

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

The seal of the University of San Carlos of Guatemala is a circular emblem. It features a central shield with a crown on top, flanked by two lions. The shield is supported by two columns. The text "UNIVERSITAS CONSPICUA CAROLINA ACAD" is visible at the top of the seal, and "1690" is at the bottom. The central text of the document is overlaid on the seal.

**EL RÉGIMEN LEGAL DE EXCEPCIÓN EN CUANTO A NORMAS DE LA  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA APLICADAS EN EL FONDO DE INVERSIÓN SOCIAL  
-FIS-, EN CASOS DE EMERGENCIA NACIONAL: HURACÁN MITCH Y STAN**

**CESAR LEONARDO AC SANTA CRUZ**

**GUATEMALA, ABRIL DE 2013**

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

**EL RÉGIMEN LEGAL DE EXCEPCIÓN EN CUANTO A NORMAS DE LA  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA APLICADAS EN EL FONDO DE INVERSIÓN SOCIAL  
-FIS-, EN CASOS DE EMERGENCIA NACIONAL: HURACÁN MITCH Y STAN**

**TESIS**

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

**CESAR LEONARDO AC SANTA CRUZ**

Previo a conferírsele el grado académico de

**LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

y los títulos profesionales de

**ABOGADO Y NOTARIO**

Guatemala, abril de 2013



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

DECANO:	Lic.	Avidán Ortiz Orellana
VOCAL II:	Lic.	Mario Ismael Aguilar Elizardi
VOCAL III:	Lic.	Luis Fernando López Díaz
VOCAL IV:	Br.	Víctor Andrés Marroquin Mijangos
VOCAL V:	Br.	Rocael López González
SECRETARIO:	Licda.	Rosario Gil Pérez

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ  
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

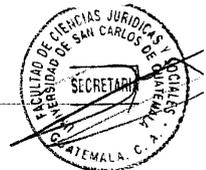
**Primera Fase:**

Presidente:	Lic.	Avidán Ortiz Orellana
Vocal:	Lic.	Napoleón Gilberto Orozco Monzón
Secretario:	Lic.	Héctor René Marroquin Aceituno

**Segunda Fase:**

Presidente:	Lic.	Napoleón Gilberto Orozco Monzón
Vocal:	Lic.	José Antonio Fuentes Orellana
Secretario:	Lic.	Ciro Augusto Prado Echeverría

**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).

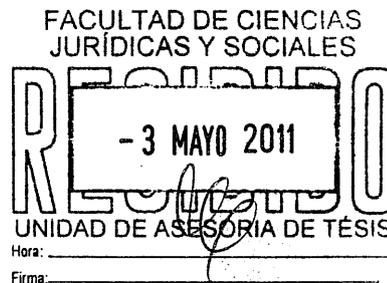


LIC. ROBERTO ENRIQUE QUIÑÓNEZ DÍAZ

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, 15 de abril de 2,011

Licenciado Carlos Manuel Castro Monroy  
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Universidad de San Carlos de Guatemala  
Ciudad Universitaria.



Licenciado Castro Monroy:

Atentamente le informo que por medio de providencia emanada de esa Jefatura el nueve de febrero del año dos mil seis se me nombró asesor de tesis del bachiller **Cesar Leonardo Ac Santa Cruz**, en la elaboración de su trabajo titulado: **“El régimen legal de excepción en cuanto a normas de la administración pública aplicadas en el Fondo de Inversión Social –FIS-, en casos de emergencia nacional: Huracán Mitch y Stan”**. Al respecto informo:

1. Se realizó el análisis del plan y diseño de la investigación encontrándose los mismos apropiados para el desarrollo del trabajo. El trabajo cumple los requisitos establecidos en el artículo 32 del Normativo para la elaboración de tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales, toda vez que se siguió la correspondiente metodología y las técnicas de investigación aplicables al campo del derecho.
2. La metodología y técnicas de investigación aplicadas, fueron las adecuadas para abordar la problemática. En ellas se conjugaron el trabajo de investigación documental y de campo, cuyos resultados se presentan en forma cualitativa lo que le da a la investigación suficiente fundamento teórico, el cual asociado a la bibliografía y legislación nacional consultadas, permitieron arribar a conclusiones válidas análogas con las recomendaciones planteadas.
3. La tesis contiene varios capítulos en que se plantean los conceptos básicos del derecho constitucional, derecho administrativo, leyes de orden público, instituciones públicas, fondos sociales, principio de



LIC. ROBERTO ENRIQUE QUIÑÓNEZ DÍAZ

ABOGADO Y NOTARIO

participación ciudadana, descentralización, vulnerabilidad, nociones sociológicas sobre pobreza, estados de excepción y emergencias nacionales de carácter natural.

Las conclusiones extractan las principales relaciones construidas a partir de los resultados empíricos y de la reflexión teórica desarrollada en los diferentes capítulos y guardan coherencia con las recomendaciones; la bibliografía utilizada fue la adecuada al tema.

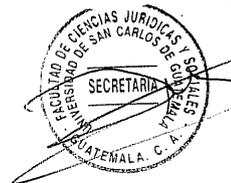
El estudio de tesis del bachiller Ac Santa Cruz es un estudio socio jurídico de gran importancia, constituye un aporte a la sociedad guatemalteca, especialmente a los habitantes de este país que trabajan para los grupos más vulnerables, y; a la comunidad académica en general. Por lo tanto, he determinado que este trabajo cumple con los requerimientos académicos establecidos en el Artículo 32 del normativo para la elaboración de tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, en consecuencia es procedente emitir **dictamen favorable** para que el mismo pueda ser sometido a las siguientes fases del procedimiento.

Atentamente,

Lic. Roberto Enrique Quiñónez Díaz  
Abogado y Notario  
Colegiado No/ 3,645

21 calle 7-75, zona 1, oficina 201, Edificio Oficentro Cívico, Guatemala  
Teléfonos: 50510057-22532014

**Roberto Enrique Quiñónez Díaz**  
**Abogado y Notario**  
**Col. No. 1837**



**UNIDAD ASESORIA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS  
JURÍDICAS Y SOCIALES.** Guatemala, cuatro de mayo de dos mil once.

Atentamente, pase al ( a la ) LICENCIADO ( A ): **LUIS EFRAÍN GUZMÁN MORALES**, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del ( de la ) estudiante: **CÉSAR LEONARDO AC SANTA CRUZ**, Intitulado: **“EL RÉGIMEN LEGAL DE EXCEPCIÓN EN CUANTO A NORMAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA APLICADAS EN EL FONDO DE INVERSIÓN SOCIAL –FIS-, EN CASOS DE EMERGENCIA NACIONAL; HURACÁN MITCH Y STAN”**.

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

  
**LIC. CARLOS MANUEL CASTRO MONROY**  
**JEFE DE LA UNIDAD ASESORIA DE TESIS**



cc.Unidad de Tesis  
CMCM/ brsp.

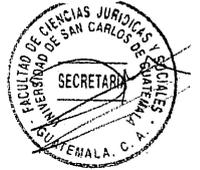


# Lic. Luis Efraín Guzmán Morales

ABOGADO Y NOTARIO

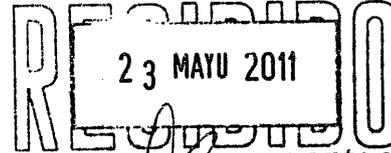
Colegiado No. 4700

7<sup>a</sup>. Ave. 6-53, zona 04, Edificio El Triangulo OFICINA 65  
Telefonos 23-62-19-22



Guatemala, 20 de mayo de 2011

FACULTAD DE CIENCIAS  
JURÍDICAS Y SOCIALES



UNIDAD DE ASESORIA DE TESIS

Hora:

Firma:

Honorable  
Licenciado Carlos Manuel Castro Monroy  
Coordinador de la Unidad de Asesoría de Tesis  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Universidad de San Carlos de Guatemala

Respetable Licenciado Castro:

Por este medio me dirijo a usted respetuosamente, con el objeto de informarle que estando enterado de la designación conferida a mi persona como Revisor del trabajo de tesis del Bachiller **CESAR LEONARDO AC SANTA CRUZ**, en el cual se me faculta para realizar modificaciones que tengan objeto mejorar el trabajo de tesis intitulado **"El régimen legal de excepción en cuanto a normas de la administración pública aplicadas en el Fondo de Inversión Social -FIS-, en casos de emergencia nacional: Huracán Mitch y Stan"**, el título de la tesis fue modificado por estar más acorde al contenido de la misma; y, posterior a haber revisado con la participación del estudiante, respetando su criterio y aporte personal del sustentante, procedo a emitir el siguiente:

## DICTAMEN:

Tal como lo indique, procedí a revisar el trabajo presentado, del cual me permito concluir que efectivamente como lo refirió oportunamente el asesor, en dictamen de fecha quince de abril del año dos mil once, el trabajo resulta de suma importancia y constituye un aporte a la sociedad guatemalteca, especialmente a los habitantes de este país que trabajan para los grupos más vulnerables, y; a la comunidad académica en general. El presente trabajo de investigación es una herramienta donde queda enfatizado que en el país no existe una política pública específica enfocada a la reducción de los riesgos, el manejo de la vulnerabilidad socio ambiental y el empleo de los estados de excepción.

Asimismo, me permito manifestar que el trabajo revisado presenta un lenguaje técnico adecuado propio de los profesionales del derecho. Del análisis del trabajo en mención se desprende que el autor sigue una línea de pensamiento bien definido que se manifiesta mediante una construcción teórica coherente que le permite concluir atinadamente en relación al tema. De igual forma el trabajo presenta un alto contenido jurídico-doctrinario marcado por la idea de respetar los principios rectores del derecho, en el modo que se pudo determinar la importancia que tiene la aplicación de los principios del derecho administrativo para promover y fortalecer las garantías constitucionales.

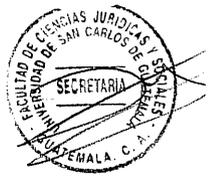


**Lic. Luis Efraín Guzmán Morales**

**ABOGADO Y NOTARIO**

***Colegiado No. 4700***

7<sup>a</sup> Ave. 6-53, zona 04, Edificio El Triangulo OFICINA 65  
Telefonos 23-62-19-22



De las conclusiones, las mismas me parecen meritorias de discusión en el ámbito jurídico y en relación a las recomendaciones me permito indicar que éstas plantean posibles soluciones para la implementación de políticas públicas especialmente en el Sector Gobierno Central.

Por último, en cuanto a la bibliografía consultada, puedo afirmar que la misma es suficiente y adecuada para la elaboración de la presente investigación ya que ésta incluye un listado de autores que desarrollan acertadamente el tema investigado por el bachiller.

Por las razones anteriores estimo que la presente tesis cumple con todos los requisitos exigidos por la reglamentación universitaria vigente, en esencial lo establecido en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Publico previo a optar al título de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, así como del Examen respectivo, a efecto que el sustentante defienda sus conclusiones y recomendaciones.

En tal virtud y después de haber satisfecho las exigencias del suscrito revisor, emito mi **DICTAMEN FAVORABLE** para que el presente trabajo de tesis del Bachiller **CESAR LEONARDO AC SANTA CRUZ**, continúe su trámite, a efecto se ordene la impresión del mismo y se señale día y hora para su discusión en el correspondiente examen público.

Agradeciendo su atención, atentamente.

**Lic. Luis Efraín Guzmán Morales**  
**Revisor de Tesis**  
**Colegiado 4700**

*Lic. Luis Efraín Guzmán Morales*  
**ABOGADO Y NOTARIO**

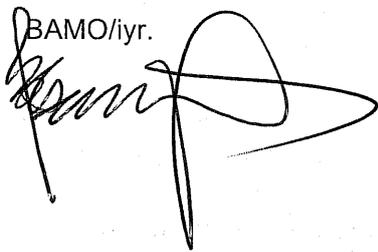


FACULTAD DE CIENCIAS  
JURÍDICAS Y SOCIALES  
Ciudad Universitaria, zona 12  
GUATEMALA, C.A.



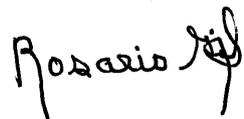
DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 08 de marzo de 2013.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante CESAR LEONARDO AC SANTA CRUZ, titulado EL RÉGIMEN LEGAL DE EXCEPCIÓN EN CUANTO A NORMAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA APLICADAS EN EL FONDO DE INVERSIÓN SOCIAL -FIS-, EN CASOS DE EMERGENCIA NACIONAL: HURACÁN MITCH Y STAN. 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/iyr.  


  
Lic. Avidán Ortiz Orellana  
DECANO



Rosario 



## DEDICATORIA

**A Dios Nuestro Señor  
y a la Santísima Virgen  
María**

Inmensa gratitud por el amor a todos nosotros sus hijos.

**A mis Padres**

Martha Judith Santa Cruz Alonzo, gracias Madre, por tu amor, apoyo, constancia, ayuda y perseverancia para lograr esta meta tan anhelada. Flavio Leonardo Ac Caal, gracias Padre, por tus bendiciones, oraciones y recomendaciones las cuales me acompañaran siempre en este camino del saber y del éxito profesional.

**A mi Esposa**

Hidalia, gracias por el apoyo, el ejemplo de constancia, perseverancia y amor.

**A mis hijos**

Diego Fernando, María Alejandra y Miranda María, que son el mayor regalo que Dios me ha brindado y la inspiración para seguir adelante, gracias porque también son parte de este logro, con su ejemplo de logros y éxitos académicos.

**A mis hermanos**

Marvin David, Hugo Leonel, Flavio Mauricio, Luis René, Denis Gustavo, Claudia Maribel y Mayra Anastacia, gracias por su cariño, aprecio y apoyo incondicional.

**A mis sobrinos y  
sobrinas**

Que este logro personal sirva de estímulo en cada uno de Ustedes, deseando que lo superen profesionalmente.

**A mi familia**

Para Ustedes con cariño, especialmente a Tía Delia quien ha sido como una madre, gracias por tu apoyo y cariño.



**A mis Mentores y  
Amigos**

**Doctores: Juan José Rodas Martínez y Francisco José Monsanto Dardón** especial reconocimiento, aprecio, admiración y respeto.

**A mis Suegros**

Trinidad Cabrera Sutuj (+) y Vidal Pérez Álvarez (+), con respeto y gratitud por haber contribuido a cumplir este propósito de vida

**Al ilustre Catedrático  
Licenciado Luis Efraín  
Guzmán Morales (+)**

Gracias por el legado que nos dejaste a todos los que tuvimos la fortuna de compartir los conocimientos, ideas y propósitos en aras de una mejor Guatemala. Donde quiera que te encuentres este reconocimiento póstumo para tu persona.

**A la Facultad de  
Ciencias Jurídicas  
y Sociales**

Esta investigación con cariño y abnegación.

**A la Universidad  
De San Carlos de  
Guatemala**

Casa de estudio que me ha brindado la oportunidad de ser un mejor ciudadano y convertir mis anhelos personales en realidad.

**Y a Usted**

Mi respeto y estima, por ser parte importante en mi trayectoria de vida.

# ÍNDICE



Pág.

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

## CAPÍTULO I

1. Fondo de Inversión Social.....	1
1.1 Historia y antecedentes técnicos.....	1
1.2 Marco legal del Fondo de Inversión Social .....	11
1.2.1 Fundamento legal del Fondo de Inversión Social .....	11
1.2.2 Reglamento de la Ley del Fondo de Inversión Social.....	13
1.2.3 Manual de operaciones.....	14
1.2.4 Reglamentos y manuales potestativos de la Junta Directiva.....	14
1.2.5 Legislación supletoria.....	15
1.2.6 Convenios internacionales de financiamiento.....	15
1.2.7 Convenios nacionales de financiamiento.....	16
1.3 Estructura administrativa.....	16
1.3.1 Junta Directiva.....	17
1.3.2 Presidencia.....	20
1.3.3 Gerencia General.....	21
1.3.4 Comité Técnico.....	22
1.3.5 Direcciones especializadas.....	22
1.3.6 Unidades Operativas.....	23
1.4 Funciones del Fondo de Inversión Social.....	23
1.4.1 Intermediación técnica.....	23
1.4.2 Intermediación financiera.....	24
1.4.3 Intermediación organizacional.....	24



## CAPÍTULO II

2.	Análisis jurídico de las empresas del Fondo de Inversión Social.....	27
2.1	Definición.....	27
2.2	Características.....	27
2.3	Requisitos.....	28
2.4	Formas de organización.....	29
2.5	Normas para los órganos de administración de las EFIS.....	30
2.6	Asociados de las EFIS.....	32
2.7	Inscripción de las EFIS en el Registro Civil Municipal.....	33
2.8	Agrupación provisional.....	34
2.9	Transformación de las EFIS.....	34
2.9.1	Procedimientos para la transformación.....	35
2.9.2	Disolución de las EFIS.....	36
2.9.3	Normas supletorias.....	37

## CAPÍTULO III

3.	Descentralización, vulnerabilidad socio-ambiental y participación ciudadana.....	39
3.1	Descentralización .....	39
3.1.1	Referente histórico.....	39
3.1.2	Definición.....	40
3.1.3	Proceso de descentralización en Guatemala.....	40
3.2	Vulnerabilidad socio ambiental.....	42
3.2.1	Definición de vulnerabilidad.....	42
3.2.2	Factores que contribuyen a la estructura de un nivel de vulnerabilidad.....	44
3.2.3	¿Cómo identificar la vulnerabilidad?.....	47
3.2.4	¿Cómo evaluar un nivel de vulnerabilidad?.....	48



	<b>Pág.</b>
3.2.5	La reducción de la vulnerabilidad..... 50
3.2.6	El monitoreo de la vulnerabilidad..... 51
3.2.7	Las amenazas..... 53
3.2.7.1	Amenazas naturales..... 53
3.2.7.2	Amenazas antrópicas..... 53
3.2.7.3	Amenazas socio-naturales..... 54
3.2.8	El riesgo..... 55
3.2.8.1	Características del riesgo..... 56
3.2.8.2	La gestión del riesgo..... 56
3.2.9	Los desastres..... 57
3.2.9.1	Causas y efectos de los desastres..... 58
3.3	Participación ciudadana..... 59
3.3.1	Definición..... 59
3.3.2	Legislación guatemalteca que regula lo referente a la Participación ciudadana a nivel local..... 60
3.3.3	La participación comunitaria en la gestión del riesgo..... 62
3.3.4	Problemas, oportunidades y necesidades de gestión.... 62
3.3.5	La participación como necesidad..... 66
3.3.6	Actuación organizada..... 66
3.3.7	Mecanismo de legitimación social..... 67
3.3.8	Participación social como cogestión..... 68

#### **CAPÍTULO IV**

4.	El régimen legal de excepción en cuanto a normas de la administración pública, en casos de emergencia nacional: huracán Mitch y tormenta tropical Stan..... 69
4.1	Estados de excepción..... 69
4.1.1	Su encaje en la normativa constitucional..... 69
4.2	Los estados de excepción y la vigencia de la Ley del Orden Público..... 71



Pág.

4.3	Fundamento doctrinal e interpretativo de los estados de excepción.....	72
4.3.1	La promoción del bienestar social ante los riesgos y el poder de policía.....	76
4.3.2	La necesidad de una política para la reducción de riesgo y del empleo del estado de excepción.....	78
4.4	El huracán Mitch y la tormenta tropical Stan.....	82
	<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>91</b>
	<b>RECOMENDACIONES.....</b>	<b>93</b>
	<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>95</b>



## INTRODUCCIÓN

Demostrar las implicaciones que genera para la población la instauración del Estado de excepción y la aplicación de leyes de emergencia bajo el principio de participación ciudadana, es lo que se pretende establecer en esta investigación, por lo que el anterior enunciado es parte de la justificación.

La definición del problema se inicia bajo la acepción de que el principio de participación ciudadana a nivel local es el eje fundamental para el desarrollo económico y social del país.

En la actualidad, aunque existen avances importantes, la participación ciudadana no ha logrado fortalecerse al seno del nivel local a falta de bases de tipo jurídico, técnico y operativo necesarias para establecer los canales de comunicación y acción entre los entes facultados para la toma de decisiones y la población local, lo que no ha permitido que nuestro país pueda afrontar situaciones de emergencia de manera efectiva, siendo protagonista de reacción y no de prevención ante los desastres que provoca la naturaleza.

Lo anterior esbozado queda reafirmado cuando los desastres naturales azotan el territorio nacional dejando al desnudo la carencia de políticas y planes de desarrollo sostenible y de acciones de prevención que deberían ser implementadas por las comunidades del interior del país, las respectivas municipalidades, los organismos del Estado e instituciones de gobierno central. La hipótesis de la investigación es determinar si el proceso de desconcentración administrativa es imperante para determinar los lineamientos básicos de participación ciudadana en el ámbito local. La misma fue comprobada. Los objetivos planteados fueron los siguientes.



El general parte de la necesidad de establecer si las políticas sobre organización comunitaria son idóneas para fomentar la participación ciudadana a nivel local; el cual se pretende alcanzar por medio de los específicos que intentan verificar si el fortalecimiento de las estructuras locales inciden en que las comunidades sean auto-gestoras de su propio desarrollo; indicar algunos parámetros para fortalecer las organizaciones locales permanentes y una democratización de la sociedad mediante métodos participativos; señalar convergencias que las comunidades locales comparten entre sí, en beneficio de sus logros y experiencias, a fin de obtener un fortalecimiento integral en el ámbito de base que logre, en etapas subsiguientes, articularse con las instancias superiores de gobierno y la sociedad civil.

Para poder establecer los puntos anteriormente indicados, se divide el trabajo de investigación en cuatro capítulos: capítulo I El fondo de inversión social (origen, estructura, etc.); en el capítulo II se lleva a cabo un análisis jurídico de las empresas del Fondo de Inversión Social; en el capítulo III se abarcan temas como descentralización, la vulnerabilidad socio ambiental y participación ciudadana; en el capítulo IV establece el régimen legal de excepción en cuanto a normas de la administración pública en casos de emergencia nacional: el caso del huracán Mitch y la tormenta tropical Stan.

La metodología en el desarrollo de este estudio es deductiva-analítica, utilizada para el contenido, objetivos específicos y los recursos, de tal forma que se de amplia valoración a los elementos que componen cada uno de los capítulos y concluir manejando las variables dependientes de manera correcta. El método inductivo-sintético será empleado para el objetivo general de la investigación y el método histórico en la comprensión y establecimiento de teorías e instituciones jurídicas del presente estudio. La técnica empleada es la ficha bibliográfica, para establecer el marco teórico y contenido de la investigación.



## CAPÍTULO I

### 1. El Fondo de Inversión Social -FIS-

#### 1.1 Historia y antecedentes técnicos

Si se pretende reducir la incidencia de la pobreza es necesario identificar sus determinantes, lo cual permite el diseño de políticas que influyan eficientemente en el nivel de vida de la población. Se ha identificado que la inversión en educación, salubridad e infraestructura básica es necesaria para fomentar el desarrollo de las comunidades del país. Sin dicha inversión, las posibilidades de que solamente el crecimiento económico mejore las condiciones de vida de los ciudadanos, son limitadas.

A partir de esta apreciación, los Fondos de Inversión Social se conceptuaron como modelos de canalización de recursos del Estado para hacer la entrega de los servicios a las comunidades. Los -FIS- han sido impulsados como mecanismos de compensación social ante los programas de estabilización y ajuste estructural, en el marco de un creciente interés en la descentralización administrativa del Estado.

El arquitecto principal del modelo de los Fondos de Inversión Social ha sido el Banco Mundial. La primera experiencia de este organismo con los fondos fue un proyecto piloto implementado en Bolivia a partir de 1986. En los tres años de 1988 a 1990, el Fondo de Inversión Social de Bolivia captó US\$240 millones de los cuales el 47% fueron donaciones. La experiencia del Fondo de Inversión Social boliviano tuvo tanto éxito que desde entonces los fondos de inversión social se han introducido en más de 20 países de América Latina y casi todos los países centroamericanos.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Garst, Rachel. **FIS y FONAPAZ en Guatemala ¿una nueva relación Ong-Estado?** Págs. 8-9.



“Aunque el Banco Mundial sigue siendo el impulsor principal, en muchos países estos fondos también han captado el interés y apoyo de otros organismos de cooperación internacional, tales como: el Programa de Naciones Unidas -PNUD-, el Banco Interamericano de Desarrollo -BID-, entre otros.”<sup>2</sup>

En Centro América fue Costa Rica el líder en establecer un Fondo de Inversión Social, con la cooperación en 1983 y 1984 del Programa Nacional de Compensación -PNCS-, y para el período 1990-1994 del Programa de Promoción Social, ambos financiados con recursos nacionales. En Honduras el Fondo Hondureño de Inversión Social -FHIS- empezó en marzo de 1990 y ha recibido financiamiento sustancial de organismos como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, así como asistencia técnica del Programa de Naciones Unidas -PNUD-. Hasta el 21 de noviembre de 1991 el FHIS había aprobado 2,382 proyectos, por un total de US\$36.2 millones, dividido en 39% para educación, 32% para salubridad, 13% en caminos y calles, y 7% en apoyo al sector informal. En estos proyectos participaron un total de 39 organizaciones privadas de desarrollo, 42 empresas de ingeniería y 330 ingenieros (casi el 30% de los ingenieros colegiados del país). Todos los 290 municipios fueron beneficiados al menos con tres proyectos, con presupuestos asignados en base al mapa de pobreza<sup>3</sup>

“En Nicaragua, se estableció el Fondo Social de Emergencia -FSE- y el Programa Social de Emergencia, ambos en 1990, con financiamiento de AID, BID y con asesoría técnica del PNUD”<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> **Ibid.** Pág. 9

<sup>3</sup> **Ibid.**

<sup>4</sup> OPS-INCAP. **Fondos de emergencia social y fondos de inversión social: opciones de políticas para el sector salud.** Pág. 3.



“En El Salvador el FISS es organizado en gran medida siguiendo el modelo boliviano de ser un programa de emergencia de vida limitada. Financiado por el BID, recibe asistencia complementaria del PNUD y de UNICEF, pero no así de la AID que prefiere su canal, la Comisión Nacional de Restauración de Áreas, ni del Banco Mundial, que prefiere apoyar programas de largo plazo.”<sup>5</sup>

En Guatemala la pobreza se ha considerado históricamente estructural pues ha adquirido diferentes formas en el transcurso del tiempo. Su sostenimiento crónico se debe a políticas económicas y sociales desiguales y de exclusión. Guatemala es una sociedad que ha sufrido un proceso de empobrecimiento crónico desde la conquista hasta nuestros días.<sup>6</sup> Debido a la injusticia social prevaleciente en Guatemala se desencadenó el conflicto armado interno que registra el pasado reciente de nuestro país, que dejó como secuela más pobreza, desigualdad y exclusiones.

La principal hipótesis que se maneja en relación a la pobreza de Guatemala es que afecta sobre todo a comunidades rurales y de origen indígena. Según la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2006<sup>7</sup>, indica que de una población de 12,987,829 habitantes, 6,625,892 son pobres, de los cuales 4,649,287 son **pobres no extremos** y 1,976,604 son **pobres extremos**; es decir, 51% de los guatemaltecos viven en pobreza; 35.8% en pobreza no extrema y el 15.2% en pobreza extrema.

A partir de estas valoraciones es posible afirmar que un grueso sector de la población guatemalteca ha vivido y sigue viviendo en condiciones de pobreza y que estas condiciones al persistir crean pobres crónicos, tomando en consideración lo que al respecto Wresinski, citado por Spicker indica: “...la **pobreza crónica** resulta cuando la

---

<sup>5</sup> Garst, **Ob. Cit.** Pág. 9

<sup>6</sup> G. Mendoza, Edgar S. “Ciencias Sociales, Sociología y pobreza en Guatemala. 2005”. [www.scielo.br/pdf/soc/n14/a11n14.pdf](http://www.scielo.br/pdf/soc/n14/a11n14.pdf) (12 de noviembre de 2008).

<sup>7</sup> Instituto Nacional de Estadística. **Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2006.** (s.p).

falta de seguridad básica simultáneamente afecta muchos aspectos de las vidas de la gente, cuando se prolonga y cuando seriamente compromete los cambios de recuperación de sus derechos y de reanudar sus responsabilidades en un futuro previsible.”<sup>8</sup>

Como se avizora, Guatemala históricamente ha registrado niveles alarmantes de pobreza y la distribución de los recursos productivos y de ingresos está entre las más inequitativas de América Latina. La discriminación y exclusión ejercida en contra de la población indígena, combinada con la falta de mecanismos democráticos a través de los cuales la mayoría podría reclamar sus derechos o lograr una mejor distribución de los recursos, son factores de fondo que contribuyen a empeorar la situación.

Las comunidades pobres de Guatemala presentan características económicas y sociales similares: alejadas de los principales mercados regionales, ausencia de fuentes de trabajo, población con escolaridad baja, cuya principal actividad es la agricultura de subsistencia, ausencia de inversión gubernamental o municipal, falta de infraestructura vial, cobertura eléctrica y acceso a agua potable insuficiente.

Las dificultades en lograr una democracia operativa en Guatemala también se reflejan en el estado de la prestación de los servicios sociales. El Estado históricamente dominado por una élite minoritaria, ni siquiera ha logrado suplir los servicios sociales básicos. Los servicios de salud y educación, pese a los esfuerzos realizados, aún no cubren a toda la población.

Las diferencias son alarmantes, pero esconden contrastes aún más dramáticos entre el sector urbano y rural, y entre la población ladina e indígena. Otro agravante serio fue la campaña de tierra arrasada, desarrollada por el Ejército de Guatemala entre

---

<sup>8</sup> Spicker, Paul. **Once definiciones de pobreza**, en McNeish, John-Andrew and Else Oyen (Ed. and Comp.) *Approaching poverty: poverty reduction for practitioners*. Pág. 6.



1981 y 1983, que involucró la destrucción de más de 400 aldeas y la muerte de miles de personas. Por otro lado, la crisis económica y el ajuste estructural son otros factores que han agravado la dramática situación social del país. De 1980 a 1985 el país entró en una fuerte recesión, caracterizada por un rápido crecimiento tanto de la deuda externa como el déficit fiscal y una pérdida del poder adquisitivo de la moneda.<sup>9</sup>

Ante este panorama de pobreza en el que Guatemala ha estado sumida, la necesidad de creación del fondos de inversión social, surge como un mecanismo de alivio a la pobreza rural.

“Según el Banco Mundial en Guatemala son necesarias dos grandes tareas para reformar el sector social: A) En términos inmediatos, se requiere asistencia de emergencia para los nuevos pobres (otrora clase media baja) y los pobres crónicos a través de los fondos especiales (FIS, FONAPAZ, FONAGUAVI, FONATIERRA) que suplirán el actuar ineficiente de los ministerios estatales; y B) A mediano plazo, es necesaria la reforma de los programas sociales regulares del Estado, dado el carácter permanente de los ministerios y la gran cantidad de recursos que absorben”.<sup>10</sup>

En los últimos 15 años el Estado guatemalteco ha abordado el tema de la pobreza con base en dos modalidades: en los años '90 ha prevalecido el énfasis en los fondos sociales; a partir del 2000 se han desarrollado las estrategias de reducción de la pobreza que complementan el esfuerzo de los fondos sociales.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Garst, **Ob. Cit.** Pág. 12.

<sup>10</sup> **Ibid**, Págs. 14-15.

<sup>11</sup> Preti, Alessandro. **El desarrollo territorial participativo y equitativo en Guatemala como estrategia de lucha contra la pobreza.** En: Programa de estudios multidisciplinarios sobre pobreza: Alcances y limitaciones de las políticas públicas ante la pobreza, serie de debates y propuestas sobre la pobreza No. 2. Pág. 87



En los primeros años '90, la política pública de reducción de la pobreza se limitaba a la implementación de los fondos de compensación, denominados también fondos sociales o fondos de emergencia. Estos fondos forman parte de una estrategia inspirada en el enfoque del Banco Mundial como “compensadores sociales”, se trata de fondos nutridos fundamentalmente por donaciones y préstamos a bajo interés para “compensar” a los sectores populares de la dureza las medidas económicas.<sup>12</sup>

Los fondos fueron establecidos con carácter temporal, como programas de emergencia que no debían sustituir la administración regular del Estado, sino que responder a las necesidades de los grupos pobres de manera más ágil y eficiente con respecto a los burocratizados ministerios sectoriales del área social. Posteriormente, los fondos se dedicaron a financiar proyectos de desarrollo o a cofinanciarlos, vinculándose con otras instituciones públicas y privadas.

Luego de varios intentos fallidos de establecer un Fondo de Inversión Social en Guatemala, en enero de 1992 el Gobierno de Jorge Antonio Serrano Elías, encargó al recién creado Fondo Nacional para la Paz la asistencia preparatoria y la negociación del FIS; el 25 de marzo de 1993 este proyecto finalmente fue aprobado.

“El Fondo Nacional para la Paz, contó para esta tarea con la asistencia técnica de la oficina del Programa de Naciones Unidas en Guatemala. El trabajo preparatorio además se llevó a cabo en estrecha consulta al Banco Mundial de Washington, D.C. Durante 1992 el banco envió una serie de misiones dirigidas por el *task manager* John Newman, para negociar diferentes aspectos de la estructura y funciones del futuro FIS.”<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> **Ibid.** Págs. 88-89

<sup>13</sup> Garst, **Ob. Cit.** Pág. 59.

Aunque originalmente se esperaba finalizar las negociaciones con el Banco Mundial para junio de 1992, la negociación del FIS se ligó con el proceso más general de renegociación con los bancos multilaterales, el cual culminó en noviembre de 1992 con la firma de un “acuerdo de continencia” con el Fondo Monetario Internacional y un préstamo de modernización económica con el Banco Mundial. El préstamo incluyó condiciones relacionadas más específicamente con el Fondo de Inversión Social, en particular su separación del Fondo Nacional para la Paz y su creación como un ente autónomo por medio de un cuerpo legislativo específico.<sup>14</sup>

El Fondo Monetario Internacional –FMI- es la institución financiera multilateral que juega el papel rector del sistema financiero internacional. Proporciona asistencia de balanza de pagos a los países endeudados, pero a cambio de una serie de condiciones de estabilización macroeconómicas. Prácticamente, ningún país puede prescindir de él, porque la mayoría de los donantes, incluyendo el Banco Mundial condicionan su asistencia a que el país tenga el visto bueno del FMI.<sup>15</sup>

Luego de firmar un convenio con el FMI en 1988, desde 1990 el Gobierno de Guatemala entró en la lista negra por incumplimiento de sus compromisos, especialmente en el área fiscal, dificultando desde entonces la obtención de crédito del país y llevando a una situación de moras importantes en el pago de la deuda.

El Gobierno de Guatemala hizo un esfuerzo por ponerse al día en moras importantes en los pagos de la deuda externa, por ejemplo en septiembre de 1992 el país se puso al día con el Banco Mundial, lo que dio lugar a la suscripción de una carta de intenciones, la cual recetó al país una variedad de medidas económicas y monetarias, incluyendo un aumento fuerte en las tasas de interés. Esta carta contiene además una referencia a la política social del gobierno, que busca: 1) Proveer asistencia a las

---

<sup>14</sup> **Ibid.**

<sup>15</sup> **Ibid.** Pág. 60.



áreas rurales que sufren pobreza crónica; 2) Reconstruir las áreas afectadas por el conflicto armado; 3) Incrementar los gastos del gobierno central en salud y educación. En cuanto al FIS determinó que sería utilizado para combatir el problema de la pobreza crónica a través de la construcción de escuelas, centros de salud y financiamiento de programas de nutrición.

Finalmente, logrado el convenio con el Banco Mundial en 1993 fue creado el Fondo de Inversión Social -FIS- con el objetivo de de mejorar las condiciones de vida de la población en situaciones de pobreza asentada en el área rural. Sus campos de actividades se concibieron en torno a: educación, salud, nutrición, proyectos productivos, infraestructura social y apoyo a programas de asistencia social y de protección del medio ambiente. La ley del FIS permitía atender tanto proyectos de emergencia como de inversión social.

De acuerdo al segundo Considerando del Decreto 13-93 del Congreso de la República de Guatemala, Ley del Fondo de Inversión Social el Estado de Guatemala considera indispensable crear una entidad adecuada (el FIS) y establecer mecanismos especiales para canalizar parte de los recursos que el Estado destina a la inversión en proyectos de desarrollo y para captar recursos que aporten otras instituciones y entidades que comparten su preocupación por llevar el desarrollo a las comunidades de menores recursos y aisladas de Guatemala.

El Artículo 1 de la citada ley crea el Fondo de Inversión Social, que podrá abreviarse con las siglas FIS, como una entidad estatal descentralizada y autónoma, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo domicilio será en el departamento de Guatemala, su sede principal en la ciudad capital de la República y podrá establecer subsedes en cualquier cabecera municipal del país, con una duración de ocho años, tiempo posteriormente ampliado a trece años por el Decreto No. 03-2003. El Artículo 2 de la Ley del FIS marca el objetivo general de esta institución estableciendo que por

medio del Fondo de Inversión Social, el Estado invertirá en actividades que mejoren el nivel de vida y las condiciones económico-sociales exclusivamente de los sectores en situación de pobreza y extrema pobreza del área rural del país.

El Artículo 3 del Decreto 13-93 del Congreso de la República determinó que para el cumplimiento de su objetivo el Fondo de Inversión Social invertirá en el desarrollo de programas y proyectos, incluyendo la preinversión, en las áreas que a continuación se indican, los que serán ejecutados por los grupos beneficiarios o por las entidades ejecutoras que ellos designen:

- ✓ Salud y nutrición para reducir los indicadores de mortalidad, morbilidad y desnutrición infantil;
- ✓ Educación, especialmente en las etapas iniciales de formación;
- ✓ Entrenamiento orientado al trabajo productivo;
- ✓ Proyectos productivos de grupos que reúnan los criterios de elegibilidad que establecerá la Junta Directiva, siempre que fortalezcan la economía local y que promuevan su autogestión;
- ✓ Infraestructura social y apoyo para el mejoramiento de la calidad de vida de la población objetivo del Fondo de Inversión Social;
- ✓ Actividades que protejan y promuevan el medio ambiente; y
- ✓ Las demás áreas de desarrollo y asistencia social, acordes con los objetivos que se señalan en la presente ley, que decida su Junta Directiva.

De lo considerado, se deduce que las operaciones del FIS dependen de la preparación de proyectos a nivel de la comunidad o dentro de los ministerios de Estado. Con tal que el FIS pudiera detectar los proyectos y desembolsar financiamiento con la rapidez requerida la unidad preparatoria definió instrumentos de trabajo, entre ellos: el mapa de pobreza, el cual constituye una herramienta con un criterio adecuado para la planificación y asignación de recursos del presupuesto público, la evaluación y monitoreo de programas de desarrollo social y económico, permitiendo elaborar estudios relacionados con la temática de la pobreza que



aseguren que los proyectos del FIS realmente se concentren en las municipalidades más necesitadas, mientras los proyectos modelos se utilizan para superar la falta de capacidad local en la preparación de proyectos, a la vez que permite una fiscalización aproximada, pero ágil.<sup>16</sup>

Otros fondos de inversión social creados en Guatemala fueron: El Fondo Nacional para la Paz -FONAPAZ- en 1991, el Fondo Nacional de Tierras -FONATIERRA- en 1992, el Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario -FDSC- en 1994, el Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco -FPDIGUA- en 1994.

“En relación al funcionamiento general de los fondos, se evidenciaron numerosas debilidades:

- Las actividades de los fondos se realizan en muchos casos sin coordinación con los gobiernos locales, (descoordinación vertical) creando problemas de orden práctico y político. Entre las dificultades prácticas recordamos: duplicidad de obras y distorsión de los presupuestos municipales al verse obligados a hacerse cargo de gastos de mantenimiento o de operación de proyectos inconclusos. La principal dificultad política se refiere al desconocimiento de la autoridad del gobierno local, que puede llegar a tener efectos desestabilizadores cuando socaban su legitimidad.
- No se establecen mecanismos de coordinación adecuada entre los fondos (descoordinación horizontal): la expansión de los fondos ha sido bastante desordenada y existe amplia evidencia de duplicaciones, ineficiencias e inapropiada competencia entre ellos.
- Los fondos son entes verticales con una estructura y funcionamiento centralizado y concentrado en la ciudad capital.

---

<sup>16</sup> **Ibid.** Pág. 110.



- Los donantes y el Banco Mundial exigen un perfil de inversión que prioriza atender las necesidades de infraestructura, lo que implica una menor asignación hacia el sector productivo y hacia las necesidades de los grupos más vulnerables en materia de servicios sociales.
- Los fondos no se relacionan y tienden a sustituir los programas de la administración pública ordinaria, generando duplicaciones y competiciones.
- La falta de controles y fiscalización con que han actuado los fondos ha suscitado dos tipos de problemas. En primer término proselitismo y prácticas clientelares, que ha implicado un uso sesgado o partidista de los fondos, privilegiando arbitrariamente beneficiarios o alcaldías de los partidos de gobierno. En segundo término situaciones de corrupción, señaladas por la propia Contraloría General de Cuentas.
- Inicialmente los fondos fueron concebidos como un mecanismo de emergencia, no obstante, se han vuelto permanentes, se han burocratizado, estableciéndose una suerte de perpetuidad de los financiamientos.”<sup>17</sup>

## 1.2 Marco legal del Fondo de Inversión Social

### 1.2.1 Fundamento legal del -FIS-

La base legal del FIS está establecida en el **Decreto No. 13-96 del Congreso de la República, Ley del Fondo de Inversión Social**, que entró en vigor el 1º. de junio de 1993 y que fuera modificada por los Decretos No. 02-2000 y 03-2003 del Congreso de la República de Guatemala.

---

<sup>17</sup> Preti, **Ob. Cit.** Págs. 89-90.



El régimen jurídico del FIS se constituyó en la Ley del Fondo de Inversión Social, Decreto No. 13-93 del Congreso de la República, Artículo 6, que literalmente establece: “Artículo 6. Régimen jurídico del Fondo de Inversión Social. El Fondo de Inversión Social se regirá por la presente Ley, su Reglamento, el Manual de Operaciones y demás normas que dicte la Junta Directiva, siempre y cuando estos últimos no amplíen ni tergiversen la presente ley. Los casos no previstos en dichos instrumentos se resolverán de conformidad con lo establecido en la Ley del Organismo Judicial, tomando en cuenta los objetivos y características de la institución.” (sic)

El Decreto 13-93 del Congreso de la República determina que el FIS se norma por su propia ley y reglamentos que de ella se deriven en cuanto a administración de personal, financiera y económica, de compras y adquisiciones, y otras normas, creando un régimen de excepción del sistema nacional de servicio civil, de la Ley Orgánica de Presupuesto, y todas aquellas disposiciones legales que se opongan a su ley de creación. Esta excepción se le otorga al FIS facultad para actuar con celeridad, salvando los procesos ordinarios de tramitación que existen en la Administración Pública con el fin de facilitar la inversión social, privilegiando a la población más necesitada de ésta. Este régimen de excepción se consigna en los siguientes artículos de la ley:

“Artículo 38. Régimen de Administración de Personal. De conformidad con el Artículo 108 de la Constitución Política de la República, el Fondo de Inversión Social regirá las relaciones con sus trabajadores por el Régimen de Administración de Personal y Administración de Salarios que emita su Junta Directiva.” (sic)

“Artículo 66. Cuenta Fondo Rotativo del FIS. Para facilitar la ejecución de los programas y proyectos del Fondo de Inversión Social que sean financiados con recursos provenientes de convenios de préstamos y donaciones que requieren la utilización de cuentas especiales, se autoriza al Fondo de Inversión Social para abrir y mantener en el Banco de Guatemala una cuenta especial en quetzales que integrará el Fondo Rotativo del FIS. El monto del Fondo Rotativo del FIS será fijado con base en



las asignaciones presupuestarias que se hubieren autorizado para dicha entidad y en ningún caso será menor al monto requerido por los convenios de préstamo que se hubieren suscrito para la entidad. Para adquirir bienes o contratar servicios con cargo al Fondo Rotativo del FIS no se exigirán requisitos o formalidades que se opongan a la presente ley. El Reglamento de esta Ley establecerá las demás normas aplicables para la utilización del Fondo Rotativo del FIS.

La Contraloría General de Cuentas de conformidad con la Ley, ejercerá la fiscalización de la administración de los fondos del Fondo Rotativo del FIS.” (sic)

“Artículo 76. Inaplicabilidad. Para el funcionamiento del Fondo de Inversión Social y la realización de sus programas y proyectos no se aplicarán las disposiciones contenidas en los Artículos 14 y 65 de la Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto 2-86 emitido por el Jefe de Estado y todas aquellas disposiciones legales o reglamentarias que se opongan a la presente Ley.” (sic)

### **1.2.2 Reglamento de la Ley del Fondo de Inversión Social**

Este Reglamento fue emitido por el Presidente de la República en Consejo de Ministros por medio del Acuerdo Gubernativo No. 1-94 del 3 de enero de 1994, y fue publicado en el Diario Oficial el 5 del mismo mes y año. A partir de este día se completó la base legal que requiere el Fondo de Inversión Social para operar, puesto que el sistema jurídico de Guatemala así lo requiere y porque el reglamento desarrolla, por mandato de la ley, requisitos y procedimientos indispensables para el funcionamiento de la Institución. Fue modificado posteriormente por medio del Acuerdo Gubernativo No.83-98, de fecha 20 de febrero de 1998, cuya publicación en el Diario Oficial se hizo 18 de marzo del mismo año.

El reglamento desarrolla operativamente lo concerniente a los conceptos de área rural y pobreza, los requisitos de las inversiones no reembolsables preliminares y ordinarias, las inversiones en proyectos especiales y de entidades estatales, la constitución de la



empresas del Fondo de Inversión Social, la recepción y liquidación de proyectos, el funcionamiento de la Junta Directiva y del Comité Técnico, las atribuciones de las Direcciones de Campo y la creación de las Direcciones de Apoyo, las atribuciones de las unidades auditoría y asesoría, y lo concerniente a la aprobación del presupuesto y a la utilización del fondo rotativo.

### **1.2.3 Manual de operaciones**

La Ley del Fondo de Inversión Social, inciso e) del Artículo 23, establece la potestad de la Junta Directiva de emitir el Manual de Operaciones que debe contener las estructuras, políticas, estrategias, procedimientos e instrumentos (formularios), para llevar a cabo las operaciones de financiamiento que otorga el Fondo. Este Manual no puede exceder las estipulaciones de la ley y su reglamento, desarrolla asuntos como la determinación de los proyectos elegibles para participar en los programas del FIS, las obligaciones de los grupos beneficiarios, los requisitos mínimos para que se realicen las inversiones no reembolsables preliminares y ordinarias, los requisitos que deben llenar las personas jurídicas que reciban inversiones no reembolsables ordinarias, así como las demás normas y políticas que la Junta Directiva estime necesario para facilitar las operaciones.

### **1.2.4 Reglamentos y Manuales Potestativos de la Junta Directiva**

La Ley del Fondo de Inversión Social establece en el inciso e) del Artículo 23 que la Junta Directiva tiene, entre sus atribuciones, la potestad de aprobar el Manual de Operaciones y los reglamentos que sean necesarios para las operaciones y funcionamiento del Fondo, mencionando los de personal, contratos, preinversión y auditoría interna. En tal virtud, la Junta Directiva ha emitido los siguientes reglamentos y/o manuales:



- Normas de personal.
- El manual de control, seguimiento y evaluación Ex Post
- El manual de monitoreo de impacto ambiental
- El manual de auditoría interna
- El manual de elegibilidad y formulación de proyectos
- El manual de evaluación de proyectos
- Reglamento de contratos

### **1.2.5 Legislación supletoria**

El Artículo 6 de la Ley del Fondo de Inversión Social establece que, "... Los casos no previstos en dichos instrumentos [se refiere a la Ley y su Reglamento se resolverán de conformidad con lo establecido en la Ley del Organismo Judicial, tomando en cuenta los objetivos y características de la institución..." Resulta necesario registrar que en todo caso el FIS y sus funcionarios están sujetos a la Constitución de la República, principio que reitera el Artículo 25 de la ley.

### **1.2.6 Convenios internacionales de financiamiento**

Los convenios de préstamo o donación que suscribe la República de Guatemala y que confiere su ejecución al FIS por medio de convenios subsidiarios, conllevan la potestad de asumir los derechos y el mandato de sujetarse a las obligaciones en ellos contenidos. Por lo tanto, las normas y procedimientos incluidos en dichos convenios forman parte del régimen jurídico del FIS. En tal virtud, sus requisitos forman parte de los procedimientos de operaciones y de administración financiera en todo lo que aplique. De forma parecida, las cláusulas pactadas en convenios o contratos de traslado de recursos o funciones al FIS con cualquier entidad, que acepte la Junta Directiva o suscriba el representante legal del FIS, lo obligan a cumplirlas siempre que se ajusten a la Ley del Fondo de Inversión Social.



Existen variaciones en normas, procedimientos y requisitos entre estos convenios, por lo que en operaciones como en manejo financiero y otros procedimientos, las normas de cada convenio son aplicables exclusivamente a las acciones que se realizan en la ejecución del respectivo convenio.

### **1.2.7 Convenios nacionales de financiamiento**

De acuerdo con la Ley del FIS, éste por conducto de su representante legal y con autorización de la Junta Directiva suscribe convenios con entidades nacionales para recibir aportes, realizar coinversiones y ejecutar proyectos especiales con financiamiento otorgado específicamente para ello. En estos casos, las operaciones y procedimientos financieros son los propios del FIS a menos que exista una cláusula en ellos que, sin contravenir la ley, establezca alguna norma específica que las partes acepten.

### **1.3 Estructura administrativa**

La estrategia organizacional del Fondo de Inversión Social, aprobada por la Junta Directiva tiene el objeto de crear los órganos técnicos, administrativos, de direcciones y de control que permitan la consecución del objetivo y el desempeño de sus operaciones, desconcentrando y descentralizando hasta donde sea eficiente, toda operación que pueda realizarse cercanamente a la decisión de las propias comunidades y grupos objetivo. Es decir, el objetivo está encaminado a darle participación a las comunidades, promoviendo la discusión y propuesta ciudadana.

La Ley del Fondo de Inversión Social, en su Artículo 5 que se refiere a la discrecionalidad funcional otorga al FIS discrecionalidad en cuanto a su organización interna en todo lo que no establece la propia ley, y a partir del Artículo 15 al 41 determinó que los órganos principales del Fondo de Inversión Social en su orden son:



- a) Junta directiva
- b) Presidente ejecutivo
- c) Gerente general
- d) Comité técnico

### **1.3.1 Junta directiva**

La junta directiva es la autoridad máxima del Fondo de Inversión Social y en esa virtud le corresponde la definición de sus políticas de carácter general. La integran un presidente ejecutivo y cuatro directores. En caso de ausencia temporal o definitiva del presidente ejecutivo, la junta directiva será presidida por un director. Actuará como secretario el gerente general quien participará con voz pero sin voto. Los miembros de la junta directiva serán nombrados por el Presidente de la República, quien velará porque los miembros sean personas de reconocida honorabilidad y profesionales universitarios. Al hacer los nombramientos la autoridad nominadora deberá asegurarse que la junta directiva sea un equipo multidisciplinario cuyos miembros hayan tenido experiencia administrativa o en el sector financiero o en asuntos de desarrollo económico - social.

Tienen impedimento para ser miembros de la junta directiva del Fondo de Inversión Social:

- a) Los menores de treinta años.
- b) Los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo grado de afinidad del Presidente, Vice Presidente de la República de los Ministros de Estado.
- c) Dos o más personas que sean parientes entre sí, dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad.
- d) Los que desempeñan cargos o empleos públicos remunerados de cualquiera de los organismos de Estado.
- e) Las personas que sean contratistas por sí o como socios de personas jurídicas que tengan a su cargo obras y servicios que se financien con fondos del Fondo de



Inversión Social y las personas contra las que hubiere reclamaciones pendientes por dichos conceptos.

- f) Los deudores morosos del Estado o de cualquier institución de crédito.
- g) Los insolventes mientras no hubieren sido rehabilitados; los condenados por quiebra culpable o fraudulenta.
- h) Los que hubieren sido condenados por cualquier delito doloso.

Por decisión de la Junta Directiva participarán en sus deliberaciones en calidad de asesores, con voz pero sin voto, los delegados de instituciones nacionales o extranjeras que tengan interés en proyectos del Fondo de Inversión Social, y cualquier persona que comparezca a exponer, clarificar o ampliar conceptos sobre alguno de los temas incluidos en la reunión que se trate.

La Junta Directiva celebrará sesiones ordinarias y extraordinarias. Las Sesiones ordinarias se realizarán por lo menos dos veces al mes y las extraordinarias cuando sean convocadas. Tres miembros de la Junta Directiva constituyen quórum para toda sesión. Las resoluciones deben tomarse por mayoría de votos de los miembros presentes. En caso de empate, tiene doble voto quien la presida. Si un miembro de la Junta Directiva se abstuviere de votar, esa actitud será considerada como voto en contra.

Son atribuciones de la junta directiva, conforme sus objetivos, las siguientes:

- a) Aprobar, modificar y evaluar los planes y programas de trabajo y la programación financiera de la institución, supervisar la ejecución de éstos y determinar las regiones donde se desarrollarán los planes y programas.
- b) Aprobar las fuentes de recursos que sean necesarios para llevar a cabo los programas de desarrollo del Fondo de Inversión Social.
- c) Aceptar y llevar control debidamente autorizado de ingresos, donaciones, asistencia técnica y asistencia financiera que le otorgue cualquier institución o persona individual o jurídica, nacional o extranjera.



- d) Iniciar negociaciones preliminares de préstamos y donaciones a favor del Fondo de Inversión Social, con entidades nacionales y con gobiernos u organismos internacionales.
- e) Aprobar el manual de operaciones y los reglamentos que sean necesarios para sus operaciones y funcionamiento.
- f) Aprobar el presupuesto anual de ingresos y gastos del Fondo de Inversión Social y sus modificaciones si las hubiere, supervisar y aprobar la ejecución.
- g) Nombrar y remover al gerente general, al auditor interno y a los asesores jurídicos, sin expresión de causa, con el voto favorable de la mayoría de sus miembros.
- h) Aprobar la memoria de labores y remitirla para su información al Organismo Ejecutivo y al Congreso de la República.
- i) Emitir las normas del régimen de administración del personal y de administración de salarios del Fondo de Inversión Social.
- j) Emitir, aprobar y modificar los reglamentos que según la presente Ley sean de su competencia, y en su caso someter a donde corresponda aquellos que requieran ser emitidos por el Organismo Ejecutivo.
- k) Aprobar las adjudicaciones y contratos que sean de su competencia.
- l) Crear y constituir las unidades operativas internas y sub-sedes que sean necesarias, a propuesta del presidente ejecutivo.
- m) Conocer y resolver los recursos de revocatoria interpuestos contra las resoluciones del gerente general respecto de la transformación o cancelación de las empresas del Fondo de Inversión Social.
- n) Ejercer las demás funciones y facultades que le corresponden de acuerdo con la ley.

Los miembros de la junta directiva, y los asesores ejercerán sus funciones con absoluta independencia de criterios y bajo su responsabilidad, dentro de lo establecido por la Constitución Política de la República, las leyes y reglamentos aplicables. Son solidariamente responsables de los daños y perjuicios que causen al Estado, al Fondo de Inversión Social y a terceros por actos u omisiones ilegales en que incurran en el ejercicio de sus cargos. Quedarán exentos de responsabilidad los directores que

hubiesen hecho constar su voto disidente y los asesores que hubieren hecho constar sus objeciones, en el acta de la sesión o sesiones respectivas.

### 1.3.2 Presidencia

El Presidente Ejecutivo de la Junta Directiva será un funcionario que tendrá las siguientes funciones específicas:

- a) Ejercer la representación legal del Fondo de Inversión Social, en forma conjunta o separada con el gerente general; podrá delegar la representación legal para actos específicos.
- b) Establecer y mantener vínculos con entidades nacionales e internacionales, estatales y privadas, para el eficaz funcionamiento del Fondo de Inversión Social y el cumplimiento de sus programas de trabajo.
- c) Presidir las sesiones de la junta directiva y del comité técnico.
- d) Proponer a la junta directiva los proyectos de reglamentos y manual de operaciones que se contemplan en la ley y los que sean necesarios para el eficaz funcionamiento de la Institución.
- e) Ejecutar las resoluciones que tome la junta directiva.
- f) Realizar en representación de la junta directiva y conforme a los términos que ésta autorice, las negociaciones preliminares de préstamos y donaciones con entidades nacionales y con gobiernos u organismos internacionales.
- g) Suscribir los acuerdos, contratos y convenios que sean de su competencia.
- h) Proponer la creación de las unidades operativas internas y sub-sedes que sean necesarias.
- i) Nombrar y remover los funcionarios que ocupen puestos en los niveles directivos superior, nivel medio y de apoyo, funcional asesor y directivo especializado, cuya atribución no tenga la junta directiva.
- j) Ejecutar los planes y programas de la institución.



- k) Formular y someter a consideración de la junta directiva el plan general de trabajo de la institución.
- l) Proponer a la junta directiva los reglamentos y manuales que sean necesarios sobre criterios de elegibilidad de programas y proyectos.
- m) Autorizar al gerente general para otorgar mandatos especiales con representación.
- n) Efectuar el seguimiento y control de las operaciones que financie el Fondo de Inversión Social e informar a la junta directiva sobre los asuntos que se le requieran.
- o) Las demás funciones que le asigne la ley y la junta directiva.

### **1.3.3 Gerencia general**

La gerencia estará a cargo de un Gerente General a quien corresponde dirigir las actividades administrativas y operativas del Fondo de Inversión Social. El Gerente General estará subordinado administrativamente al Presidente Ejecutivo y a la Junta Directiva. En relación a las calidades e impedimentos del Gerente General la ley establece:

- a) Calidades: Para ser nombrado Gerente General se requiere ser persona de reconocida honorabilidad, guatemalteco, tener experiencia gerencial en asuntos administrativos, financieros y en programas de desarrollo. Estas calidades deben ser comprobadas por la autoridad nominadora al momento de hacer el nombramiento.
- b) Impedimentos: Son aplicables al nombramiento de Gerente General los impedimentos que se señalaron para ser miembro de la Junta Directiva y ser pariente en los grados de ley del Presidente Ejecutivo.

Las atribuciones del Gerente General, bajo la dirección del Presidente Ejecutivo, serán:

- a) Ejercer la representación legal del Fondo de Inversión Social, en forma conjunta o separada con el Presidente Ejecutivo de la Junta Directiva.



- b) Ejercer la dirección administrativa de las dependencias y personal del Fondo de Inversión Social y ser responsable ante el Presidente Ejecutivo por el correcto y eficaz funcionamiento de la entidad.
- c) Participar en las reuniones de Junta Directiva con voz pero sin voto.
- d) Apoyar al Presidente Ejecutivo en la formulación y elaboración del plan general de trabajo de la institución.
- e) Someter a consideración del Presidente Ejecutivo los proyectos de presupuesto anual de ingresos y egresos del Fondo de Inversión Social, y sus modificaciones.
- f) Integrar el Comité Técnico y presidirlo en ausencia del Presidente Ejecutivo.
- g) Las demás funciones inherentes a la naturaleza de su cargo y las que le asigne esta Ley, la Junta Directiva o el Presidente Ejecutivo.

#### **1.3.4 Comité técnico**

Es el órgano responsable de aprobar o desaprobar los proyectos y órdenes de cambio en la ejecución de los mismos. Lo relativo a su integración y funciones se establece en el reglamento de la ley.

#### **1.3.5 Direcciones especializadas**

El Fondo de Inversión Social contará con las siguientes direcciones especializadas: Direcciones de campo y direcciones de apoyo.

- Direcciones de campo. Las regiones en las que se desarrollan programas del Fondo de Inversión Social estarán a cargo de directores de campo, cuyo número será determinado por la junta directiva y sus atribuciones se establecerán en el reglamento de la ley.



- Direcciones de apoyo. Para impulsar y ejecutar sus programas, además de los directores de campo, el Fondo de Inversión Social contará con las direcciones de apoyo que se establecen en el reglamento de la ley.

### **1.3.6 Unidades operativas**

Para realizar sus objetivos el Fondo de Inversión Social contará con las unidades operativas que sean creadas por la junta directiva. El Fondo de Inversión Social contará con auditoría interna y asesoría jurídica a cargo de profesionales colegiados activos de reconocida honorabilidad y reputación profesional, con ejercicio profesional mínimo de cinco años, nombrados por la junta directiva. Estos nombramientos no podrán recaer en personas que sean miembros de la junta directiva del Fondo de Inversión Social. Sus funciones serán establecidas en el reglamento de la ley.

## **1.4 Funciones del Fondo de Inversión Social**

### **1.4.1 Intermediación técnica**

El FIS tiene la facultad de determinar sus programas de trabajo dentro de las áreas de su competencia así como de establecer los requisitos y demás normas para la inversión en proyectos que beneficien a la población pobre del área rural. El FIS debe tramitar y procesar los proyectos dentro de cada programa para los que se le solicite financiamiento hasta asegurar que son elegibles y factibles, suscribir los contratos de ejecución, supervisar la ejecución para garantizar su “auditabilidad” y calidad y, finalmente, verificar que la propiedad, uso o tenencia de los proyectos, en su caso, garantice sostenibilidad y mantenimiento. Esta función de intermediación técnica es

requisito para lograr eficiencia, transparencia, agilidad y efectividad en la inversión social que le corresponde al FIS.

Esta función básicamente se refiere a la potestad de establecer criterios de elegibilidad, evaluación y ejecución de proyectos para lograr objetividad en las decisiones sin discriminación alguna a guatemaltecos en situación de pobreza del área rural.

#### **1.4.2 Intermediación financiera**

Esta función consiste en captar recursos nacionales y externos a cualquier título y otorgarlos como aporte no reembolsable para financiar proyectos de superación de la pobreza. El Fondo de Inversión Social tiene la facultad de otorgar financiamiento para inversiones en proyectos calificados que contribuyan a satisfacer las necesidades sociales básicas exclusivamente de la población pobre del área rural, así como para gestionar, aceptar y llevar control de ingresos, donaciones, y asistencia técnica y financiera que le otorgue cualquier institución o persona individual o jurídica, nacional o extranjera.

#### **1.4.3 Intermediación organizacional**

El FIS tiene la potestad de potenciar la participación responsable de los grupos y comunidades pobres del área rural en la formulación, ejecución, apropiación y administración de los proyectos que los beneficien directamente. El FIS está facultado para promover y facilitar la obtención de personalidad jurídica de grupos integrados por los propios beneficiarios que llenen los requisitos y procedimientos establecidos en la Ley del Fondo de Inversión Social, su reglamento y normas específicas. De esta manera se privilegia la organización de grupos en las aldeas, caseríos y otras áreas



rurales y se les apoya para constituirse en organizaciones de pleno derecho para participar en la economía formal o en la prestación de servicios sociales comunitarios. De acuerdo con la ley, esta función incluye el fortalecimiento de las relaciones administrativas entre las organizaciones comunitarias y los gobiernos locales, municipales.





## CAPÍTULO II

### 2. Análisis jurídico de las empresas del Fondo de Inversión Social

En este capítulo se pretende explorar las normas jurídicas que fundamentan la creación, organización, funcionamiento, transformación, disolución, entre otros aspectos relevantes en torno a las empresas del Fondo de Inversión Social; los cuerpos legales que se utilizarán son en principio la Ley del Fondo de Inversión Social, su reglamento, el Manual de Operaciones del Fondo de Inversión Social.

#### 2.1. Definición

Se entiende por empresa del Fondo de Inversión Social, cuyas siglas serán EFIS, la unidad de producción o de desarrollo social, compuesta por 20 o más personas individuales, mayores de edad pertenecientes a comunidades pobres y extremadamente pobres del área rural del país, que mediante una aportación en dinero, bienes no dinerarios o en trabajo se asocian con el objeto de llevar a cabo una actividad productiva o de desarrollo social que sea parte de los programas del FIS, previamente aprobada por éste. Sus miembros responderán civilmente y penalmente en forma subsidiaria, ilimitada y solidaria de las obligaciones de la empresa.

#### 2.2. Características

Las empresas del Fondo de Inversión Social constituidas de conformidad con la ley e inscritas en el Registro Civil respectivo tendrán personalidad jurídica, la cual se reconoce exclusivamente durante el período necesario para realizar el proyecto señalado en el acto de su constitución o el que adicionalmente se le autorice. Una vez concluido dicho plazo, la personalidad jurídica se extinguirá de pleno derecho, debiendo proceder a su liquidación inmediata sin perjuicio del derecho de



transformación que le prevé la ley. La constitución de las empresas del Fondo de Inversión Social y todas sus modificaciones incluyendo prórroga de su plazo, aumento y reducción de capital, ingreso y retiro de socios o cualesquiera otras reformas o ampliaciones, se harán constar en acta ante el Alcalde Municipal o en acta notarial, en papel simple con la obligatoria comparecencia del delegado municipal del FIS.

### 2.3. Requisitos

Requisitos de constitución de las EFIS: El acta de constitución contendrá los requisitos que se señale en el Reglamento de la ley, los cuales se listan a continuación:

- a) Lugar, fecha y hora de la diligencia.
- b) Los nombres, apellidos, edad, estado civil, nacionalidad, profesión, ocupación u oficio, domicilio y vecindad de cada uno de los comparecientes.
- c) La fe de conocimiento de los comparecientes y de que éstos aseguran hallarse en el libre ejercicio de sus derechos civiles. Si el funcionario que autorice el acta no conociere a los comparecientes, estos podrán identificarse por medio de su cédula de vecindad o por dos testigos idóneos.
- d) Razón de haber tenido a la vista la constancia que acredita la representación del delegado municipal del FIS, extendida por el presidente ejecutivo. se hará constar que dicha representación es suficiente conforme a la ley para dicho acto.
- e) La intervención de un intérprete designado por la parte que ignore el idioma español.
- f) El motivo de la comparecencia y la constitución de la EFIS que comprenderá:
  - La denominación de la empresa, la que podrá seleccionarse libremente por sus asociados, precedida de las palabras empresa del Fondo de Inversión Social.
  - El objeto, que lo constituye la realización del proyecto aprobado por el FIS.
  - El domicilio y la sede.



- El plazo, que será el fijado para el proyecto por el FIS.
  - El capital y el destino de éste o de los bienes de la EFIS en el caso de su liquidación.
  - La integración de la junta directiva.
  - Los derechos y obligaciones de los asociados que exija el proyecto para el que se constituye, además de los establecidos en el Artículo 20 del Reglamento.
  - Designación de la persona que podrá sustituir al asociado en caso de retiro o muerte, lo cual se hará constar en un formulario especial proporcionado por el FIS, que formará parte del acta.
- 
- g) La identificación de la resolución que autoriza la inversión, la cual formará parte del acta y deberá adjuntarse a la misma en fotocopia legalizada facsímile registrado por el FIS.
  - h) La fe de haber leído el acta a los comparecientes y la ratificación y aceptación de la misma.
  - i) La advertencia de la obligación de inscripción a que se refiere el Artículo 51 de la ley con las formalidades que el mismo exige para cada caso.
  - j) La hora de la conclusión del acta.
  - k) La firma de los comparecientes. Si alguno de ellos no supiere o no pudiere firmar, pondrá la impresión digital de su dedo pulgar derecho y, en su defecto, otro que especificará el funcionario que autorice el acta, firmando por él un testigo. Si fueren varios en esa situación, lo hará un testigo por cada parte o grupo que represente un mismo interés.
  - l) La firma del funcionario que autorice el acta. Si fuere un notario el que autorice el acta de constitución, el pago de sus honorarios deberán cargarse al proyecto.

#### **2.4. Formas de organización**

El órgano superior de las empresas del Fondo de Inversión Social será la asamblea general de asociados, cada asociado tendrá derecho a un voto. Las decisiones se



tomarán por mayoría absoluta de votos. La administración estará a cargo de una junta directiva electa por la asamblea general de asociados, entre sus miembros, formados por un mínimo de tres y un máximo de siete personas. Según su número se podrá integrar con un presidente, un vice-presidente, un secretario, un tesorero, un pro-secretario y vocales.

Será electa para un período de un año, no podrá reelegirse, y si durante este período la empresa se transforma, la administración se dará por concluida. La junta directiva entrante podrá establecer con carácter de consejo asesor a la junta directiva saliente la representación de la empresa la ejercerá el presidente y en su defecto, el vicepresidente. Para acreditar la personería del representante legal bastará una constancia extendida por el secretario de la junta directiva, o acta notarial extendida en papel simple.

## **2.5. Normas para los órganos de administración de la EFIS**

Los órganos de la EFIS, además de lo estipulado en el Artículo 50 de la Ley del Fondo de Inversión Social, se regirán por las normas siguientes:

- ✓ Podrán reunirse cuantas veces lo consideren necesario y para convocarse utilizarán el procedimiento de citación directa o cualquiera otro que se considere conveniente.
- ✓ De toda sesión se deberá levantar acta en un libro autorizado por el secretario de la Junta Directiva de la EFIS.
- ✓ La mitad de sus asociados o de los miembros de la junta directiva, en su caso, constituyen quórum para toda reunión, y sus decisiones se tomarán por mayoría absoluta.



- ✓ El voto en las asambleas generales y en las sesiones de junta directiva será simple o de viva voz.
  
- ✓ La elección de los miembros de la junta directiva se hará por planilla.
  
- ✓ A la asamblea general de asociados le corresponderá tomar decisiones sobre los asuntos siguientes: solicitar la modificación del destino de los recursos recibidos, prórroga del plazo, aumento o reducción de capital, ingreso, renuncia o exclusión de asociados, elección de autoridades de la EFIS, disolución y transformación de la misma. la asamblea será presidida por el presidente de la junta directiva de la EFIS y será obligatoria la presencia del delegado municipal del FIS en los dos últimos casos.
  
- ✓ La ejecución de las decisiones de la asamblea general y todos lo demás asuntos relacionados con la administración de la EFIS y la realización del proyecto para el que se aprobó su constitución son competencia de la junta directiva.
  
- ✓ Las funciones administrativas y operativas de la EFIS y del proyecto serán ejercidas por el presidente de la junta directiva y, en su defecto, por el vice presidente. Este último hará las funciones de tesorero cuando no exista ese puesto siempre que sepa leer y escribir.
  
- ✓ Las funciones del secretario serán levantar las actas de las sesiones de cualquiera de los dos órganos de la EFIS y extender las certificaciones que correspondan. El pro-secretario, si lo hubiere, sustituirá al secretario en caso de ausencia, si supiere leer y escribir. Si fuere necesario, el secretario será asesorado o asistido en el cumplimiento de sus funciones por personal asignado por la sede departamental correspondiente.
  
- ✓ Las funciones del tesorero serán las de llevar el control de los ingresos y egresos de la empresa y demás aspectos contables relacionados con los fondos de la inversión recibida. Cuando el tesorero no tenga suficientes conocimientos para hacerlo, deberá



ser asesorado por personal de la dirección de campo del departamento correspondiente. Las personas que sean electas para los cargos de secretario y tesorero deben saber leer y escribir.

✓ Las funciones de los vocales, si los hubiere, serán sustituir las ausencias temporales del secretario y tesorero, si supiere leer y escribir y cumplir las tareas específicas que les asigne el presidente de la junta directiva.

✓ En caso de ausencia definitiva de alguno de los miembros de la junta directiva, completarán el período para el que fueron electos los otros miembros a los que se refieren los cuatro incisos anteriores. Si no existieren esos puestos, la asamblea general deberá elegir a los sustitutos.

✓ El Consejo a que se refiere el Artículo 50 de la ley asesora a la junta directiva y su período será el mismo de ésta.

✓ Todos los puestos de los órganos de la EFIS serán desempeñados *ad-honorem*. Cuando se considera indispensable la asamblea general de asociados podrá autorizar la contratación de personal temporal para apoyo de las funciones administrativas. (La junta directiva les fijará su función y remuneración).

## **2.6. Asociados de las EFIS**

Los asociados de la EFIS, además de lo estipulado en los Artículos 45 y 50 de la ley, se regirán por las siguientes normas:

- a) Si un asociado se retira, por renuncia o exclusión, responde en forma subsidiaria, ilimitada y solidaria por las obligaciones contraídas por la EFIS hasta la fecha de su retiro y no tiene derecho a reintegro alguno por parte de la empresa.
- b) Las diferencias que surjan entre los asociados o entre éstos y los órganos de la empresa serán resueltas de la siguiente manera:



- c) Si la diferencia se da entre asociados, la resolverá en definitiva la junta directiva de la EFIS.
- d) Si la diferencia se da entre asociados y la junta directiva de la EFIS, la resolverá en definitiva la asamblea general de asociados.
- e) Les queda prohibido a los asociados usar del patrimonio o de la denominación de la EFIS para asuntos ajenos al proyecto. Los asociados que violaren esta prohibición podrán ser excluidos de la empresa, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales que puedan deducírseles. Asimismo, son causas de exclusión el incumplimiento de las obligaciones que les impone el acta de constitución y la comisión de actos dolosos o culposos contra la EFIS.
- f) La exclusión la acuerda la asamblea general de asociados previa audiencia al interesado, quien podrá solicitar la reconsideración de la medida en la misma reunión. La asamblea resolverá en el mismo acto y, contra lo que disponga, no cabe otro recurso, salvo la acción de amparo.
- g) Los asociados tienen derecho a elegir y a ser electos para cargos de la junta directiva, a estar informados de las acciones y operaciones de la EFIS y del proyecto que ésta realiza y a decidir la transformación de la EFIS en una persona jurídica del derecho común, cuando se den los supuestos a que se refieren los Artículos 53 de la Ley del Fondo de Inversión Social y 25 del Reglamento.
- h) Los asociados están obligados a dar los aportes en la época y forma que se establezca en el acta de constitución.

## **2.7. Inscripción de las EFIS en el Registro Civil Municipal**

Toda empresa del Fondo de Inversión Social debe ser inscrita en el Registro Civil del municipio donde tenga su sede, en el libro especial de registro de personas jurídicas. La inscripción se hará mediante presentación del original del acta de constitución cuando fuere autorizada por notario, o con certificación de la municipalidad, a efecto



de operar la inscripción como persona jurídica. Se deberá acompañar fotocopia autenticada del acta, la cual quedará archivada en el Registro Civil.

## **2.8. Agrupación provisional**

Un grupo no menor de 20 personas mayores de edad que tengan interés en participar en proyectos que cumplan con los objetivos del Fondo de Inversión Social, puede solicitar que éste realice a su favor una inversión no reembolsable preliminar. La inversión preliminar no podrá exceder de tres salarios mínimos diarios del campo por cada miembro del grupo solicitante. El Reglamento establecerá los requisitos que deben reunir los solicitantes y los criterios para establecer las demás condiciones de la inversión no reembolsable preliminar que se les otorgue.

Los miembros de la agrupación provisional suscribirán un convenio con el Fondo de Inversión Social donde se responsabilizan en forma solidaria del destino de los fondos percibidos y se comprometen a presentar en un plazo no mayor de tres meses la propuesta del proyecto para su constitución como empresa del Fondo de Inversión Social.

## **2.9. Transformación de las EFIS**

Las Empresas creadas al amparo del presente Capítulo se podrán transformar para adoptar cualquiera de las formas de organización contempladas en otras leyes, cuando se hubiere realizado el proyecto para el cual se autorizó su constitución o cuando tenga capacidad para incorporarse a la economía formal del país de conformidad con los parámetros técnico-económicos que establezca la junta directiva del Fondo de Inversión Social. Establecido cualquiera de los extremos indicados se procederá de la siguiente manera:



### 2.9.1 Procedimientos para la transformación

- a) Si se tratare de una EFIS de **desarrollo social** constituida para realizar un proyecto de las áreas de servicios sociales o de infraestructura social, cuando hubiere realizado el proyecto para el cual se autorizó su constitución, y en este caso, deberá adoptar cualquiera de las formas de organización contempladas en las leyes que no tengan finalidades lucrativas.
- b) Si se tratare de una EFIS constituida para realizar un proyecto de **actividad productiva**, cuando hubiere vencido el plazo para el que se autorizó su constitución y se determine que tiene capacidad para incorporarse a la economía formal del país, de conformidad con los parámetros técnico-económicos que establezca la junta directiva del FIS. En este caso podrá transformarse en cualquiera de las personas jurídicas con finalidades lucrativas contempladas por las leyes.
- c) Una vez acordada la transformación de la EFIS por la asamblea general de asociados, ésta decidirá también sobre la clase de persona jurídica en la que ha de transformarse, tal resolución se comunicará al gerente general del FIS.
- d) El gerente general del FIS comprobará si se encuentran cumplidos cualquiera de los extremos indicados en el primer párrafo del Artículo 53 de la Ley y dictará resolución razonada sobre la procedencia o no de la transformación, debiendo correr audiencia por cinco días a la junta directiva de la EFIS.
- e) Si la resolución del gerente general fuere en el sentido de que sí puede transformarse, vencido el plazo de la audiencia con su contestación o sin ella, el gerente general dictará resolución ordenando la cancelación de la inscripción de la empresa como consecuencia de la transformación.



- f) Si la resolución del gerente general fuere en el sentido de que no puede transformarse, vencido el plazo de la audiencia con su contestación o sin ella, dictará resolución ordenando la cancelación de la inscripción de la empresa. Esta resolución es impugnabile mediante recurso de revocatoria que conocerá y resolverá en última instancia la junta directiva del FIS.
- g) Si la revocatoria fuere declarada sin lugar, quedará firme la cancelación de la inscripción de la empresa. Si fuere declarada con lugar procederá la transformación.
- h) En este caso, la nueva persona jurídica será la titular de los derechos y obligaciones de la EFIS original.

### **2.9.1. Disolución de las EFIS**

Las Empresas del Fondo de Inversión Social se disuelven totalmente por decisión voluntaria de la mayoría absoluta de la asamblea general de asociados, siempre que no tengan obligaciones pendientes. La Junta Directiva de la EFIS comunicará la resolución de disolución al Gerente General del Fondo de Inversión Social. Se fijará un edicto durante un mes en la municipalidad donde tenga su sede la EFIS. Si no hay oposición en el término de un mes, se levantará acta ante el alcalde municipal o acta notarial en la cual se incorpore la resolución de disolución, la que se inscribirá sin costo alguno en el Registro Civil donde esté inscrita la EFIS. Los miembros de la Junta Directiva de la EFIS y demás socios, no podrán iniciar ninguna operación con posterioridad al acuerdo de disolución total. En el Reglamento de la ley se especificarán los demás requisitos a que estará sujeta la disolución y liquidación de las EFIS.



## 2.10. Normas supletorias

Las EFIS se registrarán por las disposiciones de la Ley del Fondo de Inversión Social, de su Reglamento y por las estipulaciones de su acta constitutiva. Se les aplicará supletoriamente las disposiciones contenidas en el Código de Comercio para las materias no reguladas expresamente en lo que les fueren aplicables.





## CAPÍTULO III

### **3. Descentralización, vulnerabilidad socio-ambiental y participación ciudadana**

#### **3.1 Descentralización**

##### **3.1.1 Referente histórico**

Previo al abordaje de la descentralización en su dimensión política es conveniente hacer algunas anotaciones históricas generales que permitan comprender con mayor claridad la noción. En primer lugar, cabe recordar que la centralización fue un requisito para la constitución de los Estados Nacionales a finales del siglo XIX, el cual resultó funcional a los fuertes presidencialismos instaurados en la región.

En segundo término, la crisis del modelo del “Estado de bienestar” de finales de la década de los ochenta, le dio a la descentralización (y a la privatización de bienes y servicios estatales) un carácter de estrategia central de los procesos de reestructuración económica y reforma del Estado que se llevaron a cabo como salida a la crisis.

Las políticas de ajuste estructural global, pretendían disminuir el déficit fiscal a partir de la disminución del aparato gubernamental centralizado, transfiriendo funciones (no recursos) del gobierno central a los gobiernos locales. Esta visión redujo el planteamiento a su aspecto técnico– administrativo de eficientar la administración del Estado.

Al presente, se ha avanzado en la comprensión política de la descentralización, trascendiendo la visión reduccionista de un funcionamiento tecnocrático y autoritario por una gestión local democrática y participativa.



### 3.1.2 Definición

La descentralización se entiende como proceso de democratización del sistema político y del Estado: en la revisión de las competencias entre ámbitos de gobierno, en las relaciones intergubernamentales que permitan una relación más equitativa entre el poder central y el local y en la inclusión de la ciudadanía en los procesos decisorios.

Para aportar una definición comúnmente aceptada sobre descentralización, citamos a Rondinelli: es la transferencia o delegación de autoridad legal y política para planear, tomar decisiones y administrar funciones públicas de agencias centrales de gobierno a organizaciones de base, unidades subalternas de gobierno, corporaciones descentralizadas, autoridades regionales, autoridades funcionales, gobiernos autónomos y locales y organizaciones no gubernamentales.

Rokael Cardona aporta: "...la descentralización política implica fortalecer la democracia local, la participación ciudadana y la capacidad de gobernar en lo local. Implica nuevos arreglos entre el gobierno electo y los ciudadanos...fortalecer vigorosamente la capacidad de gestión pública, financiera, técnica y administrativa de los gobiernos locales..."<sup>18</sup>

### 3.1.3 Proceso de descentralización en Guatemala

La descentralización en Guatemala se inscribe en el marco de procesos más amplios impulsados en varios países del continente, desde hace un poco más de dos décadas. Su motivación principal ha sido el interés por avanzar en la democratización de las

---

<sup>18</sup> Cardona Recinos, Rokael. **Políticas y Programas de Descentralización del Gobierno de Guatemala**. Pág. 38.



naciones, en particular, la democratización de las relaciones gobierno – sociedad en el ámbito local.

El tema de la descentralización es sustantivo en un territorio como el de Guatemala, en que a lo largo de su historia política y económica, los gobiernos y las políticas públicas que han implementado, han dejado de lado factores tan vitales como el territorio. Territorio supone población, y por ende, ciudadanas y ciudadanos, sujetos capaces de planificar, gestionar y ejecutar su propio desarrollo.

El Estado de Guatemala ha sido altamente centralizado y autoritario, ha ostentado exceso de poder y de recursos, y no ha sido capaz de generar un movimiento descentralizador de nación que impacte positivamente el ejercicio político en el país, especialmente, en los niveles locales: municipalidades y comunidades. Las estrategias nacionales han sido definidas desde el gobierno central, privando a la población de ser incluida en la definición de estrategias focalizadas, priorizadas desde el ámbito local, donde los ciudadanos tienen pleno conocimiento de lo que hay que implementar. La inclusión de los actores sociales locales en el diseño de políticas públicas descentralizadas, participativas y democráticas devendría en planes y proyectos incisivos y certeros, pues se gestan desde lo local.

Si bien es cierto, la sola descentralización no impactará lo estructural (tema pendiente en la Agenda Nacional de Guatemala), pero sí fortalece el poder local, empoderando a las municipalidades y a sus ciudadanos. Habría que avanzar en la descentralización de temas sustantivos, como lo son: la salud, la nutrición, la educación, la vivienda, para que estas políticas empezaran a hacerse efectivas desde el ámbito municipal. Por supuesto, contando con la distribución equitativa de los recursos que permitan la ejecución de las iniciativas que surgen desde lo local.

Para que la descentralización sea sostenible a largo plazo en Guatemala, es necesario convertirla en un proyecto de nación, una política de Estado, en la que se incluyan los actores sociales: el Estado, los partidos políticos y la sociedad civil.

## 3.2 Vulnerabilidad socio ambiental

### 3.2.1 Definición de vulnerabilidad

Es la incapacidad o debilidad intrínseca de un elemento determinado para absorber mediante el auto ajuste, los efectos de un determinado cambio de su ambiente, o sea su “inflexibilidad” para adaptarse a ese cambio. Se dice que ser vulnerable significa ser susceptible de sufrir daño y tener dificultad para recuperarse ante la presencia de un fenómeno natural peligroso. Aunque se expresa que la vulnerabilidad es una incapacidad, ésta no debe ser vista como un valor absoluto, sino por el contrario, debe considerarse que la vulnerabilidad está referida a la presencia de una amenaza probable en un momento determinado y se puede ser vulnerables en un momento, pero en otro no, al igual que se puede ser vulnerable ante una situación, pero ante otra no.<sup>19</sup>

El análisis de la vulnerabilidad “es un proceso para determinar los componentes críticos, débiles o susceptibles de daño por la presencia de un evento, además de considerar las medidas de emergencia y mitigación a considerarse ante una amenaza específica o un grupo de ellas. La vulnerabilidad puede ser analizada desde varias ópticas, o dicho de otra manera existen varios elementos o factores que en conjunto componen un nivel de vulnerabilidad global.

La ocurrencia de fenómenos naturales tales como los huracanes, las inundaciones, los deslizamientos, las erupciones volcánicas y los terremotos, a lo largo de la historia, así como su magnitud y frecuencia han sido determinadas por la ubicación geográfica y características geológicas de las zonas afectadas. Para Guatemala la vulnerabilidad a fenómenos naturales extremos se hace cada vez más evidente a causa de las condiciones socioeconómicas en las que vive la mayoría de la población.

---

<sup>19</sup> Castañeda, Luis Alberto, <<[http://www.google.gt.com/Vulnerabilidad socio ambiental: aplicaciones para Guatemala](http://www.google.gt.com/Vulnerabilidad_socio_ambiental:_aplicaciones_para_Guatemala)>> (6 de noviembre de 2008).



La existencia de estos eventos por sí solos, únicamente representarían fenómenos naturales que se desarrollan como parte de los ciclos geológicos y meteorológicos de la naturaleza. Sin embargo, las intervenciones humanas en los ecosistemas naturales ha provocado desordenes de orden planetario que en definitiva, han incrementado nuestra vulnerabilidad a los desastres.

La vulnerabilidad es una condición que resulta de la interacción de un conjunto de factores que interactúan entre sí de manera compleja. Entre estos factores destacan la falta de planificación con enfoque de cuenca hidrográfica, la ausencia de políticas de largo plazo, la debilidad institucional, la intensificación del uso de la tierra, el aprovechamiento descontrolado de los recursos naturales, el incremento acelerado de la población y la presencia de condiciones socioeconómicas desfavorables.

“El más reciente ejemplo de la manifestación de la vulnerabilidad a los desastres es el huracán Mitch, cuyo paso provocó pérdidas de vidas humanas y daños económicos considerables. Se estima que entre el 50 y 75% de las pérdidas económicas causadas, se debieron a una mala gestión del riesgo, que incluyó al mal diseño y ubicación de viviendas, vías, puentes e industrias.

La vulnerabilidad a desastres debe ser considerada como un factor importante en el desarrollo sostenible, tomando en consideración que existe una relación inversa entre sostenibilidad y vulnerabilidad”<sup>20</sup>.

Este nivel de vulnerabilidad, resulta de la interacción de las condiciones particulares de un área o una comunidad específica. A lo anterior, también se agrega que la vulnerabilidad en sí misma constituye un sistema dinámico, que surge como consecuencia de la interacción entre las características internas y externas que convergen en un tiempo y espacio.

---

<sup>20</sup> **Ibíd.** Pág. 18.



Un análisis de cómo al menos diez factores pueden contribuir a conformar un nivel de vulnerabilidad, principalmente cuando cada uno de ellos son alterados de su estado natural.<sup>21</sup>

### 3.2.2 Factores que contribuyen a la estructura de un nivel de vulnerabilidad.

- a. **Naturales:** Las condiciones intrínsecas que delimitan la sobrevivencia de un elemento o una comunidad permiten manifestar un nivel de vulnerabilidad, entre ellas se menciona a la alimentación, temperatura, humedad, densidad poblacional, composición atmosférica, etc.
- b. **Ambientales:** La alteración de las condiciones ambientales por la intervención negativa del hombre, constituye la principal causa que manifiesta la debilidad e incapacidad de un ecosistema para absorber los cambios y alteraciones. Esta incapacidad se manifiesta tanto como un proceso de cambio temporal (deforestación incrementa vulnerabilidad del suelo, ante erosión) o cuando se ven afectados por fenómenos de tipo natural e impredecible (precipitaciones intensas, huracanes) que finalmente traen consecuencias graves sobre las comunidades que las habitan.
- c. **Físicos:** Las deficiencias en las estructuras físicas como casas y obras de infraestructura para “*absorber*” los efectos de las amenazas coadyuvan a manifestar vulnerabilidad. Estas deficiencias se presentan por la ubicación, calidad y condición de los materiales de las estructuras físicas.

---

<sup>21</sup> **Ibíd.** Pág. 21 y 22.



- d. **Sociales:** Las relaciones, comportamientos, creencias, formas de organización y maneras de actuar de las personas y comunidades; aunado al nivel de cohesión interna, y la ausencia de sentimientos compartidos de pertenencia y propósitos, constituyen las condiciones que reflejan vulnerabilidad.
  
- e. **Económicos:** La pobreza es quizás la principal causa de la vulnerabilidad en muchas de las áreas rurales. La escasez de recursos económicos o la mala utilización de los recursos disponibles para una correcta gestión del riesgo. Este factor se expresan en desempleo, insuficiencia de ingresos o inestabilidad laboral, que implican dificultad o imposibilidad total de acceso a una serie de servicios, básicos y formales (salud, educación, recreación), que contribuyen a contrarrestar la vulnerabilidad.
  
- f. **Políticos:** Los niveles de autonomía que posee un elemento o una comunidad influyen para la toma de decisiones que determinan la capacidad de gestión y de negociación ante los actores externos, y que coadyuvan a mostrar un nivel de vulnerabilidad determinado.
  
- g. **Educativos:** La ausencia de herramientas conceptuales y prácticas que requieren los miembros de una comunidad para participar activamente en la vida y para contribuir a una relación armónica entre la población y su entorno natural coadyuvan a manifestar vulnerabilidad.
  
- h. **Institucionales:** Los factores que limitan el buen desarrollo de programas y proyectos en las comunidades, los cuales se ven truncados por la desarticulación institucional (obstáculos administrativo, celos profesionales, burocracia, etc.) tanto en el sector estatal como fuera de él (ONG's, privados, asociaciones, etc.). La ausencia de liderazgo (personas e instituciones) en una comunidad, capaz de impulsar los sentidos de coherencia, pertenencia, participación, seguridad y confianza ante la crisis, que permitan fomentar y promover mediante la práctica social el descubrimiento de los valores de autonomía, de solidaridad, dignidad y



trascendencia, a fin de contribuir a forjar la identidad individual y social de la comunidad.

- i. **Organizacionales:** La debilidad o informalidad de las organizaciones comunitarias, de afrontar los obstáculos de participación en las instancias de decisión y manejo de recursos. La falta de organización en distintos niveles conlleva a la ausencia de herramientas para afrontar la vulnerabilidad.
- j. **Ideológicos culturales:** La concepción del pensamiento humano a través de imágenes mentales, conceptos y prejuicios preconcebidos, determina las ideas acerca de los fenómenos de la naturaleza y de su relación con la comunidad.

“La vulnerabilidad ambiental en Guatemala tiene su mayor manifestación en la exposición de una gran parte de los suelos a la sobreexplotación, la actividad agropecuaria utiliza 65.3% de la superficie del país, pero solamente 26% de las tierras son aptas para la agricultura sin restricciones, lo cual implica que 39.3% de los suelos se encuentran sobre utilizados. Los altos índices de erosión reportados, y que a su vez repercuten en problemas en las partes bajas de las cuencas con efectos como contaminación y gran acumulación de sedimentos, se han reportado niveles de erosión superiores a 680 Ton/Km<sup>2</sup>/año en algunas cuencas de la vertiente del pacífico; más de 880 ton/Km<sup>2</sup>/año para la cuenca del río Motagua y niveles de 5 Ton/Km<sup>2</sup>/año para el río La Pasión en la vertiente del Golfo de México. Considerando que el 63% de los suelos poseen susceptibilidad alta o muy alta a la erosión, el riesgo de la misma abarca más de 60,000 Km<sup>2</sup>.

Existe un factor fundamental que agudiza la manifestación de desastres alrededor del mundo, y se estima que un 95% de las muertes ocasionadas por la ocurrencia de estos se han localizado en el 66% de la población mundial que vive dentro de los países denominados “pobres”, de ahí que la pobreza sea una condición íntimamente ligada a la vulnerabilidad a desastres.

Según el informe de Desarrollo Humano en Guatemala el 56% de la población del país vive en pobreza; y el 26.8% vive en extrema pobreza; los indicadores de pobreza se ven reflejados en mayor proporción en el área rural; y dentro del área rural, la población indígena es la mas afecta (PNUD 2000), en tal sentido, este sector de la población guatemalteca muestra un alto nivel de vulnerabilidad que se ve evidenciado con la presencia de eventos como los ocurridos con el terremoto de 1976 y la tormenta tropical Mitch en 1998.”<sup>22</sup>

### 3.2.3. ¿Cómo identificar la vulnerabilidad?

La identificación del nivel de vulnerabilidad de un elemento o una comunidad frente a una eventual amenaza, consiste en un proceso de análisis de todos o la mayoría de factores que contribuyen a estructurar la vulnerabilidad total. Este análisis puede realizarse de manera separada de cada uno de los factores; pero además es siempre conveniente realizar un análisis integral y complementario entre cada uno de esos factores.

Si consideramos que la vulnerabilidad no es un valor absoluto, ésta debe estar relacionada a un factor *amenaza* sobre la cual se esta considerando, y que el análisis de cada uno de los factores de la vulnerabilidad puede tomar distintos enfoques cuando la amenaza es distinta.

Por ejemplo, no es lo mismo considerar los factores de vulnerabilidad física para una amenaza de terremoto que para una inundación, pues una habitación construida de material de cemento y de varios niveles puede presentar mayor vulnerabilidad hacia un terremoto, pero menor vulnerabilidad hacia una inundación y en caso contrario una

---

<sup>22</sup> Buch, Mario y Marvin Turcios. **Vulnerabilidad socioambiental: aplicaciones para Guatemala.** Pág. 31.

habitación construida de material de campo (caña, bajareque, tañil) presenta menor vulnerabilidad a un terremoto, pero mayor a una inundación.

### **3.2.4. ¿Cómo evaluar un nivel de vulnerabilidad?**

La evaluación de vulnerabilidad es una estimación de las pérdidas o daños que puedan ser causados por un evento natural de cierta severidad, incluyendo daños a la construcción, daños personales e interrupción de las actividades económicas y del funcionamiento normal de las comunidades.

Una evaluación de vulnerabilidad es un proceso mediante el cual se determina el nivel de exposición y la predisposición a la pérdida de un elemento o grupo de elementos ante una amenaza específica, contribuyendo al conocimiento del riesgo a través de interacciones de dichos elementos con un ambiente que representa peligro.

La cuantificación de los niveles de vulnerabilidad puede considerarse en términos cualitativos o cuantitativos, algunos estudios han contemplado una escala que cuantifica la vulnerabilidad en términos de escasa, baja, media, alta y extrema de acuerdo al grado de exposición del elemento bajo evaluación. Así mismo, puede ser evaluada y expresada en una escala que va de "0", ó sin daño a 1 o pérdida total, del resultado de la probable ocurrencia de un evento desastroso. En estos procesos de evaluación, el investigador puede considerar sus propias escalas, de acuerdo a sus requerimientos y las características de sus variables.

En las cuencas del Polochic y Motagua se han realizado diversos estudios focalizados en zonas con mayores recurrencia de problemas a desastres, en donde se evaluó la vulnerabilidad existente en la subcuenca Matanzas, del río Polochic. El método de evaluación consistió en un sistema de expertos que integra la información del estado actual de la cuenca en función de variables e indicadores de carácter socioeconómico, desarrollo institucional, biológico y físico. El conjunto de criterios e indicadores

empleados para la evaluación se evaluaron de forma integral a través del *software ALES analysis land evaluation system*.

Los resultados encontrados demuestran que la mayor vulnerabilidad global se encuentra en las zonas de la cuenca donde se encuentra las mayores densidades de población, menor atención institucional y sistemas de producción no compatibles con el uso potencial del suelo.

En otro caso, evaluó la vulnerabilidad a desastres naturales en la cuenca subcuenca Jones del río Motagua, en función de variables biofísicas, socioeconómicas e institucionales. La investigación consistió en evaluar once variables socioeconómicas, diez biofísicas y tres institucionales, además de una evaluación administrativa del entorno institucional que opera dentro de la cuenca. Se evaluaron los cambios de uso y factores asociados por medio de fotografías aéreas durante un periodo de trece años de mil novecientos ochenta y siete a dos mil, además del paso de una boleta de encuesta distribuida completamente al azar, que comprendió el 15% del total de familias dentro de la cuenca, utilizando como instrumentos de análisis las cadenas de Markov, regresiones logísticas e instrumentos de estadística multivariada para establecer el peso de las variables dentro del conjunto y la relación existente entre ellas.

Los resultados encontrados demuestran que el desconocimiento de la población sobre los factores asociados a la ocurrencia de desastres naturales, así como la falta de respuesta de las instituciones a casos de emergencia y ausencia de programas de desarrollo a largo plazo, además de la ausencia de planificación integral son las causas que originan que la población perciba los desastres naturales como fenómenos en donde el hombre no puede intervenir a fin de disminuir las consecuencias.

Además se encontró que dentro del total de grupos de variables evaluadas, las variables biofísicas representan el mayor peso dentro de los conjuntos analizados, siendo en este grupo la pendiente, precipitación pluvial, uso actual del suelo y geología las más importantes.

### 3.2.5 La reducción de la vulnerabilidad

La reducción de la vulnerabilidad es un proceso dinámico y requiere la participación de los distintos actores dentro una comunidad. Es necesario como punto de partida definir la ubicación de la amenaza potencial, su grado de severidad, el periodo de retorno y la probabilidad de niveles de pérdida esperados, pues la planificación de estrategias para reducir la vulnerabilidad dependerá de la naturaleza tanto de la amenaza como de los factores que contribuyen a estructurar la vulnerabilidad.

El primer paso para reducir la vulnerabilidad es reconocer la importancia de los conceptos preventivos más que una estrategia de respuesta. Es decir, debe ocuparse de las amenazas y la vulnerabilidad antes y no después de que ocurran los eventos. El concepto de reducción de vulnerabilidad es proactivo y activo, dado que puede reducir la probabilidad de pérdidas antes de convertirse en una “tragedia real”, y además, minimiza la magnitud de daños, reduce costos en términos de gastos de emergencia, recuperación y reconstrucción.

Para reducir la vulnerabilidad, es necesario comprender los factores que magnifican o intensifican los efectos de las amenazas; por ejemplo, las practicas agrícolas o ganaderas en las laderas, en las partes altas de las cuencas hidrográficas son responsables de un aumento en la escorrentía y el volumen de agua acarreado y por consiguiente de una mayor erosión de los suelos.

Las medidas a implementar para reducir la vulnerabilidad deben ir acompañadas de una evaluación económica de los impactos negativos que causen las amenazas, aún cuando las pérdidas no siguen un patrón predecible por la variabilidad de los fenómenos (eventos con poca probabilidad de ocurrencia causan mayores pérdidas, y eventos más frecuentes y moderados presentan menores impactos); la comparación económica de las diferentes opciones permite a quienes formulan políticas a centrar sus esfuerzos en los programas que ofrezcan los mayores beneficios esperados.



Entre algunos instrumentos para reducir la vulnerabilidad se puede mencionar:

- ✓ Planificación y gestión del uso del recurso suelo; este se puede aplicar a nivel local, de finca o comunidad, mediante la planificación y ordenamiento territorial local.
- ✓ El manejo integrado de los recursos naturales dentro de las cuencas hidrográficas.
- ✓ La educación ambiental.
- ✓ La organización y participación comunitaria.
- ✓ Existencia de un marco de políticas, programas y proyectos de desarrollo coherentes al ámbito local.
- ✓ Existencia de un marco institucional adecuado, con mecanismos para poner en práctica las medidas de reducción de la vulnerabilidad.
- ✓ Implementación de obras de protección en zonas poco manejables.

### **3.2.6 El monitoreo de la vulnerabilidad**

La vulnerabilidad como proceso dinámico y cambiante presenta variaciones respecto al tiempo, y en virtud de esta característica, los cambios, tanto de aumento o disminución de la vulnerabilidad pueden ser medidos y cuantificados. El uso de indicadores fijos que permitan ser cuantificados en distintos períodos de tiempo y bajo metodología establecidas y replicables se constituyen en la base para identificar los cambios en la vulnerabilidad.

El monitoreo a través de indicadores de vulnerabilidad facilita cuantificar impactos de acciones y estrategias implementadas con fines de reducir y mitigar la vulnerabilidad hacia desastres. Además es un instrumento que facilita visualizar cambios e identificar aspectos que necesiten mayor atención, y contribuye a identificar las brechas sobre las cuales se sustenta una situación vulnerable.

Los indicadores para monitorear la vulnerabilidad hacen referencia a parámetros cuantitativos o cualitativos que pueden evaluarse con relación a un criterio. Describen objetiva y de una manera verificable características del ecosistema, sistema social, elementos de la política prevaleciente y condiciones de manejo conducidos por el humano.

“En Guatemala durante el año 2000 la consultora Bastaerrechea S.A. con el apoyo de UNEPAR-UNICEF realizó un estudio a nivel de país para conocer y establecer las bases que permitan monitorear los niveles de vulnerabilidad. Se puso mayor énfasis en la vulnerabilidad física, social, ambiental, institucional, integrándolas a nivel nacional, además del impacto económico de los desastres. Se analizaron bases de datos existentes en instituciones desde los años 1505 hasta 1999. El estudio reveló que los fenómenos hidrometeorológicos han ocurrido en mayor número en comparación a fenómenos geodinámicos y geofísicos.

Se estima que un 37% de los municipios presentan entre media y alta vulnerabilidad a desastres, mientras que el restante porcentaje muestra baja vulnerabilidad. De las 22 cabeceras departamentales, el 77% (17 cabeceras) presentan entre una media y alta vulnerabilidad. De los 331 municipios del país, los que más han sido afectados por eventos geofísicos son ciudad de Guatemala, Santa Catarina Pínula y Villa Nueva, por eventos geodinámicos; ciudad de Guatemala, Antigua Guatemala, San Vicente Pacaya, Amatitlán, Quetzaltenango y Ciudad Vieja; y por eventos hidrometeorológicos ciudad de Guatemala, Iztapa y San José de Escuintla.”<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> *Ibid.* Pág. 33.

### 3.2.7 Las amenazas

Otro de los elementos que convergen con la vulnerabilidad son las amenazas, estas surgen cuando de la posibilidad teórica se traslada a una pura probabilidad de ocurrencia. Un evento o fenómeno que provenga de origen natural o social (humano) se considera una amenaza cuando existe un elemento que puede ser afectado por ella, en la mayoría de ocasiones es el hombre mismo, pero también, pueden ser los recursos naturales o el ambiente.

“Cuando hablamos del origen de las amenazas, estas pueden ser categorizadas de dos distintas procedencias y de la combinación de estas:

**3.2.7.1 Amenazas naturales:** Proviene de la dinámica propia del planeta tierra, que está en permanente transformación. Normalmente los seres humanos no intervenimos en la ocurrencia de estos fenómenos, ni tampoco estamos normalmente en capacidad práctica de evitar que se produzcan. Estas pueden ser: **geológicas:** que incluyen a fenómenos como los sismos y terremotos, las erupciones volcánicas, los deslizamientos y avalanchas (remociones en masa), los hundimientos, la erosión terrestre y costera, entre otras; **hidrometeorológicas o climáticas:** que son producto directo de condiciones climático-atmosféricas; y se incluyen a los huracanes, las tormentas tropicales, los tornados, granizadas y tormentas eléctricas, el fenómeno de El Niño, las temperaturas extremas, las sequías, los incendios forestales, las inundaciones, los desbordamientos, entre otros.

**3.2.7.2 Amenazas antrópicas:** Son aquéllas claramente atribuibles a la acción humana sobre los recursos naturales, el ambiente o la población, que ponen en grave peligro la integridad física o la calidad de vida de las poblaciones. Las principales amenazas de esta naturaleza son: **La contaminación;** por el vertimiento de sustancias sólidas, líquidas o gaseosas al ambiente. Y las **tecnológicas** que derivan de la

operación en condiciones inadecuadas de actividades potencialmente peligrosas para la comunidad o de la existencia de instalaciones u obras de infraestructura que vulneran la seguridad de una comunidad.

**3.2.7.3 Amenazas socio-naturales:** Las amenazas socio-naturales son la reacción de la naturaleza frente a la acción humana perjudicial hacia los ecosistemas, lo trascendental en este caso, es que quienes sufren los efectos de esas reacciones, no son siempre los mismos que las han provocado. El ejemplo típico en nuestro país es que las consecuencias de la deforestación y sobreexplotación de los suelos en las cabeceras de una cuenca hidrográfica, son padecidas en forma de inundaciones por las comunidades que habitan la parte baja de la misma cuenca hidrográfica.

En Guatemala, se han realizado diversos estudios sobre amenazas socio ambientales; durante el 2001 se realizó una evaluación del grado de amenaza hacia las remociones en masa en la ribera de la cuenca del río Polochic. El estudio comprendió un análisis de los principales indicadores que conforman la vulnerabilidad y su relación con la identificación de amenazas potenciales a las distintas poblaciones asentadas a lo largo de la cuenca. Los resultados mostraron que un 58% de la cuenca manifiesta una moderada amenaza a sufrir remociones en masa (derrumbes, deslizamientos), mientras que un 16% es susceptible a sufrir inundaciones.

A lo anterior se agrega un caso especial del estudio realizado en el municipio de Senahú, Alta Verapaz, donde se efectuó una identificación de amenazas a deslizamientos, considerando litología, aspecto de taludes, uso de la tierra (cobertura vegetal), profundidad de meteorización, condiciones de agua y elevación topográfica. Esto permitió identificar tres niveles de amenaza clasificadas en caída de rocas y de movimiento trasnacional. Que a su vez, permitió recomendando acciones como gestión local de riesgo de tipo preventivo y la instalación de un sistema de alerta temprana.”<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> *Ibíd.* Pág. 35.

### 3.2.8 El riesgo

“Es la probabilidad que tiene un elemento de sufrir un efecto dañino como producto de la coincidencia en un espacio y tiempo determinado de dos componentes: la vulnerabilidad y la amenaza.”<sup>25</sup>

El análisis del riesgo ha sido enfocado a través del tiempo de distintas maneras, apoyándose en las ciencias que contribuyen a explicar y entender los fenómenos involucrados en la presencia del mismo. El primer enfoque conocido fue el análisis que se aplicó a través de las ciencias naturales; en donde eventos como un terremoto, erupción volcánica, huracán, inundación u otro evento extremo eran considerados como un desastre.

A raíz de este enfoque, los estudios se centraron en procesos geológicos, meteorológicos, hidrológicos y otros procesos naturales que generan amenazas naturales. Un segundo enfoque ha sido planteado con el apoyo de las ciencias sociales, las que contribuyeron con incrementar el conocimiento de la percepción de las amenazas y cómo influyen en la toma de decisiones de una población para que su ambiente sea más seguro o más peligroso. Además, aportaron un elemento fundamental al indicar que los desastres tienen causas humanas –*la vulnerabilidad*- y no sólo naturales, evidenciando la heterogeneidad de las poblaciones.

No obstante, la mejor manera de analizar el riesgo, es mediante un modelo integrador de los enfoques social; representado por la vulnerabilidad, el natural; identificado por las amenazas, las pérdidas, daños y complementado por las estrategias de mitigación y la preparación.

---

<sup>25</sup> Villeda Erazo, Belia Aydée. **Huracán Stan en Guatemala: conciencia y compromiso en la gestión de riesgo.** Pág. 11.

Los recursos naturales juegan un papel importante en el enfoque del riesgo, los ecosistemas naturales bajo condiciones sostenibles se constituyen en amortiguadores de los efectos del riesgo, sin embargo, bajo ciertas condiciones y sobre todo en eventos y/o fenómenos extremos, los ecosistemas forman parte del riesgo mismo.

### **3.2.8.1 Características del riesgo**

En el riesgo se pueden diferenciar cuatro características importantes: i) es dinámico y cambiante; es un proceso en movimiento, siempre en vías de actualización. La construcción de un escenario de riesgo se considera sobre la exploración de “que pasa?” si cambian en uno u otro sentido las amenazas y los factores de vulnerabilidad. ii) es diferenciado; en la medida en que no afecta de la misma manera a los distintos actores presentes en una comunidad, por eso es que no todos los actores perciben de la misma manera el riesgo. iii) es latente y potencial, y su grado depende de la intensidad probable de la amenaza y los niveles de vulnerabilidad existentes. iv) es social puesto que no es determinado por fuerzas sobrenaturales ni por fenómenos de la naturaleza, sino que surge del proceso de interacción continua y permanente entre la comunidad humana y su entorno ambiental.

### **3.2.8.2 La gestión del riesgo**

La gestión del riesgo es un proceso dinámico que le permite a los actores sociales interactuar de manera consciente con otro proceso dinámico: el sistema ambiente comunidad, y es una herramienta central para la gestión del desarrollo bajo la óptica de la sostenibilidad La gestión del riesgo es la capacidad de una comunidad de manejar y transformar las condiciones que favorecen un desastre, antes que ocurra. Se fundamenta en el conocimiento de los factores (amenazas y vulnerabilidad) que al combinarse producen efectos negativos (desastre) sobre una comunidad y su entorno, y



de calcular cualitativa y cuantitativamente esos efectos, a manera de evitarlos interviniendo sobre las causas que los producen o favorecen.

Cuando queremos desarrollar una gestión del riesgo debemos ejecutar acciones que puedan ser enfocadas en tres niveles: i) prevención: evitando el encuentro entre los factores que producen un desastre; la amenaza y la vulnerabilidad, ii) mitigación: aminorando dicho encuentro y sus consecuencias y iii) preparación: aumentando la probabilidad de salvar las vidas y los bienes de la población, al momento de presentarse un desastre.

### **3.2.9 Los desastres**

Un desastre es un suceso en donde se causan pérdidas. Normalmente relacionamos el concepto de “*desastres naturales*” con la ocurrencia de aquellos eventos climáticos que conllevan a la suspensión de servicios, daño o pérdida de bienes y vidas humanas. Sin embargo, algunos autores coinciden en que los desastres no son naturales, sino más bien son “*desastres sociales*” debido a que, en la mayoría de estos sucesos, la principal causa que los acrecienta, son los factores que tienen su origen en el comportamiento de una sociedad.

Al definir un desastres se pueden hacer uso de distintos enfoques, fundamentado en las perspectivas y disciplinas en las que se analice, para nuestro caso, consideramos el concepto de desastres en al marco de la relación existente entre los aspectos económicos, sociales, físicos, institucionales y ambientales. En este sentido, un desastre ocurre cuando el riesgo se ha hecho evidente, a causa de la convergencia entre una amenaza y la vulnerabilidad.

Cabe resaltar que la degradación ambiental y el constante deterioro y sobreexplotación de los recursos naturales renovables, asociado a las condiciones socioeconómicas

precarias de las poblaciones, constituyen los principales alicientes para incrementar la vulnerabilidad a desastres en nuestro país.

La región Centroamérica comprende un área de 500,000 km<sup>2</sup> con una población cercana a los 30 millones. Es una región que ha sido históricamente afectada por desastres de diferente magnitud, lo cual unido a la difícil condición socioeconómica en que la mayoría de los habitantes se encuentra, constituye una región altamente vulnerable a los desastres.

Los principales cinco desastres ocurridos entre los años 1972 y 1997 reportan pérdidas cercanas a los U\$ 5,500.00 millones de dólares y cerca de 41,000 vidas humanas. Además de evidenciarse la constante amenaza por la existencia de las placas tectónicas de Cocos, Caribe y Norteamérica en constante interacción, una extensa red de fallas activas, la cadena volcánica donde muchos volcanes permanente activos, la presencia constante de huracanes del Caribe, la presencia de fenómenos como la Niña y El Niño que afectan el sistema socio ambiental de la región.

### **3.2.9.1 Causas y efectos de los desastres**

Como hemos acotado en las secciones anteriores, un desastre se produce cuando el riesgo al desastre ha pasado de ser planteamiento teórico, a una situación real. En tal sentido entre las principales causas de los desastres, se puede resaltar a los fenómenos naturales y antrópicos, y a los problemas ambientales que causan desequilibrio en los ecosistemas.

Complementado por supuesto, con la presencia de una situación vulnerable. En el caso de los fenómenos naturales, estos constituyen un efecto detonante inmediato que repercute en la manifestación de un desastre, mientras que en el caso de las causas antrópicas, constituyen el proceso que incrementa constantemente la posibilidad del desastres.



Los efectos principales de los desastres van desde los daños a infraestructura física de servicio y productiva; daños a ecosistemas ambientales, daños y pérdidas de vidas humanas. Todo esto, viene a concentrarse en los daños a la economía de la comunidad afectada por el desastre.

### 3.3 Participación ciudadana

#### 3.3.1 Definición

La participación ciudadana es un fenómeno que adquiere relevancia y se extiende paulatinamente en el continente latinoamericano. De hecho, en el año 2002, los Jefes de Estado, en el Artículo 3 de la Declaración de la XII Cumbre Iberoamericana, reconocieron *la necesidad de promover acciones que se sustenten en la participación ciudadana, así como la importancia de instituciones que como las entidades representativas de la sociedad civil, aseguran una más activa participación ciudadana en las cuestiones de la vida pública.*

La Ley General de Descentralización en su Artículo 17 aporta una definición de participación ciudadana: *“participación ciudadana es el proceso por medio del cual una comunidad organizada, con fines económicos, sociales o culturales, participa en la planificación, ejecución y control integral de las gestiones del gobierno nacional, departamental y municipal, para facilitar el proceso de descentralización”.*

Esta definición es importante, pues en el país es la primera vez que se da una definición de participación ciudadana que tenga como base a la comunidad organizada, concebida como protagonista del proceso. Además, ofrece un amplio espectro de comprensión de la participación que incluye la planificación, ejecución y fiscalización de la administración pública. En este sentido, es necesario hacer notar que se establece una acción de auditoría social de abajo hacia arriba.



Una definición amplia de participación ciudadana es la aportada por Alicia Ziccardi “*la participación ciudadana es la inclusión de la ciudadanía en las decisiones públicas, incorporando intereses particulares (no individuales). Para que esto sea posible no se pueden abrir espacios de participación de manera improvisada, sin reglas claras para los actores involucrados en estos procesos. La participación ciudadana debe generar compromisos institucionales y supone crear un clima de trabajo comunitario en el que exista el convencimiento de que la deliberación pública, la interacción social y el respeto por el pluralismo son valores y prácticas positivas y esenciales de la democracia*”<sup>26</sup>.

### **3.3.2 Legislación guatemalteca que regula lo referente a la participación ciudadana a nivel local**

En Guatemala, desde la conformación histórica del Estado, éste ha jugado un papel determinante en el establecimiento de mecanismos excluyentes, autoritarios y clientelares en el ejercicio del poder político; fundamentalmente debido a la persistencia de élites de poder, las cuales desde un imaginario altamente racista y patriarcal, han sustentado su poder en el orden jurídico vigente.<sup>27</sup> Desde este marco, no resulta casual que el Estado ejerza un tipo de dominio autoritario y represivo, incapaz de integrar las demandas de las grandes mayorías de la población. Estos factores han contribuido en la configuración de una determinada cultura política, caracterizada por un débil ejercicio de la ciudadanía, apatía política, descrédito de la institucionalidad del Estado, verticalismo y escasas posibilidades de participar en la toma de decisiones, entre otros.

---

<sup>26</sup> Cardona Recinos, Rokael. **Ob. Cit.** Pág. 52

<sup>27</sup> Casaus Arzú, Marta Elena. **Reflexiones en torno a la legitimidad del Estado, la nación y la identidad en el marco de los Acuerdos de Paz en Guatemala.** Págs. 7 – 31.



Por otro lado, el Estado ha creado una legislación para promover cambios institucionales; entre las leyes sancionadas están: la Ley de Compras y Contrataciones del Estado, la Ley del Organismo Judicial, la Ley del Organismo Ejecutivo, el Código Municipal, la Ley General de Descentralización y la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. La abundante producción en materia de legislación, podría indicar cierta voluntad política del Estado en cuanto a viabilizar la democracia; sin embargo, a pesar de las leyes promulgadas, persisten actitudes autoritarias, centralistas y clientelares como mecanismos cotidianos en el ejercicio del poder político del país. Hace falta más que promulgar leyes para promover la participación ciudadana; se requiere implementarlas, facilitando todo lo que se requiera para tal objetivo, incluyendo los recursos económicos.

El municipio es la unidad básica de la organización territorial del Estado y el espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos. Tradicionalmente en Guatemala, las municipalidades habían estado subordinadas al Organismo Ejecutivo, fue durante el gobierno revolucionario de Juan José Arévalo Bermejo en 1945, que en la Constitución Política de la República se reconoce por primera vez la autonomía municipal y se define como un órgano político integrado al concepto mismo del Estado, abriendo así a los espacios locales la posibilidad de elegir sus autoridades e integrar funcionarios indígenas en las corporaciones.

Posteriormente, en 1985, la Constitución Política de la República fortaleció la autonomía municipal y vinculó el tema de la descentralización al desarrollo territorial, sancionando en su Artículo 119 literal b) que: *“...son obligaciones fundamentales del Estado: Promover en forma sistemática la descentralización económica administrativa, para lograr un adecuado desarrollo regional del país”*.

Desde entonces, el papel y funciones de las municipalidades se han ido ampliando paulatinamente, actualmente el Código Municipal, vigente a partir del 1º de junio de 2002, desarrolla los principios constitucionales referentes a la organización, gobierno,



administración y funcionamiento de los municipios y las competencias que corresponden.

### **3.3.3 La participación comunitaria en la gestión del riesgo**

La participación de las comunidades toma relevancia en el momento que se logra una efectiva participación de los actores para evitar nuevas amenazas y eliminar o, al menos, reducir las existentes. Por otro lado, cuando la población realiza acciones que aumentan la magnitud de las amenazas existentes, esto resulta en crear nuevas amenazas y por consiguiente un aumento en el riesgo hacia desastres.

Algunos ejemplos efectivos de gestión de riesgo se obtuvieron en el proyecto Centroamericano sobre gestión local del riesgo por inundaciones ejecutado en 1998, donde se establecieron zonas piloto en seis países de América Central, desarrollando estrategias, métodos e instrumentos efectivos para promover la *participación y apropiación* de la población en el manejo del riesgo, hasta delegar en ella la base de la toma de decisiones para el diseño del plan de emergencias.

Por otro lado, malos ejemplos de gestión del riesgo se dan cuando los mismos pobladores son artífices de la destrucción de muros de contención (que sirven de protección a inundaciones) debilitándolos al extraer material de sus bases y utilizarlo para otros fines.

### **3.3.4 Problemas, oportunidades y necesidades de gestión**

El estudio de la vulnerabilidad como un factor asociado a la ocurrencia de desastres naturales, producto del uso inadecuado de los recursos naturales cobra importancia dado la tendencia en los principales indicadores de deterioro, tales como la deforestación, contaminación, crecimiento poblacional y crecimiento económico en los



países en vías de desarrollo. “Sin embargo existen diversos problemas que limitan un abordaje claro y conciso de las implicaciones de un desarrollo desordenado y como mitigar o contener los niveles de vulnerabilidad encontrada, entre ellos:

- No existe en la actualidad una metodología uniforme en la evaluación de la vulnerabilidad a desastres naturales, ocasionando resultados y conclusiones que pudieran presentar parcialidad en la información y por ende en las recomendaciones.
- No existe información suficiente que permita desarrollar diagnósticos e investigaciones precisas, como un punto inicial que conduzca a la formulación de políticas de evaluación, monitoreo y mitigación.
- En el contexto sociopolítico, particularmente de Guatemala se resalta que el marco institucional se halla desarrollado en función de un entorno de políticas en donde resalta la falta de cooperación interinstitucional y de las organizaciones comunitarias, originando en muchos de los casos duplicidad de esfuerzos.
- La falta de políticas de desarrollo a largo plazo, particularmente de los recursos naturales, origina que la relación *sostenibilidad - vulnerabilidad* muestre una tendencia negativa, si se toma en consideración que políticas incongruentes origina desperdicio de recursos, desvalorización de los mismos y por ende una mayor tasa de degradación ambiental.

A lo anterior, se resalta que la situación actual presenta una gama de oportunidades con diversos sectores, como centros de investigación, educación, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, que pueden desarrollar como parte de sus actividades acciones que permitan coadyuvar a contrarrestar la problemática actual, enfocándose hacia aspectos como los siguientes: Propiciar encuentros nacionales e internacionales que permita el intercambio de ideas relacionadas con políticas y acciones de desarrollo sostenible y como la implementación de políticas relacionadas contribuyen en el comportamiento de la vulnerabilidad.

Este tipo de eventos debe iniciarse a nivel de sectores encargados en la elaboración de políticas globales y ejecución de los mismos como medios de difusión, evaluación y concertación de acciones a desarrollar en el futuro.

- Evaluar la posibilidad de un marco legal que regule las diferentes obras de desarrollo social, principalmente en infraestructura, involucrando en su diseño elementos de riesgo como medio para disminuir la vulnerabilidad ante la ocurrencia de eventos extremos.
- Desarrollar proyectos pilotos en micro cuencas prioritarias que demuestren la importancia de actividades de desarrollo integral como un modelo de desarrollo en donde la sociedad local constituya el epicentro de las acciones desarrolladas.
- El desarrollo de alianzas estratégicas regionales que permita el intercambio de experiencias e información desarrollada en las actividades de mitigación de desastres, constituyéndose simultáneamente en una oportunidad de gestión.<sup>28</sup>

La vulnerabilidad de un grupo social ante la ocurrencia de fenómenos naturales extremos y los mecanismos que la alteran, es la relación de una serie de factores que interactúan sistemáticamente, y que bajo condiciones particulares, representa la pérdida del equilibrio natural de los ecosistemas, causando cambios abruptos en el desarrollo de la sociedad que se encuentra dentro del área afectada.

La vulnerabilidad en términos de recursos naturales y su entorno con la sociedad se expresa como una relación inversa respecto a lo que en la actualidad conocemos como “desarrollo sostenible”. Muchos ecosistemas están sujetos a la intervención del hombre, dado la necesidad de abastecerse de bienes y servicios. Estos han o están sobrepasando la capacidad de resiliencia de los mismos, incrementado la vulnerabilidad

---

<sup>28</sup> *Ibíd.* Pág. 16.



ante la ocurrencia de fenómenos extremos, por lo que la sociedad que en ella habita esta expuesta a sufrir un desastre.

La ocupación descontrolada de tierras, tanto para uso urbano, como para uso agrícola, ha ocasionado en muchas zonas de la república de Guatemala altos niveles de vulnerabilidad de desastres, principalmente en la zona norte, donde se viene desarrollando prácticas agrícolas que además de ubicarse en tierras de vocación forestal, no se han implementado tecnologías de cultivo que fomenten sostenibilidad.

Factores como educación, bajos ingresos económicos, ausencia de normas que regulen la construcción de viviendas y la necesidad de la población por satisfacer sus necesidades básicas, constituyen factores asociados a la vulnerabilidad.

Este comportamiento puede representarse por un triángulo de actores compuestos por la sociedad bajo amenaza, el entorno o ecosistema sujeto de intervención como medio de abastecerse de bienes, servicios y el sistema encargado de diseñar y ejecutar las políticas de desarrollo que se mide por la capacidad de respuesta ante la ocurrencia de un desastre.

La vulnerabilidad en todas sus facetas existentes debe ser considerada como un factor de importancia en la elaboración de políticas de desarrollo; tanto de recursos naturales como económicas, sociales, institucionales, entre otros no menos importantes.

Las acciones para paliar la vulnerabilidad deben ejecutarse de manera integral, dado que su origen igualmente constituye la interacción de múltiples factores. Identificar los factores de mayor peso en el comportamiento global es una tarea inconclusa y su disminución una responsabilidad de quienes se relacionan con el diseño, aprobación y/o ejecución de políticas de desarrollo global y particular.

Existe preocupación por unificar metodologías para evaluar la vulnerabilidad a desastres, dado la falta de homogeneidad existente. Sin embargo los trabajos



desarrollados a la fecha en el área Centroamericana indican que factores de carácter social, institucional y físico constituyen los más importantes.

### **3.3.5 La participación como necesidad**

“La participación entendida como necesidad se define como el derecho de las personas para formar parte de procesos de construcción de su realidad y ser actores de su propio proceso social y de sus logros, permitiéndoles su acceso directo y permanente a los procesos individuales, grupales y colectivos que permitan la participación de un pueblo, así como el de los grupos que integran la sociedad y a cada una de las personas, quienes son al final de cuentas, las que determinan el rumbo de los procesos.”<sup>29</sup> Esta necesidad de participar está directamente ligada con la satisfacción de otras necesidades. En síntesis, las necesidades individuales, particulares y generales, motivan la participación de las personas y los grupos en procura de su satisfacción.

### **3.3.6 Actuación organizada**

Es la acción organizada de grupos, con el fin de deliberar, tomar decisiones, controlar y asumir responsabilidades relacionadas con los problemas que afectan a la sociedad. Por tanto, puede pensarse que el objetivo de estos grupos organizados es lograr el establecimiento y fortalecimiento de acciones recíprocas en procura de soluciones, basadas en la necesidad de incluir a todos los actores sociales ubicados en espacios de convergencia y habilitados para aplicar aquellos procesos que conduzcan al análisis y resolución de conflictos. Sin embargo, si algunos responsables ejercen mayor control en la ejecución de las acciones, puede obstaculizarse el proceso.

---

<sup>29</sup> *Ibíd.* Pág. 116.



### 3.3.7 Mecanismo de legitimación social

La Organización Panamericana de la Salud, en 1993 menciona que la participación es un mecanismo social que acrecienta la confianza en las personas mismas, que le otorga mayores oportunidades de alcanzar sus intereses y lograr el bienestar. Puede decirse, que se contribuye al crecimiento personal y colectivo, debido a que por medio de la participación se eleva el nivel de reconocimiento social, las personas paulatinamente buscarán mayor acceso a los espacios para resolver sus problemas y mejorar su situación de vida, por lo que se llevará a un nivel de participación mayor.

La participación social es el resultado de la acción generada a partir de la interacción de las fuerzas sociales que se constituyen a partir de determinantes muy diversos. Implica la acumulación y superación de etapas y objetivos que crecen en complejidad y se transforman. No se puede pretender que la participación social sea similar en distintos lugares y procesos históricos, debido a que la naturaleza de las personas y grupos involucrados así como sus intereses son muy diversos y responden de acuerdo con las necesidades sentidas a su realidad.

Los diversos sectores de la sociedad se han visto involucrados en las nuevas perspectivas de los gobiernos cuyas reformas estatales han permitido que la población actúe directamente en la solución de sus necesidades; con esto se intenta, al menos, que se tome en cuenta la realidad de las poblaciones involucradas y se pueda transformar, con el fin de mejorar las condiciones de vida aunque esté condicionada por la actuación del Estado. Existen diferentes acepciones en torno al término participación social, las cuales presentan interesantes perspectivas en el desarrollo de éste análisis; sin embargo, para los fines de este trabajo se tomará en consideración la definición de participación social como reza a continuación: es un **proceso social** en el que los agentes sociales, directamente, o por medio de sus representantes, **intervienen en la toma de decisiones en todos los niveles de actividad social y de las instituciones sociales**, mediante acciones colectivas, sustentadas en un proceso educativo, con el fin de lograr la transformación de su realidad, en uno superior al presente.

La participación social implica tres aspectos básicos: uno originado en las necesidades sentidas por los grupos populares, otro que apunta a la definición de objetivos y, para finalizar el proceso, lograr el crecimiento integral del grupo.

Existen dos condiciones esenciales cuando se habla de participación social, la primera es la subjetiva que incluye la conciencia de las necesidades, interiorización de valores, normas y la necesidad de que se anteponga lo colectivo a lo particular; la segunda es la condición objetiva, constituida por contexto de libertades políticas mediante el hallazgo de canales apropiados para la intervención de los ciudadanos y la organización que se presente.

Dentro de la participación el elemento cognoscitivo tiene un papel fundamental ya que de éste depende la intensidad de aquella. Deben conciliarse los conocimientos comunales e institucionales y complementarse para cumplir con los objetivos.

### **3.3.8 Participación social como cogestión**

Por otra parte, la participación entendida como cogestión significa un avance hacia la participación autónoma. En el sentido más estricto, la cogestión significa intervención en decisiones; supone descentralización, democratización del poder y de los mecanismos de acceso. La cogestión implica capacidad de interlocución, negociación y concertación de todos los/las actores sociales para el desarrollo integral, considerando como hipótesis la participación de la comunidad como cogestora de los sistemas de atención médica, o de los servicios institucionales relacionadas con los desastres. La conformación de comités locales y comunales de emergencias con la participación de organizaciones e instituciones para la toma de decisiones tiende a la cogestión, tal es el caso de los departamentos de sur-occidente.”<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> *Ibíd.* Pág. 117 y 118.



## CAPÍTULO IV

### **4. El régimen legal de excepción en cuanto a normas de la administración pública, en casos de emergencia nacional: huracán Mitch y tormenta tropical Stan**

#### **4.1. Estados de excepción**

##### **4.1.1. Su encaje en la normativa constitucional**

Uno de los temas actuales de la filosofía política, dentro de la visión de los Estados que se han acogido al modelo democrático, lo constituye el de los estados de excepción, que reúne partidarios en los extremos de que si constituye una incrustación de sesgo autoritario en las propias entrañas de la democracia o, por el contrario, si el Estado democrático precisa de instrumentos a actualizar cuando, en momentos de graves emergencias, hasta su propia subsistencia pueda ponerse en riesgo, así eso signifique restringir de modo transitorio, derechos y garantías constitucionales.

Los instrumentos utilizados para ello en el derecho positivo suelen tomar diversas denominaciones, la más conocida de las cuales es la de “leyes de orden público, para referirse a las máximas atribuciones con que el poder público se confiere para hacer frente a las conmociones internas o externas que amenacen su estabilidad o el régimen político en el que se sustente.

El hecho de que países con esa vocación o en persecución de ella ha llevado a legislar sobre el particular, lo que conduce a referirse al caso de Guatemala, en el que, formalmente es de vieja data la facultad concedida en textos constitucionales a jefes del



Ejecutivo, instrumentada por medio de decretos y no mediante ley específica (Ley de Orden Público) ya que ello no ocurrió sino hasta el año de 1956<sup>31</sup>.

Los derechos individuales como principio constitucional son por regla general la base de un Estado de Derecho y por ningún motivo pueden ser conculcados, se deben respetar como parte de la convivencia de los habitantes de la república, pero en algún momento pueden ser limitados (Artículo 138 de la Constitución Política de la República de Guatemala); pues entre los supuestos contenidos en esta norma se encuentran los motivos por los que el Estado puede limitar esos derechos, como el caso de invasión del territorio, perturbación grave de la paz, actividades contra la seguridad del Estado, pero estos son casos extremos y se limitan sólo algunos derechos o garantías individuales.

“Como lo explica el profesor Gordillo: Si la noción no tiene un fundamento jurídico positivo; si se presenta desprovista de caracteres jurídicos, desprovista de régimen jurídico específico, e innecesaria para explicar problema o cuestión alguna de derecho constitucional o derecho administrativo; si además carece de valor político propio y es todavía políticamente repudiable, ¿para qué mantenerla o reestructurarla? En lugar de establecer un principio general de coacción y poder estatal (policía, poder de policía) al que luego se le buscarían restricciones en los derechos individuales de los habitantes, lo correcto es, en los sistemas constitucionales que se estructuran positivamente a su Estado como Estado de Derecho y que se encuentran sometidos a un régimen supranacional e internacional de derechos humanos, sentar la premisa opuesta. Es así como corresponde afirmar que el principio general establecido son los derechos individuales, a los que luego, en los casos concretos y por expresa determinación de la ley, se les encontrarán restricciones y limitaciones en la eventual coacción estatal. En conclusión, la noción de policía es peligrosa: si algún argumento hubiera en derecho para sostenerla podría correrse el riesgo de hacerlo. Sin embargo, no lo hay, y sólo por

---

<sup>31</sup> Saéñz J, Luis Felipe. *La regulación de los Estados de excepción en Guatemala y la necesidad de reforma de la ley de orden público, para su congruencia con la normativa de la Constitución Política de la República de Guatemala*. Pág. 9.



algún extraño fenómeno de resistencia al cambio, temor a lo nuevo, comodidad, apego a lo antiguo, empatía con el poder o la razón que fuere, se mantenga en vigor lo que ya ha sido, y puede volver a ser, sepultura de libertad.

Sostener esta noción es negar la finalidad misma del derecho administrativo; es en definitiva deliberadamente preferir el poder y no la libertad; la autoridad y no los derechos”<sup>32</sup>

#### 4.2 Los estados de excepción y la vigencia de la Ley del Orden Público

Convocada la Asamblea Nacional Constituyente después de aquel movimiento militar, tal cuerpo dictó la Constitución Política de la República de 31 de mayo de 1985, cuya vigencia principió el 14 de enero de 1986 al instalarse el Congreso de la República, que igualmente dio posesión al presidente y al vicepresidente de la República electos en comicios, iniciando la etapa constitucional que vivimos, todavía en trance de asentamiento.

En su extenso Título II, rotulado **Derechos Humanos**, que se comprende el Capítulo IV, dedicado a la limitación a los derechos constitucionales, prescrita en las dos disposiciones siguientes:

*“Artículo 138. **Limitación a los derechos constitucionales.** Es obligación del Estado y de las autoridades, mantener a los habitantes de la Nación, en el pleno goce de los derechos que la Constitución garantiza. Sin embargo, en caso de invasión del territorio, de perturbación grave de la paz, de actividades contra la seguridad del Estado o calamidad pública, podrá cesar la plena vigencia de los derechos a que se refieren los artículos 5, 6, 9, 26, 33, primer párrafo del Artículo 35, segundo párrafo del Artículo 38 y segundo párrafo del Artículo 116. Al concurrir cualquiera de los casos que se indican en*

---

<sup>32</sup> Calderón M, Hugo. **Derecho administrativo II.** Págs. 396-397.



*el párrafo anterior, el Presidente de la República, hará la declaratoria correspondiente, por medio del **decreto** dictado en **Consejo de Ministros** y se aplicarán las disposiciones de la Ley del Orden Público. En el estado de prevención, no será necesaria esta formalidad... Los efectos del decreto no podrán exceder de treinta días por cada vez... Vencido el plazo de treinta días, automáticamente queda restablecida la vigencia plena de los derechos, salvo que se hubiere dictado nuevo decreto en igual sentido... Desaparecidas las causas que motivaron el decreto a que se refiere este artículo, toda persona tiene derecho a deducir responsabilidades legales procedentes, por los actos innecesarios y medidas no autorizadas por la Ley del Orden Público...*

“Artículo 139. **Ley de Orden Público y Estados de Excepción.** Todo lo relativo a esta materia, se regula en la ley constitucional del Orden Público...”

Los derechos sujetos a limitación se refieren a la libertad de acción, detención legal, interrogatorio a detenidos o presos, libertad de locomoción, derecho de reunión o manifestación, libertad de emisión del pensamiento, derecho de portación de armas y regulación de huelga para trabajadores del Estado. Desde luego, la generalidad de los países ha previsto en sus textos primos el tema relativo a los estados de excepción, como se advierte más adelante.

#### **4.3 Fundamento doctrinal e interpretativo de los estados de excepción**

De las disposiciones citadas, privativas de países o provenientes de convenios o pactos internacionales, puede advertirse la necesidad de prever (y de ahí su licitud) mecanismos a los que los gobiernos puedan acudir cuando situaciones excepcionales reales justifiquen la suspensión o restricción de derechos y libertades (invasiones territoriales y guerras consecuentes, conmociones internas que alteren gravemente la paz social, calamidades o desastres derivados de la acción de fuerzas naturales no previsibles o difícilmente previsibles, emergencias por otros motivos o aun causadas intencional o imprudentemente por personas, etcétera); pero también la de evitar que



bajo rotulaciones semejantes, por algunas conductas simplemente asumidas presuntas, quienes ejercen el poder público pretendan basar el ejercicio de esos medios para causar daño, de cualquier modo, a personas o grupos que le sean adversos, pretendiendo esconder así la ilicitud de su proceder.

Se ha dicho, por ello, que en tiempos de crisis o de emergencia el derecho interno de los países suele contemplar la necesidad de suspender o restringir libertades y garantías ciudadanas, para permitir a los gobiernos hacer frente a esas situaciones, como medio obligado para preservar los intereses superiores de la sociedad y su propia integridad y estabilidad, a las que suele nominar como estado de sitio, estado de guerra, estado de emergencia, estado de conmoción interior, estado de catástrofe, o de cualquier otro modo que, en general, constituyen **estados de excepción**, por cuanto deben implicar precisamente alguna rotura o anormalidad del régimen o Estado de derecho, como connatural de una sociedad que se desarrolla normalmente bajo reglas o normas legales.

Esto nos lleva a hacer un breve examen doctrinal explicativo de lo que, en la Constitución Política de la República de Guatemala, se entiende como estado de prevención, estado de alarma, estado de calamidad pública, estado de sitio y estado de guerra.

La gradación en sí ya está expresando que la suspensión o restricción puede presentarse de modo cualitativamente distinto, lo que también se refleja en el grado menor o mayor de la eficacia que está llamada a satisfacer.

Debe tenerse presente, empero, la diferencia que existe entre suspensión y restricción. La primera significa que temporalmente no tienen vigencia algunos derechos y libertades; así, en el diccionario jurídico de Guillermo Cabanellas se lee: "Suspensión de garantías. Situación anormal del orden público, en que el gobierno por sí, con la

autorización del parlamento y la aprobación del jefe del Estado, suprime temporalmente ciertas garantías constitucionales”<sup>33</sup>

Los dos grados menores suelen ser indistintamente tratados en la doctrina; sin embargo, *el estado de prevención* no debería ir más allá de obrar como advertencia o aviso que induzca a detener aquellos actos ilícitos con los que se pretenda poner en riesgo la estabilidad social e institucional, que el poder público pudiera haber advertido por medio de sus mecanismos de seguridad.

*El Estado de Alarma* señala ya la posibilidad de una crisis que otorga, con su declaración, facultades anticipadas de acción al poder público para evitar la crisis, objetivada ya por alteraciones del orden público tendentes a perturbar el desenvolvimiento normal de las actividades de la sociedad, a fin de no acudir a declaraciones de estados que impliquen mayor gravedad.

*El Estado de Calamidad Pública* se refiere a desgracias o infortunios colectivos, por lo que suele comprender hechos diversos.

Manuel Osorio lo identifica con “Desgracia o infortunio que alcanza a muchas personas. Su interés jurídico se encuentra relacionado con el Derecho Penal, puesto que constituye una circunstancia agravante de la responsabilidad respecto de ciertos delitos contra la propiedad cuando se cometen aprovechando las facilidades provenientes de un estrago, de una conmoción pública, o de un infortunio particular del damnificado. Ello es así por la mayor maldad que representa aprovechar la desgracia ajena para delinquir en beneficio propio.”<sup>34</sup>

Es por ello que los autores le llaman, por lo general, **estados de conmoción interna o emergencia social y/o económica** especialmente a las producidas por hechos de la

---

<sup>33</sup> Cabanellas, Guillermo. **Diccionario jurídico, actualizado, corregido y aumentado**. Pág. 375.

<sup>34</sup> Osorio, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Pág. 98.



naturaleza generalmente imprevisibles (terremotos, heladas, inundaciones, huracanes, lluvias intensas, etc.) en las que es necesario que el Estado ensanche sus facultades a fin de proteger a grupos sociales carentes de medios para hacer frente a desastres de esa índole.

*El Estado de Sitio*, se distingue por conllevar una gravedad que puede llegar a poner en peligro la estabilidad de las instituciones sociales y estatales; por ende, la existencia de la Constitución misma.

“Es un instituto creado como respuesta excepcional y transitoria, para hacer frente a situaciones de emergencia que impliquen peligro inminente y real para el orden institucional o incluso para la existencia misma de la República. Tiene por objetivo principal el de restaurar el pleno ejercicio de la Constitución, tanto en su parte orgánica como en los derechos y garantías, no el de alterar el sistema constitucional.”<sup>35</sup>

*El Estado de Guerra* significa un caso de ataque desde el exterior de sus fronteras o límites territoriales por causa de invasiones de fuerzas regulares o irregulares que pueda desembocar en un conflicto internacional; su interpretación dice Ekmekdjian: “esta dirigida a la autodefensa de la República contra cualquier tipo de acción que implique un acto de guerra.

Por ello hay que incluir en esta causal los actos terroristas efectuados por los elementos militares o paramilitares que respondan a mandos de países que se hallen en estado de beligerancia abierta o encubierta contra la República, con ánimo de abrir un frente interno en ella”<sup>36</sup>

Las distintas emergencias han merecido en algunos estatutos constitucionales una contemplación especial que hace posible regularlas con medidas excepcionales.

---

<sup>35</sup> **Ibid.** Pág. 96.

<sup>36</sup> Ekmekdjian, Miguel Ángel. *Tratado de derecho constitucional*, tomo II. Pág. 630.

El poder público ensancha la órbita de sus competencias; existe un desplazamiento de atribuciones a favor del órgano que con más celeridad y eficiencia puede conjurar la crisis; se permite la aplicación de leyes más severas.

Es común que se hable de peligro para el Estado, para la seguridad personal, para el orden público; y que se arbitren las consiguientes medidas de seguridad, suspensión de garantías, de estado de sitio, de ley marcial, etc.

“El constitucionalismo moderno ha producido, de este modo, con la regulación de las situaciones de excepción, hacerlas entrar en el marco de sus previsiones normativas, y depararles en el orden de la realidad, el tratamiento apto para superarlas.

Las medidas encaminadas a este propósito tendrían, en esta forma, arraigo constitucional en el propio texto escrito, y permitirían su uso sin arbitrariedad y sin improvisación.”<sup>37</sup>

La declaración de los estados de excepción no puede sustentarse sólo en criterios, sino que debe basarse en datos objetivos que legitimen las medidas a las que se acuda.

#### **4.3.1. La promoción del bienestar social ante los riesgos y el poder de policía**

En los fines que el Estado y su poder de policía pueden perseguir se encuentra el bien común, para alcanzarlo llega el momento de abandonar la supuesta distinción entre la actividad estatal de prevenir peligros y daños contra el bien común que sería la función policial y promover el bien común, que no sería parte de la acción del poder de policía y que incluso, en la concepción liberal clásica, no sería tampoco función del Estado.

---

<sup>37</sup> Saénz J, Luis Felipe. *Ob. Cit.* Pág. 13.



Cuando se advierte modernamente que promover el bien común mediante acciones positivas es también una función estatal, llega entonces el momento de señalar que ambas actividades, prevención de daños y promoción del bienestar son tan inseparables como para constituir dos caras de una misma moneda, a tal punto que parece realmente imposible hacer una cosa sin hacer al mismo tiempo la otra. Señala Merk, en este sentido, que el concepto de policía precisamente abarca lo opuesto a policía, es decir, los fines de la política cultural de la administración, la llamada asistencia, y casi se identifica con toda la administración imperativa. De este modo escapa el concepto a todo sentido racional. En el mismo sentido la jurisprudencia estadounidense rechaza específicamente la distinción y considera que está bien asentada la regla en que si las leyes de emergencia promueven el bienestar común constituyen un ejercicio válido del poder de policía, o sea, que el poder de policía se entiende destinado a promover el bienestar común.

Todo esto trae como consecuencia la convivencia armónica de toda la población, porque limitar no es imponer, únicamente ordena los derechos de los demás ¿dónde comienza mi derecho? La respuesta será donde termina el de los demás y las restricciones traen bienestar, si una persona no respeta el derecho de los demás, debe ser sometida para que cumpla con esas normas de convivencia social.

El buen orden de la comunidad, sobre todo ante desastres naturales, el bienestar social, el orden público, no son un objeto físico, algo inerte y estático, pues no se concibe una dimensión o equilibrio social que sea estático. No se pueden sacar o agregar trozos ni se puede entonces clasificar útilmente la actividad de traer trozos y evitar que sustraigan los que hay; es una fuerza social, una tensión de conductas humanas. Esta fuerza social lucha también por sí sola contra los ataques que la afectan; sumarse a la lucha con un criterio intervencionista no puede ser sólo ser designado como defensa de esa fuerza, es también colaborar con ella, ayudarla, promoverla.

Si se afirma, en otro sentido, que el orden surge automáticamente en la sociedad cuando no hay perturbaciones o peligros, y que si existen perturbaciones no hay orden,

entonces también el eliminar los peligros y perturbaciones es necesariamente crear el orden. En realidad, si el orden no fuera sino ausencia de perturbaciones, es ilógico considerar que prevenir o reprimir peligros no sea crear o promover el orden.

“Promoción del bien común y prevención de peligros o perturbaciones que afecten al bien común no son, pues, términos disímiles ni mucho menos antitéticos: ambos significan exactamente lo mismo; el carácter que se imputa al poder de policía no tiene, sentido.

Ejemplos: obligar a un miembro de la colectividad a aceptar la instalación de aguas corrientes y servicios cloacales es tanto prevenir un daño a la salubridad colectiva como promover la salubridad común.

Al obligarse a plantar árboles se promueve el asentamiento de los suelos y la oxigenación adecuada. Cuando se prohíbe abusar de una posición dominante en el mercado, tener ganancias excesivas en virtud de un monopolio conferido por el Estado, etcétera, se promueve el buen orden de la economía nacional; pero al mismo tiempo se reprimen las tarifas y ganancias excesivas, etcétera, que dañan a esa economía. Y así sucesivamente.”<sup>38</sup>

#### **4.3.2. La necesidad de una política para la reducción de riesgo y del empleo de estados de excepción**

Desde la celebración del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales de las Naciones Unidas (1990-1999), en los países latinoamericanos se ha intentado encontrar métodos para reducir los riesgos naturales y se han logrado progresos sustanciales en relación con el conocimiento y monitoreo de las amenazas y

---

<sup>38</sup> Calderón M, Hugo. **Ob.Cit.** Pág. 382-383.

la identificación de sus vulnerabilidades. Sin embargo, el avance en la aplicación de medidas preventivas y de mitigación ha encontrado escollos de toda naturaleza.

Los efectos de la ejecución de numerosos programas en el ámbito local son poco visibles, debido a la falta de difusión en el resto del territorio y a la escasa receptividad de los gobiernos nacionales.

En casi todos los países existen normas dirigidas al manejo de las emergencias pero se carece de disposiciones preventivas; la organización institucional es muy débil, atiende las emergencias y no es apropiada para la reducción de riesgos; este tema no se contempla en los planes, programas y proyectos de desarrollo y no se aportan recursos significativos para controlar las causas reales de los riesgos.

Los ciudadanos tampoco priorizan la reducción de los riesgos, en parte debido a factores culturales y en parte a la crítica situación social que, en casi todo el continente, impide intervenir en las causas profundas que los generan.

Debe anotarse que, durante el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales, la mayoría de los países ha logrado avances notorios en la capacidad para atender emergencias pequeñas y medianas, mientras que siguen siendo muy débiles para reaccionar ante desastres de magnitud.

En los casos de los huracanes Georges y Mitch, el fenómeno de El Niño, el terremoto de Armenia en Colombia y la avalancha en Venezuela, la mayoría de los gobiernos desconoció las organizaciones nacionales existentes para atender las emergencias, lo que demuestra la escasa receptividad que tiene el tema en el medio político.

Se deben resaltar otros resultados positivos, aunque poco tangibles, del Decenio en el continente. En primer lugar, se ha generalizado la convicción de que es necesario trabajar con concepto preventivo para reducir los riesgos. Esta es una labor compleja y a largo plazo, ya que una disminución importante de las profundas y diversas vulnerabilidades existentes, llevará décadas o generaciones. En segundo lugar, se ha



clarificado que el manejo de los riesgos no le compete solo a los organismos de socorro sino que se trata, además, un problema del desarrollo local y nacional.

La asistencia humanitaria internacional mitiga las penalidades de la emergencia y contribuye a la reconstrucción de las edificaciones y la infraestructura, pero desaparece después de cada desastre, cuando se retorna a la normalidad aparente. En esta etapa, los países y las regiones se empobrecen, se endeudan y retrasan su desarrollo por décadas, como ha ocurrido en Centroamérica. Por esta razón, se requiere un cambio del enfoque de las actividades dirigidas a la prevención de los riesgos ambientales. Este debería otorgar mayor prioridad a temas vinculados con el origen de los riesgos naturales, entre otros, la cultura ciudadana e institucional; la situación social, económica y ambiental; la definición de responsabilidades del sector público y privado; la legislación nacional y la organización institucional.

Aún sin grandes recursos, el conocimiento científico existente en el mundo y la capacidad técnica a disposición de casi todos los países permiten reducir buena parte de los riesgos presentes en la región, cuya mayoría es de mediana o pequeña magnitud. Mientras el propósito de prevenir los riesgos no se refleje en los planes, programas y proyectos de desarrollo nacional, sectorial y local, en los planes de ordenamiento del territorio y de uso del suelo y en los presupuestos de todas las entidades públicas, es decir, mientras este fin no rebase el ámbito científico y técnico y sea asumido por los dirigentes públicos, privados y los ciudadanos, lo único que cabe esperar es el empobrecimiento progresivo de los países.

Las políticas de desarrollo pueden contribuir a la reducción del riesgo de desastres en una amplia gama de formas, a saber, medidas legales y reglamentarias, reformas institucionales, la mejora de las capacidades analíticas y metodológicas, la educación y la concientización, la planificación financiera y el compromiso político, todo con una perspectiva de género. La reducción del riesgo de desastres pretende motivar a las sociedades que lo sufren para que se involucren en su gestión consciente y la reducción de la vulnerabilidad.



Esto debe ir más allá de la tradicional respuesta al impacto de los fenómenos naturales para convertirse en un proceso continuo; sensible al género de índole multisectorial e interdisciplinario que comprenda una gran variedad de actividades interrelacionales en los ámbitos local, nacional, regional e internacional.

Como se reconoce en la declaración adoptada en la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres, celebrada en enero del 2005 en Kobe, Japón, los desastres tienen un tremendo impacto en los esfuerzos para erradicar la pobreza en el mundo y lograr un desarrollo sostenible.

Por ende, es muy importante que las estrategias de gestión involucren a todos los actores vinculados a esta problemática, a saber, gobiernos, organismos internacionales y regionales, voluntarios, el sector privado y la comunidad científica.

En la declaración se afirma que la cultura de prevención y el fortalecimiento de la resiliencia son prudentes y sanas inversiones, que deben fomentarse a todo nivel.

Es preciso que la humanidad tome conciencia del riesgo que suponen las amenazas generadas en la naturaleza, y actúe para prepararse ante los desastres y mitigar su impacto. Se debe aliviar el sufrimiento causado por las amenazas mediante la reducción de la vulnerabilidad de las sociedades, la mejora de su capacidad de respuesta, el entrenamiento de las personas en materia de alerta temprana, la identificación de riesgos y, en general, mediante medidas no estructurales con enfoques multisectoriales.

Todo lo anterior debe integrarse en el ciclo de la reducción de desastres, que abarca la prevención, preparación y respuesta a la emergencia, así como la recuperación, reconstrucción y rehabilitación.



#### 4.4 El huracán Mitch y la tormenta tropical Stan

Durante la última semana de octubre de 1998 se sintieron los efectos de una depresión tropical generada por el huracán Mitch, que ingresó al país por las cadenas volcánicas del Norte y que produjo grandes inundaciones en el Norte y Sur del país, deslaves, erosión y colapso en la infraestructura social básica y productiva. La inundación originó una serie de restricciones en la actividad agropecuaria y socioeconómica en las áreas afectadas, disminuyendo la capacidad productiva de las tierras, por excesiva humedad, azolvamiento con arena y piedras, así como por pérdida de la capa fértil. En algunos casos la cosecha de maíz no pudo ser levantada, y en otras el grano del cultivo de frijol, debido al largo y fuerte período de humedad, germinó aún encontrándose dentro de la vaina, ocasionando una pérdida total.

La destrucción de la infraestructura social básica y de apoyo a la producción sobre todo la infraestructura vial, provocó:

- Dificultades para el acceso de los beneficiarios a los servicios de salud y educación.
- Dificultades para la evacuación de los escasos excedentes para comercialización y el acceso a los mercados, por parte de los productores, generando pérdidas.
- Mayor costo por la movilización de productos, ya que por el estado de los caminos y puentes no pueden utilizarse unidades de transporte de gran capacidad (camiones) y solo se están utilizando pick ups.
- Encarecimiento de insumos agropecuarios en las áreas agrícolas.
- Especulación y encarecimiento de productos de consumo básico.

Los últimos eventos catastróficos han afectado por igual a las grandes empresas agrícolas de exportación (banano y café) con rápida capacidad de respuesta, a las medianas (meloneras y tabacaleras) con mediana capacidad de respuesta y a los pequeños agricultores de áreas marginales con nula a limitada capacidad de respuesta. Es indudable que el mayor efecto en su precaria salud, vivienda, seguridad alimentaria e ingresos, caerá sobre éstos últimos, empobreciéndolos aún más.



En términos generales, los daños ocasionados por los desastres acentúan los problemas estructurales de las economías, retrasan los programas de desarrollo y elevan los requerimientos de endeudamiento externo para sufragar los gastos de rehabilitación.

Es posible cuantificar el impacto de los desastres por la pérdida en vidas humanas, daños a la infraestructura y al medio ambiente, así como por los trastornos producidos en los ámbitos social y económico.

No obstante, en Guatemala existen limitaciones para cuantificar los efectos económicos de los desastres, por la falta de registros sistemáticos sobre los efectos de eventos de esa naturaleza. Esa limitación adquiere mayor relevancia en la evaluación de los sectores productivos. Por el contrario, existe mayor información y confiabilidad en lo relativo a daños a la infraestructura física.

Guatemala es un país pobre con escasez de alimentos donde la dieta promedio del guatemalteco está compuesta principalmente de: maíz, frijol, chile y algunas verduras. Según estudios recientes del Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá, la ingesta promedio nacional es de 2,074 Kcal/día, la que es deficitaria si se compara con los requerimientos de 2,225 Kcal/día para la región Centroamericana.

En el marco político, el Estado y el Gobierno de la República, tienen tres compromisos fundamentales frente a la sociedad guatemalteca:

- Fortalecer la construcción de la paz, la democracia y la justicia,
- Propiciar el desarrollo humano integral, e
- Impulsar el desarrollo de la actividad productiva.

La dimensión de los problemas estructurales en los que se presentó el Mitch, estuvo relacionada a los siguientes aspectos críticos en Guatemala:



~ Vivienda: Limitaciones en los aspectos de ordenamiento territorial, inversión pública en vivienda, oferta, financiamiento y facilidades para la adquisición y normas para la construcción.

~ Situación agraria y desarrollo rural: Debilidad en lo que respecta a la participación de los actores involucrados, limitado acceso y tenencia a la tierra y a otros recursos productivos, falta de protección ambiental; limitado programa de inversiones para el desarrollo rural y las inversiones del sector público y agropecuario; poca protección del trabajador rural sustentada en una adecuada legislación.

~ Salud: Debilidad en acciones de promoción, prevención, recuperación y rehabilitación, limitada focalización de grupos vulnerables y de riesgo; dificultades en la reducción de la mortalidad infantil y materna; limitada lucha contra la desnutrición, la erradicación de la poliomielitis y el sarampión; y el saneamiento ambiental.

~ Educación, capacitación y tecnificación: limitado enfoque hacia la multiculturalidad del área rural y dificultad de acceso a la educación, capacitación y formación profesional; limitaciones para eliminar el analfabetismo y las diferencias de género en todos los niveles.

~ Participación y concertación social: Falta de participación de los sectores de la sociedad guatemalteca, en especial de la mujer

~ Política presupuestaria y modernización de la administración pública: Débil priorización del gasto social (salud, educación y vivienda); falta de financiamiento para la prestación de servicios públicos y para la infraestructura básica de apoyo a la producción y comercialización. Limitada inversión en el desarrollo rural y la promoción de empleo y falta de mecanismos de descentralización, desconcentración y fiscalización.

La estructura organizacional para la coordinación de la emergencia contempló a la Vicepresidencia de la República, el Gabinete Social y la Secretaría de Planificación y



Programación de la Presidencia, como entes técnico normativos.

El Gabinete Social, como foro ampliado, en el que participan la mayoría de los ministerios sectoriales, así como los representantes de los Fondos Sociales, se reunieron en forma periódica, para tratar aspectos relacionados con la coordinación de acciones, evaluación de avances y solución conjunta de problemas originados en la implementación y ejecución del plan.

La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia funcionó como Secretaría técnica del gabinete; fue la responsable del seguimiento a las resoluciones adoptadas para la atención a la emergencia. Las unidades ejecutoras FIS, FONAPAZ y la Secretaria Ejecutiva de la Presidencia mantuvieron estrecha relación con la Secretaría Técnica a través de informes periódicos de avance y reuniones de coordinación.

El Presidente de la República delegó la operación de campo en el FIS, FONAPAZ y en la Secretaría Ejecutiva de la Presidencia. La distribución de la ayuda alimentaria del Programa Mundial de Alimentos fue ejecutada por FIS con el apoyo del Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación, MAGA. El Ministro de Relaciones Exteriores fue el encargado de convocar a la Comunidad Internacional. A las pocas horas, el sistema de coordinación intercambiaba ideas, actualizaba información y se iniciaba la distribución de alimentos y ropa a los damnificados ya ubicados en los albergues.

Las acciones del Gobierno, frente al fenómeno se realizaron en dos fases: La primera: A) Prevención: Las instituciones de socorro, coordinadas por la CONRED, iniciaron acciones de alerta, principalmente en la costa caribeña, lugar por donde se previó que empezaría el fenómeno, lográndose evacuar a 5000 personas, dos días antes de la llegada del mismo. B) Rescate: Inmediatamente que se presentó el fenómeno, el gobierno inicia el rescate de las víctimas y la evacuación de 108,594 personas en los departamentos más afectados, especialmente en la costa atlántico del país. C) Emergencia y atención de albergues: El gobierno con fondos propios, ayuda de la

comunidad nacional e internacional efectuó la atención a los damnificados con ropa y alimentos.

La segunda fase conllevó: A) Reconstrucción y rehabilitación: El Gobierno ha elaborado un programa de reconstrucción de 100 días, el cual dio inicio el día 20 de octubre en Izabal y Zacapa, que fueron las áreas más afectadas. La mayor cantidad de las obras de alta tecnología sería construida a precio de mercado, por compañías especializadas. La mano de obra no especializada será aporte comunitario remunerado, con lo cual se logrará rápidamente fomentar las fuentes de ingreso familiares. El gobierno fue consciente de que una intervención de 100 días, serviría prioritariamente para rehabilitar las obras más importantes que permitiera que la economía del país no fuera paralizada. Por lo que para poder responder a los múltiples daños dejados por el Mltch, el gobierno tuvo adicionalmente que implementar el programa de reconstrucción. (Inventario de Proyectos) que incluye lo siguiente:

En octubre de 2005, vuelve el pánico a Guatemala, otro desastre natural sucumbe al país una de las catástrofes más graves ocurridas en los últimos años, tanto por la magnitud de los daños a la población, a la infraestructura y al sector agrícola, como por la extensión territorial siniestrada.

Tanto el crecimiento de asentamientos humanos en las montañas del altiplano occidental, como las explotaciones agrícolas intensivas en la costa sur, constituyen riesgos para el ambiente. El cansancio de las tierras, el uso extensivo de las aguas para riego, pero fundamentalmente de fertilizantes y pesticidas, así como la tala de árboles, la quema de malezas y el uso agrícola del suelo de vocación forestal, son la fuente creciente de vulnerabilidades, riesgos y desastres que se vienen cosechando. Estos factores endógenos de riesgo están íntimamente imbricados con las relaciones sociales predominantes en todo el planeta. El ser humano y las sociedades tienen una deuda insoslayable con la naturaleza: la búsqueda del reencuentro sociedad naturaleza, la reparación del daño causado al entorno, la conversión del aprovechamiento desmedido de los recursos y el cese de la experimentación científica tecnológica irresponsable.

El modelo de desarrollo actual ha provocado el crecimiento amorfo de las urbes, las que pronto se han visto rebasadas en su extensión territorial y replican el riesgo nacional, con la habitación en laderas de barrancos y montes, con endebles formas constructivas que penden de un hilo, al igual que las vidas de sus ocupantes marginales.

La calamidad nos advierte la imperiosa necesidad de cambios, lo cual implicaría serias políticas de repoblamiento que apunten a una relación ambiental armoniosa y, por ende, a un equilibrio razonable en las extensiones territoriales de vocación agrícola; al cese del abuso de los recursos naturales y al desarrollo social que reduzca la desigualdad y la exclusión.

El primer gran ensayo para la gestión de riesgos en Centroamérica lo dio el Mitch, porque vinculó el aprendizaje de los desastres, la movilización social, las coincidencias institucionales en la región centroamericana y la intervención internacional conmovida por la dimensión de los daños. En octubre de 1999, los gobiernos de la región asumieron el *Marco estratégico para la reducción de la vulnerabilidad y los desastres en Centroamérica*, que abarca el fortalecimiento institucional, la investigación, sistemas de alerta temprana, planes y estrategias sectoriales y fortalecimiento de las capacidades locales.

En el plan de reconstrucción por la tormenta Stan (marzo 2006), el Gobierno plantea dos orientaciones estratégicas: el fortalecimiento del tejido social y la infraestructura nacional sostenible, ambas en el marco de la reconstrucción transformadora. “Los altos índices de pobreza y la deuda social acumulada que pesa sobre estas áreas obligan a que el Plan se oriente hacia la transformación de esta realidad estimulando para que el ciudadano sea el sujeto y el centro de sus propios procesos de desarrollo y acciones con el apoyo de los gobiernos centrales y locales...”, expresa el documento.

Para la reconstrucción, el Gobierno destinó dos mil quinientos millones de quetzales (de los cuales, novecientos millones de quetzales arrojaban déficit). Según el *Informe del Procurador de los Derechos Humanos* de mayo de 2006, el cumplimiento de estos

gastos ha sido desigual. El Ministerio de Comunicaciones había incumplido en su asignación de seiscientos millones de quetzales; los Consejos de Desarrollo Departamental sólo reportaban 1.6% (de doscientos veinticinco millones de quetzales asignados); CONRED había ejecutado cerca de 70% (de veinte millones de quetzales), en tanto que el FIS, FONAPAZ y el MAGA se acercaban al 100% (de casi cien millones). En total, la ejecución corresponde a mil millones de quetzales, es decir 28.6% del total asignado. El Procurador señaló la falta de coordinación institucional, así como la ausencia en la consulta con la población para los planes de reconstrucción.

En recientes declaraciones a la prensa, al asegurar que 48% de lo presupuestado para la reconstrucción ha sido ejecutado y que en noviembre se concluirán las tres mil cuatrocientas obras contempladas, el gerente de la reconstrucción, anunció la selección de un terreno de 200 cuerdas para la reubicación de la población de Panabaj, así como la construcción de un centro urbano para 75 familias de Xocomuc (ambas en Sololá). También se refirió a la compra de 30 terrenos que están siendo urbanizados para 87 nuevos centros y la búsqueda de 25 más para la ubicación de siete mil familias. Por su parte, el Ministro de Comunicaciones anunció que, a partir de agosto, estarían inaugurando un puente cada semana.

Mientras se mantienen estas visiones contradictorias respecto de la reconstrucción post Stan, seguirán llegando las lluvias de invierno y harán estragos y recordar que seguimos en el **ojo del desastre**.<sup>39</sup>

Ante la ocurrencia de desastres naturales, como el huracán Mitch y la tormenta tropical Stan el gobierno central, de acuerdo a lo estipulado en la Constitución Política de la República de Guatemala, la Ley de Orden Público, y atendiendo al bien común debe declarar el estado de excepción, pero basándose en datos objetivos para poder

---

<sup>39</sup> Arévalo, Marcel. **¿Se está reconstruyendo con transformación? A diez meses del Stan**, en Diálogo (FLACSO, Guatemala). Nueva época No. 50, (julio de 2006). Pág. 1-4.



legitimar las medidas a las que se acuda. La experiencia durante los desastres naturales Mitch y Stan, muestra que los estados de excepción, permiten agilizar mecanismos de reconstrucción y de bienestar para las poblaciones afectadas, cuando se declaran con pertinencia, sin embargo esta declaratoria puede ser contraproducente si no se dicta atendiendo a las necesidades y particularidades de cada caso, pues limitar los derechos de los ciudadanos puede provocar serias violaciones a derechos humanos.





## CONCLUSIONES

1. En Guatemala, pese a las experiencias en cuanto a desastres naturales, como el huracán Mitch y la tormenta tropical Stan, actualmente no existe una política pública específica enfocada a la reducción de los riesgos, el manejo de la vulnerabilidad socio ambiental y el empleo de los Estados de excepción.
2. Los gobernantes de Guatemala han considerado necesario declarar Estados de excepción ante desastres naturales, con el fin de agilizar las acciones para enfrentar y paliar los efectos destructivos que se ocasionan, sin embargo no es conveniente utilizarlos indiscriminadamente.
3. La descentralización propicia espacios para la participación ciudadana, no obstante, en Guatemala existen grandes falencias por parte de la sociedad civil al respecto, que inciden en que la reconstrucción post desastres naturales no sea pertinente; el sistema de Consejos de Desarrollo es débil y burocratizado, básicamente, se dedica a la gestión de obras y no al diseño de políticas, lo que debería ser su papel.
4. Mientras el propósito de prevenir los riesgos no rebase el ámbito científico, técnico y se refleje en los planes, programas y proyectos de desarrollo nacional, sectorial, local, de ordenamiento del territorio y en los presupuestos de todas las entidades públicas lo único que se espera es el empobrecimiento progresivo y crónico de Guatemala.
5. En Guatemala la problemática de los desastres naturales, tradicional y erróneamente se ha tratado bajo la doctrina militar, sin embargo no es tan sólo un problema de seguridad sino principalmente signos de un desarrollo insostenible.



## RECOMENDACIONES



1. El Estado de Guatemala a través del Organismo Ejecutivo, luego de consensos con la sociedad civil debe definir con pertinencia cultural, una política pública específica, enfocada a la reducción de los riesgos, el manejo de la vulnerabilidad socio ambiental y el empleo de los Estados de excepción.
2. El Presidente de la República de Guatemala, previo a la declaratoria de la limitación de derechos constitucionales ante una emergencia nacional, ocasionada por desastres naturales, debe valorar integralmente el contexto, atender a una política que evite la vulneración y violación de derechos humanos y que responda eficazmente al riesgo.
3. La sociedad civil debe cumplir su función de auditoria social y propuesta ante los desastres naturales, participar y tratar de incidir en los procesos de gobernabilidad para que los Consejos de Desarrollo se fortalezcan y encaminen su quehacer al diseño de políticas públicas, de beneficio común como: gestión de riesgos para su reducción y prevención.
4. Las entidades públicas e internacionales de cooperación deben tomar las medidas necesarias para que en sus planes, programas, proyectos y presupuestos se incluya como prioridad la prevención de los riesgos socio ambientales y de esa forma contribuir objetivamente al combate a la pobreza.
5. Es necesario que el Estado de Guatemala atienda la problemática de los desastres naturales desde una perspectiva de seguridad integral o democrática; la atención de emergencias puede ser apoyada por cuerpos especiales del Ejército, pero la prevención y reducción de riesgos corresponde al campo del desarrollo local.





## BIBLIOGRAFÍA

1. ARÉVALO, Marcel. **¿Se está reconstruyendo con transformación? A diez meses del Stan.** Nueva época No. 50. Guatemala: Ed. FLACSO, 2006.
2. BUCH, Mario y Marvin Turcios. **Vulnerabilidad socioambiental: aplicaciones para Guatemala.** Guatemala: (s.E.), 2003.
3. CALDERÓN M., Hugo Haroldo. **Derecho administrativo, parte general.** Guatemala: Ed. Orión, 2006.
4. CARDONA RECINOS, Rokaël. **Políticas y Programas de Descentralización del Gobierno de Guatemala 2000 – 2004.** Ponencia en: “Los nuevos senderos de la descentralización”. COMODES: Comisión Presidencial para la modernización y descentralización del Estado. Guatemala, Mayo 2001.
5. CASAÚS ARZÚ, MARTA ELENA. **Reflexiones en torno a la legitimidad del Estado, la nación y la identidad en el marco de los Acuerdos de Paz en Guatemala.** Volumen 25, N° 001. Costa Rica: Ed. Anuario de Estudios Centroamericanos, Universidad de Costa Rica, 1999.
6. GARST, Rachel. **FIS y FONAPAZ en Guatemala ¿una nueva relación Ong-Estado?** Guatemala: Ed. Fonapaz, 2003.
7. G. MENDOZA, Edgar S. “Ciencias Sociales, Sociología y pobreza en Guatemala, 2005”. [www.scielo.br/pdf/soc/n14/a11n14.pdf](http://www.scielo.br/pdf/soc/n14/a11n14.pdf) (12 de noviembre de 2008).
8. GOODIN, Robert E. **Teoría del diseño institucional.** Barcelona, España: Ed. EDISA, 2003.



9. Instituto Nacional de Estadística. **Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2006**. Guatemala: Ed. Instituto Nacional de Estadística, 2006.
10. OPS-INCAP. **Fondos de emergencia social y fondos de inversión social: opciones de política para el sector salud**. Guatemala: Ed. OPS-INCAP, 2008.
11. Real Academia Española. **Diccionario de la lengua española**. 21<sup>a</sup>. ed. Madrid, España: Real Academia de la Lengua Española, 1992.
12. PRETI, Alessandro. **El desarrollo territorial participativo y equitativo en Guatemala como estrategia de lucha contra la pobreza**. Guatemala: (s.E.), 2007.
13. SPICKER, Paul. **Once definiciones de pobreza**, en McNeish, John-Andrew and Else Oyen (Ed. and Comp.) *Approaching poverty: poverty reduction for practitioners*. CROP y SIDA, inédito. 2003.
14. ZICCARDI, Alicia. **Descentralización, capacidades locales y participación ciudadana**. Ponencia presentada en Seminario Internacional “Construyendo la democracia desde abajo: descentralización, iniciativas locales y ciudadanía”. Woodrow Wilson Center for Scholars. Fundación Interamericana y FLACSO. Guatemala, abril de 2005.

#### **Legislación:**

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



**Ley de Orden Público.** Asamblea Constituyente de la República de Guatemala, 1965

**Código Civil.** Enrique Peralta Azurdia, Jefe de Gobierno de la República de Guatemala, Decreto ley 106, 1963.

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

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

**Ley del Organismo Judicial.** Congreso de la República, Decreto número 2-89, 1989.

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

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

**Ley del Fondo de Inversión Social.** Congreso de la República, Decreto 13-93, 1993.

**Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria.** Gobierno de Guatemala y Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, 1996.

**Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática.** Gobierno de Guatemala y Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, 1996.

