

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

FUNDAMENTOS POLÍTICOS QUE LLEVAN A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL DEL
DEPARTAMENTO DE SACATEPÉQUEZ A NEGAR LA PARTICIPACION CIUDADANA A
TRAVÉS DE LOS CONSEJOS COMUNITARIOS DE DESARROLLO

RÓMULO ALVARO RAMÍREZ LÓPEZ

GUATEMALA, SEPTIEMBRE DE 2012

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES

FUNDAMENTOS POLÍTICOS QUE LLEVAN A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
MUNICIPAL DEL DEPARTAMENTO DE SACATEPÉQUEZ A NEGAR LA
PARTICIPACIÓN CIUDADANA A TRAVÉS DE LOS CONSEJOS
COMUNITARIOS DE DESARROLLO

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

RÓMULO ALVARO RAMÍREZ LÓPEZ

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

GUATEMALA, SEPTIEMBRE DE 2012

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

DECANO Lic. Avidan Ortiz Orellana
VOCAL II. Lic. Mario Ismael Aguilar Elizardi
VOCAL III Lic. Luís Fernando López Díaz
VOCAL IV Br. Modesto José Eduardo Salazar Diéguez
VOCAL V Br. Pablo José Calderón Gálvez
SECRETARIA: Licda. Rosario Gil Pérez

RAZÓN: “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).



Licenciado Luis Eduardo Quixel
Abogado y Notario

7ª. Ave. 7-78 zona 4
Edificio Centroamericano. 4º nivel, oficina 404
Ciudad de Guatemala

Guatemala, 12 de agosto de 2010.

Licenciado
Marco Tulio Castillo Lutín
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Presente.



Licenciado Castillo Lutín:

En atención a providencia de esa dirección de fecha siete de septiembre de dos mil nueve, se me nombró Asesor de Tesis del Bachiller: **RÓMULO ALVARO RAMÍREZ LÓPEZ**, a quien se le brindó la asesoría que se requiere para realizar este tipo de investigación de carácter técnico y científico. Luego de varias sesiones de trabajo, se obtuvo la versión final que presenta, intitulada como: **“FUNDAMENTOS POLÍTICOS QUE LLEVAN A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL A NEGAR LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA A TRAVÉS DE LOS CONSEJOS COMUNITARIOS DE DESARROLLO”**. Habiendo asesorado el trabajo encomendado, me permito emitir el siguiente:

DICTAMEN

Al recibir el nombramiento, se establece comunicación con el bachiller RÓMULO ALVARO RAMÍREZ LÓPEZ, con quien procedí a efectuar la revisión de los planes de investigación de tesis, los que se encontraron congruentes con el tema a investigar, y en consenso con el ponente del tema, se decidió sobre la manera de elaborarlo.

El contenido científico y técnico del trabajo de tesis es una manifestación concreta por cuanto se utilizó los métodos de análisis y razonamiento jurídicos adecuados con la temática propuesta y cuya técnica de recopilación de datos, son coincidentes con lo escrito en forma lógico deductiva por lo que la redacción fue la adecuada y siguiendo las normas de la Real Academia de la Lengua Española; y que de alguna manera constituye un aporte académico al conocimiento relativo a la descentralización funcional de COREDUR (Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural), CODEDE (Consejo Departamental de Desarrollo) COMUDE (Consejo Municipal de Desarrollo) y COCODE (Consejo Comunitario de Desarrollo). La bibliografía utilizada en la presente investigación es coherente con el contenido del trabajo desarrollado; con la estructura del informe y adecuada a



Licenciado Luis Eduardo Quixel
Abogado y Notario

7^a. Ave. 7-78 zona 4
Edificio Centroamericano. 4^o nivel, oficina 404
Ciudad de Guatemala

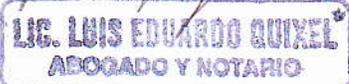
las circunstancias concretas. Con relación a las conclusiones y recomendaciones, el sustentante demuestra capacidad de análisis y aportación académica de manera congruente con el tema.

Se estima favorable y se considera de parte de su servidor, que el tema es de gran importancia, cuyo contenido es de carácter jurídico social al tratar el desarrollo de las comunidades organizadas en sus respectivas jurisdicciones, previsto en la legislación guatemalteca, sin embargo no ha sido implementado como se plantea en el desarrollo del trabajo.

En consecuencia, emito DICTAMEN FAVORABLE, en virtud que el trabajo de tesis de mérito, cumple con los requisitos establecidos en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales del Examen General Público, previo DICTAMEN del señor Revisor.

Respetuosamente

Licenciado Luis Eduardo Quixel
Abogado y Notario
Asesor de Tesis
Colegiado: 8225

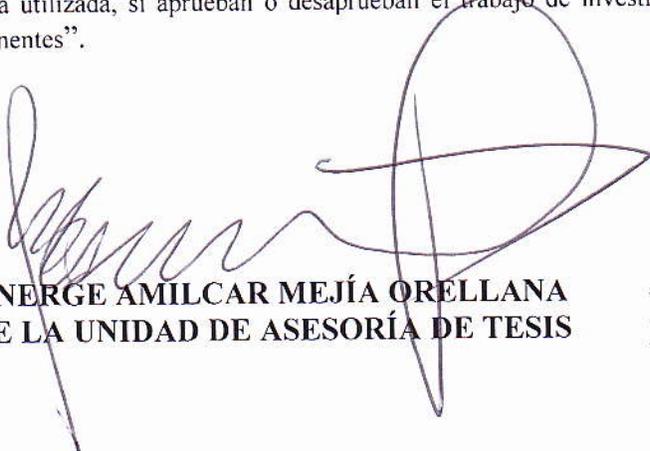





UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, dos de julio dos mil doce.

Atentamente, pase al (a la) LICENCIADO (A) EDGAR ALBERTO ARGUETA MORENO, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante RÓMULO ALVARO RAMÍREZ LÓPEZ, Intitulado: "FUNDAMENTOS POLÍTICOS QUE LLEVAN A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL A NEGAR LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA A TRAVÉS DE LOS CONSEJOS COMUNITARIOS DE DESARROLLO".-

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 establece: "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 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 estimen pertinentes".



DR. BONERGE AMILCAR MEJÍA ORELLANA
JEFE DE LA UNIDAD DE ASESORÍA DE TESIS



cc.Unidad de Tesis
BAMO/iyc



BUFETE DE ABOGACIA Y NOTARIADO

6a avenida 0-60 zona 4, Torre Profesional II, Oficina 806
Guatemala

Guatemala, 20 de julio de 2012

**Dr.
Bonerge Amilcar Mejía Orellana
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala**



Doctor: Mejía Orellana

En que me dirijo a usted respetuosamente en atención al nombramiento como revisor de tesis, en que me faculta para realizar las modificaciones, de forma y de fondo, en el trabajo de investigación del bachiller Rómulo Alvaro Ramírez López denominado **"FUNDAMENTOS POLÍTICOS QUE LLEVAN A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL A NEGAR LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA A TRAVÉS DE LOS CONSEJOS COMUNITARIOS DE DESARROLLO"**.

Por lo cual me dirijo a usted haciendo referencia a la misma con el objeto de informar mi cometido y previo a emitir el dictamen, se modificó el título, debido a que no se especificaba el lugar que se tomó como referencia en el mismo donde se resaltan estas acciones y quedó de la siguiente manera: **"FUNDAMENTOS POLÍTICOS QUE LLEVAN A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL DEL DEPARTAMENTO DE SACATEPÉQUEZ A NEGAR LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA A TRAVÉS DE LOS CONSEJOS COMUNITARIOS DE DESARROLLO"**.

- a) Que durante el desarrollo de la revisión del trabajo de tesis relacionado se resolvió algunos puntos en forma personal con el autor, deslizándose los cambios y correcciones que la investigación requirió para mejorar la comprensión del tema y es de suma importancia e innovador en materia de **DERECHO ADMINISTRATIVO** examinando del tema se pudo constatar que existe técnica adecuada y científica.
- b) Conforme el contenido científico y técnico de la tesis se orientó en la observación doctrinaria legales en el que sustentante abarcó tópicos de importancia en materia administrativa enfocado desde un punto de vista administrativo.
- c) La utilización de la metodología y técnica de la investigación para el efecto tiene de base los métodos analíticos científicos sintético deductivo, inductivo a través de los cuales se estudió el fenómeno investigado y culminó con la



comprobación de la hipótesis, habiéndose utilizado la bibliografía documental, la cual se encuentra enunciada en el plan de investigación.

- d) La redacción utilizada, presenta una estructura formal de la tesis, ya que esta compuesta por cuatro capítulos realizándose en una secuencia ideal y lógica, por lo que se refleja una redacción clara y precisa del tema y suprema investigada por lo cual se observó la utilización de técnicas de redacción ortografía y gramática adecuada para este tema.
- e) En cuanto a las conclusiones y recomendaciones comparto los argumentos vertidos por el autor, puesto que las mismas se encuentran estructuradas de acuerdo con el contenido del plan de investigación y está debidamente fundamentada que obedecen a una realidad jurídica administrativa por ende brinda una valiosa contribución al bien común.
- f) Además se comprobó que la bibliografía, a mi criterio fue la correcta, adecuada pertinente al tema elaborado, esto para facilitar el desarrollo investigativo y culminación del informe final de la tesis.

Por lo anterior, opino que el contenido científico y técnico de la tesis, los métodos y técnica de investigación, así como su contribución científica, sus conclusiones y recomendaciones, a la bibliografía relacionada, fueron las adecuadas y pertinentes, por ende, se establece que el trabajo cumple con los requisitos ya que son congruentes con lo exigido del Artículo 32 del Normativo para la elaboración de la Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y Examen General Público, resulta procedente dar el presente **DICTAMEN FAVORABLE**, aprobando el trabajo de tesis.

Atentamente,

Lic. Edgar Alberto Argueta Moreno
Revisor



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.

Guatemala, 24 de agosto de 2012.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis de el estudiante RÓMULO ALVARO RAMÍREZ LÓPEZ titulado FUNDAMENTOS POLÍTICOS QUE LLEVAN A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL DEL DEPARTAMENTO DE SACATEPÉQUEZ A NEGAR LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA A TRAVÉS DE LOS CONSEJOS COMUNITARIOS DE DESARROLLO. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

BAMO/iyrc



Rosario

DEDICATORIA



A DIOS: Con infinito amor y gratitud por haberme iluminado en el largo camino para llegar a cumplir mi meta y obtener este triunfo.

A MIS PADRES: Miguel Ángel Ramírez y Carmelina López Crisóstomo.

A MIS ABUELOS: Manuel López y María Crisóstomo cuyos imágenes se hacen presentes en estos momentos ante mi triunfo. (Que en paz descansen)

A MI ESPOSA: Gloria Olimpia Chávez Pérez.

A MIS HIJOS: Edwin, Manfredo y Roque por tan incondicional apoyo

A MIS HERMANOS: Siempre en mi mente, en especial a Rony y Edgar

A MIS CATEDRATICOS:
Licda. Patricia Eugenia Cervantes Chacón
Licda. Eloísa Mazariegos
Licda. Marisol Morales Chew
Lic. Ricardo Alvarado Sandoval
Lic. Erick Rolando Huitz Enríquez.

La tricentenaria Universidad de San Carlos de Guatemala y en especial a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales a quien debo mi formación profesional.



ÍNDICE

Pág.

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

CAPÍTULO I

1. La administración pública municipal.....	1
1.1. El Estado.....	1
1.2. La administración pública, sus elementos y principios de actuación.....	3
1.3. La administración pública en Guatemala.....	8
1.4. Administración pública regional y local.....	9
1.5. Las gobernaciones departamentales.....	10
1.6. El gobierno local.....	11
1.7. La administración pública municipal.....	12
1.8. Órganos administrativos municipales.....	19
1.9. La aldea.....	21

CAPÍTULO II

2. Formas de organización y participación ciudadana.....	23
2.1. Ciudadanía.....	23
2.2. Participación ciudadana.....	26
2.3. Definición de participación ciudadana.....	32
2.4. Objetivos políticos de la participación ciudadana.....	33
2.5. Gestión pública y participación ciudadana.....	33
2.6. Importancia de las organizaciones de la sociedad civil.....	39
2.7. Clases de organizaciones de la sociedad civil.....	42
2.8. El marco legal de las organizaciones de la sociedad civil.....	44
2.9. Participación ciudadana en Guatemala.....	46

CAPÍTULO III

3. Formas de creación y participación de los Consejos Comunitarios de Desarrollo....	49
--	----



	Pág.
3.1. Principios generales del Sistema de Consejos de Desarrollo.....	51
3.2. Integración del Sistema de Consejos de Desarrollo.....	52
3.3. Los Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODES).....	56
3.4. Marco legal del Sistema de Consejos de Desarrollo.....	62
3.5. Antecedentes de los consejos.....	63
3.6. Funciones de los Consejos Comunitarios de Desarrollo.....	65
3.7. Funciones del órgano coordinador del COCODE.....	67
3.8. Esquema del proceso de planificación municipal y de la gestión de un proyecto de desarrollo comunitario.....	72
3.9. Flujo grama del funcionamiento del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural SCDUR.....	73
 CAPÍTULO IV 	
4. Fundamentos políticos que llevan a la administración pública municipal de Sacatepéquez a negar la participación ciudadana a través de los COCODES Y COMUDES.....	75
4.1. El caso de la participación ciudadana y el empoderamiento en el nivel local en el departamento de Sacatepéquez.....	77
4.2. Situación actual de la participación de los Consejos Comunitarios de Desarrollo en Sacatepéquez.....	83
4.3. Existencia de COCODES y COMUDES en los municipios de Sacatepéquez.....	86
4.4. Problemas que atentan contra la institucionalidad de los Consejos Comunitarios de Desarrollo.....	90
4.5. Operativización de la participación ciudadana en el poder local.....	96
CONCLUSIONES.....	103
RECOMENDACIONES.....	105
BIBLIOGRAFÍA.....	107



INTRODUCCIÓN

En los últimos tiempos, ha cobrado vital importancia las temáticas relacionadas a las políticas públicas, el poder local y la participación ciudadana; lo que se ve en un discurso gubernamental de cambios, que siempre se ha caracterizada por ser centralizada, burocrática, autoritaria y excluyente; hacia una administración pública más democrática y participativa. Esta nueva forma de administración estatal, discutida en distintos niveles, conduce a una nueva concepción de sus funciones, sus políticas y sus relaciones con la sociedad, en donde la participación ciudadana juega un papel importante en aspectos claves, tales como el control y la auditoria social. En ese sentido, se menciona que es fundamental el papel de los gobiernos locales, quienes se convierten en los agentes más inmediatos para la búsqueda de la rearticulación del tejido social del país.

De lo anterior surge el Sistema de Consejos de Desarrollo como un espacio de participación ciudadana en la definición de planes, programas y proyectos, sistema que lamentablemente no se ha podido complementar, a pesar que se ha establecido líneas generales en torno a la gobernabilidad y participación ciudadana, lo que ha provocado la falta de espacio en el empoderamiento local, nulificando con ello la participación ciudadana, especialmente en los gobiernos locales.

De esa cuenta en el presente trabajo se planteó como hipótesis que los fundamentos políticos que llevan a la administración pública municipal de las poblaciones del departamento de Sacatepéquez a negar la participación ciudadana a través de los consejos comunitarios de desarrollo son los intereses sectoriales que buscan favorecer a grupos partidarios, misma que fue plenamente confirmada con la



investigación realizada, investigación en la que se utilizó la metodología recomendada por el asesor, tal como la inductiva, la sintética y la analítica, asimismo se utilizaron las técnicas bibliográfica, encuesta y entrevista, para llegar a conclusiones fundadas.

Por aparte, para una buena comprensión, el desarrollo del presente trabajo de investigación se estructuró de la siguiente manera: El primer capítulo trata sobre la administración pública, el Estado, los principios de la administración pública, la administración pública local, las municipalidades, entre otras; el segundo capítulo se refiere las formas de organización y participación ciudadana, la ciudadanía, la participación ciudadana, la importancia de las organizaciones de la sociedad civil y participación ciudadana en Guatemala.

En el tercero se hace referencia formas de creación y participación de los consejos comunitarios de desarrollo, antecedentes, conceptos, funciones y atribuciones de los distintos niveles de los Consejos y en el cuarto capítulo se trata sobre los fundamentos políticos que llevan a la administración pública municipal de Sacatepéquez a negar la participación ciudadana a través de los COCODES Y COMUDES políticos que llevan a la administración pública municipal de Sacatepéquez a negar la participación ciudadana a través de los COCODES Y COMUDES.

En conclusión se puede señalar que a pesar de que existe una ley que regula la participación ciudadana, ésta no ha podido concretarse en la vida real, pues siempre prevalecen intereses partidarios, grupales o personales que hacen imposible el cumplimiento de estas normas de interés general.



CAPÍTULO I

1. La administración pública municipal

Como es de nuestro conocimiento, las municipalidades forman parte del Estado de Guatemala, por lo que para hablar de la administración pública municipal, es necesario conocer que es el Estado, sus elementos y sus características y los órganos que conforman la administración pública, por lo que en el presente capítulo se un somero estudio del mismo.

1.1. El Estado

El Estado es sujeto de derechos y deberes, es persona jurídica y en este sentido es también una corporación ordenada jurídicamente, esta personalidad del Estado no es una ficción; es un hecho que consiste en que el ordenamiento jurídico le atribuye derechos y deberes.

Respecto al concepto jurídico de Estado, Jellinek lo define como: “la corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio; o en forma más resumida, la corporación territorial dotada de un poder de mando originario”¹.

¹ Jellinek, Georg. **Consideraciones sobre la teoría general del Estado. 2 t.** Pág. 287.



También podemos definir al Estado como una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes. Claro está que de conformidad a la Constitución Política de la República, el Estado tiene una finalidad, tal como lo establece el Artículo 1 que regula: “El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común”.

A) Elementos del Estado

Los elementos del Estado son en definitiva, la presencia de una sociedad humana, un territorio, un poder, un orden jurídico y una teología, refiriendo a este último elemento a su finalidad, que consiste en cumplir y velar porque se cumplan los fines y deberes del estado que se resume en la realización del bien común.

B) Características esenciales del Estado

Las características esenciales del Estado son la soberanía “como adjetivo de poder”, la personalidad moral y jurídica, así como la sumisión al derecho.

La idea del bien público, objeto de la sociedad estatal, implica las consecuencias que forman los caracteres esenciales del Estado. Negar esto, es negar la naturaleza del Estado. Si falta alguno de los caracteres anteriores, no se trata de un estado, puede ser que no se haya hecho un examen correcto del grupo social que se trate de calificar.



1.2. La administración pública, sus elementos y principios de actuación

Cuando se habla de administración pública no sólo nos referimos a las diversas actividades que el Estado debe llevar a cabo para cumplir con sus fines, sino que también tenemos que referirnos a los diversos órganos que la forman en cuanto ejercen la actividad administrativa, y explican su estructura y su modo de funcionamiento.

José Luis Samayoa, hace referencia a la definición de Leonard De White, para quien: “La administración pública consiste en las operaciones que tienen como propósito la realización o el cumplimiento de la política pública; Un sistema de administración pública es el conjunto de leyes, reglamentos, prácticas, planes códigos y costumbres que prevalecen en un momento y sitio determinados para la realización y ejecución de la política pública”².

En sentido amplio administración pública es el sistema de gobierno, sistema público, el conjunto de manifestaciones de conducta humana que determina como se distribuye y ejerce la autoridad política y como se atienden los intereses públicos.

De lo anterior puedo concluir diciendo, que la administración pública no es solamente un mecanismo y sistema de organismos que trabajan por si solos, sino que también forman parte importante de la misma todos los ciudadanos, quienes en cualquier forma, deben

² Samayoa Palacios, José Luis. **Manual de derecho administrativo**. Universidad Autónoma de Barcelona. España, 2002. Pág. 109

contribuir al engrandecimiento de la patria, aportando experiencias, conocimientos y nuevas técnicas a fin de mejorar el sistema administrativo en una forma coordinada.

A) Elementos o factores de la administración pública

Los elementos de la administración pública se clasifican en dos factores que son, el factor humano y las normas políticas.

Factor humano: No fue hasta el siglo XX en que varios tratadistas comenzaron a descubrir la importancia del factor humano en la administración, aunque el enfoque que se le dio fue totalmente económico. Hoy en día se ha llegado a la conclusión de que el hombre no es una máquina que se incorpora a un proceso productivo, sino que es un ser complejo que necesita ser motivado, estimulado para que encuentre satisfacción en sus relaciones laborales así como un medio para satisfacer sus necesidades físicas, económicas, sociales etc.

Para el desarrollo de la Administración pública se necesita, ante todo, personal bien capacitado a través de los sistemas regulares de enseñanza vocacional y académica, así como del adiestramiento profesional y ocupacional de los servidores del Estado.

Normas políticas: Estas están integradas por la planificación, la administración de personal, la organización y métodos y, finalmente, la relación de la rama ejecutiva con el público y con las ramas legislativa y judicial.



B) Principios de actuación de la administración pública

Cuatro son los aspectos que conforman los principios de la actuación de la administración pública y son: la centralización, la descentralización, la desconcentración y la autonomía administrativa.

C) La centralización

La centralización o concentración administrativa es el sistema o forma de organización administrativa que se basa en la jerarquía en la que se encuentra concentrado todo el poder de mando o decisión en el órgano superior.

Centralizar significa reunir todas las atribuciones en un órgano supremo central, es decir, cuando se concentran las potestades públicas en uno o más órganos centrales.

En la centralización existe un órgano supremo que coordina, dirige y supervisa las actividades administrativas, que toma las decisiones de más alto nivel jerárquico y que estas se ejecutan por los órganos inferiores. Evidenciándose con ello la correlación que existe entre un órgano que ordena y otro subordinado que obedece, por lo que podemos afirmar enfáticamente que una de las bases jurídicas de la centralización es la jerarquía, y que aunada a ésta existe la otra base que es propiamente competencia administrativa.

D) La descentralización

La descentralización administrativa constituye una forma de administración en que se reconoce personalidad jurídica propia a los entes estatales y el poder de decisión que se



les asigna corresponde ejercerlo a funcionarios que no están sometidos al poder disciplinario del órgano central y tampoco están subordinados jerárquicamente al mismo, es decir no reciben órdenes del poder central. Estos entes son personas jurídicas dotadas de poder para administrarse a sí mismas y tienen fines públicos específicos que cumplir.

En la descentralización administrativa, a diferencia de las entidades centralizadas, es importante la distribución de las competencias entre múltiples entidades administrativas que son independientes de los órganos centralizados y que tienen una personalidad jurídica propia y un ámbito de competencia territorial o funcional exclusiva. Al hablar de descentralización nos encontramos ante órganos que son creados como personas públicas y que se encargan de prestar un servicio público específico.

E) La desconcentración

La desconcentración es uno de los mecanismos que utiliza la organización administrativa para tecnificarse, pues es gracias a ella que se logra una mayor distribución del trabajo y se descongestionan las tareas del órgano superior al distribuir muchas de sus actividades en otros órganos de jerarquía media o inferior, toda vez que la administración no es capaz por sí misma ni puede adecuadamente ejecutar todas las funciones administrativas que satisfagan las necesidades de la sociedad.

En ese sentido implica la distribución de la competencia administrativa de un órgano superior a uno de menor jerarquía lo cual aumenta el ámbito de sus actividades, pero



quedando siempre sujeto al superior jerárquico, toda vez que no constituye una persona jurídica diferente, sino que es parte del órgano administrativo.

F) La autonomía

Los entes autónomos administrativos son aquellos que tienen sus propias leyes y se rigen por ellas. Se considera como una finalidad de actuar de una forma independiente y además tiene la facultad de darse sus propias instituciones, que le regirán y lo más importante el autofinanciamiento, sin necesidad de recurrir al presupuesto general del Estado.

Además, los entes autónomos deben contar con sus propios recursos, un patrimonio propio, independencia total del organismo centralizado y sin ningún tipo de control, pues no manejan fondos públicos, sino sólo privativos. Esto implica que las entidades autónomas deben reunir requisitos indispensables para que se les tenga como tales en lo jurídico, lo económico, lo técnico y científico y fundamentalmente en la capacidad de poder autoadministrarse.

Podemos afirmar que la autonomía es una cualidad de la descentralización, que se produce cuando a un ente descentralizado se le otorga potestad para emanar sus normas jurídicas con carácter obligatorio, válida y eficaces en el ordenamiento jurídico general del Estado; esto es, la facultad de darse sus propias normas y gobernarse por ellas; por ello, a estas entidades las denominamos autónomas porque tienen poder de autonormación, es decir, que estos órganos administrativos al gozar de autonomía tienen



el derecho de aplicar sus propias normas para una mejor ejecución y prestación de los servicios públicos.

1.3. La administración pública en Guatemala

En Guatemala la administración pública se desenvuelve dentro de un ordenamiento jurídico que va desde la Constitución Política de la República de Guatemala, que ocupa dentro de la pirámide jerárquica el primer lugar, dentro del cual se encuentra estructurado todo el Estado y sus organismos (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) y la casi totalidad de órganos administrativos (Entidades Descentralizadas y Autónomas), la cual nos da la estructura y el funcionamiento de los mismos, además de la estructura y funcionamiento de los Organismos de Estado, la Constitución regula otros órganos administrativos, como la Procuraduría de los Derechos Humanos, la Universidad de San Carlos, la Contraloría General de Cuentas, Ministerio Público, etc.. También como fuente importante del derecho administrativo encontramos la ley ordinaria la cual tiene una gran importancia pues en ella se encuentra enmarcada la competencia administrativa.

La ley orgánica es otra fuente importante del derecho administrativo y es en la que se encuentra creado un órgano administrativo y la competencia general del mismo, de igual manera, el reglamento es fuente importante porque encontramos los procedimientos a los cuales se tiene que someter la administración pública para su actuar.

Los convenios y tratados internacionales regulan muchas de las funciones que desarrolla la administración pública. La administración pública en si debe someter su actuación



estrictamente a la ley u fundamentalmente a los principios de legalidad y juridicidad. Los órganos administrativos no pueden actuar arbitrariamente, pues su actuación debe estar enmarcada dentro de los límites que la misma le otorga.

Los órganos de la administración tienen como finalidad el bienestar común, utilizando para ello el servicio público.

En conclusión, se puede decir que la administración pública debe quedar sometida a la ley, ya que, la ley nos otorga entre otras, la competencia y la estructura de los órganos, siendo la competencia las atribuciones y funciones que la ley les otorga a los órganos administrativos y la estructura es la forma en que se encuentra jerárquicamente constituido y ubicado el órgano administrativo, para el desarrollo de su finalidad, a través del servicio público.

El reglamento es el procedimiento administrativo, pues a través de éste, se desarrolla la actividad o la forma en que debe prestarse el servicio público. La naturaleza jurídica del reglamento, es que se trata de un acto administrativo del ejecutivo y no una facultad legislativa del mismo.

1.4. Administración pública regional y local

La Constitución Política de la República vigente, contiene diversas normas encaminadas a obtener la descentralización de la administración pública, establece que la división administrativa del país deberá hacerse en: regiones, departamentos y municipios, de



acuerdo a ello, la Ley Preliminar de Regionalización, en su Artículo segundo, define a la región como: "la delimitación territorial de uno o más departamentos que reúnan condiciones geográficas, económicas y sociales similares".

El Artículo 3 del Decreto 70-86 del Congreso de la República, establece que el territorio de Guatemala se divide en 8 regiones los cuales se encuentran integrados de la siguiente manera:

- I) Región metropolitana integrada por el Departamento de Guatemala;
- II) Región Norte: Alta y Baja Verapaz;
- III) Región Nororiente: Izabal, Chiquimula, Zacapa y El Progreso;
- IV) Región Suroriente: Jutiapa, Jalapa y Santa Rosa;
- V) Región Central: Chimaltenango, Sacatepéquez y Escuintla;
- VI) Región Suroccidente: San Marcos, Quetzaltenango, Totonicapán, Sololá, Retalhuleu y Suchitepéquez;
- VII) Región Noroccidente: Huehuetenango y Quiché y
- VIII) Región Petén, integrada por el Petén.

1.5. Las gobernaciones departamentales

Son órganos centralizados y unipersonales que tienen su origen en la división del territorio nacional en departamentos: son nombrados por el Presidente y son delegados del Ejecutivo y de los ministros de Estado a excepción de los de Defensa y Relaciones Exteriores.



Su fundamento legal se encuentra en el Artículo 227 de la Constitución Política de la República, que señala que el gobierno de los departamentos estará a cargo de un Gobernador Departamental nombrado por el Presidente de la República, que deberá reunir las mismas calidades que un ministro de Estado y que deberá haber estado domiciliado en su respectivo departamento, por los últimos cinco años, sus atribuciones son:

- a) Son los superiores jerárquicos de la administración pública dentro de su departamento;
- b) ejercen competencia administrativa en todas las materias de los ministros de Estado, a excepción en materia de Defensa y Relaciones Exteriores;
- c) Las señaladas dentro del Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo.

Tienen responsabilidad de tipo administrativo y político, pues son órganos con competencia.

1.6. El gobierno local

Debido a la estructura de la administración pública municipal en Guatemala, los gobiernos democráticos han tratado de descentralizar la misma, por lo que actualmente ha cobrado auge el gobierno local, el cual es ejercido a través de las distintas formas de gobierno departamental y municipal, de lo que se le ha dado especialmente importancia a la administración municipal, la que es ejercida por la Corporación o Concejo Municipal y que gozan de plena autonomía, que les es concedida por la misma Constitución.



1.7. La administración pública municipal

La Constitución Política de la República establece que los municipios son entidades autónomas a las que les corresponde:

1. Elegir a sus propias autoridades;
2. Obtener y disponer de sus recursos;
3. Atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial y cumplimiento de sus propios fines.

A) El municipio

En la actualidad, el maestro Fernández Ruiz citado por el profesor Hugo Calderón, señala que: “El municipio representa un fenómeno universal caracterizado como una forma de relación social, fincada en la organización vecinal, con miras a dar solución a los problemas de la comunidad, mismos que, en opinión de diversos autores, surgió hace muchos milenios de manera natural y espontánea, tras del tránsito de la vida nómada a la sedentaria y de la evolución de la familia hacia organizaciones sociales más amplias, las cuales fueron la curia, la fraternía y la tribu”.³

Desde siempre, el municipio ha tenido una singular importancia, puesto que es la expresión más pura de los intereses sociales de grupo y el mejoramiento de la calidad de vida de sus integrantes. Por eso la importancia de su existencia.

³ Hugo H. Calderón Morales, **Derecho Administrativo II**, 4ª. ed. Pág. 225.



Constituye pues, la organización centralizada, puesto que es la que más cerca está de las necesidades de su población y ocupa ni más ni menos, que la segunda expresión de una sociedad, después que la familia.

El municipio, visto desde el punto de vista de la naturaleza de los órganos u organización del Estado, constituye una de las maneras que el Estado tiene para lograr la descentralización del servicio público y desde este punto de vista, deja a la administración municipal como una forma de organización, en que los propios habitantes establezcan sus propias necesidades y las llenen, a través de su propio gobierno municipal.

B) Definición de municipio

El Municipio es el conjunto de personas individuales que, caracterizadas por sus relaciones permanentes de vecindad y asentadas en determinado territorio, está organizada en Institución de derecho público, para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito.

El distrito municipal es la circunscripción territorial a la que se extiende la jurisdicción de una municipalidad. El territorio de un municipio es continuo y por ello forman parte del mismo, las aldeas, caseríos, barrios, zonas, colonias, lotificaciones, parcelamientos urbanos y agrarios y en general, todo inmueble o finca existente en su jurisdicción municipal.



El Código Municipal, Decreto 12-2022 regula en su Artículo 2 que: “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”.

La cabecera del distrito es el centro del poblado donde tiene su sede la municipalidad. El territorio de un municipio deberá estar bajo la jurisdicción de un solo departamento, quedando sujeto a lo que el Congreso de la República determine cuando a consecuencia de división o fusión el territorio del nuevo municipio afecte a más de un departamento.

Para el profesor Calderón, el concepto de municipio se define desde dos puntos de vista, que no dista mucho uno del otro, el legal y el doctrinario.

Desde el punto de vista legal, señala que: “por mandato legal y constitucional el municipio es una institución autónoma y tiene dentro de su ámbito de autonomía, facultades especiales”⁴. De conformidad con el Código Municipal la naturaleza del municipio es una unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos. Se caracteriza por sus relaciones permanentes de vecindad, multiétnicidad, pluriculturalidad, y multilingüismo, organizado para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito.

⁴ **Ibid**



Desde el punto de vista doctrinario “la institución municipal, tiene diferentes denominaciones, pero la mayoría de tratadistas concuerdan que se trata de una organización de vecinos de carácter universal de derecho público, de ahí la importancia que suscita el estudio desde las diferentes disciplinas jurídicas”⁵.

Para el autor mexicano Gabino Fraga, “el municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un poder que se encuentra al lado de los poderes expresamente establecidos en la constitución; el Municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada”.⁶

Para Fraga, los municipios no son unidades soberanas, sino son una forma de descentralizar el servicio público y a la realización del bien común. Pero es un servicio público muy determinado y exclusivo de los órganos administrativos municipales.

Para el autor argentino Alberto Elguera, “El municipio o municipalidad es, jurídicamente, una persona de Derecho Público constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y peculiares intereses, y que depende siempre, en mayor o menor grado, de una entidad pública superior, el estado provincial o nacional”.⁷

Por su parte el Maestro Fernández Ruiz, dice que: “El municipio es la personificación jurídica de un grupo social humano interrelacionado por razones de vecindad permanente en un territorio dado, con un gobierno autónomo propio, sometido a un

⁵ **Ibid.**

⁶ Fraga, Gabino, **Derecho Administrativo**. Pág. 220.

⁷ Elguera, Alberto, Municipio. **Enciclopedia Jurídica OMEBA**. t.XIX, Pág. 960.



orden jurídico específico con el fin de preservar el orden público, asegurar la presentación de los servicios públicos indispensables para satisfacer las necesidades elementales de carácter general de sus vecinos y realizar las obras públicas locales y demás actividades socioeconómicas requeridas por la comunidad”.⁸

Como quedó señalado, el municipio es el conjunto de personas individuales que, caracterizadas primordialmente por sus relaciones permanentes de vecindad y asentadas en determinado territorio, están organizadas en institución de derecho público, para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito, sus elementos son: a) Territorio; b) población; c) autoridad; d) organización comunitaria y e) capacidad económica.

Puede citarse además un elemento teleológico, que consiste en cumplir y velar por que se cumplan los fines y deberes del Estado; ejercer y defender la autonomía municipal; impulsar el desarrollo; fortalecer su patrimonio económico etc.

La importancia del municipio radica en la necesidad de descentralizar la administración pública, de tal manera que ésta pueda ejercer sus atribuciones de una manera más eficaz, en beneficio de los habitantes.

En Guatemala, el sistema que se utiliza es el de democracia representativa, pues sus *órganos son designados por medio de sufragio y en él quedan representados todos los sectores de la población.*

⁸ Fernández Ruiz, Jorge. **Derecho administrativo y administración pública.** Pág. 85.



C) Elementos y características del municipio

Los elementos o características del municipio se encuentran referidos en el Artículo 8 del Código Municipal que establece que lo integran los siguientes elementos básicos:

La población: Que son los habitantes de un distrito municipal (vecinos y transeúntes).

El territorio: Que constituye la circunscripción territorial, en donde se asienta la población del Municipio.

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

La comunidad organizada: Que es la organización que realizan los vecinos, de tipo civil y no lucrativa, que tiene vida jurídica para colaborar con la Administración municipal para la discusión y solución de sus propias necesidades.

La capacidad económica: viene constituida por los bienes que la Municipalidad tiene y que son parte de la Hacienda municipal: ingresos que por disposición constitucional el Estado debe trasladar a cada municipalidad, de conformidad con la Ley que regula la distribución (10%); el producto de impuestos que el Congreso de la República decreta a favor de las municipalidades; donaciones; bienes comunales y patrimoniales del municipio; arbitrios; producto de contribuciones; ingresos de préstamos y empréstitos; ingresos por multas; tasas, etc.

El ordenamiento jurídico municipal y el derecho consuetudinario del lugar: Se trata de un elemento esencial del municipio constituido por su Orden Jurídico específico,



integrado en primer lugar, por su puesto, por la Constitución Política de la República de Guatemala, especialmente el Código Municipal, otras leyes aplicables al municipio, los reglamentos, las ordenanzas y los acuerdos de aplicación general y especial del concejo municipal, de observancia general en el ámbito del municipio.

El patrimonio del municipio: Constituyendo este, todos los bienes muebles e inmuebles comunales o patrimoniales y derechos que posee el municipio.

D) Autonomía municipal

El concepto de autonomía municipal no puede descansar sobre un único concepto científico preciso. Como ya advirtió hace ya muchos años, el profesor M.S. Giannini, “El concepto de autonomía ha perdido toda conexión con su origen filosófico jurídico y, al haberse incorporado plenamente en el vocabulario ordinario, ha perdido gran parte de su significación precisa. No existe, por tanto, un concepto pacífico de autonomía, comúnmente aceptado entre los juristas, del cual se puede deducir la totalidad de su desarrollo legal, cuando dicho concepto se incorpora en una Constitución para una determinada Administración pública”.⁹

Por tal razón, para eludir la dificultad doctrinaria que presenta el concepto de autonomía municipal, podemos decir, tal como lo establece el artículo 3 del Código Municipal, que la Autonomía Municipal es el ejercicio que la Constitución Política de la República garantiza al municipio para que éste elija a sus autoridades y ejerce por medio de ellas,

⁹ Giannini, M:S. **El poder público** (traducción de Luis Ortega). <http://www.uclm.es/to/fcjs/derecho/pdf/ects> (22 de octubre de 2009).



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 de ramo a que corresponda.

Ninguna ley o disposición legal podrá contrariar, disminuir o tergiversar la autonomía municipal establecida en la Constitución Política de la República.

E) Naturaleza jurídica de la autonomía municipal

Esta radica, como se ha señalado anteriormente, en la descentralización administrativa que ejerce el Estado sobre los municipios constituyéndolos como entes autónomos en el ámbito de sus respectivos intereses, definidos previamente en las leyes municipales y sectoriales del Estado, sin que ello signifique que quede fuera del control y fiscalización de sus actividades para la obtención del fin supremo que es la realización del bien común.

1.8. Órganos administrativos municipales

De conformidad con el Código Municipal, los órganos administrativos municipales son: a) Concejo Municipal, b) Alcalde Municipal, c) Juzgado de Asuntos Municipales y d) Oficina de Planificación Municipal



A) Concejo Municipal

Está integrado por el Alcalde, síndicos y concejales; Entre sus funciones podemos citar entre otras, a) la iniciativa, decisión y ejecución de los asuntos municipales, b) la emisión de las ordenanzas y reglamentos de su municipio, ejecutarlos y hacerlos ejecutar; c) la promoción de la educación, la cultura, el deporte, la recreación, la las ciencias y las artes en coordinación con los Ministerios respectivos; d) la disposición de los recursos del municipio para el cumplimiento de sus fines. De conformidad con el Artículo 33 del Código Municipal, "Corresponde con exclusividad al Concejo Municipal el ejercicio del gobierno del municipio, 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.

B) Alcalde municipal

Es el encargado de presidir y representar a la municipalidad; es además el órgano ejecutivo de gobierno y administración municipal y jefe de los mismos. Entre sus funciones podemos citar entre otras, a) dictar medidas de política y buen gobierno que sea conveniente a la buena marcha del municipio; b) velar por el mantenimiento del orden público; c) velar por la limpieza y salubridad del municipio en calles, plazas, mercados etc.; d) autorizar, a título gratuito, los matrimonios civiles. Todo lo anterior se encuentra regulado en los Artículos 52 y 53 del Código Municipal, los cuales regulan que: "El alcalde representa a la municipalidad y al municipio; es el personero legal de la misma, sin perjuicio de la representación judicial que se le atribuye al síndico; es el jefe



del órgano ejecutivo del gobierno municipal; miembro del Consejo Departamental de Desarrollo respectivo y presidente del Concejo Municipal de Desarrollo. Y: “En lo que le corresponde, es atribución y obligación del alcalde hacer cumplir las ordenanzas, reglamentos, acuerdos, resoluciones y demás disposiciones del Concejo Municipal y al efecto expedirá las órdenes e instrucciones necesarias, dictará las medidas de política y buen gobierno y ejercerá la potestad de acción directa y, en general, resolverá los asuntos del municipio que no estén atribuidos a otra autoridad”.

C) Juzgado de Asuntos Municipales

Es un órgano administrativo que puede ser creado por las municipalidades cuando sus necesidades lo requieran, está encargado de la ejecución de las ordenanzas municipales y cumplimiento de sus disposiciones. Se encuentra regulado en el Artículo 161 del Código Municipal que establece: “Para la ejecución de sus ordenanzas, el cumplimiento de sus reglamentos y demás disposiciones, la municipalidad podrá crear, según sus recursos y necesidades, los juzgados de asuntos municipales que estime convenientes”.

1.9. La aldea

Comunidad agrícola consolidada. Ha sido el tipo predominante de comunidad humana durante más de tres mil años, y hoy lo sigue siendo en la mayor parte de Asia, África, América Latina y en algunas zonas de Europa.



También podemos definir a la Aldea como “Pueblo de corto vecindario y por lo común, sin jurisdicción propia”¹⁰, tal como lo establece el diccionario de la Lengua Española.



10 Real Academia de la Lengua Española, **Diccionario**, Versión electrónica, (20 de octubre de 2009)

CAPÍTULO II

2. Formas de organización y participación ciudadana

Para iniciar este tema, es importante recordar que la democracia se cimienta a partir de la participación ciudadana, de igual manera se fortalece a partir de la calidad de ella, asimismo, se puede señalar que el sistema democrático será legítimo si es plenamente conocido y asumido como propio por todos los habitantes del país. Por lo anterior, para hablar de participación ciudadana en Guatemala hay que empezar conociendo la realidad interna, esto nos permitirá a todos conocer nuestros derechos y con ello proponer positivamente al futuro, pero para ello debemos conocer en realidad que es ser ciudadano o que es la ciudadanía.

2.1. Ciudadanía

Etimológicamente la palabra ciudadano, proviene del latín civis-civitas y la ciudadanía es la condición que tienen las personas como ciudadanos de un país. Gracias a esta condición, el ciudadano obtiene una serie de derechos civiles (libertades individuales), políticos (participación en la vida pública) y sociales (vivienda, salud, educación) pero también una serie de deberes hacia la sociedad en la que vive (respetar los bienes públicos, pagar impuestos, proteger el medio ambiente y el patrimonio...) que nos convierten en iguales dentro de una comunidad política. Si entendemos la ciudadanía como una actividad, el término ciudadanía hace referencia a un tipo ideal de "buen ciudadano" y a las competencias cívicas que este debería tener. Ejerce la ciudadanía el



ciudadano que participa activa y responsablemente dentro de su sociedad. En este contexto llamamos cívica a la persona que es buena ciudadana, que se muestra respetuosa con las normas de convivencia.

De lo anterior surgen las competencias cívicas, que es el conjunto de actitudes, habilidades, conocimientos y comportamientos que se esperan de un buen ciudadano. Actitudes como la responsabilidad o la solidaridad; conocimiento de los derechos y deberes, de las instituciones y su funcionamiento; y comportamientos como el de ir a votar o el de pagar impuestos o el de socorrer a un herido.

Por lo anterior concluimos que ciudadanía es: Una condición de ser ciudadano de un país, por la cual se adquiere una serie de derechos y obligaciones a la vez es un comportamiento propio del buen ciudadano.

De igual manera diremos que cívico es un ciudadano que se muestra respetuoso con las normas de convivencia. Es necesario que las personas se respeten unas a otras y hay que respetar las cosas que son de todos para que todos las puedan disfrutar cuando las necesiten.

A) Orígenes de la ciudadanía y su marco de referencia.

Históricamente, la ciudadanía hacía referencia al ciudadano o habitante de una ciudad concreta. Era el caso de la Grecia clásica. Existían **ciudades-estado** muy lejos del marco de referencia de las naciones-estado actuales. Se era ciudadano de Atenas o de



Esparta por ejemplo caso contrario, se perdía la condición de ciudadano. Además, de todos los habitantes de la ciudad (polis), sólo los hombres libres nacidos en la ciudad adquirían la categoría de ciudadanos y por tanto plenos derechos. Las mujeres, los esclavos y los extranjeros quedaban excluidos.

En definitiva, el marco de referencia de la ciudadanía, ha ido variando notablemente a lo largo de la historia. Desde la polis griega, donde se era ciudadano de una ciudad concreta, Atenas por ejemplo, hasta el siglo XIX donde el marco es la nación. Esta asociación entre ciudadanía y nacionalidad, implica que los nacionales de países distintos a aquél en el cual residen no son considerados ciudadanos a todos los efectos. Pero este concepto de la ciudadanía, estrechamente vinculado al Estado-nación, hace tiempo que se ha visto puesto en cuestión por varios motivos.

Por ejemplo, la carta de derechos humanos, a la que se han sumado la práctica totalidad de países, reconoce una serie de derechos a todos los seres humanos por el mero hecho de serlo, con independencia del país del que sean nacionales en términos legales. Hablaríamos de ciudadanos del mundo y no de ciudadanos de un país en concreto, además vivimos en un mundo crecientemente globalizado, en el que el mercado de trabajo cada vez exige una mayor flexibilidad y en el que el número de individuos que contribuyen al desarrollo económico de un país distinto a aquél en el que están legalmente nacionalizados es mayor.



Por otro lado, cada vez existen más instancias políticas por encima de los estados-nación, es el caso de las instituciones de la comunidad europea, en este contexto hablamos de ciudadanía europea.

2.2. Participación ciudadana

Teniendo claro lo que es ciudadano o ciudadanía, diremos que desde la perspectiva normativa, el término de participación ciudadana puede restringirse a aquellos casos que representan una respuesta, individual o colectiva, de la sociedad a una convocatoria realizada por parte de las autoridades gubernamentales en aquellos espacios institucionales que éstas designan o crean.

O como la plantea el doctor Jorge Balbis, la participación ciudadana se entiende como: “Toda forma de acción colectiva que tiene por interlocutor a los Estados y que intenta – con éxito o no- influir sobre las decisiones de la agenda pública”¹¹.

Sin embargo a pesar de este aparente acuerdo, la discusión del significado de participación ciudadana apenas está tomando fuerza en nuestro país. Una de las nociones más frecuentes es la que distingue dos formas de participación, por una parte, “una que se refiere a la posibilidad de intervenir en la toma de decisiones” y por otra, la “que enfatiza la toma de posición de un individuo, independientemente de su poder de intervención en las decisiones públicas”. De acuerdo con esta noción, existe una clara

11 Balbis, Jorge, **Participación e Incidencia Política de las OSC en América Latina**. Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción, s/f, en http://equipopueblo.org.mx/part_inci_alop.htm (Consulta: 26 octubre 2009).



separación entre dos formas de participación: en una se tiene la posibilidad de intervención y en otra no, sin punto medio.

Por ejemplo, desde la perspectiva que privilegia la relación entre la participación y el Estado, Alicia Ziccardi afirma que: “Uno de los principales problemas con los que se topa el concepto de participación ciudadana es que pretende abarcar todo un universo de asociaciones o agrupaciones del ámbito social, independientemente de que tengan o no como objetivo incidir en el espacio público estatal”¹². Para esta autora, la participación implica forzosamente una vinculación entre las organizaciones civiles o ciudadanos y el Estado, que permita una participación efectiva. Desde otra perspectiva, Silvia Bolos hace referencia a dos formas básicas de participación; “Una que implica decisiones de los ciudadanos en asuntos de interés público, como las elecciones, el plebiscito o el referéndum, y otra que implica las prácticas sociales que responden a intereses, muy particulares, de los distintos grupos que existen en toda sociedad”¹³. Lo importante para Bolos es que “ya sea para tomar decisiones, para gestionar o para obtener respuesta a problemas particulares, la participación debe ser vista como un proceso que incluye dos actores centrales: el gobierno y la sociedad”¹⁴. Dicho de otra manera, esta autora considera que las actividades de los grupos sociales remiten a dos formas de participación; la que se realiza con fines e intereses específicos, sin que incluya una demanda o una relación hacia las instancias de gobierno (asociaciones tipo padres de familia, grupos juveniles, grupos de autoayuda, grupos de salud alternativa, etc.), y toda

12 Ziccardi, Alicia, **Gobiernos locales: el futuro político de México**, IGLOM, 1999 en <http://iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congreso/pm4/ziccardi.html> (consulta: 25 noviembre 2009).

13 Bolos Jacob, Silvia. **Los dilemas de la participación en gobiernos locales, presentado en el 2do Congreso** IGLOM, México, 2001 en: <http://iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congreso2/congreso2/ponencias.html> (consulta: 24 octubre 2009).

14 **Idem**



una gama de asociaciones y organizaciones agrupadas alrededor de demandas de diversa índole así como el conjunto de Organizaciones no Gubernamentales (ONG), que pueden o no tener relación con las instancias de gobierno y los partidos.

Una tercera posición sostiene que la organización de grupos e individuos que busca influir en las políticas públicas debe por definición considerarse participación política. En este sentido, Fernanda Somuano afirma que: “todo esfuerzo realizado por los ciudadanos que busque influir en las decisiones de políticas públicas y en la distribución de bienes públicos, sin importar el medio, puede considerarse participación política, independientemente de que quienes detenten el poder la acepten o no”¹⁵. Somuano define la participación ciudadana más por la intención y los mecanismos utilizados por la sociedad civil que por los instrumentos que el Estado ofrece para ello.

Cabe mencionar que las anteriores definiciones no son exhaustivas, ya que su objetivo es brindar un panorama concreto sobre el concepto de participación ciudadana. Sin embargo, vale la pena aclarar que términos como transparencia y acceso a la información, organizaciones de la sociedad civil y mecanismos de democracia participativa (o semidirecta), como el referéndum, el plebiscito, la iniciativa y la consulta popular y la revocación de mandato, son indispensables para entender la participación ciudadana en los sistemas políticos contemporáneos.

El objetivo de la participación ciudadana de acuerdo al discurso público gubernamental se clasifica dentro de cuatro grandes áreas temáticas.

15 Somuano Ventura, María Fernanda, **Los determinantes de la participación política no electoral en México en Reconstruyendo la ciudadanía. Avances y retos en el desarrollo de la cultura democrática en México.** Pág. 457.



1. Con relación a la democracia, se establecen mecanismos que permiten hacer efectiva la participación del ciudadano en la decisión, gestión, información, control y fiscalización de los asuntos públicos.
2. Con relación a los temas de descentralización, en donde se plantea la posibilidad de que el ciudadano decida sobre los asuntos que afectan sus intereses particulares y colectivos.
3. Con relación a los temas de políticas sociales y su implementación, porque permite focalizar mejor la inversión social de acuerdo con las necesidades de la comunidad
4. Con relación a los temas de modernización de la gestión pública. Hay un cambio en la forma como se relaciona el ciudadano con el Estado, ya no es un súbdito, sino un sujeto de derechos y de deberes que tiene un papel protagónico. En esta línea, la participación se puede entender como posibilidad de acceso al Estado, patrimonio común de todos los ciudadanos y donde los funcionarios públicos deben dar cuenta de su gestión y hacerse responsables de ella ante la ciudadanía.

No obstante lo anterior, prevalece en nuestra sociedad una marcada exclusión de la mayoría de la población, respecto a la toma de decisiones sobre los asuntos públicos; de manera que, el consenso se reduce a minorías no representativas de la pluralidad de intereses societarios.

Persisten condiciones de marginalidad y de exclusión económica, política y social, que representan, para un gran porcentaje de guatemaltecos, un obstáculo para la



organización, la autogestión y el desarrollo de las capacidades y su participación efectiva.

Una de las razones para tal marginamiento, se desprende de la ausencia de información, e interiorización de la ciudadanía y un desconocimiento sobre las posibilidades que nuestro ordenamiento jurídico contempla.

Por lo tanto, la presencia del ciudadano en las decisiones que le afectan, precisa de una formación y preparación, pero a su vez hay que hacer expedito los ámbitos de aplicación de esos mecanismos de participación.

No se puede generar más expectativas a la comunidad, no se le puede seguir invitando a participar, si en realidad no se le va a tener en cuenta, porque ello solo genera frustración y desánimo.

De ahí la importancia de la participación ciudadana, entendida ésta como un proceso gradual mediante el cual se integra al ciudadano en forma individual o participando en forma colectiva, en la toma de decisiones, la fiscalización, control y ejecución de las acciones en los asuntos públicos y privados, que lo afectan en lo político, económico, social y ambiental para permitirle su pleno desarrollo como ser humano y el de la comunidad en que se desenvuelve.

Tal como lo expresaran los participantes en la asamblea del BID: La participación ciudadana, debidamente canalizada, genera ahorros, moviliza recursos humanos y



financieros adicionales, promueve la equidad y contribuye de manera decisiva al proceso de fortalecimiento de la ciudadanía y por tanto, del sistema democrático.

Las asociaciones comunitarias, que en Guatemala actualmente son los Consejos Comunitarios de Desarrollo, pueden ser las mejores herramientas para identificar con precisión las necesidades sociales, generar propuestas innovadoras, controlar eficientemente los programas, evaluar sus resultados y velar por una gestión pública honrada.

La participación ciudadana, junto a la educación, constituye el camino para la generación de cambios profundos en nuestra sociedad al convertirse en un factor poderoso para el fortalecimiento del capital humano, la creación de capital social y la generación de una nueva cultura auténticamente democrática y solidaria.

Actualmente muchas instituciones internacionales como la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO, han efectuado estudios y han impartido conferencias sobre participación ciudadana en las políticas públicas. Estas actividades, han pretendido abrir un espacio para la participación de la gente en el debate acerca de la participación en las políticas públicas. Nos interesa establecer un diálogo entre las personas, los representantes de las organizaciones sociales, comunales, juntas de vecinos, asociaciones gremiales con las autoridades gubernamentales, municipales y regionales, con los responsables de brindar los servicios a la población, para reflexionar sobre la participación en democracia y conjuntamente analizar como profundizar este aspecto en el diseño y ejecución de las políticas públicas.



2.3. Definición de participación ciudadana

A este respecto, Rodrigo Baño un sociólogo, abogado y profesor investigador de FLACSO y profesor del Departamento de Sociología de la Universidad de Chile., aborda la definición conceptual del término participación ciudadana analizando las significaciones que en la práctica pueden tener determinadas tendencias de acción, según Baño, "La noción de participación ciudadana es relativamente reciente y carece de una definición precisa, normalmente se hace referencia a ella considerándola, gruesamente, como una intervención de los particulares en actividades públicas en tanto portadores de intereses sociales"¹⁶.

En la idea de participación ciudadana están comprendidos dos términos que carecen de una significación unívoca: Estado y sociedad civil. La utilización del concepto de participación ciudadana engloba a todo tipo de actividades referidas al poder público, quedando comprendidos ahí los movimientos sociales de antiguo y nuevo cuño, la participación política formal, las formas de acción no convencional, los grupos de presión, la acción directa, etc., lo que hace que éste carezca de valor para el análisis. Por otro lado, si se reserva el término para hacer referencia a la participación no institucionalizada, ello lo acercaría bastante a lo que se entiende como nuevos movimientos sociales, con las complicaciones adicionales que tiene toda delimitación por negación.

¹⁶ Baño, Rodrigo. **Sociólogo y abogado. Profesor investigador de FLACSO y profesor del Departamento de Sociología de la Universidad de Chile.** <http://baqtun.naleb.org.gt/index.php/editorial/editorial05.html>. (25 de octubre de 2009).



2.4. Objetivos políticos de la participación ciudadana

Políticamente, la participación ciudadana apunta al tema del régimen político, en cuanto procedimiento de constitución de la voluntad política; en concreto, ella ha estado referida a la sustitución o complementación de la democracia representativa.

Se plantea que hay una "crisis del sistema representativo" y más específicamente aún, "crisis de la democracia representativa", condicionada por transformaciones que alteran las bases de funcionamiento de esta. Por una parte, están los cambios ocurridos a nivel de la estructura social que modifican las bases de generalización y organización de intereses. Por otra parte, la modernización de las sociedades incidiría en crecientes grados de dificultad para participar en las decisiones públicas, debido al aumento de los grados de complejidad de las materias que se deciden y al requerimiento de conocimientos especializados, además, el aumento de la velocidad de los procesos haría difícil prever con gran anticipación los problemas y sus alternativas. Finalmente, las transformaciones en los sistemas de representación institucionalizados en los partidos políticos, habrían derivado a crecientes grados de autonomía de sus bases y a una apropiación por las dirigencias o "clase política" de la voluntad de la ciudadanía, generando un fuerte aumento de la apatía política.

2.5. Gestión pública y participación ciudadana

Vladimiro Sáez aborda el tema de la participación ciudadana en la gestión pública a partir de un esquema que define dos finalidades principales de las instituciones



estatales, las cuales asocia a dos funciones: “La primera finalidad es satisfacer las necesidades de la población, la que se vincula con la función de Administración y la otra finalidad es representar los intereses, prioridades e identidades de la ciudadanía, y ésta se relaciona con la función de Gobierno”¹⁷.

En el análisis del discurso y de las prácticas de gestión de los gobiernos de la concertación, encuentra dos visiones o enfoques principales de la participación ciudadana:

1. El que concibe la participación ciudadana como un medio o recurso que permite ampliar las capacidades de acción del aparato público del Estado.
2. El otro, visualiza la participación como la influencia o incidencia de la ciudadanía en la toma de decisiones, especialmente, en lo relativo a la definición de la agenda pública.

Las nociones de participación en el discurso público gubernamental las clasifica dentro de cuatro grandes áreas temáticas. Primero, en relación a la democracia, segundo en relación a los temas de descentralización; tercero, en relación a los temas de políticas sociales y su implementación y, en cuarto lugar, en relación a los temas de modernización de la gestión pública.

¹⁷ Saez, Vladimiro. **Ingeniero comercial, jefe planificación Depto de Estudios División de Organizaciones Sociales. Ministerio Secretaría General de Gobierno. Profesor Universidad de Santiago.** <http://baqtun.naleb.org.gt/index.php/editorial/editorial05.html>. (25 de octubre de 2009).



Primero, señala que la participación ciudadana apunta a la democratización del Estado y del sistema político. En este sentido se busca el restablecimiento del estado de derecho, reformar la institucionalidad política, y consolidar las libertades públicas, particularmente la libertad de expresión. En particular se avanza en las reformas de la Constitución para dar curso a la nueva legislación regional y municipal, que democratiza los municipios y crea los gobiernos regionales. Se establecen, también, instancias formales democráticas de participación.

Segundo, la participación es considerada como elemento de la descentralización, entendida como la transferencia de competencias (funciones), atribuciones o capacidades de decisión sobre diferentes materias, así como de los recursos para hacer realidad dichas decisiones y responsabilidades. Esto involucra, cambios en la institucionalidad de la administración del Estado, orientados a:

Descentralizar en niveles regionales, departamentales, municipales y comunales, y crear instituciones de participación en dichos niveles del Estado, tales como COREDUR (Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural), CODEDE (Consejo Departamental de Desarrollo) COMUDE (Consejo Municipal de Desarrollo) y COCODE (Consejo Comunitario de Desarrollo). Para el cumplimiento de esta participación se creó la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural regulando en su Artículo 1 que: “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”. Además en



su parte considerativa, quedó establecido que "Que el Sistema de Consejos de Desarrollo debe comprender cinco niveles, a saber: nacional, regional y departamental, previstos constitucionalmente; municipal, contenido en el Código Municipal, Decreto Legislativo 58-88 (actualmente 12-2002); y el comunitario, contemplado en los Acuerdos de Paz; debiendo estructurarse desde la base de la población, para constituir un instrumento permanente de participación y representación de los pueblos maya, xinca y garífuna y de la población no indígena, así como de los diversos sectores que constituyen la nación guatemalteca, sin exclusión ni discriminación de ninguna especie, mediante la creación de los mecanismos y criterios idóneos en los niveles comunitario, municipal, departamental, regional y nacional.

La idea de la creación de esta norma obedece a que hacer posible la regionalización depende, no sólo como un exclusivo acto administrativo, sino también a través de la participación ciudadana, para dar vida a un perfil regional en los diferentes territorios.

La descentralización con participación ciudadana hace posible alcanzar una sociedad autorregulada, que necesita, a su vez, de una sociedad civil fuerte y que asuma su responsabilidad en la utilización de estos espacios institucionales de participación.

En tercer lugar, la participación se relaciona con el mejoramiento de las políticas sociales y la superación de la pobreza, por las razones siguientes:

- Permite focalizar mejor los recursos destinados a la inversión social y a objetivos de carácter asistencial.

- Facilita la adecuación de la oferta homogénea del sector público a la demanda de la ciudadanía que tiene un carácter diferencial. La participación es concebida como un medio o recurso que multiplica las capacidades del sector público para actuar en este campo, prolonga sus brazos y facilita su llegada a las realidades locales y sectoriales diversas.
- Produce autodesarrollo de las personas y, en esta medida, puede también ser entendida como una finalidad que se debe alcanzar, como un valor. Desde esta óptica, la participación es vista como proceso de aprendizaje, como proceso educativo.
- Hace posible consensuar definiciones de políticas a través de instancias de diálogo, como en el caso del ámbito laboral, y de los foros de desarrollo productivo. Además, forma parte de las estrategias de información hacia la ciudadanía, de escucha de sus problemas, intereses y prioridades.

En cuarto lugar, la participación es vista como un factor de modernización de la gestión pública, forma parte del cambio que se busca alcanzar en el modo de relación de las personas con el Estado, desde una cultura de súbditos hacia una cultura de ciudadanos titulares de derechos, que pueden y deben exigir una relación más simétrica con los agentes públicos. Se pretende que la gente desempeñe un rol activo, demandante, reivindicativo y crítico. En esta línea, la participación se puede entender como posibilidad de acceso al Estado, patrimonio común de todos los ciudadanos, y control de su gestión. Los funcionarios y directivos públicos deben dar cuenta de su gestión, hacerse responsables de ella ante la ciudadanía.



Más específicamente, participación ciudadana se relaciona con mejoramiento de la eficiencia del sector público, a través del rediseño de las instituciones públicas en función de los ciudadanos usuarios de los servicios que ellas prestan.

Como conclusión, no hay un discurso gubernamental que indique una común concepción o propuesta sobre el tema de participación ciudadana, toda vez que existen diferentes visiones sobre el tema, esto se verifican en las políticas formuladas en materia de descentralización del Estado, acción social del sector público y modernización.

Sin embargo, en el ámbito de políticas sectoriales, particularmente en el caso de salud, educación, vivienda, mujer y medio ambiente, es posible destacar elementos de dichas políticas, que marcan orientaciones en el sentido de favorecer la puesta en práctica de modalidades o estilos de gestión de carácter participativo, en las instituciones, programas y proyectos de dichos sectores.

No obstante, en el paso desde el discurso oficial y los enunciados de políticas sectoriales, hacia los niveles de gestión operativa de las instituciones públicas, específicamente en su relación con la ciudadanía, los componentes de participación se diluyen, pierden fuerza y visibilidad, se hacen menos activos. Los funcionarios encargados de hacer efectiva la participación, interpretan el discurso oficial sobre el tema, destacando principalmente aspectos comunicacionales en el sentido de información hacia los usuarios y adecuando los modelos de intervención a estos aspectos.



Se puede observar que en el sector público conviven distintas realidades institucionales y estilos o metodologías de gestión, predominando una modalidad más tradicional y jerárquica. Por otra parte, en el ámbito de la gestión de las instituciones públicas, al considerar el contexto externo de ellas, la visión sobre participación ciudadana tiende a privilegiar el enfoque de satisfacción del usuario en lugar del control ciudadano de la gestión pública.

En el caso de Guatemala, la mayor parte de los miembros de comunidades son **"excluidos"**, debido en parte a factores culturales relacionados a la religión y en parte a la división de roles en la sociedad. En otros lugares, los rostros son más o menos los mismos: indígenas, campesinos y pobladores pobres y excluidos. Por lo regular, son personas que no han tenido una experiencia organizacional o de participación previa.

2.6. Importancia de las organizaciones de la sociedad civil

Desde 1985, con el inicio de la etapa conocida como de "retorno a la constitucionalidad" y con la cual se anunció el fin de los gobiernos militares, se viene creando un movimiento de doble dirección:

Por una parte, el ejército, como la principal instancia rectora de los asuntos públicos antes de 1985, comienza a reestructurar el Estado para crear condiciones de gobernabilidad a largo plazo.



Por otra parte, también se generan espacios de participación política para los ciudadanos en general. Estos espacios permiten mayor seguridad para la expresión del pensamiento y la opinión pública, ofreciendo nuevas oportunidades de organización social. En este caso, crece el número de organizaciones sociales y de opiniones, dirigidas a demandar del Estado una efectiva responsabilidad en la promoción de formas democráticas de participación, organización social y política. En consecuencia, aumenta la fiscalización de los ciudadanos sobre el comportamiento de los funcionarios e instituciones públicas.

Este movimiento ha sido influido por un contexto internacional que en lo político se caracteriza por ser más receptivo a la problemática de los derechos humanos y más vigilante de las formas democráticas de gobierno; y en lo económico, por promover mayor eficacia del mercado en la asignación de recursos, con lo cual se requiere de un menor intervencionismo estatal y de una activa participación económica de todos los agentes sociales.

Como resultado de tal interacción, en Guatemala ha comenzado un debate social, que está dirigido a revisar y replantear la naturaleza de las relaciones sociales existentes. En este debate, aparece una nueva valoración de los roles y la intercomunicación entre el Estado con la sociedad civil, la cual incluye un fenómeno de crítica a los métodos utilizados por el Estado y la sociedad.

Han sido realizados foros y estudios, en los cuales se coincide en señalar que la sociedad civil ha sido debilitada por la excesiva concentración de poder en el Estado-



ejército, así como los efectos negativos de la ejecución de políticas contrainsurgentes, especialmente durante el período 1954-1984 que se caracterizó por el predominio de gobiernos militares.

Ahora bien, no existe un concepto único ni uniforme acerca de lo que son y quiénes son las organizaciones de la sociedad civil (OSC). Esta específica reflexión es aún débil en Guatemala. En general, se acepta el concepto de organizaciones de la sociedad civil como integrantes de un "Tercer Sector" diferente del Estado o del sector privado cuya función es fundamentalmente no lucrativa. El sector privado, los partidos políticos y el "Tercer Sector" serían los tres grandes bloques orgánicos que integran la sociedad civil. Y específicamente, los partidos políticos deberían de funcionar como canales de comunicación e intermediación entre el Estado y la sociedad. El "Tercer Sector" estaría integrado en su mayoría por organizaciones no lucrativas que realizan actividades de interés social.

Debe advertirse que existen en Guatemala, interpretaciones que excluyen de la sociedad civil a los partidos políticos o al sector privado, pero lo hacen especialmente por razones ideológicas, las cuales consideran que estos dos sectores no representan los intereses de la mayoría de la población y por lo tanto, no sólo entran en conflicto intersectorial, sino reducen la sociedad civil al movimiento popular.

La tradición de violencia y la fragmentación social, que agudizó el conflicto armado interno, han provocado incluso, hostilidades y desconocimiento de legítima representación entre organizaciones con diferentes posturas políticas, cuyas bases

sociales pertenecen a un mismo sector, tal como sucede con el sindicalismo o las organizaciones no gubernamentales (ONGs).

2.7. Clases de organizaciones de la sociedad civil

En términos generales y para fines de este estudio puede afirmarse que se consideran organizaciones de la sociedad civil a aquellas instancias dedicadas a actividades como:

1. **Educación e incidencia cívico-política:** En estas, encontramos las organizaciones dedicadas a incidir en las políticas públicas, vigilar y controlar el desempeño de las instituciones y funcionarios del Estado. Aquí se incluyen, las ONGs de derechos humanos, consejos comunitarios de desarrollo y de educación ciudadana.
2. **Promoción de intereses colectivos:** Aquí se ubican, las organizaciones que defienden los intereses de un sector de la población y/o promueven actividades consideradas de interés nacional. Aquí se incluyen las ONGs ecológicas, culturales, de mujeres, mayas, de la población desarraigada, de campesinos, sindicales, comunitarias, cooperativas, etc. Estas organizaciones suelen también realizar acciones de incidencia en las políticas públicas.
3. **Prestación de servicios sociales y de asistencia técnico-productiva:** Se ubican en estas las organizaciones dedicadas a facilitar y/o ofrecer asistencia de servicios de educación, saneamiento ambiental, cultura, infraestructura comunitaria, salud, organización social, etc. Estas organizaciones concentran su atención en mejorar las condiciones de vida y promover la organización comunitaria a través de métodos de cooperación y trabajo colectivo. También se



ubicarían las organizaciones dedicadas a facilitar y/o ofrecer asistencia técnica y financiera para apoyar procesos productivos en comunidades donde principalmente habitan campesinos pobres o en zonas urbanas marginales. Aquí se incluyen los comités pro-mejoramiento comunitario, actualmente consejos comunitarios de desarrollo, las ONGs de desarrollo y las fundaciones filantrópicas del sector privado.

4. **Investigación y análisis de la realidad social:** En estas se ubican las organizaciones dedicadas a ofrecer estudios sobre temas de interés nacional para incidir tanto sobre el Estado como sobre la sociedad. Se incluyen aquí los centros de investigación y las instituciones académicas.

Estas organizaciones tienen características comunes, dentro de las cuales se encuentran:

1. Orientan sus actividades para mejorar la condición de vida de sectores sociales vulnerables o para ofrecer alternativas a problemas nacionales;
2. Realizan un trabajo educativo permanente con la población beneficiaria.
3. Generan procesos organizativos (comunitarios) y opinión pública, de modo que crean condiciones para multiplicar el efecto de sus acciones;
4. Trabajan o inciden en áreas y regiones donde no llega la atención del Estado; mantienen contacto directo con la población y cuentan con experiencia para aprovechar los recursos humanos;
5. Funcionan como instancias no lucrativas y se autogobiernan con independencia. Sus políticas están, en general, determinadas (pero no directamente condicionadas) por los rubros temáticos que interesa financiar a las



organizaciones no gubernamentales extranjeras y/o gobiernos de los cuales reciben los recursos para cumplir con sus misiones.

6. Participan directa o indirectamente en el proceso de paz, ya sea divulgando el contenido de los Acuerdos o emitiendo opinión a través de las redes interinstitucionales donde están representadas.
7. Se autoreconocen como instancias promotoras de desarrollo y como agentes activos a favor de la democratización.

La mayoría de estas organizaciones no tienen comunicación entre sí, ni a nivel institucional ni en las regiones donde coincide su trabajo. Esta ruptura de comunicación se agrava cuando se observa la organización de la sociedad civil desde el punto de vista de quienes tienen cobertura comunitaria y quienes abarcan varios departamentos u operan a nivel nacional. Las organizaciones comunitarias agrupan a líderes y vecinos que ofrecen trabajo voluntario y muestran niveles satisfactorios de rendimiento en la inversión y aprovechamiento de recursos humanos y financieros, pero su capacidad de interlocución política es débil tanto frente al Gobierno como frente a ONGs que trabajan en la misma comunidad.

2.8. El marco legal de las organizaciones de la sociedad civil

Las organizaciones de la sociedad civil están amparadas en el derecho constitucional que protege y promueve la libre asociación. La normativa jurídica que regula su funcionamiento se localiza en el Código Civil, quien las conceptúa como entes de interés público sin finalidades lucrativas.



En el concepto de asociaciones se incluyen las entidades que "promueven, ejercen y protegen" intereses políticos, religiosos, económicos, sociales, culturales y profesionales. Se incluyen entre las asociaciones los patronatos y comités de utilidad y beneficio social.

Las fundaciones se constituyen por escritura pública o por testamento y en su registro debe estar claro que cuentan con un patrimonio, el monto, su fines y el destino de sus recursos, el Ministerio de Gobernación reconoce la escritura pública y emite un acuerdo ministerial en donde le otorga la personalidad jurídica. Las asociaciones se crean también por escritura pública que deberá presentarse ante el Ministerio de Gobernación, quien debe emitir un acuerdo ministerial donde le otorga personalidad jurídica.

Ambos tipos de organización carecen de controles financieros o de fiscalización en el uso de sus recursos. Esta situación da margen para el surgimiento de fenómenos de impunidad por corrupción o malversación de fondos. No obstante, es común que estas instancias tengan controles internos a través de contadores o auditorías periódicas, requeridas estas últimas principalmente por las organizaciones no gubernamentales extranjeras o nacionales que donan los recursos.

El Código Municipal es otro instrumento que regula la creación de asociaciones comunitarias o de vecinos con el fin de promover el desarrollo de la comunidad. También contamos con la Ley de Descentralización que regula la creación de agrupaciones comunitarias y por último la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, que regula y le da vida a los Consejos de Desarrollo.

2.9. Participación ciudadana en Guatemala

La democracia tiene sus bases a partir de la participación ciudadana y se fortalece a partir de la calidad de ella. El sistema democrático será legítimo si es plenamente conocido y asumido como propio por todos los habitantes del país. Para hablar de participación ciudadana en este país, hay que empezar conociendo la realidad interna, esto permitirá a los políticos y a los gobernantes poder proponer positivamente al futuro. Guatemala es un país con diversidad étnica, pero desconocida a propósito por el sistema del Estado. Tanto ladinos como indígenas, reconocen que éstos últimos han ocupado una posición subordinada frente al Estado y en la toma de decisiones. Plantear la reconstrucción del Estado-Nación, sólo en términos culturales y lingüísticos sería insuficiente y superficial. El problema profundo radica en la condición material de miseria, explotación y discriminación en que vive la población indígena. Según proyecciones del Centro Latinoamericano de Demografía, Guatemala contaba para 1994 con 10.322 millones de habitantes, de los cuales el 62% vive en el área rural y el 38% en el área urbana. La misma fuente estima que el 60% está integrado por población indígena y el 40% por población ladina. Los datos del Censo de Población de 1994, adjudicaron al país un número menor de habitantes (arriba de 8 millones) y diferente distribución étnica, de lo cual existe mucha controversia al respecto. Entre los problemas que sufre la población mayoritaria en la temática de la educación, está el alto grado de analfabetismo en más de la mitad de la población total del país. En 1990 únicamente 64 de 100 varones y 36 de cada 100 mujeres sabían leer y escribir. En área rural, particularmente entre la población maya, la situación es aún más dramática, ya que allí únicamente el 33% de la población femenina y masculina ha sido alfabetizada. La cobertura en los

servicios educativos gubernamentales es escasa; de cada 100 comunidades, sólo 40 tienen escuelas y éstas tienen escasez de recursos humanos y materiales y la asistencia de los escolares es también reducida.

El tercer punto que hay que considerar en el análisis sobre la participación ciudadana en Guatemala, es que hoy día se hablan en Guatemala 23 idiomas indígenas (21 idiomas mayas más el garífuna y el xinca), hablado por aproximadamente el 60 por ciento de la población, pero desconocido casi totalmente por el sistema educativo y socialmente a ser condenados a ser lenguajes de segunda clase. Ese fenómeno de discriminación institucional ha afectado grandemente a los hablantes indígenas que dejan de enseñarles a sus hijos su idioma materno y solamente les hablan en castellano. Entretanto, es necesario entrar a considerar la situación de pobreza y extrema pobreza y dentro de esa realidad, tomar en cuenta que la mayoría de la población indígena en Guatemala vive de la agricultura, por razones culturales y económicas. En ese marco está por demás decir que la situación agraria en Guatemala se encuentra monstruosamente desigual y polarizada. Tal situación ha generado toda una pirámide en donde la base es la mayoría de la población en extrema pobreza. En la cumbre cerca de 12,000 propietarios -un poco más del 2% del total-monopolizan las dos terceras partes de las tierras agrícolas. Esta mayoría detenta las mejores tierras, produce esencialmente para el mercado internacional y deja en barbecho una parte importante de sus dominios.

Dentro del marco de la democracia occidental con la situación anteriormente presentada, es difícil hablar de ciudadanos. Tanto derechos como obligaciones son imposibles de cumplir en nuestra realidad guatemalteca. Pero tampoco este país tiene capacidad



ciudadana de incidencia y definiciones políticas de la población hacia el Estado, porque la mayoría de la población no ve al Estado como suyo y por lo tanto no existe la posibilidad democrática permanente y constante de darle insumes para su construcción. Dentro de ese marco de democracia al estilo occidental, al que Churchill se refirió como perfeccionable y que en Guatemala no se ha hecho lo básico por intentarlo, nos preguntamos: ¿Cuáles son los espacios donde se construyen los derechos y obligaciones ciudadanas? de lo que se puede decir que actualmente en Guatemala sólo son los centros de votación electoral. Los procesos de elección se han vuelto en nuestro país la única muestra de ejercicio de la ciudadanía y los indicadores de la democracia. Cuando no se había firmado la paz, en febrero de 1996, Tania Palencia y David Holiday, decían: "Únicamente el proceso de paz, abre caminos a una reestructuración de los mecanismos aún restrictivos para el pleno ejercicio de los derechos ciudadanos"¹⁸. "Hoy, trece años después de haberse firmado la paz, estos compromisos no se perfilan ni siquiera como posibilidades".¹⁹

18 Tania Palencia y David Holiday. **Mapeo de las organizaciones de la sociedad civil** <http://baqtun.naleb.org.gt/index.php/editorial/editorial05.html>. (25 de octubre de 2009).

¹⁹ **Ibid.**



CAPÍTULO III

3. Formas de creación y participación de los Consejos Comunitarios de Desarrollo

Los consejos comunitarios de desarrollo conocidos por sus siglas COCODES, son una herramienta generada por los acuerdos de paz, son la estructura comunitaria para impulsar la participación de la población en la planificación del desarrollo y en la gestión pública a nivel local, estos forman parte del Sistema de Consejos de Desarrollo que funciona a nivel nacional, es decir, un COCODE no existe ni funciona solo, sino que forma parte de una red que funciona a distintos niveles. Según establece la ley, los Consejos de Desarrollo deben funcionar a nivel comunitario, municipal, departamental, regional y nacional.

El Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo, por medio del Decreto 11-2002 del Congreso de la República de Guatemala, establece que: “es el medio principal de participación de la población maya, garífuna, xinka y mestiza, en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática de desarrollo, tomando en cuenta principios de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca”. El Sistema tiene cinco niveles: comunitario, municipal, departamental, regional y nacional.

El Presidente Álvaro Colom reactivó en el año 2008, el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural -CONADUR-, con el objetivo de dar cumplimiento a las políticas de desarrollo. La reunión ordinaria se celebró en el Palacio Nacional de la Cultura, con una



amplia participación del Gabinete de Gobierno, Alcaldes y representantes de la Sociedad Civil Organizada. En esta línea de acción, se informó respecto de la situación del Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo, y se identificaron mecanismos e instrumentos para fortalecer la participación ciudadana, acordando líneas estratégicas, en el marco de sus competencias.

La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia -SEGEPLAN- desempeña funciones importantes en su calidad de Secretaría Técnica de los Consejos de Desarrollo. Durante este período de reactivación, uno de los logros de mayor trascendencia del CONADUR ha sido la formulación y adopción de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral, el siete de mayo de 2009, cuya propuesta original surgió de la Mesa de Desarrollo Rural y del Sistema Nacional de Diálogo Permanente, ambos espacios instalados a principios de la gestión del presidente Álvaro Colom.

El 13 de julio del 2009, al emitir el Acuerdo Gubernativo de aprobación de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral, el Presidente de la República destacó: “quiero reconocer de manera especial al Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, quien recibió la propuesta elaborada en el diálogo, la analizó detenidamente, la aprobó y emitió respetando íntegramente el contenido recibido”. Es de gran trascendencia la convergencia que se produce entre la demanda social y la institucionalidad representada en el CONADUR, quien por primera vez emite una política pública y se puede afirmar que es hasta ahora que al CONADUR se le da el rol que por ley le corresponde y en armonía con las necesidades sociales y rurales del país.



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 de desarrollo, tomando en cuenta principios de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca.

3.1. Principios generales del sistema de consejos de desarrollo

Los principios en que se rige el sistema de consejos de desarrollo de conformidad con la ley y los acuerdos de paz 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 la participación efectiva, tanto del hombre como de la mujer.

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.

3.2. Integración del sistema de consejos de desarrollo

El sistema de consejos de desarrollo está integrado por distintos niveles, en la siguiente forma:

- a. El **nacional**, con el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural –CONADUR-
- b. El **regional**, con los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural –COREDUR-
- c. El **departamental**, con los Consejos Departamentales de Desarrollo –CODEDE-
- d. El **municipal**, con los Consejos Municipales de Desarrollo –COMUDE-
- e. El **comunitario**, con los Consejos Comunitarios de Desarrollo –COCODES-

De conformidad con la Ley de los Consejos Urbano y Rural, decreto 11-02 del Congreso de la República y su reglamento, el CONADUR y el COREDUR tienen bien definidas su forma de integración y sus funciones, los cuales no vamos a determinarlos, por no ser el tema que nos ocupa, lo que nos interesa en el presente trabajo es en donde tienen presencia o participación los consejos comunitarios de desarrollo.



De esa cuenta, tenemos los Consejos Departamentales de Desarrollo –CODEDES-, los que se integran de la siguiente manera:

- a. El Gobernador del departamento, quien lo preside y coordina;
- b. El jefe de la oficina departamental de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, quien actúa como secretario;
- c. Un representante de cada una de las entidades públicas que designe el Organismo Ejecutivo;
- d. Un representante de cada uno de los pueblos indígenas que habiten en el departamento;
- e. Un representante de las cooperativas que operen en el departamento;
- f. Un representante de las asociaciones de propietarios de micro, pequeñas y medianas empresas que operen en el departamento, de los sectores de la manufactura y los servicios;
- g. Un representante de las asociaciones agropecuarias, comerciales, financieras e industriales que operen en el departamento;
- h. Dos representantes de las organizaciones campesinas que operen en el departamento;
- i. Un representante de las organizaciones de trabajadores que operen en el departamento;
- j. Un representante de las Organizaciones Guatemaltecas no Gubernamentales de desarrollo, que operen en el departamento;
- k. Una representante de las organizaciones de mujeres que operen en el departamento;



- l. Un representante de la Universidad de San Carlos de Guatemala;
- m. Un representante de las universidades privadas que operen en el departamento;
- y,
- n. Los secretarios generales departamentales de los partidos políticos con representación en el Organismo Legislativo, quienes participarán con voz.

Las funciones más importantes de los CODEDES son: 1) Apoyar a las municipalidades del departamento en el funcionamiento de los Consejos Municipales de Desarrollo y de los Consejos Comunitarios de Desarrollo y velar por el cumplimiento de sus cometidos; 2) Promover y facilitar la organización y participación efectiva de la población y de sus organizaciones en la priorización de necesidades, problemas y sus soluciones, para el desarrollo integral del departamento; 3) Promover sistemáticamente tanto la descentralización y la desconcentración de la administración pública como la coordinación interinstitucional en el departamento; 4) Formular las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del departamento, tomando en consideración los planes de desarrollo de los municipios y enviarlos a los Consejos Nacional y Regional de Desarrollo Urbano y Rural para su incorporación en la Política de Desarrollo de la Nación y de la región; 5) Dar seguimiento a la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del departamento, verificar y evaluar su cumplimiento y, cuando sea oportuno, proponer medidas correctivas a las entidades responsables; 6) Conocer los montos máximos de pre-inversión e inversión pública para el departamento, para el año fiscal siguiente, provenientes del proyecto del presupuesto general del Estado, y 7) Proponer al Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural sus recomendaciones o cambios con base en las disponibilidades financieras, las necesidades y problemas



económicos, sociales y culturales priorizados por los Consejos Municipales de Desarrollo y las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo vigentes, conforme al Sistema Nacional de Inversión Pública.

En el siguiente nivel tenemos a los Consejos Municipales de Desarrollo –COMUDES-, los que se integran de la siguiente manera:

- 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.

Las funciones más importante de los COMUDES son: 1) Promover, facilitar y apoyar el funcionamiento de los Consejos Comunitarios de Desarrollo del municipio. 2) 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. 3) 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; 4) 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; promover políticas,



programas y proyectos de protección y promoción integral para la niñez, la adolescencia, la juventud y la mujer; 5) 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, 6) 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; 7) 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; 8) 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.

3.3. Los Consejos Comunitarios de Desarrollo –COCODES-

Como último nivel, pero el más importante y tema principal de la presente investigación tenemos a los Consejos Comunitarios de Desarrollo –COCODES-, estos se integran de la siguiente manera:

- a. La Asamblea Comunitaria, integrada por los residentes en una misma comunidad;
- y,



- b. El Órgano de Coordinación integrado de acuerdo a sus propios principios, valores, normas y procedimientos o, en forma supletoria, de acuerdo a la reglamentación municipal existente.

Y las funciones de estos, de conformidad con la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y su reglamento 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 comunitarios.
- 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.

Como se indicó, de conformidad con la ley, en los municipios donde se establezcan más de 20 Consejos Comunitarios de Desarrollo, el Consejo Municipal de Desarrollo podrá establecer Consejos Comunitarios de Desarrollo de Segundo Nivel, y sus funciones serán iguales a los COCODES.

A) 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.



B) Objetivos de los Consejos Comunitarios de Desarrollo

Como se mencionó, el sistema de consejos de desarrollo fue establecido legalmente en abril del 2002 a través de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Es fruto de los Acuerdos de Paz y cumple con uno de los compromisos establecidos en el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, que establece: "Participación a nivel local "Teniendo en cuenta que los habitantes de un departamento o municipio, empresarios, trabajadores, cooperativistas o autoridades representativas de las comunidades, pueden definir mejor las medidas que los benefician o los afectan, se debe adoptar un conjunto de instrumentos que institucionalicen la descentralización de la decisión socioeconómica, con transferencia real de recursos económicos gubernamentales y de capacidad para discutir y decidir localmente la asignación de recursos, la forma de ejecutar los proyectos, las prioridades y las características de los programas o de las acciones gubernamentales. De esta forma, los órganos gubernamentales podrán basar sus acciones en las propuestas que emanen de la conciliación de intereses entre las diferentes expresiones de la sociedad." (Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria Capítulo I, inciso 8.)

En la formulación de esta ley participaron muchas organizaciones sociales y populares, así como instituciones de gobierno y organizaciones no gubernamentales, con experiencia de trabajo en el desarrollo de las comunidades. Esta ley abre a las y los guatemaltecos un espacio muy importante para la participación directa en la gestión pública y para la descentralización del Estado.



A través de los consejos de desarrollo, especialmente comunitarios, municipales y departamentales; podemos participar en la planificación, en la toma de decisiones y en la ejecución y supervisión de las obras públicas y los proyectos que el Estado realiza en cumplimiento de su mandato y con los recursos que todos los ciudadanos hemos aportado a través de nuestros impuestos. Por lo tanto, es una participación a la que tenemos derecho, pero en la que además hay interés e implica asumir responsabilidades.

Por otra parte, el sistema de consejos de desarrollo busca contribuir a la descentralización del Estado tanto administrativa como financiera. Lo anterior quiere decir que se busca que las decisiones se tomen cada vez más a nivel local y municipal, pues es en el municipio donde se conocen mejor los problemas y las necesidades de las comunidades, los municipios y los departamentos. Pero, además, se busca que los recursos lleguen también hasta esos niveles y no se queden concentrados en la capital o en las cabeceras departamentales o municipales.

La descentralización también a las personas que viven en las comunidades, para que no tengan que ir a la capital para resolver cualquier trámite o cualquier necesidad.

"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 financieros 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”. (Ley General de Descentralización, Artículo 2)

3.4. Marco legal del Sistema de Consejos de Desarrollo

Para saber más sobre el Sistema de Consejos de Desarrollo y el proceso de descentralización es importante que tengamos los documentos y las leyes donde están establecidas sus bases. Estos son:

- El Artículo 119, literal b y 224 de la Constitución Política de República.
- El Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria.
- La Ley General de Descentralización o Decreto 14-2002.
- El Código Municipal o Decreto 12-2002.
- La Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural o Decreto 11-2002
- El Reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural o Acuerdo Gubernativo Número 461-2002.

Es importante que tengamos claro que ninguna ley por si sola hace que las cosas cambien y funcionen bien. Todas y todos, tanto desde la sociedad civil como desde las instituciones del Estado, debemos contribuir a que funcione el Sistema de Consejos de Desarrollo. Debemos involucrarnos en su funcionamiento, para que verdaderamente se



dé la descentralización y la participación social. Para que las cosas cambien y funcionen bien todos y todas debemos participar activamente.

Los consejos comunitarios de desarrollo o COCODES, son la estructura de base para el funcionamiento del sistema de consejos de desarrollo. Los COCODES se integran con todos los miembros de una comunidad reunidos en asamblea comunitaria, esta nombra a un *Órgano de Coordinación*, que es el colectivo de representantes que va a dirigir el trabajo de planificación del desarrollo y va a representar a la comunidad ante los otros niveles del Sistema Nacional de Consejos.

La asamblea comunitaria elige a sus representantes u órgano de coordinación de acuerdo a sus propios principios y a las formas y procedimientos que decida. Se integra con una alcaldesa o un alcalde comunitario, quien funciona como coordinador del colectivo y un número máximo de doce (12) miembros. La comunidad reunida en asamblea es también la que decide cuánto tiempo van a estar en el cargo y realiza una nueva elección cuando acaban su período.

3.5. Antecedentes de los consejos

La Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, recoge una práctica muy antigua y aún vigente en la mayoría de las comunidades. En las comunidades las decisiones no las toma una sola persona. En muchas comunidades los problemas o los distintos aspectos de la vida comunitaria se tratan en reuniones o en asambleas donde todas y todos los miembros de la comunidad tienen la oportunidad de opinar y de hacer

propuestas. En algunas comunidades existen los Consejos de Ancianos, que reúnen a las personas de mayor experiencia y más respetadas por la comunidad para analizar los problemas que preocupan a la comunidad y proponer soluciones. Estas son prácticas que han servido a las comunidades para vivir en armonía y tomar mejores decisiones, en beneficio de todas y todos, sin excluir a nadie.

A) ¿Por qué comunitario?

La Ley reconoce la importancia que tiene la comunidad en nuestra organización social. La comunidad en nuestro país no es sólo el nombre de un lugar. Una comunidad es, al mismo tiempo, un grupo de población que vive en un lugar, que comparten una historia común, que se identifican y forman parte activa de ella. Los miembros de una comunidad generalmente reconocen un territorio delimitado, eligen y reconocen a sus autoridades, así como las normas y las formas de trabajar, de tomar decisiones y hacer las cosas que afectan o van en beneficio de la comunidad. El Consejo de Desarrollo Comunitario reconoce, aprovecha y nos permite fortalecer nuestra organización comunitaria, junto con otras formas de organización.

B) ¿Por qué de desarrollo?

Los consejos comunitarios se orientan al desarrollo porque buscan transformar la forma de la prestación de servicios de los habitantes de las distintas comunidades y mejorar las condiciones de vida y de participación de los habitantes de las mismas, cuidando siempre que sea de una manera equitativa para hombres y mujeres, de todas



las edades, tomando en cuenta su cultura y sus formas de organización y de vida, así como un buen uso de los recursos naturales para que siempre estén disponibles y se protejan para las futuras generaciones

3.6. Funciones de los Consejos Comunitarios de Desarrollo

Las funciones principales de los consejos comunitarios de desarrollo, son especialmente la de promover y apoyar la organización y participación efectiva de la comunidad y sus organizaciones, buscando la identificación y priorización de sus necesidades y en la propuesta y formulación de los proyectos para su desarrollo integral.

Además de lo anterior, también puede solicitar al Consejo Municipal de Desarrollo o COMUDE la gestión de recursos, en base a la priorización realizada por la comunidad, debe informar a la comunidad sobre los recursos financieros obtenidos y sobre la ejecución de los proyectos.

Otra función importante es informar a las autoridades municipales sobre el desempeño de los funcionarios públicos en la comunidad y contribuir a la definición y seguimiento de políticas públicas de beneficio para el desarrollo comunitario, en particular para la protección y promoción de la niñez, la adolescencia, la juventud y las mujeres, así como la política fiscal.

Lo anterior se logra mediante la gestión ante las autoridades de gobierno, pero es entonces surge la duda, ¿Qué es la gestión?, gestionar es tramitar, buscar apoyo para



resolver un problema o necesidad. Con una connotación más actualizada o gerencial la gestión es planteada por Julia Mora como: "Una función institucional global e integradora de todas las fuerzas que conforman una organización"²⁰. En ese sentido la gestión hace énfasis en la dirección y en el ejercicio del liderazgo.

Gestionar un proyecto significa realizar los trámites y las acciones que se necesitan para que cuente con los recursos financieros y todos los apoyos necesarios para llevarlo a cabo.

Para llevar adelante la gestión de los proyectos comunitarios, los COCODES deben tener muy claras las necesidades y las prioridades identificadas por los miembros de la comunidad, hombres y mujeres, reunidos en asamblea.

Es por eso, que el primer paso en la gestión de proyectos de desarrollo comunitario es analizar entre todos cuáles son los problemas que aquejan a nuestra comunidad y cuáles son sus necesidades más sentidas y más urgentes de atender, a este primer paso se le llama diagnóstico.

Existen distintos métodos y técnicas o herramientas para hacer un diagnóstico comunitario rápido. Lo más importante al decidir qué método utilizar, es que sea participativo; o sea que haga posible que la comunidad y todos sus miembros: hombres, mujeres, niñas y niños, jóvenes y adultos y adultas mayores participen.

²⁰ Mora, Julia. **Transformación y gestión curricular**. En: **Memorias Seminario Taller Evaluación y Gestión Curricular**. Pág. 98.



3.7. Funciones del órgano coordinador del COCODE

El órgano coordinador del COCODE debe ser nombrado por la asamblea comunitaria, éste debe mantener en su agenda de trabajo el seguimiento a la gestión de sus proyectos de desarrollo comunitario. Esto significa que, permanentemente debe comunicarse con los funcionarios o empleados de la institución ante la cual se está gestionando el proyecto, para saber si está completa la papelería y los requisitos necesarios, si hay alguna información o documentación adicional que deban completar y aportar, o si hace falta una entrevista personal en la cual puedan fundamentar mejor la necesidad de llevar a cabo el proyecto.

El órgano de coordinación del COCODE no debe dar por segura ninguna gestión hasta que la institución ante la cual gestiona el apoyo le confirme por escrito su aprobación, aún en ese momento, es necesario se solicite que personalmente la institución, por medio de su representante, les comuniquen la decisión y les explique las condiciones o los términos del apoyo financiero y/o técnico y las fechas en las cuales podrá hacerse efectivo.

Se debe de tener una actitud muy atenta y con iniciativa para seguir el camino del proyecto y saber en cada momento quién lo tiene, quién o quiénes toman la decisión de apoyarlo, cuándo van a tomar la decisión o si necesitan algo más para tomar una decisión favorable con respecto al proyecto.



Por otra parte, el COCODE debe mantener informada a la comunidad sobre las gestiones que desarrolla con relación al proyecto, cada actividad de seguimiento al proyecto y las respuestas que recibe, sean éstas negativas o positivas. También puede informar a otras instituciones y personeros de otras instituciones sobre la gestión que realizan y sobre la importancia que el proyecto tiene para la comunidad.

En ocasiones, un proyecto de una comunidad aislada puede no encontrar interés por parte de las instituciones o de las agencias de cooperación, pero planteado en conjunto con otras acciones o bien en alianza con otras comunidades, otras municipalidades u otras organizaciones, puede tener mejores posibilidades de encontrar apoyo. Por esta razón, el COCODE debe mantener y cultivar la relación con otros COCODE y con muchas organizaciones, para ubicar sus necesidades y sus proyectos en un marco más amplio y poder analizar cuándo conviene y es posible construir estas alianzas. La gestión no es sólo el proceso técnico o el trámite que se sigue; es también una acción política porque es frecuente que quienes toman decisiones se vean influenciados por razones políticas; por ejemplo favoreciendo a los COCODES de comunidades o personas que son afiliadas al partido que gobierna y limitando el apoyo a quienes no son de su partido. Esas situaciones se deben enfrentar con apoyo de otras comunidades, para que en el municipio las decisiones se tomen democráticamente, respetando los derechos de todos y todas.

En conclusión los pasos que se debe seguir en una gestión son:



Primer paso: El consejo comunitario de desarrollo identifica y prioriza las necesidades de la comunidad y convierte estas ideas en solicitudes de proyectos (o un proyecto), envía sus solicitudes o proyectos al consejo municipal de desarrollo, ya en la municipalidad, la Oficina Municipal de Planificación, es la encargada de completar y darle forma a los proyectos.

Se debe tomar en cuenta que muchas veces, en la medida que los proyectos vayan mejor elaborados y más avanzados en su formulación, habrá más posibilidades de que sean tomados en cuenta por el consejo municipal de desarrollo. No todos los proyectos son aprobados; por eso, el COCODE debe desarrollar la capacidad de formular con claridad sus proyectos, así como desarrollar la comunicación y diálogo con el COMUDE para explicar sus necesidades y dejar claras las posibilidades del proyecto solicitado. Hay que aprender a negociar, por eso un proyecto mejor elaborado es una buena herramienta para la negociación.

Segundo paso: El Consejo Municipal de Desarrollo analiza los proyectos presentados por todos los COCODES del municipio y hace una primera selección, buscando equilibrar las solicitudes de las distintas comunidades y de acomodar los proyectos a los recursos que estima que va a recibir.

Tercer paso: Todos los municipios de un departamento dirigen los proyectos seleccionados al Consejo Departamental de Desarrollo, que busca la manera de equilibrar las solicitudes de los distintos municipios y acomodar los proyectos a los recursos que estima va a recibir. El Gobernador Departamental es la persona que



preside el Consejo Departamental de Desarrollo, pero él no debe decidir sobre los proyectos. La priorización es una función del Consejo en su conjunto.

Cuarto paso: El Consejo Departamental de Desarrollo, por conducto del Gobernador Departamental, envía los proyectos del departamento a la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, y ésta envía los proyectos al Ministerio de Finanzas Públicas.

Quinto paso: El Ministerio de Finanzas Públicas concentra las propuestas de proyectos de los distintos departamentos y municipios del país y establece el Listado Geográfico de Obras. Este listado pasa al Congreso de la República para su análisis y decisión final, a través de la aprobación del Presupuesto General de la Nación.

En todo este proceso se debe reconocer que el Alcalde Municipal y los Concejos Municipales son parte del poder local. Son las autoridades que los vecinos del municipio han elegido para que dirijan y coordinen el desarrollo integral de nuestros municipios.

Trabajando junto a la municipalidad, apoyándola a que cumpla con su función, pero también exigiéndole que lo haga bien y de manera democrática y transparente, se contribuye a fortalecer el poder local.

Las municipalidades deben planificar el desarrollo integral de nuestros municipios y para eso llevan a cabo los procesos para la formulación de los Planes Municipales de Desarrollo. Es muy importante que los COCODES se integren y participen activamente



en ese esfuerzo de planificación, pues allí se construyen entre todos la visión del municipio que se quiere en un plazo más largo. Aunque a veces varía, la mayoría de planes municipales de desarrollo definen los objetivos y las metas del municipio para cuatro o cinco años; algunos planes son más estratégicos y están formulados para diez o veinte años.

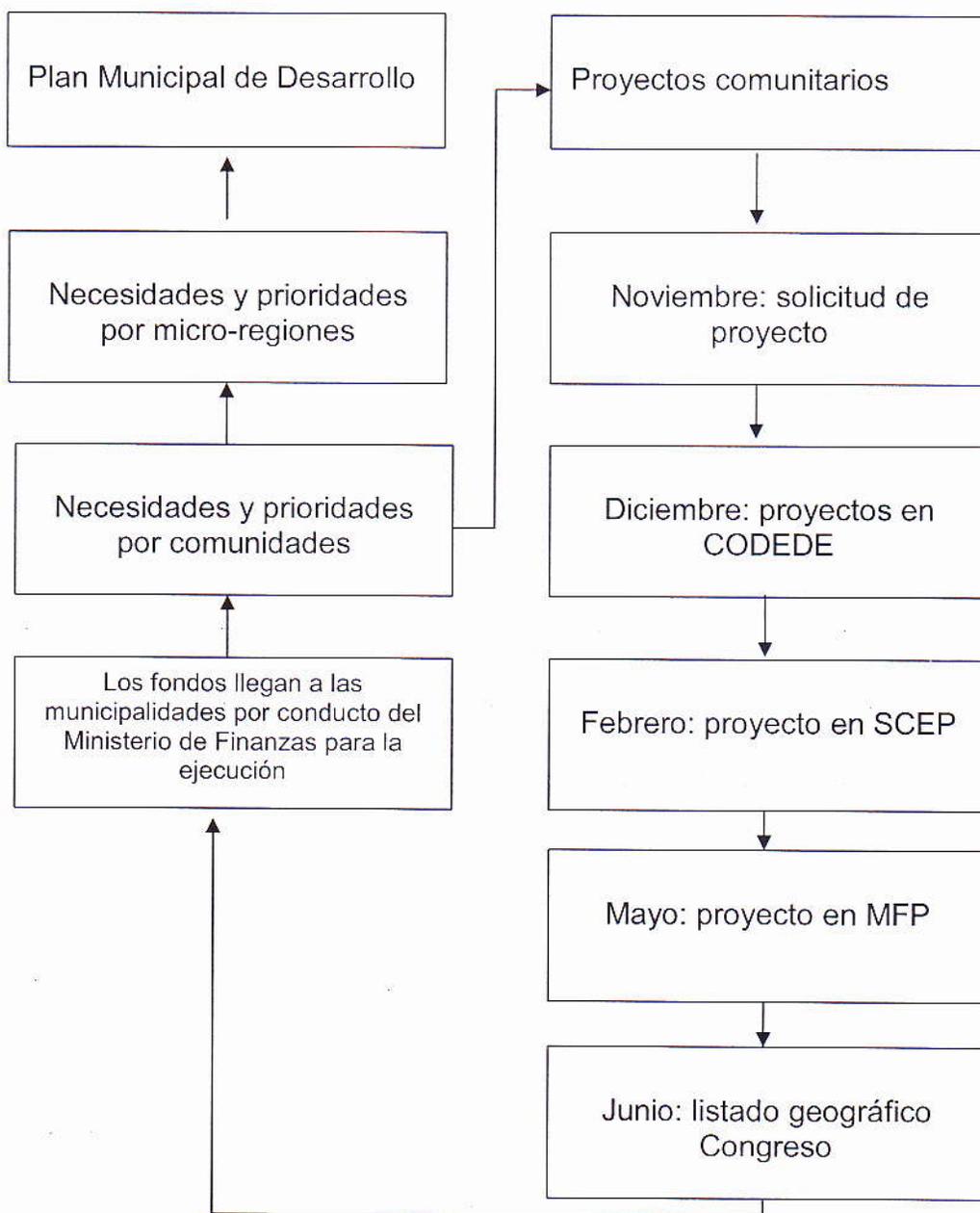
Como hemos visto, la planificación a nivel municipal, el diseño y gestión de los proyectos comunitarios, son dos procesos que se hacen en distintos momentos, pero que van de la mano. El primero es para ver lo que queremos lograr en un plazo más largo, como municipio. Los proyectos comunitarios tienen un calendario más corto y muy estricto para su presentación y gestión cada año. Los COCODES deben presentar sus proyectos a más tardar en el mes de octubre de cada año.

En todo este proceso, las comunidades y sus instancias organizativas, entre ellas los COCODES requieren de mucha información, así como de conocimientos y capacidades que se van adquiriendo a través de la experiencia, pero también en procesos de formación y capacitación, que como el llevado a cabo con el apoyo de muchas instituciones como Manos Unidas y la Fundación Guillermo Toriello, contribuyen a ir definiendo una visión de desarrollo desde la comunidad. Este es además un proceso complejo, porque requiere una visión de país distinto, que se construya desde lo comunitario y local, a partir de las necesidades de la mayoría de la población.

3.8. Esquema del proceso de planificación municipal y de la gestión de un proyecto de desarrollo comunitario

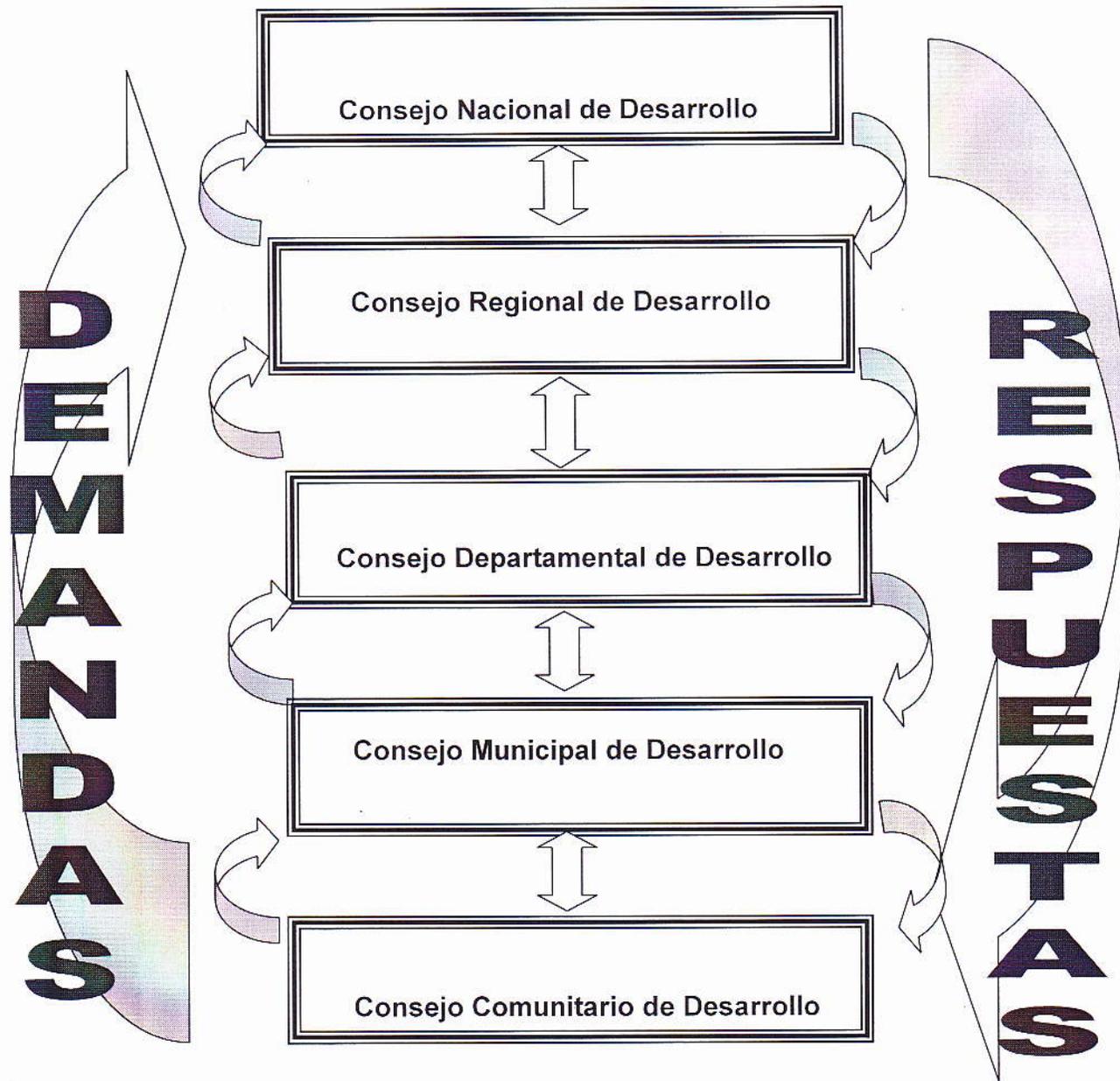
PLANIFICACIÓN PARA 5 AÑOS

PLANIFICACIÓN PARA 1 AÑO



3.9. Flujo grama del funcionamiento del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural SCDUR

Este es un sistema diseñado que potencializa y fomenta la participación ciudadana en la planificación para el desarrollo a través de la elaboración de Planes, Programas y Proyectos.







CAPÍTULO IV

4. Fundamentos políticos que llevan a la administración pública municipal de Sacatepéquez a negar la participación ciudadana a través de los COCODES Y COMUDES

En los últimos tiempos en América Latina, ha cobrado vital importancia las temáticas relacionadas a las políticas públicas, la globalización, el poder local, la participación ciudadana y la sistemática disminución del papel del Estado. Todos enfocados hacia la comprensión de los elementos y actores que participan en la reforma de la administración.

Estamos viendo un discurso gubernamental de cambios en la administración tradicional, caracterizada por ser centralizada, burocrática, autoritaria, monocultural y excluyente; hacia una administración pública más democrática, participativa, y con menos intervención del Estado. Esta nueva forma de administración estatal, discutida en distintos niveles, necesariamente conduce a una nueva concepción de sus funciones, sus políticas y sus relaciones con la sociedad en general, en donde la participación ciudadana juega un papel importante en aspectos claves, tales como el control y auditoría social.

Papel importante en el marco de la denominada reducción del Estado y la vigencia del régimen democrático como el idóneo para el relacionamiento entre el Estado y la sociedad, de cara a la problemática social, económica y política por la que atraviesan las



naciones de la presente época, que en algunos casos está ligada al proceso de reducción de sus funciones.

En ese sentido, se menciona que es fundamental el papel de los gobiernos locales, quienes se convierten en los agentes más inmediatos, para la búsqueda de la rearticulación del tejido social del país, en el acercamiento entre los gobernantes y gobernados; es decir, conformar una nueva articulación entre poder público, sociedad y grupos económicos, para el impulso de un modelo propio de desarrollo que logre hacer real las mejoras en las condiciones de vida de todos los habitantes. Esto muy bien puede materializarse mediante la participación ciudadana.

Estos paradigmas, la globalización, el poder local, las políticas públicas y la participación ciudadana, son elementos insoslayables de análisis dentro del marco del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, porqué no indicarlo, en el más amplio marco del sistema político guatemalteco, el cual en los últimos tiempos ha perdido mucha credibilidad en detrimento del sistema democrático.

Para el caso guatemalteco, la sociedad civil actualmente tiene una dificultad para potenciar su accionar en la reestructuración y dinamización de la administración pública, en otras palabras, nos referimos al proceso de descentralización, especialmente en el tema del traslado de la toma de decisiones públicas de los órganos nacionales asentados en el centro, hacia “órganos que se hallan en la periferia del país (el interior), sean estos constitutivos o no de esos órganos nacionales”²¹.

²¹ Rodolfo Martínez Ferraté, **Una Política Rural para el Desarrollo**. Págs. 13-56



Es por ello que los discursos gubernamentales a pesar de tener gran importancia para el desarrollo de las comunidades y del Estado guatemalteco, no hacen eco en nuestra realidad, pues al hacer un análisis de la participación ciudadana, especialmente en las municipalidades de Sacatepéquez, se puede determinar que ésta, es casi nula, toda vez que en variadas ocasiones, no son tomadas en cuenta sus necesidades y en otras ni siquiera se les escucha.

4.1. El caso de la participación ciudadana y el empoderamiento en el nivel local, en el departamento de Sacatepéquez

Antes de entrar a considerar la participación ciudadana en el departamento de Sacatepéquez vamos a conocer algunos datos importantes de este departamento, especialmente su ubicación y organización administrativa y política

El departamento de Sacatepéquez fue creado por Decreto del 11 de diciembre de 1879. Estuvo integrado por 24 municipios, algunos de los cuales fueron clasificados posteriormente como aldeas.

A) Ubicación

Éste departamento está situado en la región central de Guatemala; limita al Norte, con el departamento de Chimaltenango; al Sur, con el departamento de Escuintla; al Este, con el departamento de Guatemala; y al Oeste, con el departamento de Chimaltenango. La

cabecera departamental, denominada Antigua Guatemala se encuentra a 54 kilómetros de la ciudad capital de Guatemala.

B) Organización político-administrativo

Sacatepéquez actualmente se encuentra conformado por 16 municipios los cuales son:

1. San Juan Alotenango,
2. Antigua Guatemala;
3. Ciudad Vieja;
4. Jocotenango;
5. Magdalena Milpas Altas;
6. Pastores;
7. San Antonio Aguas Calientes;
8. San Bartolomé Milpas Altas;
9. San Lucas Sacatepéquez;
10. San Miguel Dueñas;
11. Santa Catarina Barahona;
12. Santa Lucía Milpas Altas;
13. Santa María de Jesús;
14. Santiago Sacatepéquez;
15. Santo Domingo Xenacoj;
16. Sumpango.

C) Características demográficas de la población de Sacatepéquez

Características	Población total	Todos los pobres	Pobres extremos	Pobres no extremos	No pobres
Total depto.	278,064	101,565	13,194	88,371	76,499
Sexo	278,064	101,565	13,194	88,371	176,499
Hombre	137,556	50,237	6,673	43,564	87,319
Mujer	140,508	51,328	6,521	44,807	89,180
Grupo étnico	278,064	101,565	13,194	88,371	176,499
Indígena	88,757	46,411	7,372	39,039	42,346
No indígena	189,307	55,154	5,822	49,332	134,153

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, INE. Encuesta Nacional de Condiciones de Vida, ENCOVI-2006

D) Datos generales del departamento de Sacatepéquez

Componente	Dato
Extensión Territorial	536.55 Km ²
Población Total	278,064 personas
Densidad Poblacional	462 personas/Km ²
No. de Empadronados	90,993 personas
Índice de desarrollo humano	0.66
Esperanza de vida al nacer	67.9 años
Tasa de natalidad por cada 1,000 habitantes	29.70%
Mortalidad infantil por cada 1,000 nacidos	47.60%
Gobernador departamental	Marvin Francisco Barrios De León.
Teléfono de la Gobernación	7832-0430 y 7832-0433

E) Listado de alcaldes electos para el período 2008-2012

Código	Departamento	Gobernador Departamental	Teléfono de la Gobernación
3	Sacatepéquez	Marvin Francisco Barrios De León	7832-0628
Código	Municipio	Alcalde Municipal	Teléfono de la Alcaldía
1	Antigua Guatemala	Dr. Adolfo Vivar Marroquín	7832-0532-33, 7720-7770
2	Jocotenango	Oscar Farrington Monterroso	7831-1477/7831-1118
3	Pastores	Miguel Antonio López Barahona	7831-1439/7888-7434
4	Sumpango	Santos Cubur Escobar	7833-1663/7833-1062 al 65
5	Santo Domingo Xenacoj	Antonio Tun Xocoxic	7882-3006
6	Santiago Sacatepéquez	Dr. Rolando Coloc Choc	7830-3466/78302645
7	San Bartolomé Milpas Altas	Catalina Martínez Velásquez	7830-4355/7830-1075 al 76
8	San Lucas Sacatepéquez	Yener Haroldo Plaza Natareno	7830-3307/7873-1333
9	Santa Lucía Milpas Altas	Carlos Guerra Ruano	7830-4272
10	Magdalena Milpas Altas	Juan Martínez	7830-2020
11	Santa María de Jesús	Sotero Chunuj Reyes	7832-3543
12	Ciudad Vieja	José Juventino Paredes Galindo	7831-5016
13	San Miguel Dueñas	Dr. Julio Cesar Quiñones	7831-5903/7831-5054
14	San Juan Alotenango	Dr. Rolando Chavac García	7831-5914/55985091
15	San Antonio Aguas C.	Carlos Augusto Hernández López	7831-5737/7831-5951
16	Santa Catarina Barahona	Oscar Eliud González González	7831-5195



F) Geografía de Sacatepéquez

A este departamento lo riegan varios ríos como el Guacalate, los Encuentros, las Cañas, Pensativo y Sumpango; debido a su ubicación geográfica central no cuenta con lagos y proximidad a los mares.

El río Guacalate, es uno de los afluentes más importantes en este departamento, tiene sus orígenes en Chimaltenango, atraviesa los departamentos de Sacatepéquez y Escuintla, donde recibe las aguas del río Achiguate y de allí hasta su desembocadura en el canal de Chiquimulilla se llamará Achiguate. El Achiguate nace cerca de Antigua Guatemala donde se llama río Pensativo.

Respecto a la orografía, el departamento de Sacatepéquez pertenece al Complejo Montañoso del Altiplano Central, su precipitación pluvial anual acumulada es de 952,50 mm, con un clima templado y semifrío. Aunque su topografía es montañosa y volcánica, existen algunas mesetas muy fértiles. En su territorio se encuentra el volcán de Agua, con una altura de 3.753 msnm, el volcán de Fuego con 3.835 msnm, y el de Acatenango con 3.976 msnm.

Existen cerros de importancia como el cerro del Tigre en San Miguel Dueñas y el cerro de la Bandera en San Lucas Sacatepéquez, célebre porque aquí se libró la batalla de San Lucas en 1871, entre las fuerzas del gobierno y las del general Justo Rufino Barrios.



Asimismo, se encuentran varias montañas de importancia como la de Xenacoj, la de Santa María Cauqué en Santiago Sacatepéquez, las de Soledad y Sunay en Alotenango.

En el departamento de Sacatepéquez se encuentran 3 zonas de vida vegetal, las que son el Bosque Muy Húmedo Subtropical Cálido bmh-S, con una precipitación pluvial de 400 - 600 mm, la biotemperatura es de 21-25 °C, la altura sobre el nivel del mar es de 80 – 1600; también cuenta con el Bosque Húmedo Montano Bajo Subtropical bh-MB, con una precipitación pluvial de 1.057 - 1.580 mm, la biotemperatura es de 15-23 °C, la altura sobre el nivel del mar es de 1 500 - 2 400 y el Bosque Muy Húmedo Montano Bajo Subtropical bmh-BM, ésta cuenta con una precipitación pluvial de 2.065 - 3.900 mm, la biotemperatura es de 12,5 - 18,6 °C, con una altura sobre el nivel del mar de 1.800 - 3.000. La vegetación indicadora es: Cupreanus lusitanica, Chiranthodendron pentadactylon, Pinus sycahuite, Pinus rudis, Abies guatemalensis, Pinus pseudostrobus, Aplus jorulensis, Quercus sp.

Su principal vía de comunicación terrestre es la Carretera Interamericana CA-1; a la altura de San Lucas Sacatepéquez se desvía para llegar a la Antigua Guatemala, atraviesa Parramos y entronca nuevamente con la Carretera Interamericana en Chimaltenango, la otra vía va de San Lucas Sacatepéquez pasa por Chimaltenango y se extiende a los demás departamentos del occidente. Otra ruta de importancia es la nacional 14, que parte de El Tejar Chimaltenango, hacia la Antigua Guatemala y llega a Escuintla, donde entronca con la Interoceánica CA-9, además cuenta con una serie de caminos de terracería, dentro de los municipios, los cuales unen a los distintos municipios entre sí y a estos con sus aldeas.



Con respecto a sus costumbres y tradiciones, Sacatepéquez, es uno de los departamentos de Guatemala más deslumbrantes en cuanto a tradiciones orales, no sólo por su peculiar posición geográfica sino también por su extraordinaria herencia cultural.

Durante el año, se celebran varias festividades tradicionales, principalmente el día de los Santos, Concepción, Corpus Cristi, Navidad y Año Nuevo, y otras, pero con mayor solemnidad y fervor religioso, se conmemora la Pasión de Cristo durante la Semana Santa presentando solemnes ceremonias religiosas en los templos católicos e impresionantes procesiones que recorren la ciudad, cuyas calles lucen artísticas alfombras multicolores de flores y aserrín al paso de bellas imágenes conducidas por los devotos. La religión predominante es la católica con mayor arraigo y tradición.

En relación a su economía, su principal fuente de ingresos, además del turismo, es la agricultura, sus tierras son fértiles, por lo que su producción agrícola es grande y variada, sobresale el café de muy buena calidad, la caña de azúcar, trigo, maíz, frijol, hortalizas de zonas templadas, como el cultivo de zanahoria, ejote y arvejas; entre las frutas se pueden mencionar el durazno, pera, manzana y aguacate; actualmente sobresale la producción de flores. Así mismo, hay crianza de ganados vacuno y caballar.

En cuanto a las artesanías populares, es uno de los departamentos más importantes, pues se elaboran tejidos típicos como lo muestra la gran cantidad de trajes típicos usados por los indígenas, las mujeres son las que más lo conservan. La cerámica se puede dividir en vidriada mayólica y pintada; actualmente Antigua Guatemala es el principal productor de cerámica mayólica.



La cestería es el arte de entretejer fibras de palma, tule, mimbre, cibaque, paja de trigo, bambú y corteza de cajeta para producir recipientes y objetos planos con el propósito de guardar y acarrear diversos artículos; de la jarcia se elaboran hamacas, redes de carga, bolsas y gamarrones, para su elaboración se utiliza la fibra de maguey; se elaboran muebles de madera de pino blanco, cedro y caoba; los instrumentos musicales que se elaboran son la guitarra, violines y contrabajos; se fabrican petates de palma, productos metálicos como balcones, faroles, tocadores, aldabones y lámparas.

La orfebrería se trabaja con oro y plata realizando cadenas, pulseras, anillos, esclavas, y dijes; los candiles, candeleros y lámparas se elaboran de hojalata; en cerería se elaboran velas de diferentes colores y tamaños, veladoras, palmatorias, cirios y los exvotos. Existe diversidad de trabajos y especialidades de cuero siendo algunos las bolsas, monederos, carteras, billeteras, maletines y cinturones.

4.2. Situación actual de la participación de los Consejos Comunitarios de Desarrollo en Sacatepéquez

La participación activa de las autoridades municipales es determinante y fundamental para la conformación del COMUDE, en principio, facilitando todas las condiciones para la conformación e instalación de los COCODES, seguido de fortalecerse a través de la participación de todos los actores que la ley indica. Dos actos que en términos políticos son de gran avance y alcance, tomando en cuenta la falta de conocimiento de la nueva Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.



Esta apertura política se ha ido consolidando en el proceso de instalación de los Consejos Comunitarios de Desarrollo Urbano y Rural -COCODE-, a través de la formulación de un proceso de capacitación a este nivel como al resto de integrantes del Consejo Municipal de Desarrollo Urbano y Rural -COMUDE-. Sin embargo, no se ha trabajado como debiera ser, toda vez que muchas municipalidades han tomado a los COCODES como instrumento para solicitar financiamiento de proyectos, sin que estos realmente prioricen sus necesidades y participen en la formulación, sino que únicamente se presten a componendas con las autoridades locales.

Es importante señalar que el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural no es un instrumento de financiamiento de proyectos, sino un espacio y una instancia de amplia participación ciudadana en la definición de planes, programas y proyectos. Para lograr modificar esta mentalidad, es por eso que no se debe utilizar a las agrupaciones consolidadas para este fin, sino mas bien se les debe brindar capacitación a sus miembros sobre temas relacionados al poder local, participación ciudadana, planificación estratégica, auditoría social, entre otros, con el fin de que su participación sea realmente objetiva.

Cabe mencionar que de acuerdo a lo analizado se pudo observar que no se ha podido complementar el proceso, a pesar que se ha establecido líneas generales en torno a la gobernabilidad (Funcionamiento del Sistema de CDUR, Funciones de los COCODE y su papel en el COMUDE), Transparencia (Control y Auditoria Social), Participación Ciudadana, (Organización, conformación e instalación de los COCODE), no se ha podido concretizar estos lineamientos.



Lo que ha provocado la falta de espacio en el empoderamiento local, nulificando la participación, la toma de decisión y la puesta en práctica de mecanismos de relacionamiento con todos los actores del Consejo Municipal de Desarrollo Urbano y Rural –COMUDE- y el Consejo Departamental de Desarrollo –CODEDE-, el problema se puede ver por la falta de anuencia y voluntad política de muchas de las autoridades locales, pues no quieren adaptarse al cambio, pues para empezar en algunas municipalidades, tal como veremos más adelante, ni siquiera quieren inscribir a los Consejos Comunitarios de Desarrollo, desquebrajando de esa manera el sistema de consejos de desarrollo, pues no han facilitado los medios para que la comunidad se organizará alrededor de un proceso como mecanismo de participación para la planificación participativa y la promoción del diálogo y no alrededor de proyectos.

Es importante señalar que la participación ciudadana en la formulación de las políticas públicas municipales, no es únicamente a través de la priorización de sus demandas, sino activando en la planificación, apoyando a las autoridades municipales para la búsqueda de fuentes de financiamiento, respaldando la toma de decisiones en cuanto a qué proyectos son prioritarios a nivel del municipio y no de comunidades en particular, siendo solidarios con las autoridades en cuanto a la gobernabilidad, a la cogestión del gasto público local, a la co-ejecución de obras y proyectos, lo cual en la mayoría de municipios de Sacatepéquez no ha sido posible aplicarlo de tal forma.

4.3. Existencia de COCODES y COMUDES en los municipios de Sacatepéquez

Municipio	Cantidad de COCODES existentes	Existencia de COMUDE	Participación activa de los COCODES en los COMUDES
Antigua Guatemala	21	Si	Si
Jocotenango	8	Si	Si
Pastores	4	Si	No
Sumpango	22	Parcialmente	No
Santo Domingo Xenacoj	3	No	No
San Bartolomé Milpas Altas	3	No	No
Santiago Sacatepéquez	4	Si	Si
San Lucas Sacatepéquez	12	Si	Si
Santa Lucía Milpas Altas	4	No	No
Magdalena Milpas Altas	3	No	No
Santa María de Jesús	5	Parcialmente	No
Ciudad Vieja	5	Si	Si
San Juan Alotenango	4	No	No
San Miguel Dueñas	4	Si	Si
San Antonio Aguas Calientes	4	Si	Si
Santa Catarina Barahona	3	No	No



De lo anterior podemos determinar que en todos los municipios existen Consejos Comunitarios de Desarrollo, sin embargo de los 16, solo la mitad han instalado los Consejos Municipales de Desarrollo y solo 7 de estos municipios le dan participación activa a los COCODES.

También es importante señalar que se entrevistó a algunas personas dirigentes de grupos organizados, lo cual refleja la realidad de los COCODES en el departamento, en el caso de San Juan Alotenango, un municipio localizado al sur del departamento, se entrevistó al señor Luis Marroquin Martínez, dirigente político de ese municipio, quien al preguntársele si se celebran las reuniones de COMUDE en dicho lugar señaló que nunca lo han celebrado, señalando también que eso se debe a que el actual Alcalde de ese lugar se ha negado a realizar las mismas, debido a que teme que la población organizada rechace su gestión, por lo que para plantear los proyectos ante el CODEDE, tiene pequeños grupos autodenominados COCODES, que el mismo ha organizado e inscrito para legalizar la formulación de sus proyectos.

Similar situación ocurre en el municipio de Sumpango, en donde contactamos al señor Felipe Ajuchan Alquijay, dirigente comunal del sector denominado la Majada, quien señaló que hace aproximadamente un año y medio, la comunidad decidió nombrar a nuevos dirigentes del COCODE de ese sector, por lo que según dicha persona, se reunió en un local más de 100 personas y nombraron nueva directiva, nombrándolo a él como presidente, por lo que gestionaron ante la municipalidad la inscripción de la nueva directiva, sin embargo al presentarse ante el Alcalde, éste les negó la inscripción, aduciendo un sinfín de excusas, debido a que la directiva anterior es afín al partido



político por el cual fue electo dicho alcalde, provocando con ello que su comunidad no tenga una verdadera participación en el COMUDE, que a su vez se celebra muy eventualmente, cuando así lo disponga el señor Alcalde, según el señor Ajuchan, aproximadamente 4 veces al año.

Se realizó trabajo de investigación en la mayoría de municipios y se pudo detectar que en donde no se celebran los COMUDES, se debe en la mayoría a que los alcaldes no quieren ser influenciados por las comunidades y simplemente inscriben COCODES afines a las agrupaciones políticas que los postularon, porque se puede determinar que los fundamentos políticos de no permitir la participación ciudadana en este departamento son los intereses personales y partidarios.

Sin embargo hay que recalcar que existe un buen número de Alcaldes que si están cumpliendo con la Ley de los Consejos Comunitarios de Desarrollo, pues celebran sus reuniones de forma mensual, en donde son invitados todos los COCODES existentes en dichos municipios, no obstante la apertura, se pudo determinar que existe apatía de parte de las organizaciones de participar en dichas reuniones, de igual manera, se pudo observar que las instituciones de gobierno, no asisten a las convocatorias que realizan las autoridades locales, lo que le resta fuerza y poder a los Consejos Comunitarios de Desarrollo.

Por aparte, también participé en la reunión que el Consejo Departamental de Desarrollo realiza de forma mensual, este departamento tiene programado las reuniones del CODEDE todos los jueves últimos de cada mes y los realiza de forma coordinada una



vez en cada municipio. Tuve la oportunidad de estar presente en la reunión celebrada en el municipio de Ciudad Vieja, en donde se discutió el proyecto de obras para el año 2010, en donde escuche decir a todos los Alcaldes del departamento que formularon sus proyectos con base a la priorización hecha por los COCODES y los COMUDES, lo cual como ya se indicó no todo es verdad, pues la población de algunos municipios no participa en la priorización y formulación de estos proyectos, dejando la duda del mecanismo que utilizan las municipalidades para cumplir con los requisitos que existe la Ley, lo que sí es cierto es que de Conformidad con el señor Pablo Tabin, Gerente del CODEDE de Sacatepéquez, todas las municipalidades cumplen con la ley y presentan las actas de las reuniones de los COMUDES, en donde se priorizan las obras.

Es innegables señalar que existen avances en la institucionalización de los consejos de desarrollo, como los son, entre otros, la mejora del marco normativo operada en el año 2002; los ejercicios de planificación estratégica desarrollados en los COMUDE y CODEDE en el marco de la validación de la Estrategia de Reducción de la Pobreza; los ejercicios de microplanificación realizados por una cantidad indeterminada de los COCODES, las primeras experiencias de rendición de cuentas en algunos municipios; y la dotación de recursos financieros provenientes del IVA y de otras fuentes, son parte de los avances que en algunos municipios de Sacatepéquez se han podido observar, tal como el caso de San Lucas Sacatepéquez, en donde el Alcalde Jener Plaza Natareno y su corporación municipal le han dado apertura a todas las organizaciones comunitarias para que participen en sus reuniones, de tal suerte, todos los últimos vienes de cada mes, por las noches celebran sus asambleas de COMUDES, también cuentan con la



comisión de medio ambiente, y la comisión de seguridad ciudadana, en las que el Alcalde y su corporación participan en todas las reuniones con los vecinos.

4.4. Problemas que atentan contra la institucionalidad de los Consejos Comunitarios de Desarrollo

No obstante estos importantes avances, falta mucho camino que recorrer para que los consejos de desarrollo constituyan un espacio de diálogo y concertación entre la ciudadanía y el Estado, para que se logren significativos avances en materia de coordinación institucional, para que funcionen como un mecanismo ordinario y eficaz de control social de la administración pública, son varios factores los que atentan contra la institucionalización de los consejos de desarrollo, siendo algunos de ellos:

A) No se debaten políticas

El enfoque del gobierno central sobre el funcionamiento de los consejos de desarrollo ha estado orientado hacia proyectos de infraestructura, predominantemente de nivel comunitario y municipal y en consecuencia hay muy poco, por no decir ningún debate sobre políticas públicas de desarrollo social como seguridad alimentaria, seguridad ciudadana, impulso económico, seguridad social, etc.

B) Se limita a ejecutar el fondo de los CODEDES

No cabe duda que es positivo que los consejos de desarrollo cuenten con una asignación presupuestaria (equivalente a uno de los doce puntos del IVA) para financiar



los proyectos aprobados en el seno de los mismos, pues este fondo da credibilidad al sistema, sin embargo, este fondo ha amenazado la institucionalización de los consejos cuando: a) Financia proyectos ajenos a los aprobados por el sistema de consejos; b) Cuando ha limitado la función de los consejos a la gestión del fondo, sin considerar otros recursos y sin debatir políticas públicas.

C) Organizaciones de la sociedad civil a nivel nacional excluidas

En el Consejo Nacional, los representantes de los sectores de la sociedad civil son electos entre los correspondientes representantes ante los consejos regionales, lo cual deja automáticamente excluidos del sistema a las entidades y movimientos sociales de carácter nacional que funcionan en el país y generalmente se eligen de acuerdo a los intereses de algunos grupos interesados en tener el control de la institucionalidad. De esa cuenta las organizaciones nacionales de trabajadores, de empresarios, de mujeres, de municipalidades, entre otras, son excluidas del sistema. La consecuencia es que, a la hora de buscarse consensos nacionales sobre políticas relevantes, se establecen mecanismos de diálogo y concertación ajenos a los consejos de desarrollo.

D) Necesidad de microregionalizar

La ley establece los COCODES de primero y segundo grados, pero en ninguna parte señala que éstos últimos corresponden a una micro región, tal como se está dando en la práctica en algunos municipios, impulsados por la idea de que la planificación del



desarrollo sólo es viable si se hace con un criterio de territorio, donde tienen su asiento varias comunidades, para poder tomar en cuenta tanto sus relaciones entre sí como con su entorno ambiental. Es, pues, necesario legislar sobre el establecimiento de micro regiones al interior de los municipios.

E) Deficiente integración del CODEDE

Según estudio realizado por SEGEPLAN y de acuerdo a la investigación de campo realizada, la integración de los sectores de la sociedad civil en los CODEDES, incluyendo a la USAC, el resultado es el siguiente:

Solamente en 7 departamentos están completos los representantes acreditados de la sociedad civil y en dos de ellos, la mayoría de representantes no asiste regularmente a las sesiones.

En Sacatepéquez, que es el tema de investigación, ya está integrada y acreditada la mayoría de sectores, sin embargo, en tres reuniones que participe en este departamento, constaté que los representantes de las mujeres, de cooperativas, de ONG's, campesinos, indígenas, entre otras, no asisten a dichas sesiones.

En el caso de los campesinos, han reducido su participación considerablemente, de acuerdo a SEGEPLAN, la más baja participación es la de MIPYME y Universidades Privadas, asimismo, el mayor índice de inasistencia o de asistencia irregular a las sesiones corresponde, en su orden, a los Campesinos, USAC y Trabajadores.

En conclusión, la participación de los sectores de la sociedad civil es incompleta, la acreditación de sus representantes en muchos casos ha utilizado procedimientos ajenos a los previstos en la Ley y la asistencia a sesiones, por parte de un considerable número de representantes, es irregular.

F) Niveles superiores de consejos paralizados

No se percibe interés alguno de echar andar los consejos de desarrollo en los niveles nacional y regional.

Los consejos de desarrollo nunca han logrado funcionar como sistema, pues el Consejo Nacional, llamado a encabezar toda esa estructura de planificación participativa y servir de vínculo con el Organismo Ejecutivo, nunca ha funcionado para tratar problema alguno y las pocas veces que se ha reunido ha sido, irónicamente, para inaugurar sus actividades.

Actualmente ya funciona el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, sin embargo no se operativiza este sistema, porque del Consejo Departamental de Desarrollo pasa directamente al Ministerio de Finanzas Públicas para que pueda entrar al Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) y pueda incluirse en el presupuesto nacional, que *se traslada en octubre al Congreso de la República. Llama la atención que ninguno de los sectores que lo integra haya reclamado su funcionamiento regular.*

En el caso de los consejos regionales, su inoperancia deviene del hecho que no corresponden a nivel administrativo alguno y, sobre todo, porque nunca asumieron la



tarea de la planificación regional. Pareciera ser que después de la reforma de la Ley de Los Consejos de Desarrollo, los consejos regionales no logran ubicar su papel, debido a que se les ha privado legalmente de intervenir en la asignación de fondos para proyectos comunitarios, al hablar con el Licenciado Ismael Fajardo, presidente del Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural de la Región V, que comprende los departamentos de Sacatepéquez, Escuintla y Chimaltenango, manifestó que actualmente la ley no les permite intervenir en la asignación y ejecución de proyectos comunitarios, que ellos se dedican únicamente a supervisar la ejecución de los proyectos ejecutados por los Consejos Departamentales de Desarrollo.

Pareciera ser que tanto los sectores público como privado no han logrado reconocer la importancia del enfoque regional para tratar los asuntos transdepartamentales y que, además, siguen siendo muy débiles los criterios de cuenca o culturales para determinar ámbitos de planificación del desarrollo.

G) Vulnerabilidad de la base de la pirámide

El sistema de consejos de desarrollo fue concebido como una estructura piramidal, que tiene en su base a los consejos comunitarios, cuyo trabajo proporciona los insumos para las subsiguientes planificaciones, en los niveles superiores de consejos, de tal suerte que el éxito de todo el sistema depende, en gran medida, del buen desempeño de los COCODES, sin embargo, como se mencionó, los Consejos Nacional y Regional no están realizando las funciones para la cual fueron creadas, de conformidad con los acuerdos de paz.



El funcionamiento de los COCODES y de la entidades que les asisten (alcaldías comunitarias, consejos indígenas asesores y OMPs) requiere contar con recursos financieros; pero la asignación de fondos, por parte de las municipalidades, es insegura o insuficiente, en el caso de Sacatepéquez, ningún COCODE recibe aporte alguno de parte de las municipalidades, es más, no se le asigna fondo ni a los COMUDES existentes, esto se debe a que no existe una asignación legal de fondos a las municipalidades específicamente destinada a financiar el sistema de planificación participativa y generalmente éstas no la incluyen dentro de su presupuesto, porque no es proyecto de infraestructura.

La situación financiera de las municipalidades suele ser precaria, por lo que las reducciones o recortes del gasto se hacen en este tipo de programas, dado que su financiamiento no es obligatorio sino facultativo. Esta situación plantea el riesgo del funcionamiento irregular de los consejos comunitarios y municipales, lo que significa la amenaza de colapso de todo el sistema de consejos.

H) Falta de retroalimentación a representados

El buen funcionamiento de los consejos requiere de sus miembros, actuar de acuerdo a los criterios e intereses del sector que representan y a su vez, informar a los representados sobre la marcha de las deliberaciones y del resultado de las mismas. No se logrará la institucionalización de los consejos si sus miembros actúan solamente en base a criterios personales y si la información sobre el proceso y los resultados no trascienden a los sectores representados, lo cual viene a significar un serio conflicto,

pues los miembros de los consejos, representados, se decepcionen del sistema y empiezan a alejarse de las reuniones programadas.

4.5 Operativización de la participación ciudadana en el poder local

Para concluir con el presente trabajo, se puede señalar que una tarea fundamental para que el poder local se fortalezca, es que la participación ciudadana sea real y efectiva. Principiando por el tema de la rearticulación del tejido social, para ir construyendo la gobernabilidad democrática, la cual es construible dentro del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural en el “nuevo” marco de acción, tal como lo señala Demetrio Antonio Pérez Ordoñez en el manual de capacitación de la Ley, quien indica que: “coordinando la administración pública, favoreciendo y facilitando la participación ciudadana, definiendo los instrumentos de planificación del desarrollo para la elaboración y ejecución de planes, programas y proyectos”²².

Para consolidar la participación ciudadana, como un componente importante del sistema democrático, se hace necesario considerar que: “la democracia no existe sin la intervención de los ciudadanos; mucho menos puede hablarse de ella si además de los derechos políticos no se tiene acceso a los bienes materiales y espirituales necesarios para el pleno desarrollo de la persona”²³.

²² Pérez Ordoñez, Demetrio Antonio, **Qué es el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, en manual de capacitación de la Ley de CDUR**. Págs. 89-94.

²³ Proyecto Nexus Municipal, **Preguntas y Respuestas sobre Gestión Municipal**. Pág. 35.



Tal como vimos, los niveles más inmediatos dentro del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, SCDUR, de participación que tiene la ciudadanía son los Consejos Comunitarios y Consejos Municipales de Desarrollo. En ambos niveles es fundamental su participación, ya que ellos se constituyen en el terreno idóneo para que las políticas públicas sean bien formuladas y obtengan los resultados deseados, la cual estará destinada a mejorar el bien común, proveyendo a los ciudadanos de los servicios básicos para su desarrollo psicológico, social, económico y político.

Ello significa, que el Estado deje de lado las demandas sociales en cuanto a la vivienda, salud y educación y otras que le atañen. Pudiéndolas hacer más efectivas trasladándolas a otras esferas del gobierno, dentro de un nuevo espíritu de administración descentralizada y de un nuevo tipo de interacción entre el poder público y la sociedad. En tal sentido, el nivel municipal, será esa esfera de gobierno para que se convierta en un desarrollo local auto sostenible. Es la alternativa ideal para permitir a la ciudadanía y los actores locales en general participar en la creación de políticas públicas más democráticas, más éticas y, por tanto, más eficientes, con todo el apoyo del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, particularmente los niveles comunitario y municipal, para la legitimidad frente al Estado.

De esta manera el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, se constituye en un instrumento orientador (no rector) de las políticas públicas, en temas como: desarrollo comunitario, desarrollo sostenible, participación ciudadana, educación, salud, vivienda, éste insuma desde lo comunitario y lo eleva hacia lo nacional. Con ello, se evita que la participación ciudadana sea únicamente alrededor de proyectos específicos ejecutados



por ONG's, Fondos Sociales, etc., donde su participación se reduce a colaborar con la ejecución de obras que se les asignan.

Significa también, que debe cambiarse la visión y forma de participación ciudadana, tanto para fortalecer el poder local, como para que las políticas públicas que se generen se constituyan en los ejes motores del desarrollo económico, político y social, tan urgido por el país en general. Ello, se traduce en crear lo que algunos autores han denominado el "buen gobierno", el cual se refiere a poner en práctica un estilo de gobernar, donde todos los actores se interrelacionen y participen en la planificación y búsqueda de soluciones a los problemas comunes, es decir, hacer efectiva la coordinación interinstitucional que el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural establece como mecanismo para la gobernabilidad.

Es por ello que concluimos señalando que los mecanismos para la operativización de la participación ciudadana son: el empoderamiento, la priorización de problemas, no de proyectos, la búsqueda de soluciones coordinando con las instituciones públicas y privadas, la puesta en práctica de planes, programas y proyectos, que orientarán la planificación participativa, que finalmente se reflejarán en las políticas públicas. Todo ello, requerirá de crear una real estructura funcional local de participación ciudadana, que para el presente caso se refiere a los COCODES y COMUDES; para que no se imponga desde el exterior los planes, programas y proyectos, pero para ello se hace necesario que las autoridades locales, Alcalde y corporaciones, den espacios a estos grupos que se han organizado o quieren organizarse para participar activamente en este

proceso, sin discriminar participación alguna, dejando por un lado los intereses personales y partidarios.

Pero además de ello, se requiere que el gobierno central, muestre y haga efectiva la voluntad política de tomar en cuenta las priorizaciones que se realicen desde el nivel comunitario y no imponer sus proyectos, los cuales desentonan en todo el proceso de planificación participativa, esa voluntad debe ser acompañada de la facilitación de los recursos técnicos y financieros, de allí, que la participación ciudadana, debe ser agente activo, fiscalizando, auditando, proponiendo, participando e involucrándose directamente en reformular una administración no estática sino estratégica, consensuando y orientando procesos de planificación, para que el Estado deje de imponer metas y tomar decisiones por ella misma, sin consultar a la población.

Por último quiero señalar que el proceso que implica la participación ciudadana en el nuevo marco legal, está basada en un paquete de leyes conocidos como Trilogía de Leyes, compuestas por el Código Municipal, la Ley de Descentralización, y la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural; esto es un gran reto para el Estado y la sociedad guatemalteca, que debe buscar el empoderamiento de la misma en cuanto a la participación en la planificación, la ejecución y la evaluación de los planes, programas y proyectos.

Con el presente trabajo se busca aportar argumentos para impulsar la participación ciudadana en la nueva forma de administración pública surgida a partir del proceso de descentralización.



Sin embargo, es sabido que las circunstancias históricas no han favorecido la participación ciudadana, ya sea por posiciones ideológicas, económicas y/o sociales, y que siempre se han impuesto los parámetros de su accionar. En la actualidad, los cambios propiciados a nivel mundial en cuanto a la redefinición del papel del Estado en todos los niveles, han creado un campo especial para promover, favorecer y hacer real la participación ciudadana, especialmente desde los gobiernos locales.

Lo que se busca es una redefinición del papel de los gobiernos locales en los temas de descentralización y participación ciudadana en los Consejos Municipales de Desarrollo, para que se coordinen las acciones que permitan una vida más digna y más justa para las comunidades, fortaleciendo así el sistema político, la democracia, la gobernabilidad y la cultura de paz. Además, la participación ciudadana fortalecerá el poder local, con lo cual el régimen político será más democrático, las políticas públicas tendrán un mayor grado de legitimidad, porque recogerán las demandas más urgentes y las incorporarán en el plano nacional. También significa acercar el poder de decisión hacia lo local y no sólo desde el escritorio nacional, ello con una perspectiva de desarrollo de manera sostenible y sustentable. Este es un desafío para los municipios, especialmente para la consecución de objetivos estratégicos, siempre y cuando estén abiertos a la participación ciudadana y fortalezcan el poder local.

Quizás sonará muy idealista, pero creo que la participación ciudadana es el elemento motor de los procesos de cambios, tan necesarios en las actuales condiciones de administración pública, algo que debe ser de manera responsable, tanto en la demanda como en la ejecución de los planes, programas y proyectos, fortaleciendo la autonomía



municipal, creando las pautas de relacionamiento entre autoridades y comunidades, en el nivel municipal, departamental y nacional.

En estas condiciones, la participación ciudadana real y objetiva se hace de imperiosa necesidad, con el fin de contar con mecanismos reales de participación y asegurar que las demandas priorizadas se conviertan de planes, programas y proyectos a políticas públicas municipales y nacionales, donde todos los actores interactúan para su ejecución.





CONCLUSIONES

1. La administración pública está sometida a la ley, la que le otorga entre otras, la competencia y la estructura para el desarrollo de su finalidad que es la prestación del servicio público, en ella forman parte importante de la misma todos los ciudadanos, quienes en cualquier forma deben contribuir aportando experiencias, conocimientos y nuevas técnicas a fin de mejorar el sistema administrativo en una forma coordinada.
2. El municipio es una forma de relación social basada en la organización vecinal con miras a dar solución a los problemas de la comunidad, es autónoma pero con facultades especiales que forma unidad básica del Estado, es en un espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos, pero no es unidad soberana dentro del Estado, sino que es una forma en que aquel descentraliza los servicios públicos correspondientes.
3. La participación ciudadana, junto a la educación, constituye el camino para la generación de cambios profundos en nuestra sociedad, toda vez que se convierte en un factor poderoso para el fortalecimiento del capital humano, la creación de capital social y la generación de una nueva cultura auténticamente democrática y solidaria.
4. En Guatemala no existe órgano que revise en detalle el papel de la participación ciudadana dentro del marco del Sistema de Consejos de Desarrollo, particularmente



en las municipalidades y comunidades, quienes juegan un rol importante en la ejecución y fiscalización del proceso de descentralización.

5. En la administración municipal de Sacatepéquez no se ha fomentado debidamente la participación ciudadana a través de los Consejos Comunitarios de Desarrollo, debido a los intereses políticos de algunos Alcaldes, lo que ha provocado que la participación ciudadana se haya convertido en una simple transferencia en el papel, sin hacer el real traslado de las condiciones y los recursos.



RECOMENDACIONES

1. El Estado a través del Tribunal de lo Contencioso Administrativo debe velar para que toda la administración pública, incluyendo los entes descentralizados y autónomos, cumpla, con la normativa vigente existente.
2. Es necesario que el municipio como parte de la administración pública cumpla fielmente con lo que establece la normativa del Sistema de Consejos de Desarrollo y propiciar el espacio de participación ciudadana en los asuntos públicos municipales.
3. La población guatemalteca debe exigir al Estado, especialmente a las administraciones municipales el espacio que la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural les proporciona, con el objeto de contribuir a cambios profundos en la sociedad.
4. Se necesita que la municipalidades propicien creen, impulsen y fortalezcan las distintas formas de organización civil y posteriormente otorgarles el espacio dentro del Sistema de Consejos de Desarrollo para que puedan participar activamente en la formulación y ejecución de políticas públicas.
5. El Estado de Guatemala debe crear una oficina que vele porque las municipalidades no violenten el derecho de participación ciudadana, el cual se encuentra regulado en el Código Municipal y la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.





BIBLIOGRAFÍA

- AMARO, Nelson. **Descentralización y participación popular en Guatemala**. Guatemala: Ed. INCEP. 1,990.
- AROCENA, José. **Globalización, integración y desarrollo local**. Revista Persona y Sociedad. Vol. XI, n.1, Santiago, Chile: Ed. Ilades. 1997.
- BALBIS, Jorge. **Participación e Incidencia Política de las OSC en América Latina**. Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción, s/f, en http://equipopueblo.org.mx/part_inci_alop.htm (26 octubre 2009).
- BAÑO, Rodrigo. **Sociólogo y abogado. Profesor investigador de FLACSO y profesor del Departamento de Sociología de la Universidad de Chile**. <http://baqtun.naleb.org.gt/index.php/editorial/editorial05.html>. (26 octubre 2009).
- BOLOS JACOB, Silvia. **Los dilemas de la participación en gobiernos locales**, IGLOM, México: 2001 en: <http://iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congreso2/congreso2/ponencias.html> (24 octubre 2009).
- CALDERON MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho Administrativo II**, 4ª. ed. Guatemala: Ed. Fenix. 2004.
- CATALÁ, Joan Prats. **Derecho y Management en las Administraciones Públicas**. Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona, España: Ed. Seix 1994.
- ELGUERA, Alberto. **Municipio**, Enciclopedia Jurídica Ameba, t.XIX. Buenos Aires, Argentina: Ed. Ameba, 1964.
- FERNANDEZ RUIZ, Jorge. **Derecho administrativo y administración pública**. México: Ed. Porrúa. 2006.
- FRAGA, Gabino. **Derecho Administrativo**, México: Ed. Porrúa. 2002.
- GIANNINI, M.S. **El poder público**. (Traducción de Luis Ortega), México: Ed. Civitas, 1991. <http://www.uclm.es/to/fcjs/derecho/pdf/ects/35116.pdf> (24 octubre 2009).
- Instituto Nacional de Estadística. **Censos Integrados de Población y Habitación** 2006.
- JELLINEK, Georg. **Consideraciones sobre la teoría general del Estado**. 2 t., Madrid, España: Ed, Rialp, S.A. 1914.
- MAINGÖN, Thais. **Las políticas sociales: discusión teórica, conceptual y metodológica**, Venezuela: Ed. CENDES. 1992.



MARTÍNEZ FERRATÉ, Rodolfo. **Una Política Rural para el Desarrollo**, Barcelona, España: Ed. Solidarios. 1,976.

MORA, Julia. **Transformación y gestión curricular**. En: *Memorias Seminario Taller Evaluación y Gestión Curricular*, Colombia: Ed. Universidad de Antioquia. 1999.

PALENCIA, Tania y David Holiday. **Mapeo de las organizaciones de la sociedad civil** Guatemala: 1996. <http://baqtun.naleb.org.gt/index.php/editorial/editorial05.html>

PÉREZ ORDÓÑEZ, Demetrio Antonio. **Qué es el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, en manual de capacitación de la Ley de CDUR**. Guatemala: Programa Participación y Democracia, PPD. Ed. Universidad Rafael Landívar. 2002.

PRESSACCO CHÁVEZ, Fabián. **Descentralización, municipio y participación ciudadana**, (Chile, Colombia y Guatemala) / Bogotá, Colombia: Ed. CEJA. 2000.

PRESSACCO CHÁVEZ, Fabián. **Descentralización, municipio y democracia: Claves del debate**. Bogotá, Colombia: Ed. CEJA. 2002.

Proyecto Nexus Municipal. **Preguntas y Respuestas sobre Gestión Municipal**. Guatemala: Ed. Serviprensa C.A. 1,999.

Real Academia de la Lengua Española. **Diccionario**, Versión electrónica, (20 de octubre de 2009).

SAEZ, Vladimiro. **Ingeniero comercial, jefe planificación Departamento de Estudios División de Organizaciones Sociales. Ministerio Secretaría General de Gobierno. Profesor Universidad de Santiago de Chile**. <http://baqtun.naleb.org.gt/index.php/editorial/editorial05.html>

Secretaria de General de Planificación (SEGEPLAN). **Formas de Participación Ciudadana**, Guatemala: Ed. Tipografía Nacional. 2002.

SOMUANO VENTURA. María Fernanda, **Los determinantes de la participación política no electoral en México en Reconstruyendo la ciudadanía. Avances y retos en el desarrollo de la cultura democrática en México**. México: Ed. Porrúa, 2002.

ZICCARDI, Alicia. **Gobiernos locales: el futuro político de México**, IGLOM, México: 1999 en <http://iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congresol/pm4/ziccardi.html> (25 noviembre 2009).

Legislación

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



Código Civil. Decreto Ley 106, Jefe del Gobierno de la República de Guatemala. 1983

Código Municipal. Decreto 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala. 2002.

Ley del Organismo Judicial. Decreto 2-89 del Congreso de la República de Guatemala. 1989.

Ley General de Descentralización. Decreto 14-2002 del Congreso de la República de Guatemala. 2002.

Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Decreto 11-2002 del Congreso de la República de Guatemala. 2002.

Reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Acuerdo Gubernativo número 461-2002.