este elemento no implica que tiendan necesariamente al lucro como propósito esencial. Requiriendo por lo tanto, que los servicios sean "de primera necesidad" o "utilidad pública", con lo que define su finalidad social.
- d. Los servicios municipalizados deben prestarse dentro de la jurisdicción de la entidad local, puesto que se hallan destinados a los vecinos. Una mayor extensión de tales servicios requiere su provincialización o regionalización que, rebasa el ámbito de lo estrictamente local

En la actualidad, de conformidad con lo establecido por Ochoa García Carlos (1993), la necesidad de afrontar retos está transigiendo sociedades que requieren de Administraciones Públicas diferentes, que puedan aportar soluciones a los problemas de los ciudadanos, transformando sus estructuras y mecanismos, e incrementando las capacidades de las que están dotadas. Esta necesidad de cambio conduce a un importante esfuerzo por pasar de estructuras y culturas burocráticas a una "nueva gestión pública", caracterizada por la introducción de valores de distinta índole en la Administración Pública, (en este caso en los

servicios municipales), por la orientación y la responsabilidad en la obtención de resultados, y por la separación funcional entre las instancias que formulan las políticas públicas y las unidades ejecutoras de esas mismas políticas, a nivel administrativo, legal y judicial, teniendo como fin el respeto a los derechos de los ciudadanos, pues las instituciones públicas, están creadas para prestar servicios a los usuarios, ciudadanos/pobladores de una nación, país o región, que es el principal fundamento de la municipalización.

Para ello establece Mazariegos M. (2001), que es necesario que las municipalidades (empresas que brindan servicios públicos), se dirijan y actúen en función de un objetivo prioritario: orientar la organización y la acción de la Administración Pública exclusivamente hacia los ciudadanos, en donde las leyes, normas, códigos legales y estatutos deben de establecerse en el marco jurídico de una buena y correcta organización y gestión pública, que represente una adecuada cultura administrativa orientada hacia la calidad y la obtención de resultados, y comprometida con los niveles de participación, transparencia y responsabilidad que demanda la sociedad actual.

Por todo lo anterior, se determina que la Municipalización, es un mecanismo crucial tanto para la municipalidad o instituciones que prestan servicios públicos, como para los usuarios de los mismo; y lógicamente, supone variaciones en las cualidades que han de tener las instituciones de la administración de servicios públicos, como sus actuaciones para centrarlas en una perspectiva enfocada hacia la gestión, con una actitud favorable, guiada con mecanismos que permitan disponer acciones públicas motivadas, a la consecución de resultados positivos para los ciudadanos, es decir, en la atención y resolución a las demandas de los pobladores.

En Guatemala, de conformidad con lo establecido en la Constitución Política de la República de Guatemala y de acuerdo con lo que se determina en el Código Municipal, (Decreto 12-2002 y sus reformas), las instituciones municipales y sus dependencias administrativas y empresas públicas, están obligadas a prestar los servicios públicos necesarios y básicos a la población, mismos que coadyuvan a dar legitimidad a un orden social que sólo puede sustentar el bienestar del ciudadano, al cual tienen derecho todos los pobladores de la sociedad guatemalteca.

Las Municipalidades son por lo tanto, la organización política de gobierno del municipio.

Por ello, la ciudadanía debe ser cada vez más consciente de la función de las empresas que brindan servicios públicos, en el presente caso, la Municipalidad, misma que debe estar centrada en garantizar los derechos de todos los individuos, sea cual sea su origen étnico, económico o cultural, y a satisfacer sus necesidades, siendo ese el papel que han de desarrollar los códigos, normativas, leyes administrativas y jurídicas en las organizaciones públicas: con el propósito de acoger el compromiso con la ciudadanía y la garantía de que sus actuaciones y políticas responden a lo que demanda la sociedad, en lo referente a la prestación de los servicios públicos municipales.

Como consecuencia, conforme el artículo 2 del Código Municipal, establece: "Naturaleza del municipio. El municipio es la unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos. Se caracteriza primordialmente por sus relaciones permanentes de vecindad, multiétnicidad, pluriculturalidad, y multilingüismo, organizado para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito,

un elemento crucial del municipio lo constituye su naturaleza de autónoma, consagrado en el artículo tres del multicitado código que establece: “ Autonomía. En ejercicio de la autonomía que la Constitución Política de la República garantiza al municipio, éste elige a sus autoridades y ejerce por medio de ellas, el gobierno y la administración de sus intereses, obtiene y dispone de sus recursos patrimoniales, atiende los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción, su fortalecimiento económico y la emisión de sus ordenanzas y reglamentos. Para el cumplimiento de los fines que le son inherentes coordinará sus políticas con las políticas generales del Estado y en su caso, con la política especial del ramo al que corresponda. Ninguna ley o disposición legal podrá contrariar, disminuir o tergiversar la autonomía municipal establecida en la Constitución Política de la República.

Asimismo, los municipios están integrados por elementos básicos como lo son, la población, el territorio, la autoridad ejercida en representación de los habitantes, entre ellas el Consejo Municipal, como las autoridades tradicionales, propias de las comunidades de su circunscripción Dentro de estos elementos, también se incluyen la comunidad organizada, la capacidad económica, el ordenamiento jurídico municipal y el derecho consuetudinario del lugar, así como, el patrimonio del municipio.

Sobre este tema de la Municipalización, también es necesario mencionar que de acuerdo con el Artículo 9 del Código Municipal, el órgano colegiado superior de deliberación y de decisión de los asuntos municipales, es el Concejo Municipal, responsable de la toma de decisiones y el cual se caracteriza por tener su sede en la cabecera de la circunscripción municipal. Asimismo, el gobierno municipal corresponde, al Concejo Municipal, el cual es responsable de

ejercer la autonomía del municipio y está integrado por el alcalde, los síndicos y los concejales, todos ellos electos de forma directa y popular en cada municipio de conformidad con la ley de la materia. El Alcalde, en cada municipio, es quien se encarga de ejecutar y dar seguimiento a las políticas, planes, proyectos y programas que han sido autorizados por el Concejo Municipal, es el personero legal de la municipalidad miembro del Consejo Departamental de Desarrollo y presidente del Consejo Municipal de Desarrollo; por su parte los Síndicos y concejales, son miembros del órgano de deliberación y de decisión que integran distintas comisiones, representan a la municipalidad ante tribunales de justicia y oficinas administrativas, proponen medidas, emiten dictámenes; en su orden pueden sustituir al alcalde, en caso de ausencia temporal y también fiscalizan la acción administrativa del alcalde en turno, entre otras funciones establecidas en el respectivo y vigente Código Municipal.

### **1.3 Asociación nacional de municipalidades**

Las Municipalidades, pueden asociarse para la defensa de sus intereses y cumplimiento de sus objetivos, apoyados en la Constitución Política de la República de Guatemala, para celebrar acuerdos y convenios para el desarrollo y fortalecimiento institucional de las mismas. Estas asociaciones de municipalidades se dan a nivel departamental, regional o nacional y se rigen por las disposiciones establecidas por el Código Municipal del país; dichas municipalidades también son representadas por sus propios alcaldes esta característica de asociación se establece para nuestro caso en el artículo 10 del citado Código Municipal en concordancia con los artículos 49 y 50 del mismo cuerpo legal., dicha asociación actualmente



corresponde a la figura de asociación nacional de municipalidades –ANAM- como un todo integrado y que comparte con las mancomunidades y asociaciones de municipios en mancomunidades

De acuerdo con el ordenamiento territorial, los municipios se pueden dividir de distintas formas; observando las normas de urbanismo y desarrollo urbano y rural, así como los principios de desconcentración y descentralización local establecidos para cada municipio, constituyendo por ende el denominado Distrito Municipal, referido en el Artículo 23 del Código Municipal. De ahí que se derivan los distritos municipales que tienen su cabecera en el centro poblado, donde tiene su sede la Municipalidad. Y este ordenamiento se aplica para todos los municipios de Guatemala y sus Corporaciones municipales, respectivamente:

En su conformación jurídica, un municipio es, conforme el Código Municipal, en su artículo siete, “El municipio en el sistema jurídico. El municipio, como institución autónoma de derecho público, tiene personalidad jurídica y capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, y en general para el cumplimiento de sus fines en los términos legalmente establecidos, y de conformidad con sus características multiétnicas, pluriculturales y multilingües. Su representación la ejercen los órganos determinados en este Código (refiérase al Código Municipal mencionado)

A este respecto, es necesario especificar que el Departamento de Guatemala, está conformado por los siguientes municipios: Guatemala, Santa Catarina Pinula, San José Pinula, San José del Golfo, Palencia, Chinautla, San Pedro Ayampuc, Mixco, San Pedro Sacatepéquez, San Juan Sacatepéquez, San Raymundo, Chuarrancho, Fraijanes, Amatitlán,

Villa Nueva, Villa Canales, Petapa; contando cada uno de ellos con su propia corporación municipal.

Dentro de los municipios mencionados anteriormente, se encuentra Palencia, situado a 28 kilómetros. Al nordeste de la Ciudad de Guatemala, capital de Guatemala. El municipio se extiende sobre una zona boscosa, con una población dispersa en pequeños núcleos, normalmente no superiores a los 3.000 habitantes. El censo de 2002 arrojó un total de 52.252 habitantes.

#### **1.4 Historia del municipio de Palencia**

En relación con la historia de este municipio, es importante mencionar, que el nombre se remonta a 1624, cuando la hacienda San José, ubicada en el lugar, fue adquirida por Mathias de Palencia, en ese entonces era conocido como "Hacienda de Palencia", pasando toda la zona con el tiempo, a conocerse simplemente como "Palencia". En 1848 la hacienda y sus aldeas anexas son vendidas a la Orden Religiosa de los Dominicos, hasta que a finales del siglo XIX el gobierno confisca los bienes de la iglesia, y las tierras pasan a manos de sus pobladores.

Al respecto, es importante señalar que el municipio de Palencia se conforma por las entidades locales de ámbito territorial en que el mismo se divide, de acuerdo con el ordenamiento territorial, que comprende aldeas, caseríos, parajes, cantones, barrios, zonas, colonias, lotificaciones, parcelamientos urbanos, agrarios, microrregiones, fincas y demás formas, definidas localmente. Así como también los distritos metropolitanos y las mancomunidades de municipios.

En cuanto a su geografía y economía, es necesario indicar que el municipio de Palencia, tiene una extensión de 196 km<sup>2</sup>, con una altura media sobre el nivel del mar de 1.500 m. Está localizado al Este del departamento de Guatemala, se llega a ella por la Carretera Interamericana CA-9, llamada popularmente, Carretera del Atlántico, a 28 kilómetros de la ciudad capital. La población se reparte en una treintena de caseríos y un total de 17 aldeas, dedicadas fundamentalmente a la actividad agrícola, con cultivos muy variados y no extensivos. Entre otros productos, se cultivan hortalizas, leguminosas, café, maíz y diversos tipos de frutas, la zona también cuenta con ganadería bovina y cierta actividad de industrias de artesanía.

El municipio Palencia, es un poblado en un constante desarrollo, , de acuerdo con datos actuales, revela 33% de analfabetismo, y una red eléctrica que alcanza al 90% de la población, su crecimiento en infraestructura y propiamente planificación y estructuración física, se han ido desarrollando con mayor empuje en correspondencia directa con su crecimiento poblacional y desarrollo urbanístico que demanda cada vez más una mayor atención a sus problemas y necesidades, especialmente para buscar la dotación de los servicios más urgentes y particulares, en busca de una verdadera descentralización de la ciudad capital con quien colinda directamente.

En cuanto a su cultura, la festividad de mayor relevancia del municipio, se celebra durante la última semana de abril, en honor a San Benito de Palermo, y la cual es ocasión propicia para dar a conocer el desarrollo, el avance y las mejoras físicas y culturales que ha alcanzado el municipio; es ocasión también para la reunión de propios y extraños que arriban con el propósito de volver a su lugar natal y compartir con la familia las características que hacen propio y especial el municipio y en la cual ponen de manifiesto sus tradiciones y costumbres.



Debido a la exuberante naturaleza del lugar y a la cercanía de la capital, es una zona propicia para el excursionismo y cuenta con tres destinos turísticos principales: Centro eco turístico El Calahuar; una reserva ecológica. Laguna Monja Blanca, Cerro Tomastepeque; también llamado "pico de Palencia", es una elevación de forma cónica que alcanza los 2.150 m, desde la que se puede divisar toda la zona.

En cuanto a la composición del gobierno local y el Consejo Municipal de Desarrollo del Municipio de Palencia, en concordancia con los citados Artículos 8, 9 y 33 del Código Municipal vigente y la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, se establece que el Concejo municipal es la máxima autoridad del poblado que es el órgano superior de decisión de los asuntos municipales. Por lo tanto, la municipalidad del municipio Palencia, objeto de estudio, es la institución encargada de garantizar el bienestar social de los habitantes. Se encuentra conformada por el concejo municipal, que lo integran el alcalde municipal y los respectivos concejales y sindicos.

Po su parte cada uno de los Alcaldes Auxiliares es electo por sus respectivas comunidades, están bajo la coordinación del Alcalde Municipal, ellos prestan un servicio comunitario gratuito, últimamente está limitado a ser un medio de información y de control de la comunidad, sin embargo, es una forma de expresión de autoridad comunal, ejerciendo influencia en varias decisiones, especialmente cuando hay conflictos. Ejercen su cargo durante un año pudiendo ser reelectos.

En lo referente a la presencia de otras dependencias gubernamentales, en el área de estudio, se cuenta con la presencia de trece instituciones gubernamentales a nivel del municipio propiamente, las que atienden aspectos electorales, educativos, salud, justicia, agricultura,

medio ambiente, capacitación, estadísticas, bosques y vida silvestre, procesos de paz, inversión social, desarrollo urbano. Dichas Organizaciones gubernamentales operan en el municipio a través de delegaciones, oficinas regionales departamentales o municipales.

Es importante mencionar que la Corporación ha hecho énfasis en el fomento de programas y actividades que sean de beneficio colectivo, sobre todo en salud, tercera edad y cultura pro prevención de la violencia.

Los guardabosques, también, tienen estrecha relación con la municipalidad del municipio, ya que trabajan de común acuerdo con el propósito de velar por la conservación del bosque y ejercen la labor de control de talas ilícitas, incendios forestales y el comercio de productos forestales, así mismo, conservar especies en extinción, en el municipio el encargado de realizar estas actividades es el Técnico Agroforestal. Además se conformó una cuadrilla de bomberos forestales quienes se reúnen para el combate de incendios en coordinación con la Municipalidad de Palencia.

En lo referente a infraestructura, El municipio también cuenta con un salón municipal situado en la cabecera del mismo, que se utiliza para actividades sociales y deportivas y mensualmente es el punto en el que se reúnen los miembros de las Alcaldías auxiliares de Palencia, y el Gobierno del Municipio que está conformado por el Alcalde, los síndicos y los concejales municipales y el secretario municipal, así como trabajadores administrativos de la comuna, que integran el Consejo Municipal de Desarrollo, como los alcaldes auxiliares, con el propósito de intercambiar información de interés de toda la Corporación Municipal.



## CAPÍTULO II

### 2. El Liderazgo político y la autonomía municipal

#### 2.1 El ejercicio del liderazgo político

En razón de la importancia capital que reviste las actividades a desarrollarse como obligación de trabajo por parte del Gobierno del Municipio, debe destacarse como de suma importancia puntualizar que para el buen desarrollo de los programas, políticas, planes y proyectos que han sido autorizados por el Concejo Municipal, así como los acuerdos y convenios establecidos para el fortalecimiento institucional, las personas responsables de las decisiones, la ejecución y puesta en marcha de los mismos, en este caso los miembros del Consejo Municipal de Desarrollo en relación con la autonomía municipal, posean las cualidades idóneas de liderazgo político, para que los programas y demás planes y propósitos se lleven a cabo de manera efectiva y eficaz.

En razón de esto, el ejercicio del liderazgo político, se orienta a un verdadero ejercicio democrático y conlleva el desarrollo equilibrado y efectivo de las instituciones políticas. Esta afirmación adquiere mayor relevancia cuando se reconocen los efectos que han tenido sobre el desarrollo democrático de Guatemala y en general de América Latina, los estilos de liderazgo predominantes; Así, por ejemplo, si el líder es débil para el manejo de las instituciones, estas tienden a perder eficiencia, eficacia y a volverse anárquicas; pero si el peso del liderazgo es mayor que el perfil de la institución, esta tiende a desdibujarse bajo el manto del autoritarismo.

Al ejercicio del liderazgo político se le imponen nuevos límites, básicamente asociados a la idea de que el mandato que reciben no les exime de rendir cuentas a sus conciudadanos e,

incluso, en caso de que esa rendición de cuentas no satisfaga a los mismos, estos puedan ser removidos de sus cargos. Si bien esto en las democracias contemporáneas es todavía una idea joven y una práctica incipiente, no existe duda que las tendencias marcan la ruta hacia ese escenario, como condición que haga viable la existencia de esas democracias en el tiempo.

Las múltiples razones y motivaciones que encauzan la voluntad de un ciudadano para aspirar a convertirse en líder político, le plantean nuevos referentes de actuación.

Durante muchos años, los líderes políticos han recibido no un mandato sino que una delegación de poder, actuando con amplios niveles de autonomía. De ahí la importancia que reviste que en la actualidad. la ciudadanía no desea líderes políticos autorreferenciales, sino requiere, activos líderes (políticos), representantes de sus intereses y necesidades en relación con las instituciones a las cuales representan, en el caso del presente estudio el Consejo Municipal de Desarrollo en la autonomía municipal.

De todo lo anteriormente expuesto, se concluye, que de acuerdo con las condiciones actuales, el fortalecimiento de la autonomía municipal, estriba en gran medida, en la capacidad que manifiesten, los líderes políticos de las democracias del nuevo siglo, quienes deben de estar determinados por una doble condición:

- Por un lado, los límites que la sociedad le imponga como resultado del desarrollo de sus instituciones, como en esta investigación, del Consejo Municipal de Desarrollo; y de las capacidades autónomas de la municipalidad para controlar las acciones a seguir; y, - por el

otro, los referentes éticos que –de manera inherente– desarrollen como resultado de su evolución personal en la práctica de vivir en democracia, tal como lo exigen las sociedades actuales en el presente siglo enmarcado como una época de cambios y evolución.

De lo dicho anteriormente, puede externarse que ambas condiciones sean deseables en una misma persona, puesto que la primera representa el respeto a las instituciones y la vida en democracia, y la segunda, un conjunto de valores y principios que pertenecen de manera inherente al ser humano y en el caso particular a los miembros del COMUDE.

Por lo tanto, es necesario enfatizar que la importancia de este estudio y la razón de llevarlo a cabo, radica en conocer acerca de liderazgo político de los miembros del Consejo Municipal de Desarrollo del Municipio Palencia, Departamento de Guatemala con respecto de la efectividad del fortalecimiento de la autonomía municipal preceptuado en la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

Con el objeto de llevar a cabo la investigación en forma ordenada, y coherente, se llevará tal investigación, a través de un método estadístico adecuado y posteriormente se efectuará, el análisis e interpretación de los datos obtenidos para el efecto, yendo por lo tanto, de lo general a lo particular a través de un método analítico de interpretación lógica



## 2.2 El liderazgo político, definición

El término liderazgo hace referencia a “la capacidad para usar las diferentes formas del poder para influir en la conducta de los seguidores, de diferentes maneras” El liderazgo es también la capacidad de comunicar de manera positiva y de inspirar a otros.

Asimismo, la palabra liderazgo define al proceso de influir en otras personas y de incentivarlas para que trabajen en forma entusiasta por un objetivo en común.

De acuerdo con lo anterior, el liderazgo tiene como rasgo esencial, un objetivo común positivo tanto en la forma de influenciarlo como de ponerlo en práctica, puesto que inspira a los demás a ejercer actitudes y actividades de beneficio.

No se puede dejar de lado también el hecho de que existe liderazgo de tipo negativo, sin embargo, en el presente estudio, se excluye a propósito si se considera que éste constituye una forma anormal de liderazgo, basado en conductas mórbidas y patológicas que no concuerdan con el término normal.

Las cualidades del liderazgo son, entre otras, carisma, conocimiento, confianza, integridad, modelo de conducta, poder de decisión, positivismo, resultados, visión y una apariencia de poder.

Por otra parte, el liderazgo es la capacidad de poder tomar la iniciativa en alguna cuestión, gestionar, convocar, promover, motivar, incentivar y evaluar a un grupo o a un equipo, lo que formalmente sería el ejercicio de la actividad ejecutiva de un proyecto de manera eficaz y eficiente, ya sea que este corresponda al ámbito personal o bien al gerencial o institucional de una empresa u organización.



## **2.3 Definición de líder**

La palabra líder, tiene su origen en el término inglés “leader”, y se refiere a una persona que actúa como guía o jefe de un grupo.

Para que su liderazgo sea efectivo, el resto de los integrantes debe reconocer sus capacidades.

Así también, el líder tiene la facultad de influir en otros sujetos. Su conducta o sus palabras logran motivar a los miembros de un grupo para que colaboren en conjunto, para lograr un propósito o meta que sea del interés de todos los miembros.

Todo buen líder, es un individuo sobre el cual recae la responsabilidad de la tarea de influir y motivar al grupo o a los seguidores del mismo.

Si bien son varias las condiciones que un líder debe reunir para poder ocupar esa posición de privilegio dentro de un grupo o de una organización, la capacidad de persuasión, de influencia en los demás y su carisma serán consideradas las variables determinantes a la hora de conseguir el objetivo de influencia.

### **2.3.1 Tipos de liderazgo**

Existen diversos tipos de liderazgo, en tanto, los mismos, son determinados por tres cuestiones: por la formalidad en su elección; por la relación que se establezca entre líder y seguidores y, por el tipo de influencia que ostente el líder sobre aquellos a quienes manda.

Por la formalidad en su elección, se da:

- ❖ liderazgo formal (preestablecido por la organización)
- ❖ liderazgo informal (emergente en el grupo)



De acuerdo con la relación que se da en cuanto a sus seguidores:

- ❖ liderazgo dictador/autoritario (fuerza sus ideas en el grupo, inflexible, le gusta ordenar y destruir la creatividad de los demás),
- ❖ liderazgo político (hace referencia a “la dirección, jefatura o conducción de un partido político, de un grupo social o de otra colectividad.”)
- ❖ liderazgo autocrático (el líder es el único que toma decisiones y organiza el grupo, no necesita justificar las decisiones que toma),
- ❖ liderazgo democrático (el líder toma las decisiones tras discutirlos con el grupo quien opina y elige entre las alternativas de solución que presenta el líder),
- ❖ liderazgo paternalista (toma las decisiones entregando recompensas y castigos a sus seguidores de acuerdo a si cumplen o no las consignas),
- ❖ liderazgo liberal laissez faire (el líder delega las decisiones al grupo, los integrantes del grupo gozan de total libertad para decidir).

De acuerdo al tipo de influencia del líder sobre sus subordinados:

- ❖ liderazgo transaccional (los miembros del grupo reconocen al líder como tal y como autoridad),
- ❖ liderazgo carismático (el líder tiene la capacidad de modificar valores, creencias y actitudes de sus seguidores),
- ❖ liderazgo auténtico (aquel en el que el líder se concentra en liderarse a si mismo primero),

- ❖ liderazgo lateral (entre personas del mismo rango dentro de una organización)
- liderazgo en el trabajo (dentro del ámbito laboral).

Al respecto es importante indicar que dependiendo del tipo de liderazgo que se ejerza, así será la relación ya sea de tipo positiva o negativa que se dé o establezca entre el líder y sus seguidores o adeptos, lo que determinará o ejercerá gran influencia en cuanto al éxito o fracaso de la organización, grupo, asamblea, etc.

Por tanto, Se puede definir el liderazgo como el conjunto de actividades y de relaciones y comunicaciones interpersonales, que permiten a una persona ejercer diversos niveles de influencia sobre el comportamiento de los miembros de un grupo determinado, consiguiendo que este grupo defina y alcance de manera voluntaria y eficaz sus objetivos.

Este liderazgo conlleva un proceso de aprendizaje colectivo de las organizaciones, grupos o comunidades, en términos de construir una visión de conjunto sobre sí mismos, sobre sus intereses y fines, y sobre los medios para alcanzarlos de manera eficaz. Subyace la visión de que el ser humano es un ente con capacidad para definir sus objetivos, comunicarlos, identificar medios para conseguirlos y poner esfuerzo para lograrlos.

#### **2.4 Liderazgo político, definición y características**

El liderazgo político predomina en el contexto de esquemas institucionales democráticos, que favorecen la creación de consensos y que coadyuvan a la integración de todos los sectores,

se puede definir como **“Un liderazgo basado en la negociación y concertación como condición para la inclusión de las mayorías en el sistema político”**. En este sentido, se hace referencia a un perfil de líder que cumple con las siguientes características:

- ❖ Actúa basado en el diálogo y convencimiento, no en la imposición.
- ❖ Plantea un liderazgo basado en el conocimiento de la organización y en la claridad sobre la misión y visión de la misma.
- ❖ Articula la diversidad que caracteriza toda organización humana, más aún, permite la diversidad de enfoques y metodologías como un factor de crecimiento y aprendizaje.
- ❖ Respeta el liderazgo de los demás.
- ❖ Expresa valores concretos: no es democrático sólo por lo que dice o por la metodología que aplica; lo es porque expresa en sus relaciones humanas y en su comportamiento valores profundamente democráticos, como la tolerancia, el pluralismo, etc.
- ❖ Es interdependiente: en este sentido, reconoce que los demás son importantes para la consecución de los objetivos de la organización.

Un líder es una persona que guía a otros hacia una meta común, mostrando el camino por ejemplo, y creando un ambiente en el cual los otros miembros del equipo se sientan activamente involucrados en todo el proceso. Un líder no es el jefe del equipo sino la persona que está comprometida a llevar adelante la misión del Proyecto. A continuación están algunas de las cualidades de un líder fuerte:

Buen escucha: Sus compañeros de equipo podrían tener una forma genial de mejorar su idea. Manteniendo su mente abierta a otras ideas, por lo que el líder puede crear nuevas formas de

lograr sus metas. Es su trabajo asegurarse de que cada uno en el grupo está siendo escuchado. Escuchando sus ideas y aceptando sus críticas constructivas.

Concentrado: constantemente debe recordarse a sí mismo y al grupo las metas y misión del Proyecto. Si permanece en la dirección correcta y mantiene a los otros en esta dirección, todos permanecerán motivados y serán más productivos.(2)

Como líder del grupo, es importante que el líder programe tiempo con su equipo de Proyecto para establecer y examinar las metas que espera lograr.

Organizado: Un líder puede establecer el tono para su equipo. Un líder organizado ayuda a motivar a los miembros del equipo a ser organizados también

Disponible: Como líder, es responsable de mucho y probablemente va a estar muy ocupado algunas veces. Sin embargo, necesita encontrar tiempo para hablar con su equipo. Una buena forma de hacer esto es establecer frecuentes reuniones de grupo, de manera que las preguntas o dudas no se prolonguen mucho tiempo sin su atención.

Incluye a los otros: Un líder no debe hacer todo el trabajo. Haciendo todo él mismo es una manera pobre de usar el tiempo y previene el crecimiento de su equipo. Al contrario, un líder debe trabajar con sus compañeros de equipo y aprender cómo delegar responsabilidades pensando al mismo tiempo en los intereses de los otros, metas y fortalezas.

Decisivo: a pesar de que una parte importante de ser líder involucra escuchar a la gente a su alrededor, debemos recordar que el Líder no siempre estará habilitado para comprometerse. Cuando esto pase no debe sentir miedo de tomar una decisión final, aun si algunos miembros del equipo no están de acuerdo con él.

Seguro: Esta podría ser la característica más importante de un líder. Si dicho Líder. no cree en sí mismo y en los éxitos de su Proyecto, nadie más lo hará. Por tanto, dicho líder debe mostrar a otros que es dedicado, inteligente y orgulloso de lo que ha hecho hacia una definición genérica del liderazgo.

La concepción de liderazgo ha sido ampliamente debatida desde una óptica psicológica, sociológica y política. En realidad, se debe decir que no existe una acepción única de liderazgo, sino que la misma puede ser definida en relación con referentes, geográfica, histórica y con la diversidad de objetivos y propósitos de los grupos u organizaciones de que se trate. En los últimos años han tendido a predominar nociones provenientes del mundo de la administración de negocios, preocupadas en lo esencial por la eficacia del liderazgo, entre las que podemos citar:

- El Liderazgo, es el conjunto de las actividades, y sobre todo de las comunicaciones interpersonales, por las que un superior en jerarquía influye en el comportamiento de sus subalternos, en el sentido de una realización voluntariamente eficaz de los objetivos de la organización y del grupo.
- Es el proceso de influencia entre un líder y sus seguidores para alcanzar objetivos organizacionales;
- Es la capacidad de proporcionar las funciones directivas asociadas con las posiciones de nivel superior

---

(2) Peter Fisher-Bollin, Liderazgo, partidos políticos y gobernabilidad, Konrad-Adenauer-stiftung, presentación Antigua Guatemala, s de julio 1999.



A estas se le pueden agregar otras acepciones de carácter más general, que hablan de tener una visión y lograr que la gente la haga realidad, o de la capacidad para influir sobre los otros, en particular por medios no coactivos.

No obstante que estas definiciones resultan poco funcionales a los fines de este trabajo, permiten extraer cinco elementos que son constitutivos de cualquier definición moderna de liderazgo: influencia, voluntad, comunicación interpersonal, capacidad de ayudar al grupo a definir y alcanzar objetivos, superación y esfuerzo suplementario.

Sobre esta base, se puede definir el liderazgo como el conjunto de actividades y de relaciones y comunicaciones interpersonales, que permiten a una persona ejercer diversos niveles de influencia sobre el comportamiento de los miembros de un grupo determinado, consiguiendo que este grupo defina y alcance de manera voluntaria y eficaz sus objetivos.

Es un proceso de aprendizaje colectivo de las organizaciones, grupos o comunidades, en términos de construir una visión de conjunto sobre sí mismos, sobre sus intereses y fines, y sobre los medios para alcanzarlos de manera eficaz. Subyace la visión de que el ser humano es un ente con capacidad para definir sus objetivos, comunicarlos, identificar medios para conseguirlos y poner esfuerzo para lograrlos.

Esta concepción va en contradicción con las tendencias predominantes en el conocimiento y práctica del liderazgo, en las que subyace la idea de que el mismo está sustentado en las condiciones de personalidad de los líderes y por tanto tiene relación directa con la existencia o no de carisma. Según Peter Senge "...los líderes... son héroes, grandes

hombres (y en ocasiones mujeres) que avanzan a primer plano en tiempos de crisis”. A lo que él contrapone: “Mientras prevalezcan estos mitos, reforzarán el énfasis en los hechos de corto plazo y los héroes carismáticos y no en las fuerzas sistémicas y el aprendizaje colectivo. La visión tradicional del liderazgo se basa en supuestos sobre la impotencia de la gente, su falta de visión personal y su ineptitud para dominar las fuerzas del cambio, deficiencias que sólo algunos grandes líderes pueden remediar”

Al mismo tenor, Peter Drucker indica que el liderazgo “... es algo muy distinto de lo que hoy se nos presenta bajo este rótulo. Tiene poco que ver con las cualidades del líder y mucho menos con carisma. Es una cosa ordinaria, prosaica y aburridora. Su esencia es el desempeño”. En este sentido, “ya no basta con tener una persona que aprenda para la organización... Ya no es posible otear el panorama y ordenar a los demás que se sigan las órdenes del gran estratega. Las organizaciones que cobrarán relevancia en el futuro serán las que descubran cómo aprovechar el entusiasmo y la capacidad de aprendizaje de la gente en todos los niveles de la organización”.

Como se puede ver, está noción rompe claramente con la visión personalista y carismática, para centrarse en la idea de que el liderazgo tiene que ser adecuado y funcional con el tipo de organización de que se trate –sea esta un grupo religioso, una comunidad rural, un partido político o una sociedad determinada– y con la capacidad para que ese liderazgo produzca los efectos deseados, a saber, la consecución de los objetivos de la organización.

### 2.4.1 El enfoque clásico sobre liderazgo político

Si se asume que el liderazgo no es bueno ni malo en sí mismo, sino que es un medio cuya bondad o maldad está dada por sus objetivos, se tiene también que asumir que el fin del liderazgo político es la cuestión crucial para determinar si favorece o no la comunidad o el grupo al que el líder pertenece.

De la discusión sobre el liderazgo político se extraen también múltiples definiciones. José Luis Vega Carballo, por ejemplo, lo define como “ la particular relación que se establece dentro de una coyuntura concreta y dinámica, entre una personalidad y una situación de grupo en el cual el objetivo central es la conquista y el control del Estado o de los instrumentos para influirlo, por parte de ese grupo.”

La definición de Vega Carballo se inscribe dentro de una tradición teórica que visualiza el liderazgo político dentro de los límites del Estado como aparato y de aquellos instrumentos que permiten el acceso o toma de poder del mismo, en especial los *partidos políticos*. Si bien esta es una pauta fuera de discusión –el escenario de acción del *liderazgo político*, por excelencia, lo son el Estado y los partidos políticos–, pareciera que requiere de una ampliación importante, en tanto en la realidad contemporánea no toda acción política pasa por el Estado como aparato o por los partidos como instrumentos de acceso al poder público, dándose –por tanto– que no todo liderazgo político tiene necesariamente que limitarse a la conquista del mismo. Pero sobre este punto se retornará más adelante.

En general, el análisis del liderazgo político parte de la comprensión de las formas de dominación; Max Weber señala básicamente tres tipos de dominación legítima, a saber la

dominación legal, la dominación tradicional y la dominación carismática, siendo la primera y la tercera las más representativas en la realidad latinoamericana contemporánea.

La dominación legal se da en virtud de la existencia de un estatuto, que establece que la obediencia de los seguidores no es hacia el líder o persona que detenta formalmente el *poder*, sino hacia la regla estatuida. Más aún, es la misma regla la que establece a quién y en qué medida se debe obedecer, obligando al líder a obedecer el imperio de esa ley o estatuto. Este tipo, dentro del cual su expresión técnicamente más pura es la burocracia, es sin duda alguna la forma de dominación que mejor responde a la idea que se tiene de la estructura moderna del Estado y de la *democracia*. Como parte de este tipo de dominación, la asociación dominante es elegida o nombrada, de acuerdo con procedimientos o mecanismos establecidos por la ley o estatuto. En este sentido, hay que afirmar que ninguna dominación legal es estrictamente burocrática, dado que ninguna es ejercida únicamente por funcionarios contratados, sino que los cargos más altos son usualmente designados por la tradición o electos por instituciones tales como el parlamento o el pueblo en general.

La dominación tradicional nace en virtud de la creencia en la santidad de los ordenamientos y poderes señoriales existentes desde siempre. Su tipo más puro es el dominio patriarcal, como tal poco frecuente en la historia actual de la región, dándose una relación entre señor –dominador– y súbditos –dominados–. La obediencia se da en virtud de la dignidad propia de la tradición, respondiendo a la idea de que el súbdito debe serle fiel al señor. Los únicos límites del ejercicio de este tipo de dominación lo son las normas de la tradición y/o el sentido de equidad que tenga el señor.



La dominación carismática se da en razón de la devoción que sienten los seguidores en relación con el líder, dadas sus características personales, casi siempre extraordinarias. Así, desde las facultades mágicas y revelaciones de los profetas del pasado, hasta habilidades más políticas vinculadas al heroísmo, el poder intelectual o la capacidad oratoria, las cualidades personales se convierten en el factor que genera adhesión efectiva. En este sentido, la obediencia –condición inmanente a la dominación– se da sólo en relación con el caudillo, y esa obediencia durará mientras existan las cualidades personales del caudillo que son objeto de reconocimiento por parte de sus seguidores. Precisamente esa sujeción a la persona del caudillo hace que este tipo de dominación sea extremadamente inestable, al carecer de procedimientos ordenados para el nombramiento o sustitución del líder, al punto de que las instituciones políticas no existen sino es en relación con la vigencia del caudillo y su carisma. Al desaparecer el caudillo o perder su carisma, las instituciones se quiebran o desaparecen, dando paso a un nuevo orden, sea basado en un nuevo caudillismo o en otra forma de dominación.

Con relación a su ejercicio, “el carisma conoce sólo determinaciones internas y límites propios. El portador del carisma abraza el cometido que le ha sido asignado y exige obediencia y adhesión en virtud de su misión”. Precisamente por ello, no obstante su fuerza, incluso de carácter revolucionaria, la autoridad carismática, “ en su forma absolutamente pura, es por completo autoritaria y dominadora”.

Los tres tipos de dominación expresan en sí mismos formas de ejercer el liderazgo; no obstante resulta poco frecuente encontrar casos reales que expresen literalmente el ejercicio de alguno de estos tipos, siendo lo más usual la combinación de características

de uno u otro modelo. Así, por ejemplo, la autoridad o liderazgo carismático tiende a –en el lenguaje de Weber– rutinizarse, es decir, a romper con su carácter inestable o efímero y a asumir ropajes distintos a su naturaleza, ya sea de carácter racional –de dominación legal burocrática– o tradicional.

De una u otra manera, en la experiencia histórica lo que se ha dado es una tendencia marcada a ponerle límites a cualquiera de las formas de dominación, límites básicamente asociados al establecimiento de cauces institucionales. En teoría, la expresión por excelencia de esos límites al ejercicio de la dominación, es precisamente la división de poderes que es inherente a la concepción moderna de Estado y al modelo democrático como *sistema político*.

Ese instrumento clásico de contención del ejercicio de las formas de autoridad, se ve hoy ampliado por la renovada participación del ciudadano como sujeto político. Si bien en América Latina esas expresiones participativas son todavía incipientes, nuevos instrumentos le imponen límites al *liderazgo político*, tales como los mecanismos de rendición de cuentas, las consultas populares sobre temas específicos o el control ciudadano –a través de los medios de comunicación o de organizaciones no gubernamentales– sobre la gestión pública.

Así, si bien, en una sociedad democrática es normal y lógico que los líderes políticos encabecen esfuerzos para tomar el control del gobierno como instrumento de vital importancia para la transformación de la realidad, también es evidente que cada vez más procesos y fenómenos se dan en los márgenes externos de la política tradicional y de los Estados como aparatos institucionales, cada vez más se presencia la irrupción de nuevas

formas de organización y de liderazgo que sin pasar por los causas tradicionales de la política, ejercen influencia política determinante por cuanto contribuyen a la transformación efectiva de la realidad social en la que existen.

#### **2.4.2 Liderazgo, poder, autoridad: Condiciones que brindan legitimidad al liderazgo**

Todos los estudios sobre liderazgo establecen relaciones básicas entre éste y las nociones de *poder* y autoridad. Ambas nociones, muchas veces confundidas en el saber común sobre el tema, muestran algunas diferencias importantes, especialmente cuando se habla de *liderazgo político*.

Como bien recupera José Luis Vega Carballo, citando a Max Weber, el *poder* se refiere a la relación social en la cual se produce la probabilidad de que un actor social imponga su voluntad, incluso a pesar de cualquier resistencia, sobre otro actor. Este concepto es central en el ejercicio del liderazgo, dado que el uso de una determinada cuota de poder es condición básica para que la influencia del líder sea efectiva. Así, todo líder requiere poder para ejercer su liderazgo, con lo cual se establece que la búsqueda del poder es una condición natural al ejercicio del liderazgo.

Por su parte, la autoridad hace referencia a la capacidad de influir sobre las otras personas con base en un mandato dado por esas personas. Dado ello, toda autoridad implica el uso de una cuota determinada de poder, pero no toda persona que encarna un cargo de autoridad tiene poder efectivo. La autoridad, si es legítima, es decir, si ha sido otorgada por el grupo como resultado de esa suerte de contrato social o por el pueblo a través de instituciones como las *elecciones*, tiene la ventaja de que permite el uso de la

fuerza por parte de quien detenta esa autoridad, para asegurar la consecución de los objetivos que sustentan el liderazgo.

Este enfoque tipifica al *poder* con un carácter más bien fáctico, dado por la fuerza o capacidad de influencia que tiene quien lo detenta, mientras que la autoridad se identifica con la entrega de un mandato, implícito –en un grupo social x–, o explícito –en una institución política–, el cual está dado y durará mientras el líder represente los intereses de aquellos que le otorgaron la autoridad formal.

Esta relación entre poder y autoridad es esencial para la comprensión del *liderazgo político*. Muchas veces el liderazgo ha sido visto como una consecuencia de la autoridad, en tanto se entiende que el líder es aquel que detenta la autoridad en el grupo, organización o comunidad de que se trate. En nuestra visión, el liderazgo está dado no sólo por la autoridad conferida sino por el *poder* efectivo que el líder pueda ejercer. En este sentido el *poder* es una condición inmanente al liderazgo, quedando al carácter o integridad del líder y a las normas del grupo y organización, el que ese poder sea usado para los objetivos establecidos.

Esta idea es central cuando se habla de *liderazgo político en democracia*, dado que el *poder* en la democracia debe ser encauzado institucionalmente, preferiblemente a través de una autoridad legítima, de modo que el líder responda a los intereses de la sociedad y esté sujeto a límites precisos. La existencia de instituciones tiene una doble condición: permite que el líder político pueda gobernar –es decir, favorece la eficacia del liderazgo– al otorgarle legitimidad en el uso del *poder* y la autoridad; pero también permite, en caso

de que ese líder no represente de manera efectiva los intereses de la sociedad, contar con mecanismos que permiten su relevo por vías pacíficas y también legítimas.

### **2.4.3 Hacia una noción prescriptiva de liderazgo político**

Derivado de la noción genérica que postula este trabajo y de la revisión del enfoque clásico sobre el *liderazgo político*, este puede ser definido como el conjunto de actividades, relaciones y comunicaciones interpersonales, que permiten a un ciudadano movilizar personas de una organización, comunidad o sociedad específica, de manera voluntaria y consciente, para que logren objetivos socialmente útiles.

Para ello, ese liderazgo busca hacerse con el *poder* y la autoridad que confiere el aparato del Estado –en su sentido weberiano de asociación política o, en caso de que no pueda detentar su administración, de aquellos mecanismos que le permitan influir sobre el rumbo y objetivos de ese estado y de la sociedad en general.

Así, si bien el *liderazgo político* –en el sentido aquí postulado– comporta la administración del Estado-aparato como una condición y expresión natural de su ejercicio, no se reduce a ella, reconociendo que en las sociedades contemporáneas se constituyen espacios crecientemente autónomos del *poder* y autoridad del Estado-aparato, que también coadyuvan a la consecución de objetivos socialmente útiles.

La definición que se ha esbozado, asume el liderazgo político con una clara dimensión normativa, en tanto la gente piensa y actúa bajo la visión de ese líder con las imágenes



implícitas de un contrato social. Es decir, se firma una suerte de contrato entre el líder y sus seguidores o su grupo, en el sentido de que el líder político recibe un *mandato* legítimo de parte de su comunidad o pueblo, a cambio de que aporte su capacidad y su visión para que la citada comunidad alcance sus objetivos más importantes. Aquí aplica la idea de que el buen líder político no es el que genera influencia para que las personas asuman su visión y le permitan conseguir sus propios objetivos, sino aquel que encauza las energías y capacidades de esa comunidad para hacer viables los objetivos de la misma.

La figura del caudillo, basada en el carisma de la persona, como salvador de los pueblos, arrasa nuestra historia de ejemplos; de Bolívar al Che Guevara, de Fidel Castro a Juan Domingo Perón y así muchos más, se sustenta en la misma visión antropológica anteriormente descrita: la incapacidad de los pueblos para obtener lo que quieren o, peor aún, para obtener lo que los caudillos consideran que deben obtener. Así, la lógica del caudillo no radica en conducir a sus pueblos hacia la construcción de una visión común, sino en convencer a estos que su visión –la del líder– es la que deben adoptar y seguir. No son pocos los ejemplos de estos liderazgos caudillistas, cuyas consecuencias políticas concretas, en la mayor parte de los casos, han sido una institucionalización endeble de los *sistemas políticos* o una ruptura de los *regímenes políticos* implantados por ellos, al darse la desaparición física o la remoción política de los mismos.

El líder paternalista ha estado marcado por la convicción de que hay que darle a la gente todo lo que necesite, en el entendido de que esa gente no está en capacidad de producir y conseguir objetivos que le benefician. Esta visión da origen a una dependencia extremada

de los seguidores o grupos en relación con el líder, dependencia que tiene consecuencias destructivas, por cuanto limita la capacidad de aprendizaje individual y colectivo de sus seguidores, eliminando la principal fuente de *poder* de las organizaciones y sociedades.

#### **2.4.4 La tendencia al liderazgo pragmático**

Dentro de esta tendencia se ubican aquellos líderes que se adaptan a cada coyuntura en el entendido de que sus actuaciones son expresiones de los deseos de la gente; es decir, asumiendo una visión distorsionada de lo que en la teoría se conoce como liderazgo situacional, los líderes adaptan su actuación y comportamientos a las cambiantes condiciones de la realidad y de las voluntades políticas que les rodean. El norte de esos líderes son las encuestas. Con este enfoque, el líder renuncia a una de las características fundamentales del *liderazgo político*: la responsabilidad de proponerle a la organización o sociedad una visión integradora, con lo cual abdica del esfuerzo por conseguir objetivos que vayan más allá de los vaivenes de las coyunturas políticas.

No obstante las limitaciones reales de este enfoque, aporta un elemento significativo para que el líder político sea eficiente y eficaz: la necesidad de que conozca el contexto organizacional y social en el que actúa, como condición para que incorpore destrezas que favorezcan la obtención de los objetivos comunes. Este factor implica que cada contexto y cada problema posiblemente demanden destrezas y capacidades diferentes, lo cual tiende a ratificar que para la consecución de los objetivos organizacionales y sociales se requiere sumar los esfuerzos de todos los miembros de esa organización o sociedad.

#### 2.4.5 Tendencia al liderazgo político

Esta es la menos frecuente de las tendencias, a pesar de la paulatina democratización de los entornos institucionales de la región. El líder democrático es aquel que reúne los elementos típicos de la visión prescriptiva de *liderazgo político*: capacidad de influencia, capacidad de producir la movilización voluntaria de sus seguidores, capacidad de proponer una visión integradora y capacidad de conducir a sus seguidores a la consecución de objetivos socialmente útiles.

Por tanto, este tipo de liderazgo se da en el contexto de esquemas institucionales democráticos, que favorecen la creación de consensos y que coadyuvan a la integración de todos los sectores. Es un liderazgo basado en la negociación y concertación como condición para la inclusión de las mayorías en el *sistema político*. En este sentido, cuando se habla de liderazgo democrático, estamos haciendo referencia a un perfil de líder que cumple con al menos las siguientes características:

- Actúa basado en el diálogo y convencimiento, no en la imposición.
- Plantea un liderazgo basado en el conocimiento de la organización y en la claridad sobre la misión y visión de la misma.
- Articula la diversidad que caracteriza toda organización humana, más aún, permite la diversidad de enfoques y metodologías como un factor de crecimiento y aprendizaje.
- Respeta el liderazgo de los demás.

- Expresa valores concretos: no es democrático sólo por lo que dice o por la metodología que aplica; lo es porque expresa en sus relaciones humanas y en su comportamiento valores profundamente democráticos, como la tolerancia, el pluralismo, etc.
- Es interdependiente: en este sentido, reconoce que los demás son importantes para la consecución de los objetivos de la organización

En razón de esto, el ejercicio del liderazgo democrático conlleva el desarrollo equilibrado y efectivo de las instituciones políticas. Esta afirmación adquiere mayor relevancia cuando se reconocen los efectos que han tenido sobre el desarrollo democrático de América Latina, los estilos de liderazgo predominantes. Así, por ejemplo, si el líder es débil para el manejo de las instituciones, estas tienden a perder eficiencia, eficacia y a volverse anárquicas; pero si el peso del liderazgo es mayor que el perfil de la institución, está tiende a desdibujarse bajo el manto del autoritarismo.

El autoritarismo tiene una suerte de relación de causa y efecto con el excesivo personalismo de la *política* latinoamericana. Prevenir el retorno de las tentaciones autoritarias o caudillistas pasa necesariamente por la creación de instituciones políticas fuertes, estables y sustentables. Como bien dice Joan Prats, “no hay reforma institucional verdadera sin líderes ni emprendedores. La teoría del cambio institucional indica que este se producirá cuando un número suficiente de actores perciban que una nueva institucionalidad puede sustituir a la precedente gozando de mayor apoyo y legitimidad”. Y agrega, “en lugar de buscar salvadores, deberíamos pedir un liderazgo que nos desafíe a enfrentar los problemas que no tienen soluciones simples e indoloras, los problemas que exigen que aprendamos nuevos métodos... Para enfrentar estos desafíos nos hace falta

una idea diferente de liderazgo y un nuevo contrato social que promueva nuestra capacidad de adaptación”

#### **2.4.6 Los límites del liderazgo en sociedades democráticas**

Como dice James Payme “siempre habrá políticos. Es cierto que recelamos de ellos, que examinamos con cuidado sus acciones y que las criticamos, pero estamos conscientes de que su existencia en la organización social es un hecho indiscutible”. En línea con esto hay que decir que siempre habrá líderes políticos, con capacidades personales y con referentes éticos distintos. Esta verdad viene acompañada de viejas y nuevas demandas de parte de los ciudadanos en relación con el comportamiento de los líderes. Así, desde la demanda de brindar ejemplo –Peter Drucker dice que la gente tiene la expectativa de que los líderes no deben comportarse como se comportan todos, sino que se espera que procedan como entienden que deberían proceder ellos mismos – se va hasta la creciente demanda de transparencia, *responsabilidad y rendición de cuentas*.

Esto no desconoce las múltiples razones y motivaciones que encauzan la voluntad de un ciudadano para aspirar a convertirse en líder político, sino que le plantean nuevos referentes de actuación. Durante muchos años, los líderes políticos recibían no un *mandato* sino que una delegación de *poder*, actuando con amplios niveles de autonomía. Hoy, la ciudadanía no desea líderes políticos autorreferenciales, sino activos representantes de sus intereses y necesidades.

En razón de ello, al ejercicio del *liderazgo político* se le imponen nuevos límites, básicamente asociados a la idea de que el mandato que reciben no les exime de rendir

cuentas a sus conciudadanos e, incluso, en caso de que esa rendición de cuentas no satisfaga a los mismos, ser removidos de sus cargos. Si bien esto en las democracias contemporáneas es todavía una idea joven y una práctica incipiente, no existe duda que las tendencias marcan la ruta hacia ese escenario, como condición que haga viable la existencia de esas democracias en el tiempo.

Así, los líderes políticos de las democracias del nuevo siglo estarán determinados por una doble condición: por un lado, los límites que la sociedad le imponga como resultado del desarrollo de sus instituciones y de las capacidades autónomas de los ciudadanos para controlar sus acciones; y, por el otro, los referentes éticos que –de manera inherente– desarrollen como resultado de su evolución personal en la práctica de vivir en *democracia*.

#### **2.4.7 Tendencias recurrentes en el ejercicio del liderazgo político**

A partir de toda esta visión del liderazgo, se puede realizar un rápido repaso de las modalidades de *liderazgo político* presentes en la historia latinoamericana. Entre las principales encontramos las siguientes:

#### **2.4.8 Tendencia al uso de la autoridad**

Parte de la visión de que las personas no saben lo que quieren y además que son naturalmente perezosas para luchar por la consecución de sus intereses u objetivos. Esta deficiencia natural sólo puede ser remediada por un gran líder, que asuma la tarea de proponerle a la gente una visión a la cual adherirse y de conducirlos hacia la meta marcándoles el paso de manera estricta y precisa. Dentro de esta visión se tipifican, por supuesto, los líderes de corte autoritario y paternalista, caracterizado por la idea de dar



órdenes para la consecución de los objetivos o de conducir o incluso sustituir a las demás personas en el cumplimiento de sus papeles grupales o sociales.

Este enfoque del liderazgo ha estado largamente presente en la política latinoamericana. Bajo la idea de que los pueblos no están en capacidad de resolver sus problemas surgieron tres variantes importantes de liderazgo social y político: los líderes autoritarios, los líderes caudillistas o carismáticos y los líderes paternalistas. Aunque cada uno de estos puede ser tipificado autónomamente, en la historia del subcontinente ha sido frecuente la combinación de rasgos de uno y otro.

Bajo la figura del liderazgo autoritario y sobre la base de que los pueblos requerían conducción fuerte y protección ante amenazas externas o internas, se configuraron múltiples regímenes militares o pseudo-militares, que restringieron los ámbitos personales y sociales de libertad y pretendieron rectorar la vida social desde su autoridad, dada esencialmente por las armas y asentada en el temor. Estos liderazgos sustituyeron o absorbieron las instituciones, induciendo un alto grado de arbitrariedad en la conducción política de los países y propiciando la exclusión de importantes sectores de población, con las nefastas consecuencias por todos conocidas sobre la configuración de los sistemas políticos.

En Guatemala es generacional el asunto de no creer en los políticos; porque dedicarse a tan sagrada profesión en nuestro país; es sinónimo de ladrón, mentiroso, charlatán, embustero, vividor, corrupto, —son muchísimos los títulos que sufren los políticos—. 2

---

2, Este escrito fue adaptado a la realidad de Guatemala tomado del libro "EL LABERINTO DE LOS LIDERES" escrito por Axel Pineda y publicado por RichBooks Publishing

Los políticos prometen construir mejores calles, construir escuelas, institutos, llevar salud, mejorar la calidad de vida de aquellos habitantes desfavorecidos; sin antes haber hecho un plan de trabajo fruto de un estudio. —Hace poco me decía un político: “La gente no entiende, y para que decir lo que no entienden—. Me causó tristeza pensar en los seguidores de ese pobre político.

Es triste el dilema de muchos políticos que solamente hablan porque aprendieron a hablar; —pero nadie les enseñó el arte de hacer secuencia con elocuencia a lo que dicen—. Lo que se escucha en muchos dedicados a la ciencia de la política dista de la realidad en lo que hacen.

En Guatemala el tema del liderazgo en el campo político ha sido ampliamente adulterado porque cada día se levantan nuevos “líderes” en el campo político que usan la profesión meramente como un trampolín para obtener lo que no tienen.

Para que logremos comprender el rol del liderazgo en la política definamos ¿Que es política? “La política es la ciencia que tiene como fin gobernar a los pueblos, diseñando las estructuras adecuadas para traer desarrollo integral a una nación, es decir; —proveer el clima adecuado para mantener niveles aceptables en los campos de educación, economía, salud, y seguridad; —esto es lo que podemos traducir como desarrollo integral—”.

En nuestro país es común ver hombres y mujeres dedicados a la política que no les interesa traer desarrollo integral al pueblo, porque solamente miran la política como el trampolín a mejorar sus propias vidas. Las características de un verdadero político con capacidad de liderazgo deberían ser: Influencia positiva, Voluntad, Capacidad para Comunicar, y sobre todo

capacidad de ayudar a definir y alcanzar objetivos, con esfuerzo para conquistar mayores niveles de libertad al pueblo.

No necesariamente un hombre o mujer con deseos de gobernar Guatemala corresponde obligatoriamente a que sea un líder calificado para dicha función; existen personas que forman parte del gobierno, y no son “líderes” en ninguna área de su vida.

Si asumimos que el liderazgo político es el medio donde descansa la oportunidad para determinar los cambios que den desarrollo a nuestra nación; definitivamente buscaremos estar frente a un verdadero líder político con mentalidad estadista y con principios y valores que permitan resaltar las cualidades y virtudes no solamente de los que le rodean sino también de los ciudadanos de la nación; pero si los guatemaltecos deseamos esta realidad, entonces; se convierte en una obligación de los ciudadanos descubrir aspectos lógicos del discurso de cada candidato sea para la presidencia, para el congreso, o para una alcaldía, y no dejarse llevar por simples discursos emotivos.

Los políticos que aprenden a jugar con las emociones de la gente “especialmente los más desfavorecidos no-letrados” dejan de ser políticos y pasan a ser politiqueros de bajo precio para los que de verdad desean una nación en prosperidad. Aquí yace la necesidad, la urgencia que las sociedades despierten de la conciencia dormida; y empiecen a darse cuenta que por permanecer en el pesado sueño, muchos auto nombrándose líderes han venido, y de todo lo que han hablado, solamente han cumplido con aquellos intereses que afectan directamente sus vidas y las de sus allegados.

“Siempre habrán políticos con buenas y malas intenciones” por ello es tiempo que la ciudadanía tome responsabilidad de sus propios cambios, y se enfrente a sus propios desafíos, involucrándose directamente en descubrir, analizar, y concientizar a los que le rodean de la clase de liderazgo político que se desea.

Es necesario que todos los ciudadanos guatemaltecos comprendamos que nuestra democracia es tan joven que tenemos la oportunidad de ser parte activa para el desarrollo y crecimiento sano de la misma; y dejemos en el pasado la inconsciencia y aprendamos y comprendamos que como ciudadanos somos los responsables a quien elegimos como autoridad política en todos los organismos que dirigen la nación.

Mientras no tomemos el rol activo de involucrarnos, muchos politiqueros vendrán con palabrería sin sentido ni elocuencia y seguiremos como pueblo siendo manipulados por mentes perversas, llenas de aberraciones que solamente destruyen a todos aquellos que desean hacer de la nación algo productivo.

Debemos de romper con los paradigmas generacionales del miedo y el desinterés; debemos dejar de creer que la política es solamente para los truaneros, mentirosos, corruptos, y como ciudadanos responsables, enamorados de nuestra patria debemos de tomar el estandarte y poner la política en manos de aquellos que abundan de valores y principios para favorecernos unos a otros; y hacer de nuestra Guatemala un país desarrollado —ejemplo para muchas naciones—.

El fin del análisis es este: “Guatemala no solamente necesita políticos con liderazgo; sino también ciudadanos líderes para elegir buenos políticos”.

El estilo de liderazgo que presentaremos a continuación es el favorito para muchos, sin lugar a dudas es el estilo de liderazgo que está de moda en muchas partes del mundo como en nuestro país.

El líder Democrático es aquel que prioriza la participación de la comunidad, permite que el grupo decida por la política a seguir y tomar las diferentes decisiones a partir de lo que el grupo opine. Tiene el deber de potenciar la discusión del grupo y agradecer las distintas opiniones que se vayan generando, cuando se está en la necesidad de resolver un problema, el líder ofrece diversas soluciones, entre las cuales la comunidad debe resolver cuál tiene que ser la solución más apropiada. Por ejemplo, "En un colegio el director del establecimiento se ve enfrentado a diversos problemas en las cuales necesita tomar decisiones para ver la posibilidad de que este colegio siga funcionando de la manera más adecuada posible, ante esta complejidad cita a todos los profesores e inspectores a una reunión de manera urgente y pide que lo ayuden a proponer ideas para así poder tomar la mejor solución posible para resolver el problema que los afecta.

Otro tipo de líder, que al contrario del anterior es criticado por muchos es el Líder Liberal. Este tipo de Liderazgo es conocido también como "Rienda Suelta", aquí el líder delega las funciones a la comunidad y espera que ellos asuman la responsabilidad, motivación y control de las diferentes situaciones a las cuales se estén enfrentando. Un ejemplo se representa cuando en una oficina se necesita entregar urgente un informe, el jefe les solicita a sus empleados que tienen que realizar este trabajo y para eso tienen 2 días de plazo, no le interesa como lo hagan la idea es que lo hagan bien y lo terminen a tiempo.



## CAPÍTULO III

### 3. La autonomía municipal

#### 3.1 Definición de autonomía.

El término autonomía se utiliza de forma recurrente como sinónimo de auto-organización.

Usada en este sentido, la misma se refiere a, aquel proceso en el cual la organización interna de un sistema, aumenta de complejidad sin la necesidad de ser guiado por ningún agente externo. Mayormente este tipo de sistemas auto organizados presentan propiedades emergentes.

También se designa con el término de autonomía a aquella potestad que ostentan ciertos entes territoriales (entidades), para regirse con normas propias, en el marco de un Estado Mayor. Se dice que una jurisdicción goza de autonomía cuando se rige a sí misma y en la cual ningún poder externo tiene poder sobre ella. La autonomía en este sentido constituye una forma de la soberanía.

Por otra parte, en el contexto del derecho la palabra autonomía goza de una especial participación, se la designa como “La capacidad del individuo de dictarse sus propias normas morales y constituye un principio básico en el derecho privado, porque parte de la necesidad que el ordenamiento jurídico capacite a los individuos para establecer normas jurídicas acordes a su libre voluntad”.

jurídico, político, económico, social y cultural con la existencia y reconocimiento de la Autoridades Propias en coordinación con las autoridades centrales; y por supuesto, contando siempre con la colaboración y apoyo de todos los sectores de la población

### 3.2 Municipio.

De acuerdo a su naturaleza, según lo preceptuado en el Código Municipal de Guatemala (Título I Generalidades. Arto. 2), “el municipio es la unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos. Se caracteriza primordialmente por sus relaciones permanentes de vecindad, multiétnicidad, pluriculturalidad y multilingüismo, organizado para realizar el bien común de todos los habitantes de su territorio”

Otra definición establece que municipio “Es una entidad territorial fundamental de la división político administrativo de un Estado, que goza de autonomía política, fiscal y administrativa dentro de los límites preestablecidos y cuya finalidad es el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en su respectivo territorio; de acuerdo con lo determinado por la Ley en la Constitución Política de cada nación. De forma general esta división política administrativa, se rige por el ayuntamiento o municipalidad

La definición etimológica de municipio "proviene del latín *municipium*," que es el conjunto de obligados a pagar el tributo. El municipio entonces, posee personería jurídica, en virtud de que tiene un patrimonio propio, posee autonomía para gobernarse y administrarse, se integra por una población que habita en un territorio determinado, es la célula básica que conforma el tejido político, administrativo y territorial de las entidades gubernamentales, en el cual, la sociedad es un elemento sustancial del mismo, ya que es la parte dinámica y vital del municipio; y es a través de un nexo causal entre gobierno-sociedad que se construye el

consenso, dando paso a mejores tomas de decisiones de los gobiernos municipales, por sus autoridades, entre ellos el alcalde, sus concejales y síndicos.

### **3.3 Definición de autonomía municipal.**

Es un principio de estado y condición del municipio, que goza de entera independencia política. Es decir, la capacidad con la que cuenta la municipalidad para auto regularse, auto dirigirse y planificar los recursos con los que cuenta según los intereses del Estado.

El municipio autónomo tiene la posibilidad de gestionar y resolver los asuntos de carácter local que le competen; para lo cual cuenta con la potestad de elegir sus autoridades democráticamente. Por lo tanto se determina como la base para la organización del municipio y como un principio preponderante para el desarrollo local.

En relación a ello, la Unión Internacional de Autoridades Locales en el XXXI Congreso Mundial efectuado en Toronto en 1993; establece que: La autonomía de los gobiernos expresa la atribución de los derechos y deberes de los gobiernos para regular y manejar los asuntos públicos bajo su responsabilidad y en función del interés local.

Lo anterior es fundamental para comprender que la autonomía municipal conlleva una carga política y una idea de gobierno definida desde los marcos normativos de cada país. El municipio tiene potestad de regir sus intereses peculiares mediante órganos y normas de su propio gobierno. Siendo esta condición mediatizada por otras instituciones del Estado.

Al respecto de autonomía municipal, el Código Municipal de Guatemala, establece en su Título I Generalidades (Arto. 3. Autonomía), lo siguiente: “En ejercicio de la autonomía que la Constitución Política de la República garantiza al municipio, éste elige a sus autoridades y ejerce por medio de ellas, el gobierno y la administración de sus intereses, obtiene y dispone de sus recursos patrimoniales, atiende los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción, su fortalecimiento económico y la emisión de sus ordenanzas y reglamentos. Para el cumplimiento de los fines que le son inherentes, coordinará sus políticas con las políticas generales del Estado y en su caso, con la política especial del ramo al que le corresponda. Ninguna ley o disposición podrá contrariar, disminuir o tergiversar la autonomía municipal establecida en la Constitución Política de la República

### **3.3.1 Competencias y tareas del gobierno municipal.**

**(Los artículos transcritos se refieren al Código Municipal y sus reformas)**

Artículo 254. \* Gobierno municipal. El gobierno municipal será ejercido por un concejo el cual se integra con el alcalde, los síndicos y concejales, electos directamente por sufragio universal y secreto para un período de cuatro años, pudiendo ser reelectos.

\* Texto Original \* Reformado por el Artículo Número 35 del Acuerdo Legislativo 18-93.

Artículo 255. Recursos económicos del municipio. Las corporaciones municipales deberán procurar el fortalecimiento económico de sus respectivos municipios, a efecto de poder realizar las obras y prestar los servicios que les sean necesarios. La captación de recursos deberá ajustarse al principio establecido en el Artículo 239 de la Constitución, a la ley y a las necesidades de los municipios.

Artículo 257. \* Asignación para las Municipalidades. El Organismo Ejecutivo incluirá anualmente en el Presupuesto General de Ingresos ordinarios del Estado, un diez por ciento del mismo para las municipalidades del país. Este porcentaje deberá ser distribuido en la forma en que la ley determine y destinado por lo menos en un noventa por ciento para programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos que mejoren la calidad de vida de los habitantes. El diez por ciento restantes podrá utilizarse para financiar gastos de funcionamiento.

Queda prohibida toda asignación adicional dentro del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para las municipalidades, que no provenga de la distribución de los porcentajes que por ley les corresponda sobre impuestos específicos.

\* Texto Original

\* Reformado por el Artículo Número 37 del Acuerdo Legislativo Número 18-93

Artículo 258. Derecho de antejuicio de los alcaldes. Los alcaldes no podrán ser detenidos ni enjuiciados, sin que preceda declaración de autoridad judicial competente de que ha lugar a formación de causa, salvo el caso de flagrante delito.

Corresponde al gobierno municipal, velar por la integridad de su patrimonio, garantizar sus intereses con base en los valores, cultura y necesidades planteadas por los vecinos, conforme a la disponibilidad de recursos. Las competencias propias deberán cumplirse por el municipio, bajo convenios o por mancomunidad entre los municipios y entre ellas se cuentan las siguientes (Código Municipal. Título III. Cap. I Artos. 33,34 y 35. Título V. Cap. I Artos. 67, 68):

**3.3.1.1 Competencias Propias:** De acuerdo con los Artículos 33 en concordancia con el Artículo 35 del Código Municipal, y más enfáticamente el artículo 68 de dicho código, puede destacarse que las competencias propias, Son las tareas o servicios que corresponden en forma exclusiva al municipio. En otras palabras, son el campo de acción natural del gobierno municipal.

Entre las más importantes se pueden citar:

- Abastecimiento de agua potable
- Alcantarillado
- Alumbrado público
- Recolección, tratamiento y disposición final de desechos sólidos
- Mercados
- Caminos rurales y vías públicas urbanas
- Transporte de pasajeros y carga y sus terminales
- Licencias de construcción de obras públicas o privadas
- Parques, jardines y lugares de recreación

**3.3.1.2 Competencias delegadas:**

Son las tareas que el gobierno central traslada al municipio para que se haga cargo de su prestación o regulación. El gobierno municipal debe expresar su aceptación y el traslado debe ir acompañado, obligadamente, de los recursos necesarios para cumplir con la actividad encomendada, esta delegación de funciones o atribuciones, tienen su base legal en el Artículo 70 del Código Municipal.

En el marco del proceso de descentralización (traslado de competencias a las municipalidades o a las comunidades, con participación de las municipalidades), el gobierno municipal se puede hacer cargo de competencias como la educación primaria, servicios de salud, extensión agrícola, control del tránsito, etc. (Artículo 68, 69 y 70 del Código Municipal).

### **3.3.2 La prestación de los servicios municipales:**

Las municipalidades deben aprobar las normas reglamentarias que permitan regular los servicios públicos y atender o prestar esos servicios a la población, cobrando tasas o contribuciones equitativas y justas.

### **3.3.3 Formas para prestar los servicios públicos:**

En forma directa por la municipalidad, por medio de sus propias oficinas o por empresas municipales

Por una mancomunidad de municipios. En los estatutos se establecen las responsabilidades de cada municipalidad y las normas para la prestación del servicio por una concesión otorgada a personas o empresas privadas, con excepción de los mercados o centros de acopio (Artículo 73 del Código Municipal)

### **3.4 Proceso para otorgar una concesión:**

La concesión (permiso para operar un servicio) se otorga a quien resulte ganador en un concurso o licitación pública y debe formalizarse mediante contrato de derecho público, con un plazo no mayor de 25 años. El concesionario debe comprometerse a cumplir con el reglamento municipal sobre el servicio que se otorga (Artículo 74 del Código Municipal).

Si el servicio es prestado en forma deficiente o se deja de prestar sin autorización de la municipalidad, ésta puede intervenir en forma temporal, hasta que se superen los problemas que motivan la intervención. Si el servicio no mejora, la municipalidad puede revocar o cancelar la concesión (Artículo 76 del Código Municipal).

### **3.5 Los Arbitrios municipales**

#### **3.5.1 Disposiciones generales**

Concepto: Los Arbitrios son tasas que se pagan por la prestación o mantenimiento de un servicio público. La tasa constituye un tipo de tributo conforme a la clasificación del Código Tributario.

Clasificación de Tributos: •Impuesto •Contribución •Tasa Arbitrios Derechos Licencias

Concepto: L.T.M. Es una tasa que se paga por la prestación o mantenimiento de un servicio público individualizado en el contribuyente.

Servicios públicos que se prestan por Arbitrios Municipales: limpieza pública, parques y jardines.

Limpieza pública: Comprende recolección, transporte, descarga y disposición final de los residuos provenientes de los predios de la jurisdicción respectiva. Barrido y lavado de calles y locales públicos.

Parques y jardines: Comprende servicios de implementación, mantenimiento y mejoras de parques y jardines de uso público.



### **3.5.2 Creación de tributos**

Potestad tributaria: Las Municipalidades pueden crear tributos conforme a los artículos 74, 253 de la Constitución Política de la República, el artículo 9 de la Ley Orgánica de Municipalidades, 35, literales n) y o) del Código Municipal y norma IV del Código Tributario

Dispositivo legal idóneo: Los Arbitrios se crean mediante Ordenanzas Municipales, las mismas que tienen rango de Ley.

### **3.6. Servicios públicos básicos**

En cuanto a servicios básicos se hace referencia al abastecimiento domiciliario de agua potable clorada, alcantarillado; alumbrado público, mercados, rastros, administración de cementerios, así como autorización y control de los cementerios privados, tratamiento y disposición de desechos sólidos, limpieza y ornato.

#### **3.6.1 Servicios sociales**

En relación con estos servicios, se hace referencia a la construcción y mantenimiento de caminos de acceso a las circunscripciones territoriales inferiores al municipio; pavimentación de las vías públicas y urbanas y mantenimiento de las mismas. Regulación del transporte de pasajeros y carga y sus terminales locales; autorización de licencias de construcción de obras públicas o privadas en la circunscripción del municipio.

Velar por el cumplimiento y observancia de las normas de control sanitario de la producción, comercialización y consumo de alimentos y bebidas, para garantizar la salud de los habitantes. La gestión de la educación pre-primaria y primaria, alfabetización y educación bilingüe. Y la administración de la biblioteca pública del municipio. Promoción y gestión de

parques y lugares de recreación. Gestión y administración de farmacias municipales populares. Administración del registro civil y cualquier otro registro municipal o público que corresponda de conformidad con la Ley. Prestación de servicios de policía municipal y designación de mandatarios judiciales y extra judiciales.

### **3.6.2 Promoción del desarrollo**

En cuanto a estos servicios, se cuenta la modernización tecnológica de la municipalidad y de los servicios públicos municipales o comunitarios. Promoción y gestión ambiental de los recursos naturales del municipio.

Coordinación con los planes programas y proyectos de desarrollo municipal. Creación, supresión o modificación de dependencias, empresas y unidades de servicios administrativos. Aprobación de acuerdos o convenios de asociación o cooperación con otras corporaciones municipales, entidades u organismos públicos y privados, nacionales e internacionales que propicien el fortalecimiento de la gestión y desarrollo municipal. Adjudicar contratación de obras, bienes y servicios. Promoción y mantenimiento de relaciones con instituciones públicas, nacionales, regionales, departamentales y municipales, entre otros.

Así también son atributos de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural la organización y coordinación de la administración pública en el marco de la cooperación y participación en la toma de decisiones, que se organicen en estructuras flexibles y adaptables a la personalidad pluricultural de la nación, a fin de compartir propuestas, recursos, metas y valores.<sup>(3)</sup>

---

<sup>(3)</sup>Torres P. (2005). La autonomía municipal y su garantía constitucional directa de protección.



## CAPÍTULO IV

### 4. La gestión municipal

#### 4.1 Definición de gestión municipal

Cuando se habla de gestión municipal, se hace referencia a la capacidad de llevar a cabo lo propuesto, por eso por gestión pública se entiende la capacidad de los actores gubernamentales para ejecutar los lineamientos programáticos de su agenda. Esta capacidad debe ser ejercida, tomando en cuenta dos elementos fundamentales: racionalidad y consenso. Son estos dos elementos los pilares fundamentales del enfoque de las políticas públicas, cuyo principal objetivo es que las prácticas gubernamentales sean ejercidas con legitimidad y eficacia.

La gestión es una actividad de la administración, que se refiere a la ejecución de las decisiones adoptadas en los diferentes niveles de la organización, tendientes al logro de los objetivos propuestos en el proceso de planeación.

Los gobiernos locales (municipalidades), constituyen la base fundamental de la democracia en un país, están ligados a los intereses de una comunidad que demanda atención a las necesidades de la población. Por lo tanto, la gestión municipal, se refiere a la prestación de los servicios dirigidos a la comunidad, optimizando la calidad de dichos servicios, haciendo más ágil el trabajo, con visión gerencial, promoviendo la generación de empleo en el ámbito de su jurisdicción.

Asimismo, en el Código Municipal, se establece en el título V. Administración Municipal. Cap.

I. Competencias Municipales (Arto. 67.) “El municipio para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias puede promover toda clase de actividades económicas, sociales, culturales, ambientales, y prestar cuantos servicios contribuyan a mejorar la calidad de vida, a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la población del municipio

## **4.2. Tipos de Gestión Municipal**

### **4.2.1 Gestión de personal**

En referencia a la gestión municipal, es importante exponer en relación con la administración pública que dado que son los trabajadores quienes se encargan de poner en movimiento a la organización y/o institución, es indispensable que reflexionen permanentemente en mejorar la calidad de su trabajo. Sin embargo, para tal propósito se hace necesaria la satisfacción laboral. En consecuencia, los responsables de la Gestión de Personal deben diseñar e implementar los procesos técnicos que favorezcan el desarrollo y la satisfacción del trabajador; lo que redundará en la satisfacción del cliente.

Por esta razón, la Gestión de Personal debe significar el diseño de estrategias encaminadas a desarrollar y aprovechar el potencial de los trabajadores. En estos reside el conocimiento, la experiencia y el don de hacer que las cosas cambien positivamente; pero, siempre que se alcancen altos niveles de satisfacción laboral. De otra manera, el trabajador dedica, gran parte de su tiempo, a criticar destructivamente a la organización y a buscar mejores horizontes. Las empresas -inmersas en un mercado competitivo- donde esto ocurra estarán destinadas al fracaso y extinción.

Por ello, es importante tomar en cuenta que el personal de toda organización debe de estar motivado, ya que la razón principal por la cual los trabajadores tratan de mejorar permanentemente su rendimiento es porque perciben un buen trato o alguna mejora que, de alguna u otra manera, los va a beneficiar.

Por lo tanto, la gestión de personal conlleva el convencimiento o persuasión y exige -entre otras cosas- que los responsables de tal gestión, tengan la capacidad de comunicarse, de establecer lazos de confianza y cordialidad con los trabajadores, que se interese por conocer sus inquietudes y necesidades. En general, todos los que fungen de supervisores, tienen el deber de identificar al trabajador que evidencia niveles de insatisfacción y proponer soluciones. El área de personal es la encargada de hacer el trabajo sistemático, de estudiarlo y recepcionar todos los aportes.

#### **4.2.2. Gestión de los servicios**

En relación a este aspecto, la gestión de servicios, es aquella que administra, maneja, y gestiona la prestación de actividades o beneficios en el caso de una municipalidad la asistencia a los usuarios de los distintos servicios que presta esta institución en sus distintos departamentos o secciones.

Al trabajar con servicios se contemplan características como: Intangibilidad del servicio, Inseparabilidad, Variabilidad, Calidad del servicio y Heterogeneidad (Existencia de diversidad) entre otros.

Por lo tanto, es necesario enfatizar que la calidad en el servicio, proporciona satisfacción de necesidades. Por ello, en la actualidad la prestación y gestión de servicios y de manera especial en la administración pública, debe ser el reflejo de instituciones competitivas y preocupadas por brindar una excelente atención a los usuarios o clientes, ya que a través de ellos las organizaciones o instituciones en relación con el usuario del servicio, pueden medir la calidad, eficiencia y efectividad de la misma.

#### **4.2.3 Gestión financiera**

La gestión financiera tiene una relación directa con el proceso presupuestario de las instituciones públicas y con el transcurrir de los años ha presentado modificaciones, introduciendo innovadores instrumentos y vinculando otras dimensiones de la gestión pública, tales como la planificación estratégica, la gestión de recursos humanos y los procesos logísticos.

En este contexto, la gestión de los recursos financieros es un ámbito fundamental de las instituciones públicas; pues aborda las características básicas del proceso presupuestario en el Sector Público, específicamente en el proceso de elaboración, presentación y aprobación del presupuesto, así como su posterior ejecución.

La gestión financiera es un proceso de suma importancia dentro de las instituciones públicas, como es el caso de las municipalidades, y dentro de sus áreas de ejecución, incluye las de planificación estratégica, presupuesto, tesorería y contabilidad gubernamental.

Asimismo, este tipo de gestión, comprende los conceptos básicos, los procesos y aplica los principales instrumentos asociados al proceso presupuestario en las organizaciones públicas. Y respecto de la integración del área de gestión financiera, esta gestión es parte integral de las actividades de dirección y planificación estratégica de las instituciones de orden público como la municipalidad.

#### **4.2.4 Gestión democrática**

Cuando se habla de gestión democrática, se hace referencia a la forma de trabajo de las instituciones públicas, en este caso de la municipalidad; institución que para representar verdaderamente una gestión democrática, debe asumir retos para lograr el bienestar social y desarrollo económico de la población bajo su jurisdicción; solucionando de manera concertada los problemas que se presenten, planteando soluciones viables en coordinación con las instituciones públicas y privadas de los diferentes sectores.

Así también en una gestión democrática, la institución debe buscar la participación ciudadana a través de sus organizaciones gremiales para contribuir con el desarrollo de la comunidad.; lo cual se hace fomentando los valores de libertad, autonomía, responsabilidad y solidaridad y respeto mutuo. Demostrando solidaridad en el trabajo para mejorar la calidad de vida de los pobladores, preferentemente de los más necesitados y la niñez. Contribuyendo con las instituciones educativas para mejorar su infraestructura y mobiliarios, a fin de brindar educación de calidad, para reducir el analfabetismo, y fomentar el cuidado de la salud de las personas, especialmente de los niños y ancianos.

Otros aspectos que se incluyen dentro de la gestión democrática son el hecho de mejorar las condiciones de vida de la población, colaborando con los programas que facilitan el acceso a una vivienda adecuada y a los servicios básicos, propiciando el ordenamiento, crecimiento, conservación, mantenimiento y protección de los centros de población y sus áreas de influencia, fomentando la participación de las organizaciones de la sociedad civil y de la iniciativa e inversión privadas.

Asimismo, la gestión democrática, incluye dentro de la misma el desarrollo social, político y económico de las distintas comunidades, con la participación ciudadana; vigilando que se cumplan las normas municipales, con solidaridad, colaboración, respeto, apoyo y ayuda mutua.(4)

Esta gestión, vela por mantener la integración ciudadana del municipio y realizar una gestión municipal democrática y transparente al servicio de los ciudadanos con la participación activa de Instituciones y Organizaciones sociales organizadas dentro del territorio, con el único fin de perseguir y lograr el bien común, como la institución de servicio que representa.

### **4.3 Organización comunitaria**

#### **4.3.1 Consejos Municipales de Desarrollo (COMUDES)**

Los Consejos Municipales de Desarrollo (COMUDES) se encuentran integrados por el Alcalde Municipal quien es la persona encargada de la coordinación, los Síndicos y Concejales que la corporación municipal determine, los representantes de los Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODES) el cual puede ser un número de hasta veinte, los

---

(4) [http:// www.inafed.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC](http://www.inafed.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC) el control de gestión municipal.

representantes de las entidades públicas que tengan presencia en la localidad y los representantes de las entidades civiles locales que hayan sido convocados

Las características, contenido, composición, atribuciones y demás actuaciones de los COMUDES, se regulan en la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, así como en el Código Municipal

#### **4.3.2 Integración de los Consejos Municipales de Desarrollo.**

- a) El Alcalde municipal quien lo preside,
- b) Los síndicos y concejales que la corporación municipal designe
- c) Los representantes de los Consejos Comunitarios de Desarrollo, hasta un número de veinte (20), designados por los coordinadores de los Consejos Comunitarios de Desarrollo;
- d) Los representantes de entidades civiles locales que sean convocados.

#### **4.3.3 Funciones de los Consejos Municipales de Desarrollo.**

- a) Promover y facilitar la organización y participación efectiva de las comunidades y sus organizaciones, en la priorización de necesidades, problemas y sus soluciones, para el desarrollo integral del municipio.

b) Promover sistemática mente tanto la descentralización de la administración pública como la coordinación interinstitucional en el municipio, para coadyuvar al fortalecimiento de la autonomía municipal; para ese efecto, apoyará a la Corporación Municipal en la coordinación de las acciones de las instituciones públicas, privadas y promotoras de desarrollo que funcionen en el municipio,

c) Promover políticas, programas y proyectos de protección y promoción integral para la niñez, la adolescencia, la juventud y la mujer.

d) Garantizar que las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio sean formulados con base en las necesidades, problemas y soluciones priorizadas por los Consejos Comunitarios de Desarrollo, y enviarlos a la Corporación Municipal para su incorporación en las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del departamento.

e) Proponer a la Corporación Municipal la asignación de recursos de pre inversión y de inversión pública, con base en las disponibilidades financieras y las necesidades, problemas y soluciones priorizados en los Consejos Comunitarios de Desarrollo del municipio.

f) Conocer e informar a los Consejos Comunitarios de Desarrollo sobre la ejecución presupuestaria de pre inversión e inversión pública del año fiscal anterior, financiada con fondos provenientes del presupuesto general del Estado.

g) Velar por el cumplimiento fiel de la naturaleza, principios, objetivos y funciones del Sistema de Consejos de Desarrollo.

#### **4.4 Funciones de la Asamblea Comunitaria de los Consejos Comunitarios de Desarrollo.**

La Asamblea Comunitaria es el órgano de mayor jerarquía de los Consejos Comunitarios de Desarrollo y sus funciones son:

- a) Elegir a los integrantes del Órgano de Coordinación y fijar el período de duración de sus cargos con base a sus propios principios, valores, normas y procedimientos de la comunidad o, en forma supletoria, según el reglamento de esta ley.
- b) Promover, facilitar y apoyar la organización y participación efectiva de la comunidad y sus organizaciones, en la priorización de necesidades, problemas y sus soluciones, para el desarrollo integral de la comunidad.
- c) Promover y velar por la coordinación tanto entre las autoridades comunitarias, las organizaciones y los miembros de la comunidad como entre las instituciones públicas y privadas.
- d) Promover políticas, programas y proyectos de protección y promoción integral para la niñez, la adolescencia, la juventud y la mujer.
- e) Formular las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la comunidad, con base en la priorización de sus necesidades, problemas y soluciones, y proponerlos al Consejo Municipal de Desarrollo para su incorporación en las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio.

f) Dar seguimiento a la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo comunitarios priorizados por la comunidad, verificar su cumplimiento y, cuando sea oportuno, proponer medidas correctivas al Consejo Municipal de Desarrollo o a las entidades correspondientes y exigir su cumplimiento, a menos que se demuestre que las medidas correctivas propuestas no son técnicamente viables.

g) Evaluar la ejecución, eficacia e impacto de los programas y proyectos comunitarios de desarrollo y, cuando sea oportuno, proponer al Consejo Municipal de Desarrollo las medidas correctivas para el logro de los objetivos y metas previstos en los mismos.

h) Solicitar al Consejo Municipal de Desarrollo la gestión de recursos, con base en la priorización comunitaria de las necesidades, problemas y soluciones.

i) Velar por el buen uso de los recursos técnicos, financieros y de otra índole, que obtenga por cuenta propia o que le asigne la Corporación Municipal, por recomendación del Consejo Municipal de Desarrollo, para la ejecución de los programas y proyectos de desarrollo de la comunidad.

j) Informar a la comunidad sobre la ejecución de los recursos asignados a los programas y proyectos de desarrollo comunitario.

k) Promover la obtención de financiamiento para la ejecución de los programas y proyectos de desarrollo de la comunidad.

l) Contribuir a la definición y seguimiento de la política fiscal, en el marco de su mandato de formulación de las políticas de desarrollo.

m) Reportar a las autoridades municipales o departamentales que corresponda, el desempeño de los funcionarios públicos con responsabilidad sectorial en la comunidad.

n) Velar por el fiel cumplimiento de la naturaleza, principios, objetivos y funciones del Sistema de Consejos de Desarrollo.

**4.4.1 Integración del Órgano de Coordinación de los Consejos Comunitarios de Desarrollo.** El órgano de Coordinación de los Consejos Comunitarios de Desarrollo constituidos en el municipio, se integran de la siguiente forma:

a) El Alcalde Comunitario, quien lo preside;

b) Hasta un máximo de doce representantes electos por la Asamblea General.

El Órgano de Coordinación tiene bajo su responsabilidad la coordinación, ejecución y auditoria social sobre proyectos u obras que se prioricen y que seleccionen los Organismos del Estado y entidades descentralizadas y autónomas para realizar en la Comunidad.

**4.4.1.1 Funciones del Órgano de Coordinación.** Las funciones del Órgano de Coordinación del Consejo Comunitario de Desarrollo son:

a) Ejecutar las acciones que resuelva la Asamblea Comunitaria e informarle sobre

Los resultados obtenidos.

b) Administrar y velar por el buen uso de los recursos técnicos, financieros y de otra índole que obtenga el Consejo Comunitario de Desarrollo, por cuenta propia o asignación de la Corporación Municipal, para la ejecución de programas y proyectos de desarrollo de la comunidad; e informar a la Asamblea Comunitaria sobre dicha administración.

c) Convocar a las asambleas ordinarias y extraordinarias del Consejo Comunitario de Desarrollo.

**Actuación ad honorem.** Todos los miembros de los Consejos de Desarrollo participan en las sesiones en forma ad honorem.

**Artículo 30. Cooperación obligada.** Todas las entidades públicas están obligadas a cooperar con el Sistema de Consejos de Desarrollo para el cumplimiento de sus cometidos.

**4.5 Consejos Comunitarios de Desarrollo de Segundo Nivel.** En los municipios donde se establezcan más de veinte (20) Consejos Comunitarios de Desarrollo, el Consejo Municipal de Desarrollo podrá establecer Consejos Comunitarios de Desarrollo de Segundo Nivel, cuya Asamblea estará integrada por los miembros de los órganos de coordinación de los Consejos Comunitarios de Desarrollo del municipio, y su órgano de coordinación se establecerá de acuerdo a sus propios principios, valores, normas y procedimientos o sus normas estatutarias para ejecutar las acciones que resuelva la asamblea comunitaria, en forma supletoria, de acuerdo al reglamento de esta ley. En este caso:

a) Las representaciones de los Consejos Comunitarios de Desarrollo en el Consejo Municipal de Desarrollo se designarán de entre los coordinadores de los Consejos Comunitarios de Desarrollo,

- b) La designación se hará en el seno de la Asamblea del Consejo Comunitario de Desarrollo de Segundo Nivel,
- c) Las funciones de la Asamblea del Consejo Comunitario de Desarrollo de Segundo Nivel serán iguales a las de los Consejos Comunitarios de Desarrollo,
- d) Las funciones del Órgano de Coordinación del Consejo Comunitario de Desarrollo de Segundo Nivel serán iguales a las de los órganos de coordinación de los Consejos Comunitarios de Desarrollo,

#### 4.6 Información y participación ciudadana

Facilitación de información y participación ciudadana. Los Concejos Municipales facilitarán la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local.

Facultades de decisión. Las formas, medios y procedimientos de participación ciudadana que los concejos municipales de desarrollo establezcan en ejercicio de su potestad para auto-organizarse no podrán en ningún caso menoscabar las facultades de decisión que corresponden al Concejo Municipal, el alcalde y los demás órganos representativos regulados por la ley.

Derecho a ser informado. Todos los vecinos tienen derecho a obtener copias y certificaciones que acrediten los acuerdos de los concejos municipales, sus antecedentes, así como consultar los archivos y registros financieros y contables, en los términos del artículo 30 de la Constitución Política de la República.

Consulta a los vecinos. Cuando la trascendencia de un asunto aconseje la conveniencia de consultar la opinión de los vecinos, el Concejo Municipal, con el voto de las dos terceras (2/3) partes del total de sus integrantes, podrá acordar que tal consulta se celebre tomando en cuenta las modalidades indicadas en los artículos siguientes.

Consulta a solicitud de los vecinos. Los vecinos tienen el derecho de solicitar al Concejo Municipal la celebración de consultas cuando se refiera a asuntos de carácter general que afectan a todos los vecinos del municipio. La solicitud deberá contar con la firma de por lo menos el diez por ciento (10%) de los vecinos empadronados en el municipio. Los resultados serán vinculantes si participa en la consulta al menos el veinte por ciento (20%) de los vecinos empadronados y la mayoría vota favorablemente el asunto consultado.

Consultas a las comunidades o autoridades indígenas del municipio. Cuando la naturaleza de un asunto afecte en particular los derechos y los intereses de las comunidades indígenas del municipio o de sus autoridades propias, el Concejo Municipal realizará consultas a solicitud de las comunidades o autoridades indígenas, inclusive aplicando criterios propios de las costumbres y tradiciones de las comunidades indígenas.

Modalidades de esas consultas. Las modalidades de las consultas a que se refieren los artículos 64 y 65 de este Código, entre otras, podrán realizarse de la manera siguiente:

1. Consulta en boleta diseñada técnica y específicamente para el caso, fijando en la convocatoria el asunto a tratar, la fecha y los lugares donde se llevará a cabo la consulta.
2. Aplicación de criterios del sistema jurídico propio de las comunidades del caso.

Los resultados serán vinculantes si participa en la consulta al menos el cincuenta (50) por ciento de los vecinos empadronados y la mayoría vota favorablemente el asunto consultado.

Participación de las organizaciones comunitarias en la formulación del presupuesto municipal. El alcalde en la formulación del presupuesto podrá integrar los compromisos acordados en el seno de su respectivo Consejo Municipal de desarrollo, siempre que hayan sido aprobados esos proyectos en las otras instancias de gestión de la inversión pública; asimismo, incorporar las recomendaciones de su oficina municipal de planificación.

El Concejo Municipal establecerá los mecanismos que aseguren a las organizaciones comunitarias la oportunidad de comunicar y discutir con los órganos municipales, los proyectos que desean incluir en el presupuesto de inversión así como los gastos de funcionamiento.

El Concejo Municipal informará a las organizaciones comunitarias los criterios y limitaciones técnicas, financieras y políticas que incidieron en la inclusión o exclusión de los proyectos en el presupuesto municipal, y en su caso, la programación diferida de los mismos.

Información sobre la ejecución del presupuesto. El alcalde deberá informar trimestralmente al Concejo Municipal sobre la ejecución del presupuesto, enviando copia de tales informes a la Contraloría General de Cuentas de la Nación, para su control, fiscalización, registro y asesoría.

Con base en tales informes, el Concejo Municipal decidirá los cambios y ajustes que sean pertinentes a fin de alcanzar los objetivos y metas propuestas en sus planes de trabajo.

Igualmente, con fines de consolidación presupuestaria del sector público, a la finalización del ejercicio fiscal, la municipalidad presentará a la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República y al Ministerio de Finanzas Públicas, un informe de los resultados físicos y financieros de la ejecución de su presupuesto.

Para satisfacer el principio de unidad en la fiscalización de los ingresos y egresos del Estado, la municipalidad presentará al Congreso de la República la liquidación de su presupuesto, para lo cual deberá observarse lo preceptuado en el artículo 241 de la Constitución Política de la República.

Para hacer posible la auditoria social, el Concejo Municipal compartirá cada tres meses con el Consejo Municipal de desarrollo, la información sobre el estado de ingresos y egresos del presupuesto municipal. La misma información deberá estar a disposición de las comunidades a través de los alcaldes comunitarios o alcaldes auxiliares y a la población en general, utilizando los medios a su alcance.

Exenciones y privilegios. El alcalde, síndicos y concejales, los alcaldes comunitarios o auxiliares y los alguaciles cumplen al servir los cargos municipales con el deber establecido en la literal g) del Artículo 135 de la Constitución Política de la República.

Credenciales. En las credenciales que extienda el alcalde municipal a alcaldes comunitarios o auxiliares y alguaciles, cuando desempeñen gratuitamente el cargo, se hará constar esa circunstancia para los efectos del artículo anterior.

Asociaciones civiles y comités. Las asociaciones civiles y comités, a que se refieren los Artículos 18 y 19 del Código Municipal, autorizados por las gobernaciones departamentales y



otras autoridades, quedarán, a partir de la vigencia de este Código, bajo la competencia técnica y legal del alcalde municipal de su circunscripción territorial.

De conformidad con la ley respectiva las asociaciones civiles y comités quedan exentos del pago del impuesto de timbres fiscales.

Género. En las normas de este Código se asume el concepto de equidad de género, entendido como la no-discriminación entre ambos sexos de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 4 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

#### **4.7 Base jurídica de la municipalización en Guatemala**

La Municipalización en Guatemala, se norma y rige por distintas normas, leyes y códigos que constituyen la base y fundamento jurídico de la misma, dentro de las y los cuales, es muy importante hacer referencia a:

##### **4.7.1 Constitución Política de la República de Guatemala**

Hace referencia al Régimen administrativo, en donde establece lo siguiente: Capítulo. II Régimen Administrativo Artículo. 224 División administrativa “El territorio de la República, se divide para su administración en departamentos y éstos en municipios.

La administración será descentralizada y se establecerán regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales que podrán estar constituidos por uno o más departamentos para dar un impulso racionalizado al desarrollo integral del país.

Sin embargo, cuando así convenga a los intereses de la Nación, el Congreso podrá modificar la división administrativa del país, estableciendo un régimen de regiones departamentos y municipios, o cualquier otro sistema, sin menoscabo de la autonomía municipal”.



Artículo 226. Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural. “Las Regiones que conforme a la ley se establezcan, contarán con un Consejo Regional de Desarrollo Urbano y rural, presidido por un representante del Presidente de la República e integrado por los gobernadores de los departamentos que forman la región, por un representante de las corporaciones municipales de cada uno de los departamentos incluidos en la misma y por los representantes de las entidades públicas y privadas que la ley establezca

Los presidentes de estos consejos integrarán ex officio el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y rural”.

Cap. VII. Régimen Municipal Artículo. 253 Autonomía Municipal “Los municipios de la República de Guatemala son instituciones autónomas. Entre otras funciones les corresponde:

- a) Elegir a sus propias autoridades
- b) Obtener y disponer de sus recursos; y
- c) Atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios.

Para los efectos correspondientes emitirán las ordenanzas y reglamentos respectivos”.

Artículo. 262. Ley de Servicio Municipal. “Las relaciones laborales de los funcionarios y empleados de las municipalidades, se normarán por la Ley de Servicios Municipal.

#### **4.7.2 Ley General de Descentralización. Decreto No. 14-2002**

En relación con la descentralización, la Ley General de Descentralización el Decreto 14-2002 establece lo siguiente: Cap. I Disposiciones Generales. Artículo 1. Objeto “La presente Ley

tiene por objeto desarrollar el deber constitucional del Estado de promover en forma sistemática la descentralización económica administrativa, para lograr un adecuado desarrollo del país, en forma progresiva y regulada, para trasladar las competencias administrativas, económicas, políticas y sociales del Organismo Ejecutivo al municipio y demás instituciones.”

Artículo. 2 Concepto de descentralización. “Se entiende por descentralización 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, a través de la implementación de políticas municipales y locales en el marco de la más amplia participación de los ciudadanos, en la administración pública, priorización y ejecución de obras, organización y prestación de servicios públicos, así como el ejercicio del control social sobre la gestión gubernamental y el uso de los recursos del Estado.”

Cap. V. fomento de la participación ciudadana en el proceso de descentralización y su organización. Artículo 17 Participación de la población. “La participación ciudadana es el proceso por medio del cual una comunidad organizada, con fines económicos sociales o culturales, participa en la planificación, ejecución y control integral de las gestiones del gobierno nacional, departamental y municipal para facilitar el proceso de descentralización.”

Artículo 18. De las organizaciones comunitarias. “Las organizaciones comunitarias reconocidas conforme a la ley, de igual manera podrán participar en la realización de obras, programas y servicios de su comunidad, en coordinación con las autoridades municipales.”

Artículo. 19. Fiscalización Social. “Las comunidades organizadas conforme a la ley, tendrán para realizar la auditoría de los programas de descentralización que se ejecuten en sus respectivas localidades y en los que tengan participación directa, ya sea en el ámbito municipal, departamental, regional o nacional. En caso necesario solicitarán a la Contraloría General de Cuentas la práctica de la auditoría que corresponda, cuyos resultados deberán serle informados dentro del plazo de treinta días, contados a partir de la fecha en que ésta concluye.”

#### **4.7.3 Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Decreto No. 11-2002**

En cuanto a la ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, en relación con la naturaleza, principios, objetivos, integración y funciones de los mismos, en el Decreto No. 11.2002, establece lo siguiente: Capítulo I Artículo 1. Naturaleza “El Sistema de Consejos de Desarrollo es el medio principal de participación de la población maya, xinca y garífuna y la no indígena, en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo, tomando en cuenta principios de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca.”

Artículo 2. Principios. “Los principios generales del Sistema de Consejos de Desarrollo son:

- a) El respeto a las culturas de los pueblos que conviven en Guatemala.
- b) El fomento a la armonía en las relaciones interculturales.
- c) La optimización de la eficacia y eficiencia en todos los niveles de la administración pública.
- d) La constante atención porque se asigne a cada uno de los niveles de la administración pública las funciones que por su complejidad y características pueda realizar mejor que

cualquier otro nivel. La promoción de procesos de democracia participativa, en condiciones de equidad e igualdad de oportunidades de los pueblos maya, xinca y garífuna y de la población no indígena, sin discriminación alguna.

e) La conservación y el mantenimiento del equilibrio ambiental y el desarrollo humano, con base en las cosmovisiones de los pueblos maya, xinca y garífuna y de la población no indígena.

f) La equidad de género, entendida como la no discriminación de la mujer y participación efectiva, tanto del hombre como de la mujer.”

Artículo 3. Objetivo. “El objetivo del Sistema de Consejos de Desarrollo es organizar y coordinar la administración pública mediante la formulación de políticas de desarrollo, planes y programas presupuestarios y el impulso de la coordinación interinstitucional, pública y privada.”

Cap. II. Artículo 4 Integración del Sistema de Consejos de Desarrollo. “El Sistema de Consejos de Desarrollo está integrado por niveles, en la siguiente forma:

- a) El nacional, con el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural.
- b) El regional, con los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural
- c) El departamental, con los Consejos Departamentales de Desarrollo.
- d) El municipal, con los Consejos Municipales de Desarrollo.
- e) El comunitario, con los Consejos Comunitarios de Desarrollo.

Artículo. 11 Integración de los Consejos Municipales de Desarrollo. “Los Consejos Municipales de Desarrollo se integran así:

- a) El alcalde municipal, quien lo coordina
- b) Los síndicos y concejales que determine la corporación municipal
- c) Los representantes de los Consejos Comunitarios de Desarrollo, hasta un número de veinte (20), designados por los coordinadores de los Consejos Comunitarios de Desarrollo;
- d) Los representantes de las entidades públicas con presencia en la localidad; y,
- e) Los representantes de entidades civiles locales que sean convocados.”

Artículo 12. Funciones de los Consejos Municipales de Desarrollo. “Las funciones de los Consejos Municipales de Desarrollo son:

- a) Promover, facilitar y apoyar el funcionamiento de los Consejos Comunitarios de Desarrollo del municipio.
- b) Promover y facilitar la organización y participación efectiva de las comunidades y sus organizaciones, en la priorización de necesidades, problemas y sus soluciones, para el desarrollo integral del municipio.
- c) Promover sistemáticamente tanto la descentralización de la administración pública como la coordinación interinstitucional en el municipio, para coadyuvar al fortalecimiento de la autonomía municipal; para ese efecto, apoyará a la Corporación Municipal en la coordinación de las acciones de las instituciones públicas, privadas y promotoras de desarrollo que funcionen en el municipio,
- d) Promover Políticas, programas y proyectos de protección y promoción integral para la niñez, la adolescencia, la juventud y la mujer.

- e) Garantizar que las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio sean formulados con base en las necesidades, problemas y soluciones priorizadas por los Consejos Comunitarios de Desarrollo, y enviarlos a la Corporación Municipal para su incorporación en las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del departamento.
- f) Dar seguimiento a la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo municipal y comunitario, verificar su cumplimiento y, cuando sea oportuno, proponer medidas correctivas a la Corporación Municipal, al Consejo Departamental de Desarrollo o a las entidades responsables.
- g) Evaluar la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos municipales de desarrollo y, cuando sea oportuno, proponer a la Corporación Municipal o al Consejo Departamental de Desarrollo las medidas correctivas para el logro de los objetivos y metas previstos en los mismos.
- h) Proponer a la Corporación Municipal la asignación de recursos de pre inversión y de inversión pública, con base en las disponibilidades financieras y las necesidades, problemas y soluciones priorizados en los Consejos Comunitarios de Desarrollo del municipio.
- i) Conocer e informar a los Consejos Comunitarios de Desarrollo sobre la ejecución presupuestaria de pre inversión e inversión pública del año fiscal anterior, financiada con fondos provenientes del presupuesto general del Estado.
- j) Promover la obtención de financiamiento para la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio,
- k) Contribuir a la definición y seguimiento de la política fiscal, en el marco de su mandato de formulación de las políticas de desarrollo.

l) Reportar a las autoridades municipales o departamentales que corresponda, el desempeño de los funcionarios públicos, con responsabilidad sectorial en el municipio.

m) Velar por el cumplimiento fiel de la naturaleza, principios, objetivos y funciones del Sistema de Consejos de Desarrollo.

#### **4.7.4 Código Municipal. Decreto 12-2002**

Así también, el Código municipal, establece las normas jurídicas, en relación con la base legal de la municipalización y entre estas es importante mencionar las siguientes que se encuentran en: Título I Generalidades Artículos 1 al 19.

Artículo 1. Objeto. El presente Código tiene por objeto desarrollar los principios constitucionales referentes a la organización, gobierno, administración, y funcionamiento de los municipios y demás entidades locales determinadas en este Código y el contenido de las competencias que correspondan a los municipios en cuanto a las materias que éstas regulen.

Artículo 2. Naturaleza del municipio. El municipio es la unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos. Se caracteriza primordialmente por sus relaciones permanentes de vecindad, multiétnicidad, pluriculturalidad, y multilingüismo, organizado para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito.

Artículo 3. Autonomía. En ejercicio de la autonomía que la Constitución Política de la República garantiza al municipio, éste elige a sus autoridades y ejerce por medio de ellas, el

gobierno y la administración de sus intereses, obtiene y dispone de sus recursos patrimoniales, atiende los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción, su fortalecimiento económico y la emisión de sus ordenanzas y reglamentos. Para el cumplimiento de los fines que le son inherentes coordinará sus políticas con las políticas generales del Estado y en su caso, con la política especial del ramo al que corresponda. Ninguna ley o disposición legal podrá contrariar, disminuir o tergiversar la autonomía municipal establecida en la Constitución Política de la República.

Artículo 4. Entidades locales territoriales. Son entidades locales territoriales:

- a) El municipio.
- b) Las entidades locales de ámbito territorial en que el municipio se divide, tales como: aldea, caserío, paraje, cantón, barrio, zona, colonia, lotificación, parcelamiento urbano o agrario, microrregión, finca, y demás formas de ordenamiento territorial definidas localmente.
- c) Los distritos metropolitanos.
- d) Las mancomunidades de municipios.

Artículo 5. Servicio a los intereses públicos. Los municipios y otras entidades locales sirven a los intereses públicos que les están encomendados y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, eficiencia, descentralización, desconcentración y participación comunitaria, con observancia del ordenamiento jurídico aplicable.

Artículo 6. Competencias propias y atribuidas. Las competencias de los municipios son:

- a) Propias y



b) Atribuidas por delegación.

Las competencias propias son todas aquellas inherentes a su autonomía establecida constitucionalmente de acuerdo a sus fines propios. Las competencias atribuidas son las que el Gobierno Central delega a los municipios mediante convenio y se ejercen en los términos de la delegación o transferencia respetando la potestad de auto-organización de los servicios del municipio, establecidos en este Código.

Artículo 7. El municipio en el sistema jurídico. El municipio, como institución autónoma de derecho público, tiene personalidad jurídica y capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, y en general para el cumplimiento de sus fines en los términos legalmente establecidos, y de conformidad con sus características multiétnicas, pluriculturales y multilingües. Su representación la ejercen los órganos determinados en este Código.

Artículo 8. Elementos del municipio. Integran el municipio los siguientes elementos básicos:

a) La población.

b) El territorio.

c) La autoridad ejercida en representación de los habitantes, tanto por el Concejo Municipal como por las autoridades tradicionales propias de las comunidades de su circunscripción.

d) La comunidad organizada.

e) La capacidad económica.

f) El ordenamiento jurídico municipal y el derecho consuetudinario del lugar.

g) El patrimonio del municipio.

Artículo. 9. Del concejo y gobierno municipal. El Concejo Municipal es el órgano colegiado superior de deliberación y de decisión de los asuntos municipales cuyos miembros son solidaria y mancomunadamente responsables por la toma de decisiones y tiene su sede en la cabecera de la circunscripción municipal. El gobierno municipal corresponde al Concejo Municipal, el cual es responsable de ejercer la autonomía del municipio. Se integra por el alcalde, los síndicos y los concejales, todos electos directa y popularmente en cada municipio de conformidad con la ley de la materia. El alcalde es el encargado de ejecutar y dar seguimiento a las políticas, planes, programas y proyectos autorizados por el Concejo Municipal.

Artículo 10. Asociación de municipalidades. Las municipalidades podrán asociarse para la defensa de sus intereses y el cumplimiento de sus fines generales y los que garantiza la Constitución Política de la República, y en consecuencia, celebrar acuerdos y convenios para el desarrollo común y el fortalecimiento institucional de las municipalidades. Las asociaciones formadas por municipalidades tendrán personalidad jurídica propia y distinta de cada municipalidad integrante, y se constituirán para la defensa de sus intereses municipales, departamentales, regionales o nacionales y para la formulación, ejecución y seguimiento de planes, programas, proyectos o la planificación, ejecución y evaluación en la ejecución de obras o la prestación de servicios municipales. Las Asociaciones de Municipalidades a nivel departamental, regional o nacional se regirán por las disposiciones del presente Código y los estatutos que se les aprueben, pero en todo caso, las municipalidades que las integran estarán representadas por el alcalde o por quien haga sus veces.

Artículo 11. Población. La población del municipio está constituida por todos los habitantes de su circunscripción territorial.

Artículo 12. Vecindad. La vecindad es la circunscripción municipal en la que reside una persona individual.

Artículo 13. Vecino y transeúnte. Es vecino la persona que tiene residencia continua por más de un (1) año en una circunscripción municipal o quien, allí mismo, tiene el asiento principal de sus negocios o intereses patrimoniales de cualquier naturaleza. En ausencia de estas circunstancias la persona individual será vecino de la circunscripción municipal en la que se halle. Asimismo, se considera vecino el extranjero residente legalmente en el país y radicado habitualmente en una circunscripción municipal. Es transeúnte quien se encuentre accidentalmente en una circunscripción municipal, teniendo su vecindad en otra. Se presume el ánimo de residir por la permanencia continua durante un (1) año en una circunscripción municipal, cesando esa presunción si se comprobare que la residencia es accidental.

Artículo 14. Calidad de vecino. La calidad de vecino se prueba con la cédula de vecindad, cuyo uso es obligatorio, y que deberá extender el Alcalde Municipal, concejal u otro funcionario que designe el Concejo Municipal, en el caso de los mayores de edad. Los menores de edad se identifican con la certificación de su partida de nacimiento y mantienen la vecindad de sus padres.

Artículo 15. Vecindad de guatemalteco en el extranjero. El guatemalteco que por razones de trabajo, profesión, estudios u otra causa similar, radica temporalmente en el extranjero,

mantendrá su condición de vecino de la última circunscripción municipal en que aparezca inscrito como tal.

Artículo 16. Registro de vecindad. Cada municipio tendrá su registro de vecindad en el que constará la calidad de cada vecino mayor de edad y los demás datos personales que lo identifican. Es prohibido, bajo responsabilidad penal, que un habitante esté inscrito como vecino en más de un (1) municipio, siendo en consecuencia, responsable de conformidad con la ley. Todo vecino está obligado a inscribirse en el registro de vecindad de su municipio dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes de alcanzar la mayoría de edad o al darse las condiciones para adquirir esa calidad consignada en el presente Código. El incumplimiento de lo dispuesto en este párrafo será sancionado con una multa que fijará el Concejo Municipal dentro de los límites establecidos en este Código. Cuando la persona cambie de vecindad, deberá presentar certificación literal de su partida de nacimiento y su cédula de vecindad ante el registro de la nueva residencia para que se le inscriba como vecino, y se le extienda una nueva cédula, recogiéndosele la anterior. Inmediatamente después, el registro dará aviso certificado con conocimiento al de la vecindad antigua, para que se haga la cancelación de la inscripción correspondiente. La omisión de este aviso o la falta de cancelación de registro de vecindad anterior, hará responsable al funcionario o empleado que deba darlo u operarlo, al pago de una multa equivalente al cincuenta por ciento (50%) del sueldo base devengado mensualmente por el funcionario y empleado responsable, que impondrá el Alcalde e ingresará a la tesorería de la municipalidad, sin perjuicio de las demás responsabilidades legales. Las cédulas de la anterior vecindad serán anuladas y los avisos correspondientes

serán debidamente archivados bajo la responsabilidad del funcionario que tenga a su cargo el registro de vecindad.

Artículo 17. Derechos y obligaciones de los vecinos. Son derechos y obligaciones de los vecinos:

- a) Ejercer los derechos ciudadanos de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de la República y la Ley Electoral y de Partidos Políticos.
- b) Optar a cargos públicos municipales.
- c) Servir y defender los intereses del municipio y la autonomía municipal.
- d) Contribuir a los gastos públicos municipales, en la forma prescrita por la ley.
- e) Participar en actividades políticas municipales.
- f) Participar activa y voluntariamente en la formulación, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas municipales y comunitarias.
- g) Ser informado regularmente por el gobierno municipal de los resultados de las políticas y planes municipales y de la rendición de cuentas, en la forma prevista por la ley.
- h) Integrar la comisión ciudadana municipal de auditoría social.
- i) Utilizar de acuerdo con su naturaleza los servicios públicos municipales y acceder a los aprovechamientos comunales conforme a las normas aplicables.
- j) Participar en las consultas a los vecinos de conformidad con la ley.
- k) Pedir la consulta popular municipal en los asuntos de gran trascendencia para el municipio, en la forma prevista por este Código.
- l) Solicitar la prestación, y en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público municipal.



m) Aquellos otros derechos y deberes establecidos en las leyes. Los extranjeros domiciliados que sean mayores de edad tienen los derechos y deberes propios de los vecinos, salvo los de carácter político. No obstante, tendrán los derechos que en los términos prevea la legislación electoral general.

Artículo 18. Organización de vecinos. Los vecinos podrán organizarse en asociaciones comunitarias, incluyendo las formas propias y tradicionales surgidas en el seno de las diferentes comunidades, en la forma que las leyes de la materia y este Código establecen.

Artículo 19. Autorización para la organización de vecinos. Las asociaciones de vecinos a las que se refiere el artículo anterior, se constituirán mediante escritura pública cuyo testimonio será presentado al registrador civil, para los efectos del otorgamiento de la personalidad jurídica, la que será efecto de su inscripción en el libro correspondiente del registro civil, en un tiempo no mayor de treinta (30) días calendario. Los requisitos que debe cumplir la escritura pública, sin perjuicio de lo que establece el artículo veintinueve (29) del Código de Notariado, serán: nombre, sede y la duración de la asociación, establecer claramente sus fines, objetivos, el ámbito de su acción, forma de su organización, la identificación fehaciente de las personas que la integran, y designación de quien o quienes ejercerán su representación legal.”

Título V Administración Municipal. Cap. I Competencias Municipales Artículos 67, 68 y 72.

Artículo 67. Gestión de intereses del municipio. “El municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias puede promover toda clase de actividades económicas,

sociales, culturales, ambientales, y prestar cuantos servicios contribuyan a mejorar la calidad de vida, a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la población del municipio.”

Artículo 68. Competencias propias del municipio. “Las competencias propias deberán cumplirse por el municipio, por dos o más municipios bajo convenio, o por mancomunidad de municipios, y son las siguientes:

- a) Abastecimiento domiciliario de agua potable debidamente clorada; alcantarillado; alumbrado público; mercados; rastros; administración de cementerios y la autorización y control de los cementerios privados; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos; limpieza y ornato;
- b) Construcción y mantenimiento de caminos de acceso a las circunscripciones territoriales inferiores al municipio;
- c) Pavimentación de las vías públicas urbanas y mantenimiento de las mismas;
- d) Regulación del transporte de pasajeros y carga y sus terminales locales;
- e) Autorización de las licencias de construcción de obras, públicas o privadas, en la circunscripción del municipio;
- f) Velar por el cumplimiento y observancia de las normas de control sanitario de la producción, comercialización y consumo de alimentos y bebidas a efecto de garantizar la salud de los habitantes del municipio;
- g) Gestión de la educación pre-primaria y primaria, así como de los programas de alfabetización y educación bilingüe;
- h) Administrar la biblioteca pública del municipio;
- i) Promoción y gestión de parques, jardines y lugares de recreación;



- j) Gestión y administración de farmacias municipales populares;
- k) Modernización tecnológica de la municipalidad y de los servicios públicos municipales o comunitarios;
- l) Promoción y gestión ambiental de los recursos naturales del municipio;
- m) La administración del registro civil y de cualquier otro registro municipal o público que le corresponda de conformidad con la ley;
- n) La prestación del servicio de policía municipal; y,
- o) La designación de mandatarios judiciales y extrajudiciales.”

Artículo 72. Servicios Públicos Municipales “El municipio debe regular y prestar los servicios públicos municipales de su circunscripción territorial y, por lo tanto, tiene competencia para establecerlos, mantenerlos, ampliarlos y mejorarlos, en los términos indicados en los artículos anteriores, garantizando un funcionamiento eficaz, seguro y continuo y, en su caso, la determinación y cobro de tasas y contribuciones equitativas y justas. Las tasas y contribuciones deberán ser fijadas atendiendo los costos de operación, mantenimiento y mejoramiento de calidad y cobertura de servicios.”

#### **4.8 Fortalecimiento de la autonomía municipal del municipio de Palencia, determinado por el tipo de liderazgo ejercido por el consejo municipal de desarrollo**

De acuerdo con lo consignado a lo largo del presente trabajo, resulta claro que el fortalecimiento de la autonomía municipal del municipio de Palencia, departamento de Guatemala está determinado por:

El tipo de liderazgo actual de los miembros del Consejo Municipal de Desarrollo es democrático.

La participación actual de los miembros del Consejo Municipal de Desarrollo en los distintos aspectos de la gestión municipal local es activa y contribuye positivamente a la gestión eficiente.

El tipo de liderazgo político actual de los miembros del Consejo Municipal de Desarrollo del municipio de Palencia, departamento Guatemala, influye positivamente en el fortalecimiento de la autonomía municipal local, especialmente porque está constituido por personas cuyo liderazgo es reconocido, su capacidad objetiva de detección de los problemas y sobre todo, la forma de buscar soluciones a los mismos, provoca necesariamente que se trate de un cuerpo integrado, en donde cada quien ejerce su mejor papel protagónico para el mejoramiento del municipio y el fortalecimiento municipal.

Ahora bien, si el horizonte del *liderazgo político* son los fines de la comunidad o sociedad a la que pretende conducir, resulta importante establecer criterios para determinar qué son objetivos socialmente útiles. En este sentido, lo socialmente útil está dado por la capacidad de proponer una visión de sociedad, que sea integradora de intereses y perspectivas diversas, que brinde coherencia y sentido a la acción del líder y que facilite la incorporación de todos –o al menos de la mayoría– en los diversos esfuerzos por alcanzar las metas establecidas. Por ello el liderazgo político alcanzado en el Municipio de Palencia, se define en términos de autoridad legítima, basándose esta, en un conjunto de procedimientos mediante los cuales muchos otorgan poder a unos pocos.

En el ejercicio del *liderazgo político*, como en cualquier otro, confluyen dos dimensiones claramente definidas, aunque complementarias:

Una subjetiva y otra objetiva.

La subjetiva tiene que ver con las capacidades del individuo y sin lugar a dudas con el carisma;

La objetiva hace referencia a la realidad que le rodea, con sus específicos y diversos problemas y necesidades. Desde esta perspectiva, la consistencia entre las capacidades del líder y las condiciones históricas en las cuales actúa es determinante. Dicho de otro modo, en el *liderazgo político* contemporáneo confluyen los valores sociales imperantes y las capacidades o aptitudes personales para encarnarlo. De la habilidad que tenga el líder para poner sus condiciones naturales y sus capacidades aprendidas al servicio de los fines de la sociedad de que se trate, dependerá que ese liderazgo sea legítimo y eficaz.

De igual modo, se extraen dos visiones claramente diferenciadas: una, aquella que indica que el liderazgo es la capacidad de influir sobre la comunidad para que siga a un líder, en donde la característica esencial es la influencia del líder como condición que permite que la gente acepte su visión y la haga suya; esta visión es extremadamente frecuente en la historia política, dado que favorece la existencia de liderazgos carismáticos, de tinte autoritario, paternalista o pseudo-democrático. Otra, la que ve el liderazgo como la capacidad de influir sobre la comunidad para que enfrente sus problemas y consiga sus objetivos; aquí, la característica esencial del liderazgo es el progreso en la solución de problemas y en la consecución de los objetivos de la comunidad. Es evidente que esta



segunda visión favorece el liderazgo de tipo participativo y democrático, y por tanto, coadyuva a la creación de esquemas institucionales que permitan la subsistencia del contrato social establecido entre el líder y su comunidad.

En este sentido, el *liderazgo político* ejercido actualmente por el concejo municipal de desarrollo, es necesariamente un proceso de doble flujo entre el líder y sus seguidores; aunque siempre prevalezca una relación asimétrica entre el que gobierna y el que es gobernado, ambos se reconocen como actores válidos e influyentes en la construcción de los objetivos socialmente útiles.

Pero hay aspectos negativos que se contraponen al esfuerzo de los líderes del concejo municipal de desarrollo tales como el analfabetismo, el desconocimiento de la legislación municipal, el desinterés de la población y muy especialmente el flagelo de la corrupción.



## CONCLUSIONES

- 1) El liderazgo político de los miembros del consejo municipal de desarrollo es democrático y positivo, pero tanto ellos como la población desconocen la existencia del sistema nacional de consejos de desarrollo y las leyes de desarrollo social que les permiten participar en la toma de decisiones importantes en el desarrollo del municipio.
- 2) Existe desconfianza en los vecinos de aldeas y caseríos del municipio por malos manejos de recursos públicos por comités anteriores y aún por las mismas corporaciones municipales que durante la historia del municipio han dejado de invertir los recursos del mismo en beneficio de las mayorías utilizándolos para beneficio personal.
- 3) La comunicación entre el consejo municipal de desarrollo y la corporación municipal es deficiente, pues muchas veces los miembros del consejo municipal de desarrollo desconocen las decisiones de la corporación municipal.
- 4) Los vecinos de Palencia en su mayoría no tienen cultura tributaria, porque desconocen el uso y destino de sus impuestos, arbitrios y tasas repercutiendo esto en una baja recaudación financiera propia y en consecuencia una débil autonomía financiera municipal.



## RECOMENDACIONES



1. Divulgar y enseñar a los miembros de consejo municipal de desarrollo y a la población en general mediante capacitaciones constantes la integración del sistema nacional de consejos de desarrollo y todas las leyes de desarrollo social para que conozcan sus derechos y obligaciones.
2. Invitar por parte del consejo municipal de desarrollo y corporación municipal a los consejos comunitarios de desarrollo a participar en la formulación de presupuestos para los proyectos y fomentar la auditoría social como garante de la transparencia en el uso de los recursos.
3. Definir en forma conjunta, consejo municipal de desarrollo y corporación municipal un calendario de reuniones, para intercambiar información y juntos priorizar necesidades en el municipio y a la vez plantear posibles soluciones.
4. Aprovechar el liderazgo político de los miembros del consejo municipal de desarrollo para concientizar a los vecinos motivándolos a pagar sus impuestos, arbitrios y tasas con la certeza que el consejo municipal de desarrollo será celoso vigilante del uso de sus recursos y con ello fortalecer la autonomía municipal.





## BIBLIOGRAFÍA

ALCAIDE M. y González M. **Temas actuales de dirección de recursos humanos**. Sevilla, España: Ed. abril, 1998.

CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario enciclopédico de derecho usual**. 14<sup>a</sup>. Ed. Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta, 1996.

CABRERO MENDOZA E. **Los dilemas de la Modernización Municipal: Estudios sobre la Gestión en Municipios Urbanos**. Mexico D.F., Ed. Miguel Ángel Porrúa, 1996.

CORONILLA CRUZ R., **Gestión de Servicios**. Documento de Trabajo no. 14 de la División de Administración Pública del CIDE, 1993.

COSSIO, Carlos. **Acceso a la información y gestión democrática en las instituciones locales**. Sociedad Alcaldías. España: Ed. W3C, 2009.

COVEY, Stephen R.: **Los siete hábitos de la gente altamente efectiva**, (Líder), México: Ed. Paidós Ibérica, 1997.

DRUCKER, Peter: **Gerencia para el futuro**, Colombia: Grupo Ed. Norma, 1993.

HEIFETZ, Ronald A.: **Liderazgo sin respuestas fáciles**, España: Ed. Paidós, 1997.

LEE Q, Bolman y Terence E. Deal: **Organización y liderazgo: El arte de la decisión**, U.S.A.: Ed. Addison-Wesley Iberoamericana, 1995.

MARIS TORRE, Stella. **La municipalización su significado y concepciones**. Mexico: Ed. Paidós, 2008.

MARTÍNEZ GALLARDO, Libia Elina: **Tesis sobre Municipio de Palencia**. [http://biblioteca.usac.edu.gt/tesis/07/07\\_0443.pdf](http://biblioteca.usac.edu.gt/tesis/07/07_0443.pdf) . Guatemala: Facultad de Humanidades, USAC, 2005.



MAZARIEGOS, Mónica, **La institucionalización de la participación comunitaria.**  
Guatemala: Servicios Jurídicos y Sociales. SERJUS, 2001.

OCHOA GARCÍA, Carlos. **Los contextos actuales del poder local, gobernabilidad y Municipalismo.** Guatemala: Iripaz Publicaciones, 1993.

SÁNCHEZ FERRIS, Remedio: **"Liderazgo político"** 1ª Ed. en Diccionario Electoral:  
San José, Costa Rica: Ed. IIDH/CAPEL, 1989.

VEGA CARBALLO, José Luis: **"Liderazgo político"**: 1ª Ed, Diccionario Electoral: San José Costa Rica, Ed. IIDH/CAPEL, 1989.

WEBER, Max: **El político y el científico**, Madrid, España: Ed. Alianza, 1967.

#### **Legislación:**

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

**Código municipal**, Decreto 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, 2002.

**Ley general de descentralización**, Decreto Número 14-2002 del Congreso de la República de Guatemala, 2002.

**Ley preliminar de regionalización**. Decreto 70-86 del Congreso de la República de Guatemala, 1986.

**Ley de los consejos de desarrollo urbano y rural**. Decreto Número 11-2002 del Congreso de la República de Guatemala, 2002.

**Reglamento de la Ley General de Descentralización**. Acuerdo Gubernativo 312-2002 del Presidente de la República de Guatemala, 2002.