

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO
DOCTORADO EN DERECHO



**LA DESCENTRALIZACIÓN PARA ATENDER
LAS NECESIDADES DE LA POBLACIÓN
Y PROMOVER EL DESARROLLO LOCAL**

MSc. JOSÉ ANTONIO CORO GARCÍA

GUATEMALA, SEPTIEMBRE DE 2015

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO
DOCTORADO EN DERECHO

**LA DESCENTRALIZACIÓN PARA ATENDER LAS NECESIDADES
DE LA POBLACIÓN Y PROMOVER EL DESARROLLO LOCAL**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

MSc. JOSÉ ANTONIO CORO GARCÍA

Previo a conferírsele el Posgrado Académico de

DOCTOR EN DERECHO

Guatemala, septiembre de 2015



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

DECANO: MSc. Avidán Ortiz Orellana
VOCAL I: Lic. Luis Rodolfo Polanco Gil
VOCAL II: Licda. Rosario Gil Pérez
VOCAL III: Lic. Juan José Bolaños Mejía
VOCAL IV: Br. Mario Roberto Méndez Álvarez
VOCAL V: Br. Luis Rodolfo Aceituno Macario
SECRETARIO: Lic. Daniel Mauricio Tejeda Ayestas

CONSEJO ACADÉMICO DE ESTUDIOS DE POSTGRADO

DECANO: MSc. Avidán Ortiz Orellana
DIRECTOR: Mtro. Luis Ernesto Cáceres Rodríguez
VOCAL: Dr. René Arturo Villegas Lara
VOCAL: Dr. Luis Felipe Sáenz Juárez
VOCAL: Mtro. Ronaldo Porta España

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN PRIVADO DE TESIS**

PRESIDENTE: Dr. Adolfo Gonzalez Rodas
SECRETARIO: Dr. Marco Aurelio Alveño Ovando
VOCAL: Dr. Jorge Roberto Taracena Samayoa

RAZÓN: “El autor es el propietario de sus derechos de autor con respecto a la Tesis sustentada». (Artículo 5 del Normativo de tesis de Maestría y Doctorado de la Universidad de San Carlos de Guatemala, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Escuela de Estudios de Postgrado).

Guatemala, 31 de agosto de 2015

Mtro. Luis Ernesto Cáceres Rodríguez
Director de la Escuela de Estudios de Postgrado,
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala.

Señor director:


Por la presente, hago constar que he realizado la revisión de los aspectos de redacción y ortografía de la tesis:

**LA DESCENTRALIZACIÓN PARA ATENDER LAS NECESIDADES
DE LA POBLACIÓN Y PROMOVER EL DESARROLLO LOCAL**

Esta tesis fue presentada por el Lic. José Antonio Coro García del Doctorado en Derecho, Escuela de Postgrado de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

En tal sentido, considero que, después de realizadas las correcciones indicadas, la tesis puede imprimirse.

Atentamente,


Dra. Gladys Tobar Aguilar
Colegio Profesional de Humanidades
Colegiada 1450

GTA/gta.



USAC
TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala

D.E.E.P. ORDEN DE IMPRESIÓN

LA ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA,
Guatemala, nueve de septiembre de dos mil quince.-----

En vista de que el MSc. José Antonio Coro García, aprobó examen privado de tesis en el **Doctorado en Derecho**, lo cual consta en el acta número 23-2015 suscrita por el Tribunal Examinador y habiéndose cumplido con la revisión gramatical, se autoriza la impresión de la tesis titulada **“LA DESCENTRALIZACIÓN PARA ATENDER LAS NECESIDADES DE LA POBLACIÓN Y PROMOVER EL DESARROLLO LOCAL”**.
Previo a realizar el acto de investidura de conformidad con lo establecido en el Artículo 21 del Normativo de Tesis de Maestría y Doctorado.-----

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”

MSc. Luis Ernesto Cáceres Rodríguez
DIRECTOR DE LA ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO





DEDICATORIA

A Dios: Ser supremo que en su bondad infinita me ha permitido un logro más, dándome los conocimientos y la sabiduría, concluyendo hoy con esta meta en mi vida.

A mis padres: Marcelo Coro Bolos y María Antonia García Pérez (Q.E.P.D), un agradecimiento muy especial, por sus consejos y motivación que son parte esencial en mi formación como profesional.

A mis hijos: Zeida, Jessica y Javier con amor, por ser la fuente de inspiración en vida.

A mis amigos y

Compañeros: MSc. Jorge Raúl Arroyave Reyes, Lic. Byron Enrique Carrillo, Lic. Cruz Fernando Pineda Rodríguez y Licda. Susan Gaitán con aprecio.

A mis Padrinos: Dr. Marco Vinicio Mejía Dávila, Dr. Roberto Molina Barreto, con respeto y admiración.



A mis Catedráticos: Dr. René Arturo Villegas Lara, Dr. Anibal Dubón, Dr. Jorge Monterroso Salvatierra, Dr. Adolfo González Rodas, Dr. Jorge Roberto Taracena Samayoa, Dr. Marco Aurelio Alveño Ovando, Dr. Luís Felipe Sáenz, Dr. Jorge Mario García Laguardía, Dr. Adolfo González Rodas, MSc. Avidán Ortiz Orellana, MSc. Ronaldo Porta España, MSc. Marcelo Pablo Ernesto Richter y MSc. Augusto Eleazar López, mi agradecimiento por sus sabias enseñanzas.

A la Universidad de San

Carlos de Guatemala,

Facultad de Ciencias

Jurídicas y Sociales y

Escuela de Estudios de

Postgrado: Por brindarme la oportunidad de pertenecer a esa Casa de Estudios y formarme como profesional, mi agradecimiento sincero por el grado académico que hoy me confiere.



ÍNDICE

	Página
Introducción.....	i

CAPÍTULO I

1. Orígenes y evolución del municipio del centralismo a la participación Ciudadana	01
1.1. Origen etimológico de municipio	02
1.2. Teoría sociológica y jusnaturalista	03
1.3. Teoría legalista o juspositivista	07
1.4. Teoría histórica o anglo germánica	08
1.5. Teoría economicista	09
1.6. Teoría administrativista	10
1.7. Teoría etnico-cultural	11
1.8. El municipio en el Derecho Romano	11
1.9. Los municipios españoles	15
1.10. Los poderes coloniales de Guatemala	19
1.11. En busca del orden en la ciudad	28
1.12. La Policía Municipal en la Guatemala del Siglo XVIII	34
1.13. Siglos XIX y XX: tendencia centralista	40

CAPÍTULO II

2. La descentralización y su marco normativo	49
2.1. Código Municipal	54
2.2. Ley de los Consejo de Desarrollo Urbano y Rural	54



2.3. Ley General de Descentralización	55
2.4. Evolución del concepto de autonomía municipal	62
2.5. El régimen municipal en la Constitución Política de la República de 1985	65
2.6. El proceso de descentralización	75
2.7. Fundamentos jurídicos de las políticas públicas municipales	86
2.8. Proceso de formación de las políticas públicas	91

CAPÍTULO III

3. La participación ciudadana por medio de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural	99
3.1. Participación ciudadana y políticas públicas	99
3.2. Descentralización y participación ciudadana	105
3.3. Descentralización y auditoría social	117
3.4. Participación ciudadana en los Consejos de Desarrollo	121

CAPÍTULO IV

4. Democracia, descentralización y participación ciudadana	145
4.1. Descentralización y participación ciudadana	145
4.2. Los problemas de la democracia	159
CONCLUSIONES	171
BIBLIOGRAFÍA	173



INTRODUCCIÓN

La presente tesis se conformó en cuatro capítulos, en el primero se trató sobre los orígenes y evolución del municipio, partiendo del centralismo, la participación ciudadana, sus diferentes teorías, y su proceso histórico en Guatemala; en el segundo capítulo se abordó la descentralización y el marco normativo que le es aplicable; en el tercer capítulo se trató sobre la participación ciudadana por medio de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, y en el capítulo cuarto se abordó el tópico de la democracia, descentralización y participación ciudadana. Este trabajo pretende dar una visión sobre el poder local, el municipalismo y la descentralización para atender las necesidades de la población y promover el desarrollo local.

En el Estado central los problemas sociales se constituyen generalmente como estadísticas, pero en el caso de intensidad extrema, en problemas políticos. En cambio, en el plano del municipio lo predominante es la impronta de la gente. Es por eso que el municipio constituye un espacio privilegiado para la aplicación de políticas sociales participativas y focalizadas. El municipio posee las dimensiones territorial y de población políticamente adecuados, que permiten a las facultades administrativas el ser utilizadas convenientemente en política social, con evidentes ventajas para los beneficiarios por el uso eficiente de los recursos.

En el plano municipal es posible obtener:

a) Intersectorialidad. La posibilidad de establecer beneficiarios o políticas cruzando dos o más variables que garanticen una selectividad en la calificación;



b) Focalización, o sea, la capacidad de personalizar los impactos de las acciones y programas en el universo de beneficiarios;

c) Políticas públicas con participación ciudadana. La gestión de las políticas sociales no solo es un problema del gobierno sino también de la comunidad, la que debe asumir formas y mecanismos de autoayuda frente a los problemas;

d) Control de los costos por beneficiario individual. Debido al número inferior de niveles burocráticos y de masa poblacional atendida, es relativamente fácil determinar el costo de cada prestación individual de servicio.

Estos factores hacen del municipio una entidad efectiva, en materia de política social. Además, también le otorgan a estas políticas una relación más próxima, más transparente y de mayor flujo de información para con los ciudadanos. Por cierto, es necesario garantizar que el municipio no se transforme por la aplicación restringida de la política social focalizada, pues esto lo convertiría en un instrumento de reproducción y ahondamiento de la inequidad general de nuestras sociedades. La inequidad es un problema global que se deduce de la injusta distribución general de los bienes e ingresos a nivel nacional y entre regiones. Esto es particularmente claro en la calidad de la educación y salud que reciben unos u otros usuarios. La política focalizada es un buen instrumento, pero no exime al país de reformas significativas que favorezcan la equidad y la igualdad de oportunidades.

La descentralización municipal requiere una institucionalidad regional definida y con elementos de legitimidad coherentes con la suya. El principio básico de la legitimidad comunal es la soberanía popular. Esto marca de manera decisiva las características que tiene el ejercicio del gobierno municipal, sus competencias y el



tipo de responsabilidad de sus autoridades. De ahí que debe existir un principio básico de simetría entre el municipio y la institucionalidad estatal con la cual este se relaciona de manera más permanente, basada tanto en principios de legitimidad como en capacidades administrativas.

Un buen gobierno municipal se verá en dificultades en su gestión si no existe un proceso transparente de desconcentración administrativa regional, que delegue efectivamente facultades administrativas centrales en las regiones. Sin la existencia de un nivel político-técnico adecuado para la interlocución con el municipio, los problemas de la sociedad local terminarán en el despacho del ministro del ramo respectivo. El establecimiento de un sistema de legitimidades equivalentes, sujetas al mismo tipo de escrutinio público, permite e impulsa efectivamente el desarrollo del autogobierno municipal. A su vez, este autogobierno se transforma en una manifestación contundente de la materialización de un proceso genuino de modernización del Estado.

El desarrollo de los habitantes de la República, el compromiso de llevar a los ciudadanos a una mejor calidad de vida y comprender que se deben reformar muchas de nuestras instituciones democráticas para avanzar, deben ser las metas del Estado guatemalteco, partiendo de una visión de país que debemos adoptar todos en conjunto y luego fijar las prioridades comunes que nos permitan desarrollarnos de mejor manera.

Conforme han transcurrido los años y los periodos democráticos en Guatemala, desde 1985 hasta la fecha, existe una agudización de las causas sociales que originaron el enfrentamiento armado en el país, como la inequidad, la falta de oportunidades, la pobreza y el desempleo, entre otras. Nos encontramos con un Estado que está centralizado y que ha sido debilitado. Muchas veces, los esfuerzos que efectúa el Estado no cuentan con la participación de la población, la



cual recibe los efectos directos de las políticas acertadas o incorrectas del gobierno y con un poder local debilitado, situación que empeora los problemas. El mismo aparato gubernamental se complica frente a la ardua tarea de buscar el desarrollo integral de la persona, pues mientras más débiles sean los municipios, más débil será el país y más difícil será lograr su desarrollo.

Debe buscarse, por todos los medios posibles, el logro de una democracia real e integral en el país. El camino que puede ser el idóneo es el de los consensos y acuerdos entre todos los sectores sociales, con la definición de una agenda de Estado a corto, mediano y largo plazo, que permita fortalecer la democracia y la transferencia de muchas de las funciones del Estado a los municipios y comunidades, en donde, por medio de una verdadera participación de la población, se identifiquen las necesidades, se establezcan las debidas prioridades y se ejecuten paulatinamente, pero en forma ordenada, además de contar con una auditoria social que garantice la transparencia del quehacer de los municipios y autoridades, tanto locales como nacionales.⁹

Las instituciones democráticas deben fortalecerse, debido a que estas, en nuestro corto paso por la democratización de la sociedad, han sufrido desgastes serios en estos pocos años de vigencia de la actual Constitución Política de la República. El enfrentamiento armado que sufrió el país por treinta y cuatro años y diez meses, es uno de los obstáculos más profundos que se afrontan, pues en ese tiempo, era mejor mientras menos poder local existiera.

Las actitudes de todos los ciudadanos, al cual se suma un nuevo rol de los servidores públicos que pasa por una evaluación de nuestro sistema de partidos políticos, deben constituir el inicio de una Guatemala fortalecida, de una Guatemala donde el poder local sea el elemento esencial para poder salir del subdesarrollo que actualmente afrontamos. Una alternativa viable son las políticas



públicas definidas, además de contar con planes nacionales, regionales y locales que definan las estrategias a seguir para alcanzar el desarrollo deseado. En especial, en los gobiernos municipales del país debe existir la disposición de formular y aplicar políticas públicas municipales que permitan definir los principios o cursos de acción que debe adoptar gobierno y la sociedad, con el fin de disminuir las diferencias sociales y promover el bienestar social.

Finalmente, la hipótesis que se formuló fue comprobada. Esta fue planteada así: En la medida que se promueva el proceso de descentralización del Estado, los gobiernos locales como entidades autónomas y cuya cercanía permite la fiscalización de la población, asumirían competencias que durante muchos años el Estado ha sido incapaz de ejecutar y como consecuencia se resolverán las necesidades sociales básicas, encontrándose un ámbito propio para el desarrollo económico y social sustentable que en principio, lograría el Estado y los gobiernos locales para mejorar la calidad de vida de la población en general.

Por medio del desarrollo de los cuatro capítulos de los que se integra la presente investigación, se afirma que la descentralización en favor de los municipios, trasladando no solo las competencias sino los recursos financieros, permitirá no solo mejores condiciones de vida para la población sino además, garantiza la participación de los vecinos en la formulación de las políticas y proyectos que necesitan. En ese sentido, la administración debe ejecutar el uso transparente y eficaz de los recursos, y así cumplir con las demandas de las necesidades prioritarias y que abarquen al mayor número de los beneficiarios quienes, de sujetos pasivos, pasan a ser el elemento principal del proceso, desde su planificación y ejecución, hasta su fiscalización.



CAPÍTULO I

1. Orígenes y evolución del Municipio: del centralismo a la participación ciudadana

La actividad cotidiana del ciudadano se enmarca en una estructura socio-política hoy conocida como municipio. Es su manera organizativa natural de vida. Es allí donde la población adquiere la razón de su vida elemental; donde lleva a cabo los trámites iniciales de vida política y es allí donde los culmina.

Es indispensable contribuir en el municipio con una convivencia proactiva y enriquecida con proyectos compartidos y solidarios, entre todos y cada uno de los integrantes de la población, con el afán de encontrar y promover el bien común con un sentido humanista. La aportación más relevante es conocer y estudiar la estructura y función histórica, política y jurídica del municipio.

Este capítulo abarca un estudio sobre el origen del fenómeno municipal en la vida del ser humano y su paso por las diferentes etapas de desarrollo de la cultura occidental, hasta tener identificados los elementos suficientes que permitan entender y evaluar la figura municipal en el caso de nuestro país y de nuestro marco geográfico.



1.1 Origen etimológico de municipio

La palabra municipio se deriva del latín. Está compuesta de dos locuciones: el sustantivo *munus*, que se refiere a cargas u obligaciones, tareas u oficios, así como otras varias acepciones, y el verbo *capere*, que significa tomar, hacerse cargo de algo, asumir ciertas cosas. De la conjunción de estas dos palabras surgió el término latino *Municipium*¹ que definió etimológicamente a las ciudades en las que los habitantes tomaban para sí las cargas, tanto personales como patrimoniales, necesarias para atender lo relativo a los asuntos y servicios locales de esa comunidad.

De aquí mismo proviene el concepto *muncipe*, que alude a los propios gobernantes o a los habitantes de las circunscripciones municipales. También encontramos el uso frecuente del término *municipia*, para referirse en general a todas las ciudades a las que el derecho romano otorgó la calidad de autónomas en su manejo administrativo.

Asimismo, debe precisarse el origen común de este vocablo con otros similares, como es el caso de la palabra *commune*, muy usual en el idioma francés (comuna) para designar a las corporaciones municipales.

Su origen etimológico se inserta también en el vocablo latino antes señalado y significa la comunidad de obligaciones de una circunscripción o población. En el propio idioma latino con frecuencia se encuentran otros términos asociados a estos vocablos, como en el caso de los juramentos comunales o municipales (*jura*

¹ J. Corominas, y J. A. Pascual. *Diccionario Crítico y Etimológico Castellano e Hispánico*, Volumen IV, Madrid, Gredos, 1980, p.115.



communia) que a decir de Dutailis, eran necesarios para la existencia de los municipios, señalando que: "...sin asociación por juramento, jura communia, no había municipio y esa acción bastaba para que existiese el Municipio".²

Como realidad primaria, la institución municipal ha estado sujeto a variables institucionales, políticas, jurídicas y culturales, que hacen de su estudio y propuestas de fortalecimiento un asunto complejo y, más aún, tratándose de poblaciones con minorías étnicas, con criterios culturales: lingüísticos, de autoidentificación y pertenencia al grupo constituyen una realidad manifestada en su cultura viva.³

Existen algunos fenómenos organizativos que son mencionados como antecedentes del municipio. Así lo expresa Moisés Ochoa Campos, quien advierte que "La ciudad griega llegó a constituir un auténtico estado municipal."⁴ A través del tiempo, el estudio del fenómeno organizativo, ha dado pie a la elaboración de diversos criterios y teorías sobre el mismo.

1.2 Teoría sociológica y jusnaturalista

Esta escuela está acorde con el pensamiento aristotélico del animal *político*, en el sentido de propiciar en el ser humano la formación de una agrupación natural de tipo local, debido a que la convivencia en un espacio definido, provoca que sus

² Dutailis Petit. Citado por Reynaldo Robles Martínez, *El Municipio*, México, Editorial Porrúa 1993, p. 64.

³ R. Stavenhagen, y T. Carrasco, *La diversidad étnica y cultural*, en Enrique Florescano, (coord.), *El patrimonio nacional de México*, T. I., México, CONACYT/FCE, 1997, p. 260.

⁴ M. Ochoa Campos, *El Municipio. Su evolución institucional*, México, BANOBRAS, 1981, p. 63.



habitantes compartan necesidades y objetivos de interés común, como lo comenta el autor Pascaud:

“La constitución de los municipios, se remonta al origen de las sociedades. Las familias al principio dispersas en los espacios del todo primitivo, se reúnen obedeciendo a esa ley de la sociabilidad que está en la esencia misma del hombre.

En segundo lugar, como consecuencia completamente natural, experimenta las necesidades de tener una administración interior, de darse instituciones que puedan proteger los intereses y garantizar la seguridad de las personas, se explica así como la asociación municipal que se encuentra en todos los pueblos civilizados, después esos municipios se unieron a otros y han formado las naciones.

En este sentido es de acotar, una vez más, que el uso del término municipio, representa la realidad descrita de los pueblos de la antigüedad, y las similitudes observables, no dejan de ser coincidencias organizativas, acordes con la cultura de los pueblos.”⁵

Carlos Quintana Roldán hace una exposición pormenorizada de esta teoría del municipio. La organización municipal, al igual que el individuo, tiene derechos fundamentales *per se*; superiores a los del Estado y a la misma ley, provengan de

⁵ Pascaud, en Albi, Fernando, *La crisis del municipalismo*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1946, p. 142.



sí mismos o de un ente superior, según las expresiones filosóficas de la corriente aristotélico-tomista, o bien del racionalismo, en su caso.⁶

Varios autores coinciden con esta teoría. Según Efrén Córdoba: “El municipio es una realidad social anterior a la ley.”⁷ Gumersindo Azcárate sostiene: “El municipio es una sociedad natural anterior a la voluntad del Estado.”⁸ Por su parte, Adriano Carmona Romay afirma: “La comunidad local (...) es instintiva, natural y espontánea”.⁹ Alexis Toqueville señala: “la comuna es la única asociación que se encuentra de tal modo en la naturaleza, que por donde quiera que hay hombres reunidos, se forma por sí misma”, “la sociedad comunal existe en todos los pueblos cualesquiera que sean sus usos o sus leyes; el hombre es quien forma los reinos y crea las repúblicas; la comuna parece salir directamente de las manos de Dios”.¹⁰

Adolfo Posada opina: “El municipio es una sociedad, entidad o comunidad, para algunos natural, el Estado no lo creó; es anterior al mismo que ha de reconocerlo

⁶ C. Quintana Roldán, *Derecho Municipal*, 3ª. ed., México, Porrúa, 2002, p. 7.

⁷ Córdoba, Efrén, *Curso de Gobierno Municipal*, Puerto Rico, Ed. Universitaria de Puerto Rico, 1964, p. 59.

⁸ G. Azcárate, *Municipalismo y Regionalismo*, Colección Administración, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1984, p. 24.

⁹ A.G. Carmona Romay, *Ofensa y Defensa de la Escuela Sociológica del Municipio*, La Habana, Librería Martí, 1950, p. 17.

¹⁰ A. Tocqueville, (Trad. Luis R. Cuéllar). *La democracia en América*, México, Fondo de Cultura Económica. 1973, 2ª. Reimpresión. pp. 77 – 78.



en donde quiera que exista.”¹¹ Para Antonio María Hernández, el municipio “es una comunidad natural que tiende al bien común.”¹²

Esta teoría presenta características asimilables a la figura jurídica que hoy se conoce como municipio y que en todo caso serían elementos que pueden fortalecerlo en el tiempo. Sus principios pueden simplificarse a los siguientes:

1. Los elementos que las agrupaciones humanas han adquirido por su forma natural, son elementos que jurídicamente pueden soportar a la organización municipal actual.
2. Lo que es anterior al Estado y al orden jurídico, no es el municipio, sino los elementos que lo distinguen.
3. El poder municipal se justifica directamente en la voluntad solidaria y espontánea de los miembros de la comunidad.

Desde el punto de vista iusnaturalista:

1. El fundamento y origen de los derechos municipales provienen de la naturaleza misma, bien como producto de una voluntad superior y divina, o bien del orden y armonía general del universo.

¹¹ A. Posada, *El régimen municipal de la ciudad moderna*, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1936, p. 52.

¹² A.M. Hernández, *Derecho Municipal*, Buenos Aires, Ed. De Palma, 1971, p. 155.



1.3 Teoría legalista o juspositivista

Esta escuela se caracteriza por su formalismo y naturaleza exclusivamente jurídica. Sostiene que el municipio es creación plena y exclusiva del Estado, del que obtiene su realidad, personalidad jurídica, patrimonio y competencia, aún cuando la comunidad preexista en territorio determinado.

En este sentido, el jurista Ignacio Burgoa manifiesta: “el municipio es determinación exclusiva del Estado.”¹³ Hans Kelsen sostiene: “Una teoría del Estado depurada de todo elemento ideológico, metafísico solo puede comprender la naturaleza de esta institución social considerándola como un orden que regula la conducta de los hombres.”¹⁴ Daniel Hugo Martins señala que se trata de: “La institución político-administrativa-territorial, basada en la vecindad, organizada jurídicamente dentro del Estado.”¹⁵ Por su parte, John Dillon lo concibe como: “un organismo artificial creado por la ley.”¹⁶ William Munro advierte: “La creación de una corporación municipal es un acto del soberano poder de hacer leyes.”¹⁷

¹³ I. Burgoa Orihuela, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1986, p 817: “El municipio entraña una entidad jurídico-política que tiene como elementos de su estructura formal una determinada comunidad humana radicada en un cierto espacio territorial, estos elementos ónticos o naturales por sí mismos, es decir, sin ninguna estructura jurídica, en la que se proclame su autonomía y la autarquía de la que hemos hablado, no constituyen el Municipio, cuya fuente es el derecho fundamental del Estado al que pertenezcan.”

¹⁴ H. Kelsen, *Teoría General del Estado*, Buenos Aires, Ed. Universitaria, 1987, p. 189.

¹⁵ D.H. Martins, *El municipio contemporáneo*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1987, p. 56.

¹⁶ J.F. Dillon, *Commentaries on the law of municipal corporation*, Boston, Little Brover and Company, 1911, p. 118.

¹⁷ W.B. Munro, , citado en Carlos Quintana Roldán, Ob. Cit., nota 6, p. 11.



Esta teoría que se caracteriza por su formalismo jurídico, desconoce a la comunidad que preexiste en territorio determinado; por lo tanto, al surgir de la voluntad exclusiva del Estado y al considerarlo como una estructura impuesta, rompe con la evolución de la sociedad, desconociendo el tránsito de las instituciones sociales que han devenido y devienen en instituciones jurídicas por la naturaleza e importancia de las formas de vida protegidas jurídicamente.

1.4 Teoría histórica o anglo germánica

Esta escuela considera como base las modalidades orgánicas, surgidas espontáneamente con el correr de los siglos,¹⁸ en las que la ley no determina condiciones indispensables para poder constituir una organización municipal; por tanto, la variedad y asimetría son sus características. Para el efecto, la existencia de un nuevo municipio solo requiere de un acto específico volitivo de una autoridad *ex profeso*, dando origen a una autoridad local subordinada.¹⁹

Hasta la fecha, en los países anglosajones se encuentra una variedad de estructuras municipales. En Inglaterra existen los *parish*, *Rural District*, *Urban District*, *Municipal Borough* y *Country Borough*. De igual forma, en Suiza los cantones se constituyen como los *zivilgemeiden* (civil), *ortsgemeiden* (territorial), *viertelsgemeiden* (de barrio), *burgergemeiden* (de burgueses) y *einwohnergemeiden* (de Habitantes).

La crítica a esta escuela es que las modalidades orgánicas, surgidas espontáneamente con el correr de los siglos, con su variedad y asimetría, no es

¹⁸ C. Quintana Roldán, Ob. Cit., nota 6, Pág. 12.

¹⁹ J.A. Fairlie, *Essays in municipal administration*, en Carlos Quintana Roldán, Ob. Cit., nota 6, p. 16.



razón suficiente para que un municipio, únicamente requiera de un acto específico de autoridad y por ello justifiquen su subordinación; más bien, se deben conjuntar ambos elementos para perfeccionar las formas organizativas, dentro de un sistema jurídico preciso.

1.5 Teoría economista

Esta teoría se sustenta en la consideración de la evolución de las instituciones económicas de cada municipio.²⁰ Esta corriente teórica se sustenta en las expresiones de personalidades que en el ámbito económico han expuesto pensamientos similares, tales como Nitti,²¹ Max Weber,²² causando así un criterio municipal fundamentado en la autarquía, antes que en otros elementos.

En cuanto a la integración del cambio cualitativo y cuantitativo de las Instituciones, lo único que no corresponde a la totalidad de la realidad municipal, es su reducción al ámbito económico en forma exclusiva, ya que existen ámbitos colaterales como el político, el cultural, el religioso, el ideológico, entre otros, los cuales superan en mucho la sintomatología municipal fundamentada en la autarquía.

²⁰ C. Quintana Roldán, Ob. Cit., nota 6, p. 13.

²¹ Nitti, citado en Schwerert Ferrer, Arnoldo. *Curso de Derecho Municipal*, Maracaibo, 1967, p. 47. *La agrupación de familias con finalidad común y cuya formación es casi siempre de causa económica.*

²² M. Weber, *Economía y sociedad*, en Carlos Quintana Roldán, Ob. Cit., nota 6, p. 13.



1.6 Teoría administrativista

Francia es el país en que por antonomasia se organiza el municipio bajo la naturaleza administrativista, a partir del decreto de la Asamblea Constituyente del 14 de diciembre de 1789.²³ Por esa disposición se suprimió cualquier tipo de organización particular, otorgando al jefe de la nueva corporación municipal reconocida en cada población, el título de *maire*, a partir del 31 de octubre de 1793, al unificar la nomenclatura con el término de *commune*, como lo confirmó Diez Brumario. Esta corriente francesa alcanzó su máxima centralización en el imperio Napoleónico.²⁴ Esto lo relata Vivien: “Los municipios no son más que una simple división administrativa del territorio; constituyen la última de las circunscripciones de las que desciende la autoridad pública”.²⁵ En estas condiciones, el municipio constituye un apéndice de la organización estatal descentralizada. En esta línea de pensamiento se encuentran los autores Leon Duguit y Gastón Geze, citados por Alberto Demicheli, en el sentido de que: “...el municipio es una vasta red de servicios públicos vecinales, de carácter especializado y técnico, que exigen para su eficaz prestación, un régimen descentralizado de un gobierno autónomo”.²⁶

Esta teoría presenta similitudes con el *iuspositivismo*. Cuando se considera al municipio como una simple división administrativa, hoy en día, en el caso de Guatemala, provoca conflictos étnicos, económicos, culturales, religiosos,

²³ C. Quintana Roldán, Ob. Cit., nota 6, p. 14.

²⁴ *Ibidem*, nota 6, p. 12.

²⁵ Vivien, citado en Fernando Albi, *La crisis del municipalismo*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1946, p. 74.

²⁶ A. Demicheli, *Relaciones entre el municipio y el Estado*, Primer Congreso Panamericano de Municipios, p. 18



ideológicos y geográficos, en contra de la libertad evolutiva de los pueblos y con serios problemas para las mismas autoridades municipales, locales y federales.

1.7 Teoría etnico-cultural

Esta escuela es de corte latinoamericana.²⁷ Sostiene que la organización municipal sea la responsable de preservar los valores étnicos y culturales de las comunidades originarias, en virtud de la continuidad y mantenimiento de usos, tradiciones y costumbres que representan riqueza nacional conjunta en la diversidad del territorio.

En consonancia, con el jusnaturalismo, ofrece mejores opciones, pues si bien no son universales, sí tienen validez en cuanto a nuestras características propias de Guatemala por su esencia pluricultural, multilingüe y pluriétnica. En este sentido, un nuevo sistema jurídico municipal tendrá que dar cabida a elementos que hasta hoy no habían despertado el interés de los juristas, y sí lo han venido sosteniendo los politólogos, con nuevas formas de estructura municipal.

1.8 El municipio en el Derecho Romano

Los investigadores colocan el nacimiento o aparición del municipio, como forma de organización política, en Roma hacia el año 510 a.C. con Tarquino el Soberbio,

²⁷ C. Quintana Roldán, Ob. Cit., nota 6, p. 14.



cuando Sexto Papyrio coleccionó y presentó un documento, que dieron en llamar *lex papiria*, o Papiriano.²⁸

Ignacio Burgoa Orihuela comenta: “Según Cicerón, el municipio en Roma era una ciudad que se gobernaba por sus leyes y costumbres y gozaba de fuero de la vecindad romana... y cuyos habitantes, por este motivo, se convertían en ciudadanos romanos”.²⁹

A su vez, el municipalista Reynaldo Robles Martínez, también comenta que:

“La palabra municipio la encontramos en Roma para distinguir a un centro de población de otros, por los derechos civiles y políticos que les eran concedidos a los habitantes de ese centro de población sometido a Roma”.³⁰

El autor Daniel Moreno sostiene un punto de vista similar:

“En Roma es indudable, y se considera con pruebas indubitables, que alcanzó una gran vitalidad, los servicios municipales de la época, lo mismo la higiene que el drenaje, la limpieza que la policía, las diversiones y todo tipo de servicios, eran perfectamente atendidos por las municipalidades.”³¹

La expansión del imperio romano planteó el problema de cómo integrar en su organización jurídico-política los territorios conquistados que estaban más allá de

²⁸ *Ibidem*, nota 6, p. 32.

²⁹ I. Burgoa Orihuela, *Ob. Cit.*, nota 14, p. 886.

³⁰ R. Robles Martínez, *El municipio*, México, Porrúa, 2002, p. 59.

³¹ D. Moreno, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1993, p. 364.



la *urbs*. Se considera que a partir del año 383 A.C. surgió la institución del *municipium* para cumplir este objetivo. Se trataba de acudir a la ficción jurídica de dotar con la organización político-administrativa de Roma a las ciudades que se sometían para crear “múltiples Romas”. Estas “Romas” no eran iguales que la Roma madre, pues aunque originalmente los magistrados que dirigían los municipios eran, como en Roma, elegidos por los ciudadanos reunidos en asambleas, la situación material era diferente a la de Roma. Estos municipios gozaban de autonomía administrativa en lo concerniente a la vida local.³²

Esa autonomía no era igual en todos los casos, debido a que había diversidad de situaciones jurídicas con distinto grado de autonomía, las cuales iban desde el más cercano a Roma (*ciuitas optimo iure* o “Estado con razón”) al más lejano (*ciuitas sine sufragio* o “comunidad sin votación”). Con el paso del tiempo se produjo un movimiento de uniformización municipal que se suele ubicar en torno a las leyes Iulia y Plautia-Papia de los años 90 y 89 a.C.³³ A partir del Siglo III, el municipio entró en decadencia por múltiples causas, orgánicas y materiales.

Los dirigentes fueron perdiendo autoridad al dejar de ser elegidos por los ciudadanos. Además, el municipio fue perdiendo importancia por dos motivos: en primer lugar, porque el Imperio experimentó una centralización administrativa; y, en segundo lugar, porque los latifundios aumentaron en extensión y relevancia sustrayendo muchos territorios de la jurisdicción del municipio.³⁴

³² L. García de Valdeavellano, *Curso de historia de las instituciones españolas*. Madrid, Alianza Editorial, 1982, 1968, pp. 149-152.

³³ A. Torrent Ruiz, *Derecho Público Romano y sistema de fuentes*. Valladolid, 1982, pp. 302 – 309.

³⁴ García de Valdeavellano. Ob. Cit., pp. 153 – 154.



Junto al municipio, Roma creó la institución de la “Provincia” cuando se adueñó de grandes territorios (como Sicilia y Cerdeña) para los cuales no bastaba la política municipal o colonial.³⁵ El término “provincia” proviene del hecho de extender (*pro*) el poder de Roma mediante la victoria (*vincere*) a otros territorios.

El estatuto de las “provincias” estaba definido en una ley (*lex provinciae*). Esta ley reseñaba las ciudades y distritos rurales que componían el territorio de la provincia, puntualizaba la distinta situación en que se podían encontrar esos lugares respecto de Roma (ciudades libres, federadas, etcétera),³⁶ se determinaban los importes que se debían pagar como tributo a Roma y, finalmente, se establecían las atribuciones del gobernador de la provincia, que era designado por Roma, y qué intervención podía tener en el gobierno de las ciudades de la provincia.³⁷

La estructura administrativa del imperio romano sobrevivió, en cierta medida hasta hoy, gracias a la iglesia católica. La expansión del cristianismo por el territorio del imperio romano impuso la necesidad de organizar y gestionar la institución de la Iglesia. El modelo que se siguió fue el romano. Al respecto, conviene apuntar que la primera organización eclesiástica se hizo por medio de la institución de la “diócesis”. Originariamente, la diócesis era una institución romana que agrupaba a varias provincias de características similares. La Iglesia transformó las diócesis en los territorios sobre los que ejercía su jurisdicción el obispo. Era frecuente que los municipios de relativa importancia se convirtieran en sedes episcopales y capital de la diócesis.

³⁵ A. Torrent Ruiz. Ob. Cit., p. 314.

³⁶ García de Valdeavellano. Ob. Cit., pp. 126 - 127.

³⁷ García de Valdeavellano. Ob. Cit., pp. 142 – 143; Torrent Ruiz. Ob. Cit., pp. 314 – 323.



1.9 Los municipios españoles

Después de la caída del imperio romano, apareció el reino de Hispania como entidad política independiente. En el reinado de Hispania, los municipios terminaron de perder su importancia por el apogeo de los latifundios y el fortalecimiento del poder real y las provincias quedaron sustituidas por ducados. Por el contrario, las diócesis se consolidaron. En el siglo VII, el obispo de la ciudad pasó a desempeñar algunas de las funciones que antes cumplían algunos cargos municipales.³⁸

En el año 711 d.C., la mayor parte del territorio de España (Hispania) fue invadida y conquistada por tropas musulmanas del califato Omeya que tenía su capital en Damasco. La Iglesia, sin embargo, subsistió. En los primeros siglos se mantuvo incluso en los territorios ocupados por los musulmanes su estructura diocesana. La supervivencia de la Iglesia como institución hizo que con la Reconquista se restablecieran las diócesis allí donde ya habían existido antes de la invasión musulmana. En el norte, un reducto cristiano resistió la invasión y de inmediato emprendió la Reconquista. La Reconquista del territorio se hizo de varios modos y fases. La parte occidental de España fue reconquistada y repoblada, siguiendo cuatro métodos y fases: 1) repoblación monacal y privada; 2) repoblación concejil; 3) repoblación por órdenes militares; 4) repoblación a la vez por órdenes militares, concejil y nobiliaria. La segunda fase de la repoblación, la concejil, se inició en torno al siglo XI. Los municipios o concejos se dispusieron a organizar la repoblación de algunos territorios concedidos por el rey, contando con el aliciente

³⁸ E.Orduña Rebollo, *Municipios y provincias: historia de la organización territorial española*. Madrid, Federación Española de Municipios y Provincias/Instituto Nacional de Administración Pública/Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003, pp. 16 ss.



de los “fueros” que otorgaba el rey; estos consistían en privilegios y derechos para quienes se sumaran a la tarea repobladora.³⁹

Desde un punto de vista organizativo, al frente del Municipio se hallaba un “juez”, que era el “señor” de la tierra que se hallaba asesorado de dos o más “alcaldes” que le ayudaban en su tarea de impartir justicia.⁴⁰ A partir del siglo XII, en algunos reinos peninsulares se reconoció que este “juez” y estos “alcaldes” fueran elegidos por los vecinos. En ese siglo, el municipio adquirió un desarrollo muy particular, especialmente en la parte occidental de España, en los reinos de Castilla y de León, donde, como dice García de Valdeavellano, se convirtió en “una entidad de derecho público, con jurisdicción y autonomía, constituida por el Concejo local y regida por sus propios magistrados y oficiales”. Así, “durante los siglos XIII, XIV y XV, los municipios urbanos, con jurisdicción y autoridad sobre las aldeas situadas en sus términos (ese territorio era denominado “alfoz”), llegaron a ser el equivalente de un “Señorío”.⁴¹

El “Estado” como una nueva forma política apareció a fines del siglo XV y principios del siglo XVI. Se caracterizó por estar dotado de un nuevo tipo de poder político: la “soberanía”. Se puede considerar que España es el primer Estado de la historia en este sentido. Ese poder es, como dice Bodino, un poder *legibus solutus*, o sea, no sometido a la ley, sin límites, absoluto. De ahí que al Estado que apareció al mismo tiempo que surgió este poder sea denominado “Estado absoluto”.

³⁹ García de Valdeavellano. Ob. Cit., pp. 241 – 242.

⁴⁰ La palabra “alcalde”, de origen árabe es la adaptación de las palabras “*al qaid*”, que significa “el juez”.

⁴¹ García de Valdeavellano. Ob. Cit., pp. 541 – 542.



En contra de lo que generalmente se cree, las formas políticas de la Edad Media (el “reino” y el “imperio”) no eran absolutistas. En esa época, el poder se hallaba muy fragmentado y esa fragmentación tenía su reflejo en el tipo de fuentes del derecho y en su modo de ordenación.⁴² Las formas políticas anteriores a la aparición del Estado se distinguían por dos factores. En primer lugar, el poder terrenal se hallaba repartido en varios sujetos: el propio rey, y además los tres “brazos” que conformaban las cortes medievales: 1) los nobles-guerreros, 2) la iglesia y las órdenes monacales, y 3) los municipios habitados por la gente del “común”. En segundo lugar, el poder del rey, o del emperador, era un poder que sí conocía límites, fundamentalmente, en el ámbito de la religión.

El Estado surgió cuando se produjeron dos procesos. En primer lugar, un proceso de concentración del poder “terrenal”. Poco a poco, el rey fue derrotando a los otros poderes rivales mediante técnicas diversas. Para ello se creó un “ejército nacional” bajo la autoridad del rey, que permitió a este someter a los nobles y a las ciudades que no aceptaban sus instrucciones y aun a los obispos o clérigos quienes querían preservar la autoridad civil que en algunos casos poseían. Después, un proceso de concentración en el que el poder del rey se situó por encima del poder religioso.

Esto era muy visible en los Estados protestantes, en los que el jefe del Estado (príncipe o rey) era “también” jefe de la iglesia nacional local. También ocurrió en los Estados católicos como España, donde los reyes arbitraban mecanismos para dominar a la Iglesia sin romper con el dogma o la disciplina eclesiástica, lo que se denominó el “patronato regio” o “regalismo”.

⁴² A. Otero Varela, *Las Partidas y el Ordenamiento de Alcalá en el cambio del ordenamiento español*. Anuario de Historia del Derecho Español, LXIII-LXIV (1993-1994), pp. 451 ss.



Los ejemplos más ilustrativos de ello era el privilegio de presentación de obispos (conseguido por el rey Fernando el Católico para que el papa solo pudiera consagrar obispo a alguno de los candidatos presentados por el rey) y el recurso llamado de “fuerza” para anular las sentencias de los tribunales eclesiásticos que eran contrarios al Derecho Real.⁴³

En varios lugares de Europa, y singularmente en España, las ciudades trataron de mantener su autonomía frente al poder real. El momento culminante de esa pugna lo constituyó la “guerra de las comunidades de Castilla” (1520 – 1522) que terminó con la derrota de los municipios y la pérdida de su autonomía. Siglos después, a fines del siglo XVIII y comienzos del siglo XIX, el pensamiento liberal haría de esta guerra un símbolo de la lucha por la libertad frente a un poder absolutista.

La conquista española de América se produjo en un momento peculiar de la historia. España estaba pasando de la Edad Media a la Edad Moderna, lo cual significó la consolidación del poder soberano de un Estado. Sin embargo, mientras la España europea dejaba la Edad Media para pasar a la Edad Moderna, la conquista de América, en una medida muy importante, constituyó una prolongación de la Edad Media y del espíritu de la reconquista.⁴⁴

Esto era así no solo en términos de espíritu guerrero, sino también en términos institucionales. Uno de los aspectos en los que esto se puso de manifiesto fue en la creación de ayuntamientos como modo de institucionalizar la incorporación del

⁴³ M.T. Bouzada Gil, *La vía de fuerza. La práctica en la Real Audiencia del Reino de Galicia*. Santiago de Compostela: Dirección Xeral de Patrimonio Cultural, 2001.

⁴⁴ Esta es la tesis defendida por Sánchez Albornoz, Claudio. *La Edad Media española y la empresa de América*. Madrid, Ediciones de Cultura Hispánica del Instituto de Cooperación Iberoamericana, 1983.



territorio a España, de una manera que se inspiró en el origen de la idea de Municipio del Derecho Romano y de la reconquista. Los virreinos, por su parte, se inspiraron en el modelo político medieval de la corona de Aragón. Todo esto se complementó con el establecimiento de diócesis en el proceso de evangelización, las cuales tuvieron su sede en los municipios más importantes.⁴⁵

En el caso del Perú, el Cabildo y el Ayuntamiento llegaron de la mano con los españoles y tuvieron importancia decisiva en la conquista (en especial los cabildos abiertos). Estos órganos, de carácter representativo, actuante y democrático, dentro del medio en que se desarrollan, fueron la clave después para consolidar la independencia del Perú del dominio español, algo que ocurrió en el resto de la América española.⁴⁶

1.10 Los poderes coloniales de Guatemala

La colonización del territorio americano la realizaron aventureros españoles. Estos actuaron de manera privada para repartir, entre sus allegados, las tierras y las personas que las habitaban. La corona recurrió a la institución de la audiencia para controlar estos grupos privados que podían actuar de manera autónoma, lo cual era un peligro para la monarquía. Las primeras audiencias, conformadas por

⁴⁵ Orduña Rebollo. Ob. Cit., pp. 231 ss.

⁴⁶ Cf. José F. Palomino Manchego. *La autonomía municipal en la Constitución peruana de 1993*. En Problemas escogidos de la Constitución peruana de 1993. México D.F., Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2003, p. 110.



un presidente y cierto número de oidores, se establecieron en Santo Domingo (1511), México (1527) y Panamá (1538).⁴⁷

El sistema político o de poder que funcionó en la gobernación y audiencia de Guatemala, lo conformaban tres subsistemas: la corona, la iglesia y el cabildo secular. Alfredo Jiménez sostiene: “No puede entenderse el sistema total ni evaluarse la fuerza de cada una de sus partes sin tener en cuenta su interdependencia y los poderosos mecanismos y factores que actuaban sobre ellas, incluidos los que no eran estrictamente políticos.”⁴⁸

En 1536, la Nueva España se convirtió en virreinato y tenía bajo su tutela todo el istmo centroamericano. En esa época, Pedro de Alvarado actuaba como adelantado o gobernador de la región. Después de la muerte de este en 1541 se dio un vacío de poder que se solucionó al crear la Audiencia de Guatemala en 1543, contemplada en las “Leyes Nuevas”, que era el más importante intento de la corona para reafirmar su control sobre las tierras recién conquistadas. Esta audiencia se conoció como “de los confines” al hallarse “en los confines de Guatemala y Nicaragua”. Al inicio tuvo su sede en Gracias a Dios, Honduras y en 1549 la corona ordenó el traslado de la audiencia a Santiago de los Caballeros de Guatemala. Salvo un lapso entre 1563 – 1570, el órgano central de gobierno permaneció en Santiago de Guatemala durante todo el periodo colonial. En teoría estaba subordinada al virrey de México, pero los presidentes de Guatemala

⁴⁷ Cf. I. Sánchez Bella, *Las Audiencias y el gobierno de las Indias (siglos XVI y XVII)*, en Revista de Estudios Histórico – Jurídicos, No. 2, Valparaíso 1977, pp. 159 – 186.

⁴⁸ A. Jiménez, *Política y Poder en Guatemala en el Siglo XVI. Ensayo de Antropología Política, en Historia General de Guatemala*. Tomo II, “Dominación Española: Desde la Conquista hasta 1700”, Asociación de Amigos del País. Fundación para la Cultura y el Desarrollo, Guatemala, 1994, p. 119.



podían tratar sus asuntos directamente con el Consejo de Indias, sin que interviniera el alto funcionario mexicano. Debido a las dificultades para defender sus posesiones centroamericanas, la corona decidió desde el siglo XVII que el cargo de presidente lo ocuparan personas provenientes de la carrera militar y se le agregó la dignidad militar de “capitán general”. Así se constituyó la Audiencia de Guatemala, también denominada como Reino de Guatemala. Comprendía el territorio que hoy ocupan Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Belice y el estado mexicano de Chiapas.⁴⁹

Junto al presidente de la audiencia se encontraban los jueces – oidores, quienes tenían la doble competencia civil y penal. Otros funcionarios del órgano central de gobierno y justicia eran el fiscal, encargado de la defensa de la ley y de los intereses de la Real Hacienda y el alguacil mayor, a quien correspondía la ejecución de las sentencias judiciales. La administración de la hacienda estaba encomendada al tesorero y al contador.

La promulgación de las Leyes Nuevas, puestas en práctica en la Audiencia de Guatemala en 1547, implicó la eliminación del papel administrativo de los encomenderos y la creación de una red de agentes de la monarquía en los ámbitos local y provincial. Así surgieron los gobernadores, alcaldes mayores y corregidores. Estos últimos eran responsables en un primer momento del gobierno de los pueblos indígenas, en sustitución de los encomenderos. A medida que transcurría el siglo XVI fueron haciéndose cargo de un mayor número de pueblos. Estos tres funcionarios tenían similares responsabilidades en lo judicial, militar y gubernamental. En teoría, las gobernaciones y las alcaldías mayores se

⁴⁹ S. Webre, *Poder e ideología: la consolidación del sistema colonial*, en Pinto Soria, Julio (Ed.), *Historia General de Centroamérica. El régimen colonia*. Tomo II, Capítulo 3, Madrid, Flacso, 1993. p. 151 y ss.



diferenciaban de los corregimientos porque tenían bajo su jurisdicción poblaciones no indígenas, por la mayor extensión de sus territorios y por tener estos alguna importancia económica o estratégica. A los territorios de Soconusco, Comayagua-Honduras, Nicaragua y Costa Rica se les dio la categoría de gobernación. Los gobernadores y alcaldes mayores recibían sueldos superiores a los corregidores. Los últimos eran nombrados por el presidente de la audiencia hasta fines del siglo XVII.⁵⁰

Las ciudades y villas eran gobernadas por los ayuntamientos o “cabildos”, existentes tanto en los pueblos de españoles como en las comunidades indígenas. El primer cabildo que se formó en Guatemala fue el de la capital, Santiago de Guatemala, fundado por Pedro de Alvarado el 25 de julio de 1524 en la ciudad de Iximché. Dos alcaldes ordinarios y cuatro regidores formaron este primer ayuntamiento, establecido en un campamento militar cercano a la ciudad indígena. El primer cabildo tuvo que trasladarse dos veces, tras la destrucción sucesiva de los dos primeros asentamientos castellanos. El emplazamiento definitivo se dio en el valle de Panchoy, que albergó a Santiago de Guatemala, hoy Antigua Guatemala.

El cabildo de Santiago de Guatemala, como los otros cabildos coloniales, cubría dos aspectos fundamentales en la vida urbana: la administración de justicia y el gobierno de la ciudad por medio de sus dos secciones, justicia y regimiento. Los alcaldes ordinarios se ocupaban de las tareas judiciales mientras los regidores, en combinación con los alcaldes desempeñaban las tareas de gobierno.⁵¹

⁵⁰ J.M. Santos Pérez, *Las élites de Santiago de Guatemala y el Cabildo colonial. 1700-1770*, en *Revista de Historia de la Universidad de Costa Rica* 38, 2º. semestre, 1998, pp. 87-111.

⁵¹ *Ibidem* pp. 87-111.



La función más importante de los regidores era la elección anual de los dos alcaldes ordinarios. A ellos concernía también todo lo referente a promulgación de ordenanzas, administración de los fondos y reglamentación del comercio dentro de la ciudad. Determinados puestos del cabildo, como el de fiel ejecutor, eran desempeñados por turnos por los regidores, a quienes correspondía la inspección y control de las obras públicas o las conducciones de agua. Cuando el ayuntamiento obtuvo el asiento de la recaudación de alcabalas o el monopolio de venta de aguardiente de caña, uno o más regidores se hicieron cargo de estos importantes resortes económicos. Lo normal era que el número de puestos en el cabildo variara con la importancia de la ciudad. En 1644, Santiago de Guatemala llegó a contar con 20 regidores, el número máximo que se permitía.⁵²

Las élites locales se articularon en amplias redes familiares que controlaban todas las parcelas de la administración. Este dominio era casi total en el gobierno de las ciudades, influencia que puede comprobarse en la evolución del cabildo de la capital, Santiago de Guatemala, la más importante de la audiencia. Este control de la institución local de gobierno fue posible a partir de 1591, momento en que se pusieron en venta los puestos concejiles. Desde esta fecha en adelante, diferentes facciones de la élite fueron acaparando los cargos del concejo.

A principios del siglo XVII en el cabildo abundaban hacendados y encomenderos, que compartían el poder con la pujante clase mercantil. El porcentaje de comerciantes entre los regidores ascendía a un 56% a mediados del siglo XV II y a un 81% en el siglo XVIII.⁵³ Esta presencia mayoritaria y continuada de los comerciantes en el órgano de gobierno local de la capital se comprende al analizar

⁵² *Ibídem.*

⁵³ J. F. De la Peña, José F. y M. T. López Díaz, *Comercio y poder. Los mercaderes y el cabildo de Guatemala, 1592-1623*, Historia Mexicana, Vol. 30, No. 4, abril-junio, 1981.



las importantes parcelas de la administración que tenían a su cargo. Gracias a un viejo privilegio, los alcaldes ordinarios actuaban como corregidores del valle que circundaba a la ciudad de Santiago de Guatemala. Esto significaba que su territorio jurisdiccional no se limitaba a los barrios de la ciudad, sino que podían tomar parte en las cuestiones judiciales de los pueblos indígenas del valle. Las principales funciones encomendadas a los alcaldes ordinarios eran las de juzgar delitos en segunda instancia, la responsabilidad de la recaudación de tributos dentro del valle y la intervención en los repartimientos de indios para los servicios personales. La verdadera importancia de este privilegio solo puede verse analizando el papel que tenía el valle de Guatemala en la división económica de la audiencia. Aparte de ser el centro de los intercambios comerciales y el más importante cruce de comunicaciones, era el territorio del que Santiago de Guatemala obtenía los principales productos de subsistencia y los indios de repartimiento para el trabajo en las haciendas y en las obras públicas. En los 77 pueblos que lo componían vivían unos 80,000 indígenas. Además, la posibilidad de convertirse en administradores de justicia durante un año, daba a los alcaldes ordinarios un *status* equiparable al de los propios magistrados de la audiencia. La plasmación externa de este hecho, es decir, la preeminencia en los actos públicos, fue un terreno de continuos roces entre el alto tribunal y el cabildo a lo largo del periodo colonial.⁵⁴

En diversas ocasiones, las autoridades imperiales intentaron hacerse con el control de Centroamérica, pero continuamente chocaron contra los intereses de la élite de Santiago. Finalmente, en 1754 se decidió dividir el valle en dos alcaldías mayores, arrebatando al cabildo la mayor parte de su jurisdicción. Las sucesivas

⁵⁴ J. M. Santos Pérez, *La práctica del autogobierno en Centroamérica: conflictos entre la Audiencia de Guatemala y el Cabildo de Santiago en el siglo XVIII*, Mesoamérica, No. 40, diciembre de 2000, p. 75.



reclamaciones del cabildo después de esta medida se prolongaron hasta 1773, momento en que un fuerte sismo destruyó la capital colonial.

El cabildo controlaba una parcela de la administración aún más importante que la anteriormente descrita. Durante largos periodos en los siglos XVII y XVIII tuvo la responsabilidad de recaudar los impuestos de alcabala y barlovento en todo el territorio de la audiencia. Los dos impuestos gravaban las transacciones comerciales, pero en la práctica eran pagados cada año por el grupo de comerciantes según unas cantidades establecidas con anterioridad. Junto con el tributo indígena y el quinto sobre la producción de metales preciosos, la alcabala era una de las fuentes de ingreso más importantes de la corona en Centroamérica. En Guatemala, el impuesto sobre las ventas se introdujo en 1604. Desde el primer momento, el cabildo de Santiago de Guatemala asumió la responsabilidad de su cobro en todo el territorio de la audiencia y lo mantuvo hasta su incorporación definitiva a la corona en 1762.⁵⁵

Los comerciantes, quienes eran mayoría en el cabildo, disfrutaron de las ventajas que reportaba un cobro benévolo de su principal carga fiscal. El importante aumento de la recaudación después de la incorporación del impuesto a la administración real en 1762 evidencia que el sector mercantil se benefició durante años del control de la recaudación. La recaudación entre 1763 y 1771 sobrepasó de manera significativa el valor de lo entregado por el cabildo en los 35 años anteriores.⁵⁶

La dinastía borbónica puso en marcha un importante proyecto de reforma de la administración con resultados desiguales. Si bien el intento reformista tuvo

⁵⁵ J. M. Santos Pérez, *Burocracia, sociedad y relaciones de poder en la Audiencia de Guatemala, siglo XVI a XVIII*. Anuario del Centro de Estudios Históricos, Vol. 1, No.1, 2001, p. 73.

⁵⁶ *Ibíd*em, p. 74.



resultados diferentes en la administración, las medidas fracasaron en Centroamérica. El historiador T.S. Floyd sostiene que lo que se produjo “fue más bien una reforma de la ley y no de la realidad.”⁵⁷

Para la corona, las reformas en el Reino de Guatemala no consistían en la simple mejora de los aspectos económicos sino en la recuperación de la soberanía. Desde mediados del siglo XVII la región había sufrido un periodo de aislamiento comercial y de incomunicación con la metrópoli tan continuado y profundo que derivó en una clara pérdida de influencia de las autoridades imperiales, que se veían impotentes ante el avance de los ingleses, la apropiación de cuotas de poder por parte de las oligarquías locales y la actuación casi autónoma de los funcionarios reales. Las reformas iban dirigidas especialmente a cinco campos: mejor defensa, mejoramiento de la producción (en minería y agricultura de exportación), cierto relajamiento de las trabas de comercio, mayor recaudación fiscal y reforma de la administración que significaran un mayor control por parte de la metrópoli y una mayor limitación del poder de la oligarquía comerciante local. Esta reforma de la administración se plasmó en la implantación del Régimen de Intendencias, llevada a cabo entre 1785 y 1787. El territorio de la Audiencia de Guatemala se dividió en cinco Intendencias: Chiapas, Guatemala, San Salvador, Comayagua y León (que incluía Costa Rica) que se pusieron bajo el gobierno de un intendente.⁵⁸

⁵⁷ Floyd, Troy S. *Los comerciantes guatemaltecos, el gobierno y los provincianos, 1750-1800*, traducido en Jorge Luján Muñoz (introducción y selección), *Economía de Guatemala, 1750-1940*. Antología de lecturas y materiales, Guatemala, Universidad de San Carlos, 1980, p. 296.

⁵⁸ H.U. Samayoa Guevara, *El régimen de intendencias en el Reino de Guatemala*, Guatemala, Ed. Piedra Santa, 1978.



Este intendente tendría competencias en la administración de justicia, política fiscal y asuntos militares. La recaudación de impuestos estaba a su cargo, pero supervisada por la contaduría mayor creada en 1771 en Guatemala. El objetivo era eliminar el antiguo sistema de alcaldes mayores y corregidores y sustituirlo por un nuevo funcionario, con mejor salario y leal a la corona. Otra importante medida fiscal fue la creación de monopolios sobre diversos productos con el objetivo de aumentar los ingresos de la Real Hacienda. Los más importantes fueron los del aguardiente y del tabaco, creados en 1758 y 1766 respectivamente.⁵⁹

A pesar de los esfuerzos de la corona, las reformas pronto se distorsionaron pues las élites locales de nuevo volvieron en su favor lo que había sido creado en su contra. A fines del siglo XVIII los allegados al grupo comerciante monopolista de Guatemala ocupaban el puesto de intendente en varias circunscripciones. De esta manera aumentó la importancia de lo militar como vía de ascenso social; además, la reforma exacerbó más el recelo de las élites de Costa Rica, El Salvador y Honduras, los llamados “provincianos”, hacia el poderoso grupo comerciante guatemalteco que había dominado la economía y la política durante todo el periodo colonial. Este aumento de la desconfianza hacia la élite guatemalteca hizo casi imposible la formación de una República federal centroamericana a la llegada de la independencia.⁶⁰

⁵⁹ J.M. Santos Pérez, *Burocracia*, Ob. Cit., p. 74.

⁶⁰ P. A. Vives, *Intendencias y poder en Centroamérica: la Reforma incautada*, Anuario de Estudios Centroamericanos, Vol. 13, No. 2, 1987.



1.11 En busca del orden en la ciudad

En el Reino de Guatemala, desde el siglo XVI hasta la primera mitad del siglo XVIII, la palabra policía se identificó y se vinculó con hechos y formas administrativas practicadas por el cabildo o ayuntamiento como encargado del gobierno de la ciudad. Sin embargo, existía una ambigüedad en la aplicación del concepto pues no constituía un campo claramente delimitado para el ejercicio de la autoridad y la administración del ayuntamiento.

Desde los primeros momentos, después de la conquista, en el Reino de Guatemala se conformaron los núcleos urbanos y se establecieron en ellos los cabildos o ayuntamientos como órganos de gobierno de la ciudad. Fundamentado en el modelo peninsular, el ayuntamiento fue identificado como el cuerpo político que tenía a su cargo y realizaba diversas funciones esenciales para el buen gobierno de la comunidad. Es decir, ejercía acciones de policía.

Acorde con la legislación española, y específicamente con sus Ordenanzas municipales, el ayuntamiento tenía como objetivo alcanzar el bienestar, la comodidad y, por lo tanto, la felicidad de sus habitantes. Tenía que ejercer correctamente la policía, entendida como el buen gobierno, es decir, con todos aquellos actos o medidas que tuvieran que ver con la administración de la ciudad, con su gobierno y con sus habitantes.

Durante los siglos XVI, XVII y la primera mitad del siglo XVIII, la palabra policía correspondía y estaba estrechamente vinculada a las acciones y formas de la administración urbana que el ayuntamiento debía cumplir y hacer cumplir para



ejercer un buen gobierno. Dentro del espacio urbano, el ayuntamiento era el órgano máximo que aglutinaba todas las acciones políticas: “lo vigila todo; es preciso, entre otras cosas, que la circulación y el comercio funcionen correctamente, que se cuiden las vías públicas, que las tabernas y los encargados de las habitaciones respeten los reglamentos de que son objeto.”⁶¹

Al principio, el término policía se identificaba con la administración, el gobierno y la vida de la ciudad, con su sanidad, arreglo, ornato, seguridad, urbanismo, limpieza, circulación, alumbrado, alimentación, construcciones, diversiones, etcétera. Hacer o establecer una “buena policía”, significaba realizar actividades para instaurar un orden en la vida cotidiana de la ciudad. Policía era el hacer cotidiano, instancia, función y objeto del ayuntamiento. Era la palabra que daba la pauta y servía de instrumento para que el ayuntamiento organizara, administrara y pusiera en función a la ciudad.

Organizar la vida cotidiana de la ciudad y alcanzar el buen gobierno, no fue una tarea fácil. Para garantizar el cumplimiento de las medidas emprendidas el ayuntamiento utilizaba como instrumentos jurídicos las ordenanzas y los bandos: ambos daban forma y contenido a las acciones del gobierno municipal; permitían y disponían un orden en las actividades individuales, en la economía, los mercados, los víveres, el comercio, la salud, el abasto, etcétera. Fueron instrumentos que prescribían una acción pronta, rápida, expedita, que no se detenía en mayores requisitos legales, sino que ejercía acciones casi de manera inmediata para garantizar el cumplimiento de las medidas requeridas para establecer un buen gobierno, una “buena policía” y otorgar a los ciudadanos el máximo bienestar posible. Estos instrumentos políticos normaban las conductas y sancionaba su

⁶¹ A. Farge, *La vida frágil*. (Trad. del francés de Gabriela Montes de Oca y Marta Jiménez Mier y Teran). Col. Itinerarios, Instituto Dr. José María Luis Mora, México, p. 20.



observancia o infracción, pero sin aplicar castigos que estuvieran relacionados con la represión delictiva.⁶²

Durante el siglo XVII, la ciudad de Santiago de los Caballeros de Guatemala se fue configurando como un centro de atracción demográfica, económica, política, social y cultural, cuya área urbana tenía grandes construcciones civiles, religiosas y privadas. Era una “ciudad de notable policía”. En este caso, la palabra aludía a que había “orden y buen gobierno”, lo cual se manifestaba en la reglamentación, prevención y cuidado del hacer cotidiano a cargo de una Junta de Policía, integrada por el presidente y algunos miembros del cabildo para vigilar el cumplimiento, ejecución y supervisión de las diferentes obras llevadas a cabo por las comisiones que tenían asignados varios ramos del ayuntamiento.

La Junta no tenía nada que ver con la persecución de los criminales. Sus actividades estaban en relación directa con la comunidad por medio de la vigilancia y la supervisión de los obras y servicios públicos. Era la que recibía las quejas de los ciudadanos pero también era la que se daba cuenta de las fallas e incumplimientos por parte de los asentistas y de los habitantes.

La junta de Policía se fue convirtiendo en un medio regulador que buscaba conducir a la población hacia una disciplina de tipo moral; por ejemplo, le preocupaba que en ciertas calles de la ciudad donde “por piedad” se había permitido a las mujeres vender alimentos, estas habían abusado y “construido pequeños cuartos donde se podían encerrar muchas maldades y ofensa a Dios”.

⁶² R. Hernández Franyuti, *Historia y significados de la palabra policía en el quehacer político de la ciudad de México. Siglos XVI-XIX*, México, Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales. Universidad Veracruzana, enero-junio 2005, V. 3, No. 5, p. 15.



El ayuntamiento, en sus prácticas habituales, buscaba llevar a cabo acciones que reglamentaran la prevención, la seguridad y la protección, pero sobre todo que los habitantes aplicaran la obediencia y la disciplina como normas para su vida cotidiana. El orden en estos años se vinculaba más con la idea de alcanzar el “buen comportamiento” moral para llegar al bienestar de la comunidad.

El segundo momento de la palabra policía hay que situarlo en el contexto de los cambios impulsados en la segunda mitad del siglo XVIII, cuando la razón cuestionó los viejos cánones y conceptos. Las reformas borbónicas impulsaron en Nueva España una reorganización político-administrativa, territorial, económica y social con el fin de devolver su control a la metrópoli. Además, determinaron variaciones en los conceptos. Con este sentido la palabra policía se adecuó al momento y se vinculó a los requerimientos y necesidades de un gobierno que pretendía aplicar la forma o el arte racional para gobernar.

El pensamiento ilustrado demandaba ciudades que fueran la expresión del dominio y el orden, en la que se hicieran válidos conceptos tales como “comodidad”, “funcionalidad”, “utilidad”, “orden”, “seguridad” y “limpieza”, que proporcionaran el marco adecuado para el desarrollo de la sociedad. En el aspecto político se planteaban ejercicios administrativos más amplios que respondieran a “la idea de un Estado fuerte e intervencionista, que dirigiera una parte importante de la actividad de los subditos.”⁶³

Para algunos autores ilustrados, la policía comenzó a ser considerada entre todas aquellas funciones que llevaban a cabo los ayuntamientos como forma de

⁶³ P. Fraile, *La otra ciudad del rey. Ciencia de policía y organización urbana en España*, Celeste Ediciones, Madrid, p. 12.



gobierno de la ciudad. Ya no se concibe solo como el medio que regulaba la vida diaria y el quehacer cotidiano, sino que la nueva definición convirtió a la palabra policía en un instrumento que sería fundamental en la consolidación del Estado. Enrique von Justi consideraba que:

“El fin de la policía es asegurar la felicidad del Estado mediante la sabiduría de sus reglamentos y aumentar sus fuerzas y su poder tanto como sea capaz. La ciencia de la policía consiste, pues, en regular todo lo que se relaciona con el estado presente de la sociedad, consolidarla, mejorarla, para que todo concurra a la felicidad de los miembros que la componen [...] el objeto de la policía es aumentar y afirmar la sagacidad de sus reglamentos, el poder del Estado [...] de ella debe enteramente ocuparse [...] y hacerle servir para la pública felicidad.”⁶⁴

Durante la segunda mitad del siglo XVIII, en Guatemala la policía se presentaba como una herramienta que podía utilizarse en la organización del espacio urbano y de la vida cotidiana y en el ordenamiento y control de sus habitantes. Como resultado de un espacio urbano contrastante, donde acechan las desigualdades, la miseria, el desempleo, la oscuridad y la carencia de vigilancia, se le comienza a relacionar con el orden público, la seguridad y la protección de los bienes y de las personas. Se entendía que la prevención y la seguridad pública debían ser consideradas como parte de los atributos del gobierno de la ciudad para beneficio de sus habitantes.

En el accionar político, la palabra policía implicaba una responsabilidad no solo del ayuntamiento sino también de los propios habitantes de la ciudad que se incorporaban a la realización de funciones en beneficio de su propia comunidad. El ayuntamiento le otorgaba a los vecinos la vigilancia y el cuidado de su espacio

⁶⁴ J.A. Yañez Romero, *Policía mexicana: cultura política, (in)seguridad y orden público en el gobierno del Distrito Federal, 1821-1876*, México, UAM-X, 1999, p. 38.



particular. El conocimiento de su entorno y la identificación con sus vecinos le otorgaría la autoridad indispensable para hacer cumplir los ordenamientos y las medidas que llevarían a prevenir la insalubridad y la delincuencia. Hacia fines del siglo XVIII, las ideas ilustradas consideraron que la palabra *policía* comprendía todas las actividades administrativas realizadas por el ayuntamiento y por el Estado, por lo cual debería elevarse a la categoría de una ciencia, la llamada ciencia de policía.

En otro aspecto y tomando como base al urbanismo neoclásico, la palabra policía se identificó con una ciudad ordenada, cómoda, sana, como un lugar de ejercicio, de funciones y de libre tránsito. El fortalecimiento del Estado y la felicidad de sus habitantes se podrían alcanzar ordenando el espacio y controlando el delito.

Las reformas impulsadas por el rey Carlos III (1759 – 1788) se tradujeron en el refuerzo y la revitalización de los cabildos, incluyendo el mejoramiento de la administración de la justicia y el aumento de los mecanismos de control de “la plebe urbana”. A fines del siglo XVIII, el gobierno municipal se había vuelto más complejo si se compara con el modelo creado después de la conquista. Los centros urbanos habían crecido. Christopher Lutz informa que durante los 1750, la ciudad de Santiago de Guatemala, sede de la audiencia y el centro urbano más grande de la colonia, tenía una población de aproximadamente 38,000 residentes. Aún después del traslado de la capital a raíz de los terremotos de 1773, la nueva ciudad, llamada Asunción, pero igualmente conocida como la Nueva Guatemala, era el centro urbano más poblado de Centroamérica colonial, con aproximadamente 25,000 habitantes en los 1780.⁶⁵

⁶⁵ J.M. García Añoveros, (Comp.). *Población y estado sociorreligioso de la diócesis de Guatemala en el último tercio del siglo XVIII*. Guatemala, Editorial Universitaria, 1991, p. 193.



Si actualmente no se considera una población de este tamaño como una verdadera ciudad, en su época ese número de habitantes era dos veces mayor que el de la segunda ciudad istmeña, San Salvador. En 1792, el capitán general Bernardo Troncoso hizo nota del “extraordinario tamaño” de la nueva ciudad, comentando que la tarea de gobernarla era complicada por la densidad residencial y por la importancia de la población “ordinaria” o plebe.⁶⁶

1.12 La Policía Municipal en la Guatemala del siglo XVIII

En la Guatemala del siglo XVIII, las funciones de patrullar las calles y arrestar y procesar en primera instancia a los individuos acusados de delitos formaban parte de la jurisdicción municipal, tanto en los pueblos de indios como en las ciudades y villas de españoles. Desde su fundación, los cabildos se habían encargado de esa responsabilidad que hoy en día aún se considera como de “policía”, o policial. Sin embargo, en aquella época existía otro significado del término “policía”, que se refería a las funciones del mantenimiento del espacio público que ahora se consideran “administrativas”. Dichas funciones se conceptualizaban antes como parte de la responsabilidad del gobierno municipal por crear y preservar un ámbito en que la gente pudiera vivir de manera civilizada, es decir, “en policía”. Las municipalidades se ocupaban de implementar la policía en ambos sentidos. Los alcaldes ordinarios se encargaron de las causas de primera instancia, mientras que las rondas y el mantenimiento y la administración de las cárceles estaban a cargo del alguacil mayor. Además, cada año el cabildo seleccionaba a un regidor como juez de policía, quien se responsabilizaba de la coordinación del programa

⁶⁶ Archivo General de Indias (AGI, Sevilla), Guatemala 579, Capitán General B. Troncoso a SM, 2 mayo 1792. En: Dym, Jordana. *El poder en la Nueva Guatemala: la disputa sobre los Alcaldes de Barrio, 1761 – 1821*. Cuadernos de Literatura, Bogotá, Colombia. V. 14, No. 28, julio – diciembre 2010, p. 200.



municipal de mantenimiento de su espacio físico (calles, casas, edificios públicos, etc.) y de la inspección de las tabernas y otros lugares públicos. El objetivo de esta gestión era garantizar el orden social mediante el cuidado del orden físico. Por todos estos motivos, cualquier esfuerzo por reformar el servicio de policía conllevaría cambios significativos en la organización y en el funcionamiento de los gobiernos municipales.⁶⁷

Las reformas fiscales de los 1760 y de la creación de las intendencias de los 1780, se originaron por órdenes provenientes de España. En cambio, la institución de los alcaldes de barrio en Centroamérica empezó como una reacción local a un problema local. En 1761, la audiencia se propuso enfrentar el alza percibida en las tasas de crimen, ebriedad, vagancia y ociosidad entre la plebe citadina, por lo que dispuso la reorganización y la mejora de las funciones municipales de policía. En este proceso también influyó el temor sentido por los oficiales que llegaron desde España después de los motines de Esquilache que ocurrieron en Madrid en 1766. Esta sublevación popular persuadió a Carlos III y a sus ministros sobre la necesidad de aumentar el número de alcaldes de cuartel y de barrio en la capital imperial para la prevención de futuras movilizaciones y desórdenes.⁶⁸

Los intentos de reformar la policía municipal en Guatemala se enfrentaban al problema de que las distintas instituciones de administración colonial por mantener sus propias precedencia y autoridad. En el constante tira y afloje entre el capitán general, la audiencia y las autoridades municipales, siempre había algunos elementos que una u otra autoridad encontraba incorrectos. La disputa sobre la reforma de la administración municipal de justicia no se centró en los aspectos substanciales de la cuestión, sino en los formales. Todas las autoridades parecían

⁶⁷ Dym, Jordana. Ob. Cit., p. 201.

⁶⁸ *Ibíd.*, p. 202.



convencidas de la importancia de aumentar la vigilancia en el centro urbano. Donde discreparon fue en el modo institucional de efectuarla.⁶⁹

La oposición a la reforma policíaca se centraba en quién tenía la autoridad de elegir a los nuevos oficiales. En 1770, en un segundo intento por efectuar una reforma de la policía municipal, el capitán general Pedro de Salazar (1765 – 1771) autorizó a la guardia municipal a proveer auxilio para el mantenimiento del orden público, innovación que aparentemente no era controvertida. Sin embargo, la práctica no fue continuada después del traslado de la capital al Valle de la Ermita en 1776. En la Nueva Guatemala de La Asunción el problema de una plebe que se percibía como “insolente, criminal y peligrosa” continuaba preocupando a los oficiales, por lo que se presentaron nuevas propuestas para ampliar el personal disponible para patrullar, arrestar y sentenciar a los infractores de la ley.

En 1778, los oidores de la audiencia planearon dividir La Nueva Guatemala de La Asunción en cuatro distritos (cuarteles), cada uno de ellos bajo la dirección de un comisario con comisión de capitán de las milicias urbanas, sin salario y con la facultad de “prender y hacer sumarios a todos los que hallen en sus barrios y vengan a ellos que cometan algún crimen y no tengan oficio”. El capitán general de la época indicó que haría “cuanto sea posible” para implementar lo propuesto, y la audiencia solicitó la aprobación del Consejo de Indias, pero el plan nunca fue implementado. Igual resultado tuvo el esfuerzo de parte de la audiencia por reiniciar este proyecto en 1788.⁷⁰

⁶⁹ *Ibíd.*, pp. 202 – 203.

⁷⁰ Archivo General de Centro América A1.2 Legajo 41, Expediente 995, folios 13 – 17. *Audiencia al Capitán General Martín Mayorga, 16 marzo 1778*, *Capitán General Martín Mayorga a la Audiencia, 26 abril 1778*. En: Dym, Jordana. *Ob. Cit.*, p. 204.



En marzo de 1790, el fiscal del crimen Miguel Bataller recomendó al recién llegado capitán general Bernardo Troncoso (1789 – 1794) que se implementara el proyecto de 1788. El oidor sostenía que una fuerza de policía aumentada era necesaria debido al gran número de habitantes de la ciudad que “solo han aprendido, y saben practicar el pernicioso arte de comer y beber a costa del sudor, y del sosiego de los demás”. Para ayudar a los oficiales en la conducta de las matrículas y el rastreo de los malhechores, se propuso empezar por ponerles nombres a las calles y números a las cuadras y a las casas, colocando azulejos en las paredes como ya se había hecho en Lima. Esta innovación ha sido caracterizada como la “introducción de la organización cartesiana al urbanismo hispanoamericano”. La audiencia aprobó el proyecto en julio y para la denominación de las calles el capitán general Troncoso comisionó a Juan Miguel Rubio y Gemmir, vecino y antiguo regidor de la ciudad. Al mismo tiempo, la preparación de un plan de policía fue encomendada al oidor Francisco Robledo. Para marzo de 1791, Rubio había terminado su tarea, habiendo supervisado el trabajo de pintar los números en las casas y también habiendo preparado un plano de la ciudad. En el mismo mes, Robledo presentó su informe. En lo referente al mantenimiento del orden en el centro urbano, no había diferencias de opinión entre la elite local y la burocracia estatal, pero estas disposiciones no se consultaron con el cabildo de la ciudad. Esta omisión provocó que las funciones de los nuevos alcaldes de cuartel y de barrio se yuxtapusieran a las del alguacil mayor y el juez de policía, quienes eran oficiales de la municipalidad. En lugar de informarse sobre las opiniones de los dirigentes de la ciudad de Guatemala, Robledo analizó los precedentes legales de las ciudades de Madrid, México y Lima. Si bien el resultado fue un plan muy lógico para enfrentar la criminalidad, no se tomó en cuenta el impacto negativo que la esfera de acción de la nueva policía podría tener sobre la posición de poder de las elites locales que tradicionalmente ejercían el control sobre el sistema de policía y en la selección de sus agentes.



Los nuevos alcaldes de barrio se encargarían tanto de la seguridad pública como de la moralidad cívica, o sea, de los dos aspectos de la policía como esta era administrada tradicionalmente por la municipalidad. En cuestiones del crimen, los reglamentos otorgaban al alcalde de barrio la facultad de efectuar la captura de personas encontradas en flagrante delito de robo, sexo ilícito, juegos o embriaguez, sin importar la calidad o fuero del reo. Dichas detenciones se podían practicar por órdenes de un juez o bajo la propia autoridad del alcalde de barrio. Sin embargo, solo la tercera parte de los artículos del reglamento (Arts. 40-56) trataba de la manera de rondar o patrullar la ciudad, o de investigar crímenes serios como robo u homicidio, con la ayuda de la milicia, los alguaciles y los vecinos. Para conseguir el “buen gobierno”, los alcaldes de barrio también podían intervenir en discusiones domésticas entre cónyuges, padres e hijos, o amos y criados (Art. 29); prevenir juegos prohibidos (Arts. 14, 18, 28); cerrar las tabernas municipales a las nueve de la noche (Art. 18); y cerrar permanentemente las chicherías y fábricas de aguardiente (Art. 27). Además, el nuevo funcionario tenía la responsabilidad de formar y mantener un padrón de los residentes de su distrito (Art. 12) y registrar sus cambios de domicilio (Art. 13). Previamente, solo los sacerdotes habían llevado tales datos, en los libros de bautizos, matrimonios y entierros. El alcalde de barrio debía velar porque los artesanos y “ociosos y vagos” trabajasen (Arts. 15, 19, 42), y que los niños o estudiasen o que se les pusiera de aprendices con “amos y maestros” para el “fomento de la industria” (Art. 16, 17). Por medio de la diligencia del alcalde de barrio, las fuentes y las calles se mantendrían en buen funcionamiento (Arts. 19, 20-21, 25), los residentes con enfermedades contagiosas se trasladarían a los hospitales (Arts. 33-35), se controlaría “toda junta de gente, que se forme en las calles o plazas, y cause murmullo, ruido, alboroto o conmoción popular” (Art. 36), y se extinguirían los incendios (Art. 37).⁷¹

⁷¹ DyM , Jordana. Ob. Cit., p. 208.



Con este tercer esfuerzo por reformar la policía municipal se cambió la dinámica de apoyo y resistencia. El capitán general se opuso al modelo de 1760 y los intentos de 1778 y 1788 no dieron ningún resultado. El plan de 1791 suscitó la oposición del cabildo capitalino. Otra vez, las objeciones se originaron no en un desacuerdo sobre el aumento del control policial, sino en divergencias sobre los métodos de conseguirlo. Las autoridades municipales se quejaban de que el plan de 1791 llevaría consigo una reducción de su prestigio y que disminuiría a la vez el valor y el honor de un puesto capitular. El cabildo preparó su propio contraproyecto y adoptó medidas evitar que la reforma de Robledo se aplicaba antes de que su propio proyecto pudiera ser considerado por el Consejo de Indias. El cabildo movilizó a los 54 oficiales de las milicias urbanas y los convenció para que no aceptaran los puestos de alcalde de barrio, “por ser dicho servicio incompatible con su fuero militar”. Cuando el auditor de guerra, el oidor Joaquín Vasco, apoyó la posición de los oficiales, el capitán general Troncoso tuvo que suspender la puesta en vigor de la reforma policial, el 4 de febrero de 1792. Esta oposición a la reforma de las autoridades de la audiencia y el capitán general, puso en evidencia los mecanismos utilizados por las elites de la nueva Guatemala de la Asunción para restringir el acceso a su grupo social, conformado por individuos unidos no por su lugar de nacimiento, sino por su comunidad de intereses económicos o familiares. Los dirigentes de la Nueva Guatemala se opusieron a que individuos que no fueran miembros permanentes de la sociedad colonial determinaran los criterios de “distinción”, pues de esta manera se abriría el acceso a los oficios concejiles, los cuales constituían la forma más prestigiosa de servicio público local.

A la larga, el intento borbónico de aumentar el orden y el control municipal tuvo éxito al seguir los ejemplos de Madrid y México, pues la implementación solo era posible después de reconocer y dar respuesta a los intereses locales. Si bien el modelo no fue adoptado en toda Centroamérica, muchos gobernadores y ciudades



fuera de la capital se interesaban por los beneficios que conllevaba la ampliación del número de vecinos con responsabilidad por la policía municipal: en La Antigua Guatemala (1805), San Salvador (1814), Quetzaltenango (1815) y Sonsonate (1817). Después de la Independencia de España, el modelo de alcaldes de barrio fue adoptado por el legislativo guatemalteco al establecer el oficio de alcalde auxiliar para los pueblos de poca población.⁷² De 1821 hasta 1850, los cabildantes de la nueva Guatemala seguían como alcaldes de barrio y su número aumentó a dieciséis, cada uno de los cuales nombraba a dos alcaldes auxiliares. Escuintla estableció sus alcaldes auxiliares en 1836 y en Totonicapán los alcaldes de barrio aparecieron en 1825 y continuaron hasta 1872.

1.13 Siglos XIX y XX: tendencia centralista

En el siglo XIX surgió una modalidad de gobierno local, por la cual la municipalidad y el consejo de principales constituyeron formas de gobierno que permanecerían invariables en su coexistencia, incluso dentro de grandes ciudades. Estas se administraban bajo un sistema político dual: municipalidad ladina-municipalidad indígena.⁷³

En los lugares en donde existe alcaldía indígena, por lo general el alcalde indígena tiene una trayectoria de servicio a la comunidad que incluye haber sido alcalde comunitario o que formó parte del consejo de principales. La alcaldía indígena es una institución tradicional de la cultura maya, que en la práctica representa la

⁷² Guatemala, Constitución del Estado, 1825, Art. 163 y Decreto de organización municipal, 28 septiembre 1836, Art. 3.

⁷³ M.R. Mazariegos Rodas, *Guatemala. Régimen Jurídico Municipal: del centralismo a la participación ciudadana*. México, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2008, p. 356.



máxima autoridad de un sistema de gobierno que subsiste de manera paralela al sistema oficial en el nivel municipal. Esa institución no aparece actualmente en todos los municipios con población indígena. Subsiste en algunos, como Sololá y Chichicastenango. En otros lugares existen instancias análogas, como los consejos o asociaciones de alcaldes comunitarios (representantes y autoridad máxima de cada una de las comunidades que integran el municipio) como en el caso de Totonicapán, en donde existe la Asociación de Alcaldes Comunales de los 48 cantones. Al analizar el paralelismo que produce la coexistencia separada del sistema tradicional y el sistema oficial de gobierno municipal, Mario Sosa señala que en algunos casos el gobierno municipal subsiste compartiendo su poder, al menos en algunas de sus competencias, con el gobierno tradicional: la estructura de la alcaldía indígena. Agrega que los cargos de esta estructura se sitúan en el último escalón del sistema de cargos religiosos y sociales. Generalmente, cuando los alcaldes municipales no son indígenas, se presentan contradicciones entre ambas formas de representación y gobierno.⁷⁴

La primera Constitución, de 1825, estableció en el Artículo 37 una división territorial por departamentos, distritos y municipios. En el Artículo 162 contempló la instauración de municipalidades para los poblados que tuvieran más de doscientos habitantes. El Artículo 163 dispuso la figura del alcalde auxiliar para los poblados que tuvieran menos de esa cantidad. Estas disposiciones marcaron la tendencia de los proyectos de reforma del siglo XIX. El municipio principió a contar con autoridades institucionalizadas en leyes nacionales y empezó a reconocerse autoridades en el nivel comunitario, con la limitación de ser nombradas por el alcalde municipal, y no electas por la comunidad, en donde subsistían paralelamente las autoridades tradicionales.

⁷⁴ M. E. Sosa Velásquez, *Rupturas y construcción de poder en Santiago Atitlán*, Guatemala, Universidad de San Carlos de Guatemala, Escuela de Historia, Área de Antropología, SERJUS, 1998, p. 36.



El cargo de alcalde auxiliar se contempló en la primera ley municipal de Guatemala, de 1836, “Organización y Reglamentación de las Municipalidades del Estado”, la que establecía, al igual que la Constitución de 1825, la elección por parte de la municipalidad, de un alcalde auxiliar para las poblaciones con menos de doscientos habitantes.⁷⁵ En esa época también se instituyó el sistema de alcaldías separadas para mestizos e indígenas.⁷⁶

En 1871 inició la reforma liberal en Guatemala, que concentró la autoridad en el Poder Ejecutivo central y por consiguiente debilitó la organización de base comunitaria. La toma de decisiones desde el Poder Ejecutivo, en demérito del área rural en general, y de las comunidades campesinas en particular, terminó por concentrarse por medio de la constitución del Estado moderno, que reclamó para sí la soberanía sobre el territorio, la autoridad sobre la población y el derecho a la aplicación de la violencia legítima.⁷⁷ Para los gobiernos locales, el 7 de diciembre de ese año, la situación dio un importante giro al emitirse el decreto que mixtificó las alcaldías indígenas, combinando el ejercicio del poder con los mestizos.⁷⁸

⁷⁵ Cfr. Fundación Centroamericana de Desarrollo (FUNCEDE). *Las nuevas responsabilidades municipales de conformidad con el proceso de paz*, Guatemala, Fondo Nacional para la Paz y Banco Mundial, 1998, p. 30.

⁷⁶ L. Barrios, *La alcaldía indígena en Guatemala: de 1821 a la Revolución de 1944*, Guatemala, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IDIES). Universidad Rafael Landívar, 1998, p. 21.

⁷⁷ E. Torres Rivas, y B. Arévalo de León, *Del conflicto al diálogo: el WSP en Guatemala*, Guatemala, Instituto de las Naciones Unidas para la Investigación del Desarrollo Social (UNRISD) y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), 1999, p. 178.

⁷⁸ L. Barrios, Ob. Cit., nota 14, p. 34.



Antes de la reforma liberal, los alcaldes cumplían la función de impartir justicia. Los alcaldes indígenas tenían la ventaja de impartirla en el idioma vernáculo. El 14 de diciembre de 1877, Justo Rufino Barrios decretó que la impartición de justicia ya no sería atribución de los alcaldes, sino de los jueces de paz. Una de las características más importantes de este decreto radicaba en el reconocimiento de los alcaldes auxiliares como autoridades, junto con los jefes políticos, los gobernadores de los pueblos, los alcaldes municipales, jueces de paz y preventivos. Dicho decreto reconoció la atribución a todas estas autoridades, de administrar pronta y cumplida justicia en caso de desacuerdo entre el patrón y el jornalero, y hacer que cada uno cumpliera con sus obligaciones.⁷⁹

La Constitución de la República de 1879 contenía los principios liberales del régimen y estuvo vigente hasta 1944. Ese conjunto de 104 artículos tuvo un marco laico, centralista y sumario que estableció un Poder Ejecutivo fuerte, el cual funcionaba con la asesoría de un consejo de Estado de carácter consultivo y no representativo. Este ordenamiento constitucional conformó la centralización del poder en el organismo Ejecutivo, en especial en la presidencia. Desde entonces, esa centralización se proyectó desde el municipio hacia la comunidad. Prueba de esto es la Ley Municipal (Decreto 242), que especificaba que los alcaldes de las aldeas debían informar cada ocho días a las municipalidades que los habían nombrado, al ser considerados como agentes de policía. Cada finca con más de diez familias contaba con alcalde auxiliar, propuesto a la municipalidad por los dueños de las fincas.⁸⁰ Este cuerpo normativo dispuso también que cuando los

⁷⁹ Ixchiú, Pedro et al., Los alcaldes comunales de Totonicapán, Guatemala, Serviprensa, 2000, nota 4, p. 90.

⁸⁰ Fundación Centroamericana para el Desarrollo (FUNCEDE), Ob. Cit., nota 13, p. 32.



alcaldes auxiliares ya no merecieran la confianza de los dueños de las fincas, podrían ser removidos sin necesidad de ningún otro motivo.⁸¹

El siglo XX se caracterizó por una serie de fracturas políticas que determinaron cambios tanto en las regulaciones jurídicas municipales como en las relaciones de poder a nivel comunitario, municipal y nacional. En 1931, el régimen de Jorge Ubico suprimió la autonomía municipal, pero no se despojó a las municipalidades del gobierno de los municipios. En este período adquirió fuerza el cobro de tributos y la utilización de los indígenas para las obras de infraestructura. Surgió también la figura del empírico, que se encargaba de trasladar al registro civil los datos de nacimientos y fallecimientos acaecidos en su jurisdicción y de controlar los trabajos y obras comunitarios.⁸² Este ordenamiento mantuvo y reforzó la tendencia centralista.

La Constitución de 1945, promulgada después del movimiento revolucionario que derrocó a Jorge Ubico, trajo consigo un cambio de tendencia que recogió los principios del constitucionalismo social que inspiraron la revolución de 1944. Dentro de sus principales contenidos propició por primera ocasión la descentralización administrativa y reconoció la autonomía municipal. También amplió los niveles de participación con el reconocimiento del voto a las mujeres y los analfabetos; reconoció, por vez primera, el derecho de organización de partidos políticos y el principio de representación proporcional.⁸³

⁸¹ C. Ochoa García, *Los contextos actuales del poder local, gobernabilidad y Municipalismo*, Guatemala, Iripaz, Publicaciones, 1993, nota 8, p. 20.

⁸² P. Ixchiú, *Ob. Cit.*, nota 4, p. 51.

⁸³ J.M. García Laguardia, *Sistema constitucional de la República de Guatemala, artículo introductorio a la Constitución Política de la República*, Guatemala, Piedra Santa, 1992, nota 18, pp. 12 – 14.



Luego de la contrarrevolución de 1954, la Constitución de 1956 recogió el nuevo programa conservador del gobierno de Carlos Castillo Armas. Puso bajo el control del Poder Ejecutivo la organización de las elecciones, la calificación de los resultados y la autorización de la participación política, centralizando nuevamente ciertas actividades determinantes para el futuro político del país.

La Constitución de 1965 no constituyó cambio alguno en el ámbito municipal, pues se mantuvo dentro de la misma línea que la de 1956.⁸⁴

El Código Municipal de 1957 (Decreto 1183), así como el de 1988 (Decreto Número 58-88) establecieron un capítulo específico para los alcaldes auxiliares en las comunidades, al determinar su naturaleza, limitaciones y funciones. El cargo se definió como obligatorio. Un elemento representativo del poder militar de esta época es que durante los años en que el enfrentamiento armado se agudizó, los alcaldes auxiliares en las regiones con presencia guerrillera eran nombrados por el comandante de la zona militar, entre los patrulleros y comisionados militares. Los últimos fueron suprimidos en 1995. Con la suscripción de los Acuerdos de Paz, hasta 1996 el cargo de alcalde auxiliar recuperó su dimensión civil, como un delegado de la autoridad municipal y un promotor del desarrollo de su comunidad.⁸⁵

El nuevo Código Municipal, contenido en el Decreto Número 12-2002, destinó un capítulo a las alcaldías indígenas, alcaldías comunitarias o alcaldías auxiliares. En este cuerpo normativo, El Concejo Municipal, de acuerdo con los usos, normas, y

⁸⁴ *Ibíd*em, p.13.

⁸⁵ *Ibíd*em, p.34.



tradiciones de las comunidades, reconocerá a las alcaldías comunitarias y alcaldías auxiliares, como entidades representativas de las comunidades, en especial para la toma de decisiones y como vínculo de relación con el gobierno municipal. El nombramiento de alcaldes comunitarios o alcaldes auxiliares lo emitirá el alcalde municipal, con base a la designación o elección que hagan las comunidades de acuerdo a los principios, valores, procedimientos y tradiciones de las mismas.

Durante los 34 años y 10 meses que duró la guerra interna, se sostuvieron estrategias contrainsurgentes que influyeron en las relaciones de poder entre los diferentes niveles de gobierno. Se buscaba ejercer el mayor control militar posible sobre el ámbito local (municipal y comunitario), con el fin de detectar y eliminar focos guerrilleros existentes o potenciales. Los desplazamientos masivos internos y hacia el extranjero y las estrategias desarrollistas que buscaban la movilización y dispersión de la población, logró desarticular por completo el tejido social preexistente. También se debilitó la participación ciudadana y el rol político que históricamente cumplieron las autoridades tradicionales. Esto dejó a los municipios y comunidades bajo el control total de los gobiernos militares y sus comandos locales.⁸⁶

Durante los inicios de la década de los ochenta, la etapa más sangrienta del enfrentamiento armado interno, la centralización del poder tuvo mayor impulso a partir del golpe militar dirigido por José Efraín Ríos Montt, el 23 de marzo de 1982, que dejó sin efecto la Constitución de 1965. En su lugar, fue impuesto un Estatuto Fundamental de Gobierno, emitido por una junta militar el 27 de abril de ese año. Dicho estatuto, incorporado como Decreto Ley 38-82, se encaminó a neutralizar la autoridad y funciones de los organismos Legislativo y Judicial e incidió

⁸⁶ M. R. Mazariegos Rodas, Ob. Cit., p. 361.



especialmente en el ámbito local, con la militarización de las entidades estatales, autónomas y semiautónomas, la militarización de las comunidades y la represión de sus autoridades tradicionales. Asimismo, el presidente *de facto* se facultó para nombrar a los gobiernos municipales, vicealcaldes, alcaldes e interventores. Estos cambios son similares a las modalidades empleadas por Ubico en 1935 para establecer y mantener su relación de poder sobre las municipalidades.⁸⁷

La guerra, la regionalización político-militar del país y los programas de centralización tuvieron un gran impacto sobre el gobierno municipal, por medio de la combinación de planes militares, proyectos desarrollistas y una legislación arbitraria. De esta manera se inauguró la modalidad de articular el poder local con el nacional.⁸⁸

⁸⁷ *Ibíd.*, p. 361 – 362.

⁸⁸ C. Ochoa García, *Ob. Cit.*, nota 8, pp. 15, 16 y 22.





CAPITULO II

2. La descentralización y su marco normativo

El régimen legal del poder local se encuentran en diferentes leyes vigentes en Guatemala, principalmente, en la Constitución Política de la República, en el Código Municipal, en la Ley General de Descentralización y su Reglamento, en la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y su Reglamento, y en la Ley Preliminar de Regionalización.

La consolidación de la democracia y el fortalecimiento del Estado de Derecho requiere del conocimiento y sobre todo la aplicación de los marcos jurídicos creados para lograr que el Estado cumpla con sus fines y funciones y permitir asimismo la gobernabilidad. Muchas de las normas en Guatemala representan una brecha inmensa con la realidad. La realidad que vive la población guatemalteca en las comunidades rurales más lejanas es totalmente diferente a la que podría pensarse al momento de hacer un estudio profundo de nuestra legislación.

En el poder encargado de emitir las leyes hace falta en ocasiones la visión de largo plazo. También ha adolecido de calidad representativa debido a la marginación política de sectores importantes de la sociedad como son la poca participación de la mujer en el Congreso de la República y de legisladores mayas que representen a más de la mitad de la población; esto aunado a que los partidos políticos generalmente concentran su atención solamente en procesos electorales y en luchas por cuotas de poder. Estas organizaciones, en su mayoría, son muy cerradas en cuanto a permitir la participación de todos y la propuesta de los



mejores líderes y lideresas para cargos de elección popular. Todo esto origina que el debate constructivo y la búsqueda de consensos no exista y con ello muchos de los problemas nacionales, como la inseguridad, la falta de salud o el analfabetismo imperante, podrían solucionarse y enfrentarse de manera adecuada por medio de la voluntad adecuada y, sobre todo, con la unión de visiones y programas. Es preciso consolidar nuestro sistema democrático para lograr un desarrollo social justo, equilibrado y sostenible.

El Régimen Municipal se centra en su raíz constitucional, pues de el Artículo 253 de la Constitución Política de la República estipula que los municipios de la República son instituciones autónomas y que, entre otras funciones, les corresponde: elegir a sus propias autoridades; obtener y disponer de sus recursos y atender los servicios públicos locales; disponer el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios. Se indica que para los efectos correspondientes, se emitirán las ordenanzas y los reglamentos respectivos.

Seguidamente, regula lo relativo al gobierno municipal, el derecho de antejuicio de los alcaldes, al Juzgado de asuntos Municipales, los privilegios y garantías de los bienes municipales, la prohibición de eximir tasas o arbitrios municipales y, sobre todo, dispone lo relativo a los recursos económicos del municipio donde el Estado pareciera ajeno a los problemas de la población, al estipular que las corporaciones deberán procurar el fortalecimiento económico de sus respectivos municipios, a efecto de realizar las obras y prestar los servicios que sean necesarios. No se pretende un Estado paternalista que todo lo pueda proporcionar, pero, no es posible dejar a la deriva a los diferentes municipios del país que deberían contar con todo el respaldo del Gobierno para atender las múltiples necesidades de sus habitantes.



No es posible que el gobierno, por medio de la asignación presupuestaria que le traslada anualmente a las municipalidades, de un diez por ciento, determine que deberá ser para educación, salud, infraestructura y servicios públicos, cuando son compromisos del Estado, según el precepto constitucional el cual establece que es el Estado de Guatemala el que se organiza para proteger a la persona y a la familia, y que su fin supremo es la realización del bien común. Además, son deberes del Estado garantizar a los habitantes de la república la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona. Lo anterior no es fácil de detectar. Solamente quienes hacen gobierno local se percatan de que es muy poco lo que anualmente les traslada el gobierno y son mayores las necesidades de toda la población. Muchas municipalidades carecen de ingresos significativos, pues solo cuentan con el aporte constitucional.

Solamente existen dos opciones: se descentralizan los servicios para que los manejen las corporaciones municipales por medio de presupuestos participativos o se amplía la asignación anual que se le da al municipio para que pueda llegar a responder a la población, la cual demanda mejor calidad de vida y servicios dignos para poder desarrollarse. Continuar como se está simplemente, es tratar de resolver los graves problemas sociales que se afrontan a largo plazo, al ser el país con índices y estadísticas más dramáticas en relación con el desarrollo humano. No se puede continuar sin una definición clara de lo que se quiere hacer para que el Estado cumpla sus fines. El Estado de Guatemala adolece de una visión clara de lo que debe hacerse y existe una ausencia de decisiones políticas estratégicas que, al involucrar a la población, puedan mejorar nuestras condiciones de vida.

Es necesario establecer una jerarquía de las necesidades, para determinar las prioridades, es decir, trazar una ruta a seguir por medio del esfuerzo conjunto entre gobierno nacional, gobierno local y población. Si no se supera el desajuste



social que existe en el país, el resquebrajamiento social, la pobreza y pobreza extrema, la ingobernabilidad y el aumento desmedido de la delincuencia serán más que una amenaza. Casi todos los pueblos latinoamericanos se debatan entre la incertidumbre y el aumento de la pobreza y la única forma que se tiene de enfrentarlo es fortaleciendo los poderes locales. En el momento de lograr un Estado que determine con certeza las prioridades acerca de las necesidades de la población y enfoque el gasto público en salud, educación y seguridad, con el manejo de los recursos con absoluta transparencia y responsabilidad, seguramente se habrá alcanzado una meta muy importante. Por supuesto, no es tarea que pueda realizar solo el gobierno central o únicamente el municipalismo. Se debe crear una conciencia ciudadana que esté motivada para cerrar filas contra los grandes males sociales y que por medio de la unión puedan existir avances significativos en su propio beneficio.

Así, el Artículo 257 de la Constitución Política de la República, indica: Asignación para las municipalidades. El Organismo Ejecutivo incluirá anualmente en el Presupuesto General de Ingresos ordinarios del Estado, un diez por ciento del mismo para las municipalidades del país. Este porcentaje deberá ser distribuido en la forma en que la ley determine y destinado por lo menos en un noventa por ciento para programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos que mejoren la calidad de vida de los habitantes. El diez por ciento restante podrá utilizarse para financiar gastos de funcionamiento. Queda prohibida toda asignación adicional dentro del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado para las municipalidades que no provenga de la distribución de los porcentajes que por ley les corresponda sobre impuestos específicos.



En cuanto a esta asignación, las reformas del Código Municipal del año 2010 incluyó un método para el cálculo y entrega del aporte del 10% constitucional, cuya obligación de pago de conformidad con el artículo 118 y 119 del citado código. El gobierno central por medio del Ministerio de Finanzas Públicas, durante los últimos tres gobiernos ha sido eficiente y puntual en el traslado de fondos, y eso repercute en el quehacer municipal. El segundo párrafo del Artículo 118 establece lo siguiente: El Ministerio de Finanzas Públicas depositará en forma directa, sin intermediación alguna, antes del día quince de cada mes, el monto correspondiente a cada municipalidad, en las cuentas que las mismas abrirán en el sistema bancario nacional. Igual mecanismo bancario de entrega de fondos se aplicará a cualquier asignación o transferencia establecida o acordada legalmente. Los recursos, tal como se indica, son depositados de conformidad con lo que establece la ley. Las municipalidades no pueden dejar de cumplir con destinar el noventa por ciento del monto en programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos que mejoren la calidad de vida de los habitantes, y el resto es decir el diez por ciento en financiar gastos de funcionamiento. De hacerlo de otra forma, se incurrirían en responsabilidades administrativas y penales. Con lo anterior no significa que ese noventa por ciento en un año debe de distribuirse en los rubros indicados, pues lo que ordena la Constitución Política de la República es que se destine en esos programas, sin indicar si es en todos o en uno de ellos solamente.

Sin embargo, se dieron pasos importantes en Guatemala cuando en 2002 el Congreso de la República aprobó la trilogía de leyes que son el cimiento del poder local: un nuevo Código Municipal, la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y la Ley General de Descentralización. Estos cuerpos legales serán comentados y analizados a continuación



2.1 Código Municipal

Está contenido en el Decreto Número 12-2002 del Congreso de la República. Dentro de las justificaciones de su emisión se indica que era imperativa una nueva regulación del gobierno municipal para modernizar el ordenamiento jurídico de la administración pública, regulación que debe estar acorde con los Acuerdos de Paz y la realidad nacional.

En los considerandos del Decreto 12-2002 emitido por el Congreso de la república de Guatemala, que contiene Código Municipal, se reconoce al gobierno municipal como la expresión fundamental del poder local, mientras la descentralización es el espacio que promoverá el desarrollo integral del ser humano.

Con 178 artículos, el código tiene ocho títulos que regulan las generalidades, sobre la población y el territorio, el gobierno municipal, información y participación ciudadana, administración municipal, hacienda municipal, principios reguladores de los procedimientos administrativos y régimen sancionatorio.

2.2 Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural

Esta Ley, contenida en el Decreto Número 11-2002 del Congreso de la República, regula una forma de descentralización por criterios de desarrollo, por niveles de decisión administrativa y los que considera entes descentralizados a nivel nacional, regional, departamental, municipal y actualmente comunitario, según la propia ley. Los gobiernos de los departamentos fueron considerados como gobiernos locales, con funciones y atribuciones propias. El territorio guatemalteco se divide en 22 departamentos, esto hasta la vigencia de la Ley del Organismo



Ejecutivo, que derogó la Ley de Gobernaciones Departamentales, y que convirtió al departamento en un ente centralizado al supeditar a las gobernaciones departamentales como parte del Organismo Ejecutivo, dependientes del Ministerio de Gobernación, lo cual eliminó la posibilidad de considerarlos como entes descentralizados, menos como entes de gobierno local.

2.3 Ley General de Descentralización

Este cuerpo legal está contenido en el Decreto Número 14-2002 del Congreso de la República. Tiene cuatro considerandos que tratan de abordar los elementos más importantes para que se pudiera contar con la voluntad de los bloques legislativos al momento de aprobar esta ley.

Las justificaciones de esos considerandos, podría decirse que representan un resumen demasiado concentrado de la justificación que contenía la iniciativa de ley. La mayoría de los diputados de ese Congreso (2000-2004) apoyaban el proceso de descentralización y estaban conscientes de que se necesitaba una ley que regulara la materia. Se ompartió el criterio favorable en relación con dos elementos claves. El primero es que la Constitución Política de la República establece que la administración será descentralizada en regiones de desarrollo, con criterios económicos, administrativos, sociales y culturales para lograr impulsar el desarrollo del país. Como puede observarse, no solamente se impulsaba una descentralización económica, sino una descentralización integral, más completa, que debe abarcar elementos sociales y culturales de nuestras comunidades.



La descentralización debe ser integral y abarcar todos los elementos democráticos que se necesitan por las comunidades, para alcanzar el nivel de vida digna que debe alcanzar el Estado para sus habitantes

Luego de ese basamento constitucional, en la comisión de asuntos municipales y en la comisión de legislación y puntos constitucionales se había llegado al consenso que la centralización de los recursos y las fuentes de financiamiento en el Organismo Ejecutivo, y por ende, la centralización de la realización, formulación y seguimiento de las políticas públicas impide una administración eficiente. Además, obstaculiza la equitativa distribución de fondos públicos y, sobre todo esto, afecta el desarrollo y el ejercicio participativo de los gobiernos locales y la participación ciudadana que contempla cómo la descentralización forma parte de un esquema democrático difícil de realizar.

Se reflexiona sobre las causas actuales del deterioro democrático, se encuentra la tendencia centralizadora de poderes ejecutivos fuertes que cuentan con aplanadoras en el Organismo Legislativo que obstruyen muchas veces el pluralismo e imponen criterios no consensuados con la población. En este sentido, puede verse que la Constitución Política no entra a abordar los principales problemas que afronta la población, estableciendo solamente un esbozo general de sus obligaciones. Asimismo, al estipular el término “en forma sistemática” en relación con el compromiso descentralizador, es dejar siempre abierta la posibilidad de dar pequeños pasos en la descentralización, pero, no una voluntad real con tiempos para que la misma opere activamente y en beneficio del país.

El Decreto Número 14-2002 del Congreso de la República consta de siete capítulos y de 23 artículos. Es una ley de orden público y de aplicación general, que tiene el objetivo claro de desarrollar el deber y la obligación del Estado de



promover en forma sistemática la descentralización económica y administrativa, dándole el concepto de descentralización en el artículo segundo, al indicar que la descentralización es el proceso mediante el cual se trasfiere desde el Organismo Ejecutivo a las municipalidades y demás instituciones del Estado y a las comunidades organizadas legalmente, con participación de las municipalidades, el poder de decisión, la titularidad de la competencia, las funciones, los recursos de financiamiento para la aplicación de las políticas públicas nacionales, por medio de la implementación de políticas municipales y locales en el marco de la más amplia participación de los ciudadanos en la administración pública, priorización y ejecución de obras, organización y prestación de servicios públicos, así como el ejercicio del control social sobre la gestión gubernamental y el uso de los recursos del Estado.

Al carecer con anterioridad de una Ley General de Descentralización, era necesario concentrar en ella disposiciones que sirvieran de guía tanto en forma general para el Estado e instituciones como en forma concreta para las instituciones que conforman el poder local, además de contener las prioridades que deben seguirse en todo proceso de descentralización.

El Decreto 14-2002 plantea como descentralización al proceso que crea las condiciones para que se realice un traslado del poder de decisión sobre medidas de administración pública y sobre recursos económicos, financieros y humanos, públicos, de un punto lejano y centralizado hacia niveles más cercanos del beneficiario final, con el propósito de atender, en forma eficaz, las demandas del desarrollo socioeconómico, y fomentar una estrecha interacción entre los órganos estatales y la población.



El Artículo 5 comprende nueve objetivos, los cuales contienen lo que se persigue con el proceso de descentralización en Guatemala y que son:

1. Mejorar la eficiencia y eficacia de la Administración Pública.
2. Determinar las competencias y recursos que corresponden al Organismo Ejecutivo que se transferirán a las municipalidades y demás instituciones del Estado.
3. Universalizar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos que se prestan a la población.
4. Facilitar la participación y el control social en la gestión pública.
5. Fortalecer integralmente la capacidad de gestión de la administración pública local.
6. Fortalecer la capacidad de los órganos locales para el manejo sustentable del medio ambiente.
7. Reforzar la identidad de las organizaciones comunales, municipales, departamentales, regionales y nacionales.
8. Promover el desarrollo económico local para mejorar la calidad de vida y erradicar la pobreza, y
9. Asegurar que las municipalidades y demás instituciones del Estado cuenten con los recursos materiales, técnicos y financieros correspondientes, para el eficaz y eficiente desempeño de la competencia en ellos transferida.

Se dejó la regularización de la gradualidad del proceso pues esto conlleva toda una serie de pasos que, aunque es positivo contemplar, es algo que muchas veces al no existir voluntad política obstruye el proceso. Sin embargo, el proceso estipulado se puede dividir en una serie de pasos que comienzan con las prioridades y luego los convenios con las autoridades responsables.



Esta ley cuenta con elementos claves como la voluntad política para que pueda llevarse a cabo todo el proceso descentralizador y la disposición de los ministerios. La participación ciudadana y la fiscalización social que debe realizarse por la población, es para velar por la adecuada utilización de recursos que pueden destinarse dentro de un proceso de descentralización. Además, la capacitación que debe darse a los alcaldes, concejos municipales y técnicos de las municipalidades permite hacer uso cada vez más de este instrumento de desarrollo denominado descentralización.

La norma regula lo relativo al régimen financiero. En esta norma debería incluirse un compromiso del Estado de dotar de recursos a todo proceso de descentralización, pero, realmente se ve que esquivó esa obligación, desvía la atención de la ley en los recursos municipales, los cuales deberían invertirse adecuadamente y en beneficio de la población. Este no era el camino correcto, sino indicar que el Estado destinaría fondos del presupuesto nacional para apoyar a los municipios del país en todo proceso de descentralización, a medida que ministerios y secretarías que manejan grandes cantidades de dinero anual y que no llegan sus acciones hasta los habitantes de las áreas rurales más lejanas, aportarán recursos para la descentralización paulatina en todas las áreas priorizadas.

Algo importante que quedó plasmado en la ley y que debería darse todo el seguimiento correspondiente es que el Organismo Ejecutivo tiene la obligación de someter a consideración del Congreso de la República las iniciativas de ley que estime necesarias para consolidar el proceso de descentralización, dentro de un plazo no mayor de dos años, contados a partir de la fecha de publicación de la ley. Esta obligación no se ha cumplido y la cual debería tocar concreta y



exclusivamente ese tema el presidente de la República por medio de un informe a la Nación.

La Constitución Política de la República establece un régimen administrativo descentralizado y prevé la creación de mecanismos para el efecto. El más importante de ellos es el Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

Con el propósito de adoptar los instrumentos que institucionalicen la descentralización de las decisiones gubernamentales, el Acuerdo de Paz sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria toma en cuenta que los habitantes de un departamento o un municipio, trabajadores, empresarios, cooperativistas y autoridades representativas de las comunidades, pueden definir mejor las medidas que los benefician o los afectan. De ahí la necesidad de establecer un marco jurídico que genere una transferencia real de recursos económicos gubernamentales y con capacidad para discutir y decidir localmente la asignación de los recursos, la forma de ejecutar proyectos y tomar las medidas pertinentes.

La Ley General de Descentralización establece un marco general para desarrollar una descentralización integral que adecue las reformas jurídicas a las necesidades del proceso. Evita que se genere una legislación aislada y poco articulada en un proceso de descentralización real. Además, coordina las regulaciones que sobre la materia se establezcan para que no se produzcan contradicciones que obstaculicen el proceso de descentralización.

Así también, privilegia la utilización de la estructura pública existente, la cual lógicamente deberá optimizarse sobre la creación de nuevas instancias que, al



implementarse, provocarían confusión, descoordinación y que pondrían en riesgo la credibilidad del proceso.

El proceso de descentralización se fundamenta en el Sistema del Consejo de Desarrollo Urbano y Rural, así como a la puesta en marcha y la consolidación del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural.

Al tomar en cuenta la extensión territorial de Guatemala y las experiencias poco eficaces de la organización regional, se propuso la eliminación de ese nivel para enfocarse en el nivel departamental. En este nivel debe enfocarse la atención para que sirva como punto de partida al proceso como una primera etapa del mismo. El desarrollo posterior de la descentralización cuenta con un fundamento más confiable y con un grado de consolidación avanzado.

El nivel municipal debe fortalecerse al mejorar las capacidades técnicas de las municipalidades, para que estas tengan mayores posibilidades de respuesta ante las demandas de sus comunidades. Finalmente, en el ámbito local debe fomentarse la participación, facilitándose los procesos de legalización de las organizaciones de base.

Esta ley contiene los principios orientadores del proceso y la política de descentralización del Organismo Ejecutivo, los cuales son: la autonomía de los municipios, la eficiencia y eficacia en la presentación de los servicios públicos, la solidaridad social, el respeto a la realidad multiétnica, pluricultural y multilingüe de Guatemala, el diálogo, la negociación y la concertación de los aspectos sustantivos del proceso, la equidad económica, social y el desarrollo humano integral, el combate y la erradicación de la exclusión social, la discriminación y la



pobreza, el restablecimiento y conservación del equilibrio ambiental y el desarrollo humano y la participación ciudadana.

Todos los principios son importantes porque son la base que permite ver hacia donde debe orientarse todo elemento que conduzca a la descentralización. Posiblemente, los dos primeros son la principal base de todo el esquema, esto es, la autonomía municipal y la eficiencia y eficacia de los servicios. No podría existir descentralización al violentar la autonomía municipal y no sería posible la descentralización de algún servicio público para prestarlo deficientemente y en peores condiciones que como lo presta el gobierno en forma centralizada.

2.4 Evolución del concepto de autonomía municipal

En 1944 se dio un movimiento cívico-militar que se propuso grandes cometidos para modificar las estructuras político-económicas del país. Puso límite para el poder centralizado del Organismo Ejecutivo y dio inicio una democracia de régimen presidencial con controles semiparlamentarios (interpelación efectiva de los ministros de gobierno, etcétera).

Sobre este período, Manuel Colom Argueta afirma: *“La Asamblea Constituyente, libremente electa por el pueblo, promulgó la Constitución de 1945 que garantizó el sistema democrático con un régimen jurídico de reconocimiento de derechos y garantías económico-sociales para que la libertad se hiciera efectiva, por medio de la justicia social. El sistema efectivo de pluralidad de partidos, el semi-parlamentarismo como contrapeso al poder ejecutivo, el sistema autónomo y la autonomía universitaria y un conjunto de políticas y programas permitió que la libertad, nuestra independencia interna y externa y el municipalismo se*



*identificaran plenamente con el proceso revolucionario iniciado en 1944. La autonomía municipal mereció voto unánime de la constituyente de 1945.*⁸⁹

El 13 de abril de 1946, el congreso aprobó una nueva ley de municipalidades. Según Manuel Colom Argueta, ese cuerpo legal desarrolló, ampliamente, en forma democrática y dentro de un régimen de legalidad, las potestades que dentro del Estado le corresponden al municipio, su funcionamiento, sus atribuciones en educación, en economía y trabajo, en salud, entre otros campos. Los municipios regularon autónomamente los intereses de sus pueblos a través de sus reglamentos y ordenanzas.⁹⁰

Con la caída de Arbenz terminó el régimen político-social iniciado en 1944. La nueva Constitución de 1956 restringió y en cierto sentido anuló derechos y garantías sociales de la década revolucionaria. Ese es el origen de la crisis que aún perduraba en tiempos de Colom Argueta y que a principios del siglo XXI todavía persisten. Sin embargo, Manuel Colom señala que no fue problema para la extrema derecha la autonomía municipal, por lo que no sufrió mayores cambios.⁹¹ La autonomía del municipio fue definida en sus cometidos (elección popular de sus autoridades, libertad para perseguir sus fines, administrar sus recursos y servicios), pero, sobre todo asegurar con el fortalecimiento económico la descentralización de la administración del municipio.⁹²

⁸⁹ “Colom Argueta entre nosotros”. Marco Vinicio Mejía (Compilador). Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala, 1ª. Reimpresión, 2009, p. 78.

⁹⁰ Ídem, pp. 78 – 79.

⁹¹ Ibídem, p. 79.

⁹² Ibídem, p. 80.



El 28 de junio de 1957, el Congreso de la República aprobó el Código Municipal. En este cuerpo legal se amplió la definición de municipio, al considerarlo como *“distrito municipal que goza de autonomía para darse sus autoridades y ejercer por medio de ellas el gobierno y la administración de sus propios intereses.”* La Municipalidad quedó definida como *“Corporación Autónoma que ejerce la función del gobierno y administración de los intereses del municipio”* y que tiene, entre otras, atribuciones específicas de iniciativa, decisión y ejecución en los asuntos municipales, emisión y ejecución de ordenanzas y reglamentos y disposición de sus recursos, etcétera. Se normó un Régimen Legal Municipal que preservó el principio de la autonomía municipal con funciones de gobierno local y atribuciones específicas para la regulación de ordenanzas y reglamentos de la vida de los pueblos y la prestación de sus servicios.⁹³

En el citado Código Municipal se incluyó un título específico sobre urbanismo. En este apartado se afirmaron las potestades del municipio para formular los planes reguladores para el desarrollo equilibrado y armónico de las poblaciones y de los distritos en los casos y términos establecidos por la Ley de Urbanismo, fijando como atribución específica de los concejos respectivos la obligación de aprobar dichos planes y sus modificaciones.⁹⁴

En 1965 se redactó una Constitución que fue producto del pensamiento contrainsurgente de dos partidos políticos; el Movimiento de Liberación Nacional (MLN) y el Partido Institucional Democrático (PID). En esa Carta Magna prevaleció *“el criterio de resentimientos hacia el pasado, en contra del régimen avanzado de la Constitución de 1945”*. En materia de régimen municipal, se respetó el principio del gobierno de los municipios con régimen autónomo y el sistema de elección

⁹³ *Ibídem.*

⁹⁴ *Ibídem*, pp. 80-81.



popular del alcalde y del concejo. Las disposiciones quedaron casi iguales a la Constitución de 1956, pero, durante los debates previos se intentó suprimir la autonomía municipal. La Asamblea Nacional Constituyente de 1945 la aprobó, libremente y por unanimidad, sin tener en cuenta esas restricciones.⁹⁵

2.5 El régimen municipal en la Constitución Política de la República de 1985

La Comisión del Proyecto de la Constitución Política de la República de 1985, también conocida como comisión de los treinta, presentó el proyecto de artículo con el número 246, el cual decía: *“A los municipios de la República de Guatemala, se les estatuye su régimen de autonomía, para que puedan ejercer a nivel local su propio gobierno, debiendo otorgarse sus propias autoridades, la administración de todos sus bienes, y la técnica administrativa de los servicios públicos esenciales y discrecionales.”*⁹⁶

A esta propuesta se presentó una enmienda por sustitución total, cuyos ponentes fueron los diputados Luis Alfonso López, Elián Darío Acuña, Pedro Murillo, Amando Vides Tobar y Gilberto Recinos Figueroa. Esta decía así: *“Los municipios de la República de Guatemala son instituciones autónomas. Entre otras funciones les corresponde elegir a sus propias autoridades, obtener y disponer de sus recursos, atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios. Para los efectos correspondientes, los municipios emitirán los instrumentos legales respectivos.”*

⁹⁵ *Ibíd*em, pp. 81-82.

⁹⁶ Diario de las Sesiones de la Comisión de los Treinta. Anteproyecto de Constitución (C30). Asamblea Nacional Constituyente. Sesiones Ordinarias. Tomo IV. Guatemala, viernes 19 de abril de 1985, Sesión número 100.



En el Pleno de la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) se aprobó este artículo, de la siguiente manera: *“Artículo 246. Autonomía Municipal. Los municipios de la República de Guatemala son instituciones autónomas. Entre otras funciones les corresponde elegir a sus propias autoridades; obtener y disponer de sus recursos; atender los servicios públicos locales; el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios. Para los efectos correspondientes, los municipios emitirán los instrumentos legales respectivos.”*⁹⁷

Al final, la comisión de estilo designada por la asamblea modificó la parte final del último párrafo del artículo que quedó con el número 253, el cual reza así: Para los efectos correspondientes emitirán las ordenanzas y reglamentos respectivos.

La Corte de Constitucionalidad interpretó que si bien la Constitución Política concede autonomía a los municipios, eso no significa que tengan carácter de entes independientes al margen de la organización y control estatal. Por consiguiente, las municipalidades no están excluidas del acatamiento y cumplimiento de las leyes generales, como lo expresa el Artículo 154 constitucional.⁹⁸

En la misma comisión de los Treinta se presentó el proyecto de artículo con número 247, que decía: *“El gobierno municipal será ejercido por una corporación, la cual se integra por el Alcalde, Síndicos y Concejales, quienes serán electos*

⁹⁷ Diario de las Sesiones de la Asamblea Nacional Constituyente (PANC). Sesiones Ordinarias. Tomo IV, Guatemala, miércoles 24 de abril de 1985. No. 68, p. 20.

⁹⁸ Corte de Constitucionalidad, Gaceta No. 48, expediente No. 183-97, p. 25, sentencia del 20 de mayo de 1998.



*directa y popularmente en cada municipio y su período será el mismo que el del Presidente de la República.*⁹⁹ En la misma sesión, se presentó una enmienda por sustitución que rezaba: *“El Gobierno Municipal será ejercido por una corporación, la cual se integra por el Alcalde, Síndicos y Concejales, todos electos directa y popularmente en cada municipio, en la forma y por el período que establezcan las leyes de la materia.”*¹⁰⁰ Al final, se aprobó la enmienda presentada.

El Pleno de la Asamblea Nacional Constituyente -ANC- lo aprobó de la siguiente manera: *“Artículo 247. Gobierno Municipal. El Gobierno Municipal será ejercido por una corporación, la cual se integra por el Alcalde y por síndicos y concejales, todos electos directa y popularmente en cada municipio, en la forma y por el período que establezcan las leyes de la materia.”*¹⁰¹

Este artículo fue reformado por el artículo 35 de las reformas constitucionales del 17 de noviembre de 1993 y quedó de la siguiente manera, con indicación de los cambios en los subrayados: Artículo 254. Gobierno municipal. El Gobierno municipal será ejercido por un concejo, el cual se integra por el alcalde, los síndicos y concejales, electos directamente por sufragio universal y secreto para un período de cuatro años, pudiendo ser reelectos.

La Corte de Constitucionalidad resolvió que los concejos municipales son órganos colegiados, que por ser tales, sus miembros deben ser convocados por quienes los presiden, pues es en sus reuniones en las que se toman las decisiones de los gobiernos locales. De ahí que la omisión en que incurra su presidente, de las

⁹⁹ Diario de Sesiones de la Asamblea Nacional Constituyente (PANC) C30, p. 38.

¹⁰⁰ Ídem C30, pp. 58-59.

¹⁰¹ Ídem. p. 21.



notificaciones previstas a cualquiera de los miembros de las corporaciones, lo que obstruye el derecho fundamental de ejercer su potestad de cogobernar.¹⁰²

Otro artículo, que fue presentado como proyecto en la Asamblea Nacional Constituyente, fue el número 248, el cual estipulaba: *“Las Corporaciones Municipales son órganos autónomos, deberán velar por el fortalecimiento económico municipal, lo que deben traducir en obras y servicios, por lo que formularán y aprobarán sólo su publicación en el Diario Oficial, sus planes y arbitrios, tasas, rentas y otros ingresos. La captación de los recursos debe ajustarse a las necesidades de los servicios en el municipio.”* El texto fue aprobado sin enmiendas.¹⁰³

El pleno de la ANC lo aprobó así: *“Artículo 248. Recursos económicos del Municipio. Las corporaciones municipales son órganos autónomos, deberán velar por el fortalecimiento económico municipal, lo que deben traducir en obras y servicios, por lo que formularán y aprobarán sólo para su publicación en el Diario Oficial, sus planes de arbitrios tasas, rentas y otros ingresos. La captación de los recursos debe ajustarse a las necesidades de los servicios en el municipio.”*¹⁰⁴

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

¹⁰² Cf. Corte de Constitucionalidad, Gaceta No. 48, expediente No. 942-97, p. 645, sentencia del 23 de junio de 1998.

¹⁰³ C30, Op. Cit., pp. 59-60.

¹⁰⁴ PANC, p. 21.



En el Proyecto de Constitución se discutió el artículo 249, que determinaba: *“La ley clasificará las municipalidades en categorías, para fijar los alcances del régimen autónomo, atendiendo a la realidad democrática del municipio, su capacidad económica, su importancia político-administrativa, su desarrollo cultural y otras circunstancias de interés para el municipio.”* Este proyecto de artículo fue aprobado sin enmiendas.¹⁰⁵

El Pleno de la ANC lo aprobó así: *“Artículo 249. Clasificación de las Municipalidades. La Ley clasificará las municipalidades en categorías para fijar los alcances de su régimen autónomo, atendiendo la realidad demográfica del municipio, a su capacidad económica, a su importancia político-administrativa, a su desarrollo cultural y a otras circunstancias de interés para el municipio.”*¹⁰⁶

Este artículo fue derogado por el artículo 36 de las reformas constitucionales realizadas por el Congreso de la República, el 17 de noviembre de 1993.

El proyecto del artículo 250 determinaba: *“El Organismo Legislativo velará porque anualmente, del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado, se fije y traslade el ocho por ciento del mismo a las municipalidades, excluyéndose a la Municipalidad de Guatemala.”*¹⁰⁷ El diputado German Scheel Montes presentó una enmienda por adición parcial a ese artículo 250, la cual decía: *“El Organismo Legislativo, velará porque anualmente del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado, se fije y traslade el ocho por ciento del mismo a las municipalidades del país, distribuido en la forma que la ley determine y destinado*

¹⁰⁵ C30, pp. 61-62.

¹⁰⁶ PANC, p. 21.

¹⁰⁷ C30, p. 62.



exclusivamente a obras de infraestructura y servicios públicos, excluyéndose a la Municipalidad de la Ciudad de Guatemala”. El artículo y la enmienda fueron aprobados por los diputados constituyentes.¹⁰⁸

El Pleno de la ANC aprobó este artículo con la siguiente redacción: *“Artículo 250. Presupuesto Municipal.¹⁰⁹ El Organismo Legislativo¹¹⁰ velará porque anualmente, del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado, se fije y traslade el ocho por ciento del mismo a las municipalidades del país¹¹¹, distribuido en la forma que la ley determine y destinado exclusivamente a obras de infraestructura y servicios públicos¹¹², excluyéndose a la Municipalidad de la ciudad de Guatemala.”¹¹³* La comisión de estilo eliminó la exclusión de la municipalidad capitalina.

El Artículo 37 de las reformas constitucionales del 17 de noviembre de 1993 sancionó: Artículo 257. Asignación para las Municipalidades. El Organismo Ejecutivo incluirá anualmente en el Presupuesto General de ingresos ordinarios del Estado, un diez por ciento del mismo para las municipalidades del país. Este porcentaje deberá ser distribuido en la forma en que la ley determine y destinado por lo menos en un noventa por ciento para programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos que mejoren la

¹⁰⁸ C30, p. 74.

¹⁰⁹ La Comisión de Estilo puso como epígrafe “Presupuesto para obras de infraestructura municipal”.

¹¹⁰ La Comisión de Estilo lo cambió por el Organismo Ejecutivo.

¹¹¹ La Comisión de Estilo agregó “a través del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural. Este porcentaje deberá ser distribuido en la forma que la ley determine.”.

¹¹² Se agregó en la redacción final: “...servicios públicos que mejoren el ingreso y la calidad de vida de los habitantes, las cuales por su magnitud no pueden ser financiadas por los propios municipios.

¹¹³ PANC, p. 21.



calidad de vida de los habitantes. El diez por ciento restante podrá utilizarse para financiar gastos de funcionamiento. Queda prohibida toda asignación adicional dentro del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para las municipalidades, que no provenga de la distribución de los porcentajes que por ley les corresponda sobre impuestos específicos.

El proyecto del Artículo 251 disponía: *“El Ejecutivo, a través del Consejo Nacional de Desarrollo Regional y de común acuerdo con las municipalidades, [se]”*¹¹⁴ *ejecutará por su cuenta todos aquellos proyectos de infraestructura, o de grandes magnitudes, tendentes a otorgar servicio, a elevar el ingreso económico de los pobladores.”* El artículo fue aprobado con la enmienda de redacción.¹¹⁵

En el Pleno de la ANC quedó de la siguiente manera: *“Artículo 251. Ejecución de obras de infraestructura. El Ejecutivo, a través del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, de común acuerdo con las Municipalidades, ejecutará por su cuenta aquellos proyectos de infraestructura o de grandes magnitudes tendentes a otorgar servicios o a elevar el ingreso económico de los pobladores.”*¹¹⁶ Es importante destacar que este artículo no fue incluido en el articulado final.

El Artículo 252 del proyecto de Constitución fue aprobado sin enmienda: *“Los alcaldes no podrán ser enjuiciados ni detenidos, sin que preceda declaración de autoridad competente de que ha lugar a formación de causa, salvo el caso de flagrante delito.”*¹¹⁷

¹¹⁴ No se eliminó de la enmienda de redacción.

¹¹⁵ C30, pp. 75-76.

¹¹⁶ PANC, p. 22.

¹¹⁷ Ídem C30, p. 76.



El Pleno de la Asamblea lo aprobó así: *“Artículo 252. Derecho de antejuicio de los alcaldes. Los alcaldes no podrán ser enjuiciados, ni detenidos, sin que preceda declaración de autoridad judicial competente de que ha lugar a formación de causa, salvo el caso de flagrante delito.”*¹¹⁸ Este artículo aparece con el número 258 en el cuerpo constitucional.

En el proyecto de Constitución, el Artículo 253 estipulaba: *“Para la ejecución de sus ordenanzas y el cumplimiento de sus disposiciones, las municipalidades podrán crear un Juzgado de Asuntos Municipales y el Cuerpo de Policía, de acuerdo con sus recursos y necesidades, los que funcionarán bajo orden directa del alcalde.”* La norma propuesta fue aprobada sin cambios.¹¹⁹

El Pleno de la ANC lo aprobó con esta redacción: *“Artículo 253. Juzgado de Asuntos Municipales. Para la ejecución de sus ordenanzas y el cumplimiento de sus disposiciones, las municipalidades podrán crear¹²⁰ su Juzgado de Asuntos Municipales y el Cuerpo de Policía de acuerdo con sus recursos y necesidades, los que funcionarán bajo orden directa del alcalde.”*¹²¹ Este artículo lleva el número 259 de la Constitución Política.

¹¹⁸ PANC, p. 22.

¹¹⁹ C30, p. 76.

¹²⁰ La Comisión de Estilo agregó “de conformidad con la ley”.

¹²¹ PANC, p. 22.



El Artículo 254 disponía: *“Los bienes, rentas y arbitrios, son propiedad exclusiva del municipio y gozarán de las mismas garantías y privilegios que la propiedad del Estado.”* El proyecto de artículo fue aprobado sin enmiendas.¹²²

El pleno de la ANC lo aprobó con la misma redacción: *“Artículo 254. Privilegios y garantías de los bienes municipales. Los bienes, rentas, arbitrios y tasas son propiedad exclusiva del Municipio y gozarán de las mismas garantías y privilegios de la propiedad del Estado.”*¹²³ Este es el artículo 260 del texto constitucional.

En el Proyecto de Constitución, el Artículo 255 determinaba: *“Ningún organismo del Estado, está facultado para eximir de tasas o arbitrios municipales a personas jurídicas o individuales, salvo las propias municipalidades.”*¹²⁴ Se presentó la siguiente enmienda a este artículo: *“Ningún organismo del Estado está facultado para eximir de tasas o arbitrios municipales a personas jurídicas o individuales salvo las propias municipalidades, o lo que esta Constitución establezca.”* El artículo fue aprobado con la enmienda citada.¹²⁵

El Pleno de la ANC lo aprobó con la siguiente redacción: *“Artículo 255. Prohibiciones de eximir tasas o arbitrios municipales. Ningún organismo del Estado está facultado para eximir de tasas o arbitrios municipales a personas jurídicas o individuales salvo las propias municipalidades”*¹²⁶.¹²⁷ Este artículo aparece con el número 261 en el texto constitucional.

¹²² C30, p. 77.

¹²³ PANC, p. 22.

¹²⁴ Ídem C30, p. 79.

¹²⁵ C30, p. 81.

¹²⁶ La Comisión de Estilo agregó: “y lo que al respecto establece esta Constitución”.



El artículo 256 del Proyecto de Constitución rezaba: “Se exonera a las municipalidades del pago de la cuota patronal al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), por ser entidades de servicio y no lucrativas.”¹²⁸ A este artículo se presentó una enmienda por supresión total, la cual fue aprobada.¹²⁹ Este artículo fue suprimido de la redacción final de la Constitución Política.

Los diputados constituyentes Ramiro De León Carpio y Oliverio García Rodas presentaron una enmienda por adición de un artículo nuevo, el cual decía: “Las relaciones laborales de los funcionarios y empleados de las municipalidades, se normará por su Ley de Servicio Municipal.” El nuevo artículo propuesto fue aprobado.¹³⁰

El Pleno de la ANC lo aprobó con la misma redacción: “Artículo 256. Ley de Servicio Municipal. Las relaciones laborales de los funcionarios y empleados de las municipalidades, se normarán por su Ley de Servicio Municipal”.¹³¹ Este artículo aparece con el número 262 de la Constitución.

En lo que se refiere al Régimen Municipal, en el seno de la comisión de los treinta se advirtió que se encontraba una disposición transitoria, la cual establecía que ninguna autoridad municipal desempeñará funciones judiciales, por lo que, en un término de seis meses, después de promulgada la Constitución, debían desligarse

¹²⁷ PANC, p. 22.

¹²⁸ C30, p. 82.

¹²⁹ C30, p. 90.

¹³⁰ C30, p. 91.

¹³¹ PANC, p. 23.



los juzgados menores de las municipalidades del país. La Secretaría de la Comisión Redactora informó que en el Pleno de la Asamblea Nacional Constituyente, aún estaba pendiente de aprobación lo que era porcentaje del Organismo Judicial, por lo que se aprobó que este artículo fuera trasladado a las Disposiciones Transitorias de la Constitución.¹³²

En el Capítulo Único titulado “Disposiciones transitorias y finales”, se incluyó esta decisión del Pleno de la ANC: *“Artículo 2. Juzgados menores. Ninguna autoridad municipal desempeñará funciones judiciales, por lo que en un plazo no mayor de dos años a partir de la vigencia de esta Constitución, deberán desligarse de las municipalidades del país los juzgados menores y el Organismo Judicial nombrará a las autoridades específicas, regionalizando y designando jueces en donde corresponda. Dentro de ese plazo deberán dictarse las leyes y otras disposiciones necesarias para el debido cumplimiento de este artículo.”*

2.6 El proceso de descentralización

La descentralización y la municipalización son procesos que se encuentran articulados y forman parte de un mismo cuerpo. Si bien la primera trasciende e incluye al municipio, ambos términos son equivalentes pues en Guatemala solo existen dos niveles de gobierno con representación electoral: el gobierno central y los concejos municipales. Si se acepta que pueden descentralizarse dependencias del gobierno central, regularmente lo que se da es desconcentración. En este sentido se entiende por desconcentración el traspaso de competencias administrativas en una misma organización desde el nivel central hacia las regiones, departamentos o municipios; es decir, reciben atribuciones “aquellas

¹³² Ídem C30, pp. 91-92.



partes que se encuentran en niveles subordinados”. Mientras, la descentralización implica que *“los organismos descentralizados necesitan tener personalidad jurídica propia, presupuesto propio y normas propias de funcionamiento.”*¹³³

La descentralización es el proceso mediante el cual se trasfiere desde el Organismo Ejecutivo y demás instituciones del Estado el poder de decisión a las municipalidades y a las comunidades organizadas legalmente. Esto implica la titularidad de la competencia, las funciones y los recursos de financiamiento para la aplicación de las políticas públicas nacionales. Todo esto por medio de la implementación de políticas municipales y locales en el marco de la más amplia participación de los ciudadanos.

La descentralización, en otras palabras “consiste en confiar algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración centralizada una relación diversa de la de jerarquía, pero sin que dejen de existir respecto de ellas las facultades indispensables para conservar la unidad del Poder”¹³⁴. Este mismo concepto doctrinario está definido en la Ley de Descentralización en su Artículo 2, de la siguiente manera: Se entiende por descentralización el proceso mediante el cual se trasfiere desde el Organismo Ejecutivo a las municipalidades y demás instituciones del Estado, y a las comunidades organizadas legalmente, con participación de las municipalidades, el poder de decisión, la titularidad de la competencia, las funciones, los recursos de financiamiento para la aplicación de las políticas públicas nacionales, a través de la implementación de políticas municipales y locales en el marco de la más amplia participación de los

¹³³ S. Boisier, *La descentralización: un tema difuso y confuso*. Venezuela, Nueva Sociedad, 1991, p. 271.

¹³⁴ G. Fraga, *Derecho Administrativo*, 40o. Edición, México, Editorial Porrúa 2000, Pág. 199



ciudadanos, en la administración pública, priorización y ejecución de obras, organización y prestación de servicios públicos, así como el ejercicio del control social sobre la gestión gubernamental y el uso de los recursos del Estado.

Descentralizar la administración pública implica la priorización y ejecución de obras, organización y prestación de servicios públicos, así como el ejercicio del control social sobre la gestión gubernamental, sin olvidar el uso de los recursos del Estado.

La descentralización es un proceso de carácter político, que demanda la distribución territorial del poder público entre entidades políticas dotadas de autonomía y de gobiernos propios elegidos libremente. No puede llevarse a cabo si no existe voluntad política y un decidido proceso de reforma del Estado. Por lo tanto, la descentralización es un producto de la democratización y un instrumento político idóneo para la planificación democrática del desarrollo, la reducción de la pobreza y la modernización del Estado.

En consecuencia, conforme al marco constitucional y legal vigente, el Organismo Ejecutivo promoverá, en primer lugar, la transferencia de funciones, recursos y poder de decisión hacia los gobiernos municipales, conservando el gobierno central las funciones normativas y reguladoras. Este seguirá siendo responsable de la gestión estratégica de la política de desarrollo, de la reforma y modernización de la administración, el establecimiento de normas de calidad para la prestación de servicios públicos y la supervisión de su cumplimiento.

El proceso de descentralización del Organismo Ejecutivo será visible en sus primeros resultados, en términos de la modernización de los niveles nacional y



municipal de la administración pública, por la vía de una descentralización tecnocrática-administrativa. A mediano y largo plazo se notará el impacto en la democratización del Estado y de la sociedad, por medio de la redistribución del poder y nuevas relaciones intergubernamentales entre la administración nacional y las municipales, mediante una concertada gestión descentralizada del territorio, en donde la participación ciudadana es determinante.

Aunque la demanda por la descentralización es anterior a LE actual Constitución, debe reconocerse que es en esta en la que los constituyentes establecieron las bases jurídicas del proceso de descentralización. Es necesario puntualizar su origen constitucional y tomar en consideración las leyes de descentralización, de los consejos de desarrollo y participación ciudadana. La firma de la paz en 1996 le dio un renovado impulso al proceso de descentralización y gestión de las instancias subnacionales de gobierno, que establece condiciones para una nueva relación de los gobiernos municipales y el Organismo Ejecutivo, y entre estos la ciudadanía.

En el año 2002, el Congreso de la República asumió la imperiosa necesidad de legislar para dotar al país de instrumentos normativos que permitieran configurar los mandatos constitucionales, con respecto a la descentralización que debe existir. Estos instrumentos, es preciso que sean evaluados después de ocho años de su vigencia y poder hacer, incluso, las reformas que puedan proponerse junto a los principales actores del poder local. En este sentido, el Gobierno de la República debe visualizar la descentralización como una estrategia fundamental para lograr la reducción de la pobreza y la consolidación de una sociedad más justa, basada en el marco democrático.



Es necesario impulsar una política nacional de descentralización que tenga como objetivo general el contribuir a que todos los habitantes de Guatemala eleven sosteniblemente su nivel de vida, por medio de la democratización del Estado y la sociedad, mediante la gestión territorial descentralizada, como un medio para contribuir a la reducción de la pobreza por la vía del desarrollo económico local, participativo y en la búsqueda del bien común. Para que se logre el objetivo anterior, necesariamente debe existir una serie de pasos que han de seguirse, como la transferencia real de competencia; la modernización de la administración pública; el mejoramiento de la capacidad de gestión de los gobiernos municipales; el fortalecimiento de las capacidades de la sociedad civil y el fomento del desarrollo económico local y rural. Para todo ello es necesario diseñar una política de acompañamiento continuo a todas las municipalidades, para lograr el mejoramiento de su gestión en general, pues muchas veces se carece del apoyo técnico para hacerlo, debiéndose asignar por parte del Ejecutivo, coordinado con la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM) y el Instituto de Fomento Municipal (INFOM), con técnicos que colaboren y diseñen proyectos para todas las municipalidades. Si esto no se da, difícilmente puede avanzarse con los diversos problemas del día a día y la carencia de recursos que afrontan la mayoría de las municipalidades.

La política nacional de descentralización debe basarse en principios y valores que definan como debe desarrollarse la misma. Dentro de los principios deben estar necesariamente el respeto a la autonomía municipal. La solidaridad social que debe existir, el diálogo, la negociación y la concertación, la transparencia, la no discriminación y la subsidiariedad, y como valores debe imperar la equidad en todas sus manifestaciones, la justicia, la confianza, la armonía nacional y, sobre todo, debe buscar el desarrollo integral de la población guatemalteca



Cuando el Congreso de la República aprobó la Ley General de Descentralización, la Ley de los Consejos de Desarrollo y el nuevo Código Municipal, con la clara visión de mejorar la calidad y cobertura de los servicios públicos; hacer transparente el gasto público; concertar con los pueblos y culturas que habitan el país la planificación democrática del desarrollo y el adecuado funcionamiento de las municipalidades; promover la participación ciudadana, incluso ejerciendo una auditoría social permanente de las autoridades; focalizar el gasto público según las necesidades sentidas de la población; promover el desarrollo de la economía local y rural.

La descentralización también implica una voluntad del municipio y esto se logra creando Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODES); además, buscando la implementación adecuada de los Consejos Municipales de Desarrollo (COMUDE) y sus diferentes comisiones de trabajo que involucran a la sociedad civil en la definición y ejecución de las políticas públicas y estrategias a seguir y el presupuesto participativo, que representa una forma con la cual la población, debida y legalmente organizada, puede proponer un listado de necesidades con la adecuada priorización para su ejecución por fases.

Muchas veces se confunde la descentralización con la desconcentración y la delegación de la administración pública, pero es totalmente diferente. La descentralización como se indicó en párrafos anteriores, consiste en confiar algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración centralizada una relación diversa de jerarquía, pero sin que dejen de existir respecto de ellas las facultades indispensables para conservar la unidad del poder, consiste en compartir el poder, adoptando el poder local un rol dinámico y lograr la optimización de los pocos recursos con que se cuenta en la mayoría de los municipios. Por otro lado se encuentra que desconcentrar, consiste en “la



delegación de ciertas facultades de autoridad que hace el titular de una dependencia en favor de órganos que le están subordinados, jerárquicamente”¹³⁵. Es decir, la desconcentración es una forma de administrar el que hacer público de una institución del Estado, que los sigue prestando pero ya no en su sede principal, sino que realiza la apertura de otras sucursales dentro de su misma organización, competencia, presupuesto, y control directo. Queda evidenciado la diferencia entre ambas clases o formas de organización estatal. La descentralización y la desconcentración, cuya diferencia radica principalmente en quien presta el servicio y bajo que condiciones, en una existe el traslado de las competencias propias de la entidad centralizada hacia otras entidades descentralizadas o autónomas, y en la otra, las competencias no se trasladan sino siguen prestándose por la misma institución, con la diferencia que en otros lugares de mayor acceso para los usuarios.

La descentralización, por sí sola, no es la solución de los diferentes problemas que enfrentan las comunidades más pobres y necesitadas. En Latinoamérica, muchas veces somos se es dado a los extremos, debido a que se tiene un gobierno cien por ciento centralista y autoritario, o tenemos una descentralización por completo, con la cual se delegan funciones claves del gobierno a los municipios, sin tener la capacidad o experiencia necesarias. Esto fue lo que sucedió en Chile hace unos años, en donde el gobierno trasladó a los municipios la responsabilidad de la educación y al no estar preparados, muchos de los municipios colapsaron en ese servicio tan importante. Es por eso que debe existir un equilibrio entre cada una de las políticas públicas. La descentralización es un instrumento del que puede obtenerse el mejor provecho, dependiendo de la función pública que se trate y las condiciones, para poder responder por parte del municipio. Desde 1997, la Ley del Organismo Ejecutivo contempla la figura de los convenios de ejecución entre un

¹³⁵ G. Fraga, Ob. Cit. Pág. 165



ministerio y una municipalidad. La política nacional de descentralización debe tener como pilares fundamentales el consenso, la gradualidad del proceso y, lógicamente, el financiamiento del mismo, estando enmarcado dentro de la democracia y el Estado de Derecho, pues no puede hablarse de descentralización en un Estado que no se base en la democracia como sistema y que respete la participación.

La política nacional de descentralización debe reconocer que los habitantes de los departamentos y municipios del país pueden determinar mejoras con medidas que los beneficien o los afecten, por lo que el proceso de descentralización debe promover los instrumentos que institucionalicen la descentralización económica y administrativa, con la transferencia real de competencias y atribuciones, recursos económicos y poder de decisión, desde el gobierno central hacia las municipalidades, por ser las instancias de gobierno más cercanas a la población. De esta manera, tanto la administración central como las municipalidades, podrán efectivamente basar sus acciones en las propuestas que emanen de la conciliación de intereses entre las diferentes expresiones de la sociedad.

El proceso de descentralización, bajo la visión planteada, debe constituir un medio adecuado para reducir la pobreza en Guatemala y para consolidar la democracia. El propósito es permitir el logro de la efectiva prestación de servicios en todos los ámbitos de la nación, en especial en los departamentos y municipios. Guatemala no es solamente la ciudad capital, lo es todo su territorio y sus habitantes. Con esta visión, la equidad de género, el respeto a la condición de nación pluricultural, resultan claves para el desarrollo humano sostenible que debe garantizar las oportunidades equitativas de acceso y control de los recursos. Solo involucrando a toda la población en el proceso de fortalecimiento del poder local y todos sus elementos; solo compartiendo los esfuerzos del Gobierno central con los



gobiernos municipales y la sociedad civil en general e iniciativa privada, junto con otros agentes importantes del desarrollo local, se tendrá éxito en las metas e ideales que debemos fijar como guatemaltecos.

Descentralizar la vida nacional es uno de los grandes retos que tenemos los guatemaltecos a inicios del siglo XXI. En términos políticos, la descentralización significa más democracia; en el plano económico, un desarrollo más equilibrado y más productivo y, en lo social, un pueblo más fuerte y solidario. Entendida de esta manera, la descentralización tiene vertientes políticas, administrativas, económicas, sociales y culturales. Por lo tanto, es una responsabilidad que corresponde fundamentalmente al Gobierno y a los municipios, pero, solo puede llevarse a cabo si se logra despertar el entusiasmo social, o sea, contar con el talento, la organización y el trabajo perseverante de todos los grupos sociales.

La descentralización se define como el proceso de modernización del Estado del nivel central hacia el nivel local, para aumentar la eficiencia y eficacia del aparato público. Es un conjunto de reformas en los campos administrativo, económico y fiscal, que a la vez adecuan el Estado a las necesidades del desarrollo económico, social y regional, ya que pretenden otorgarle mayor legitimidad.

La descentralización forma parte de la democracia inspirada en los movimientos de modernización que promueve la legitimación de los fines y funciones del Estado. La descentralización es la forma de trasladar de manera progresiva y debidamente regulada competencias administrativas, sociales, políticas y económicas a ámbitos locales de gobierno. La descentralización se manifiesta dentro del marco de gestión de un Estado que debe desarrollar la legitimación necesaria para que pueda facilitar el equilibrio de las fuerzas sociales y políticas. La descentralización se encuentra dentro de los objetivos para lograr el desarrollo



humano. Este desarrollo no se puede obtener si no se mejora la calidad de vida de los habitantes de un Estado y sin instituciones estatales legítimas, democráticas, eficientes y eficaces.

Una estrategia de desarrollo humano debe satisfacer cuatro criterios en forma simultánea: eficiencia-productividad, equidad, empoderamiento-participación y libertad. La eficiencia es la posibilidad de ampliar la base material mediante la aplicación del conocimiento y la información de los procesos de producción. Implica reconocer que la fuente de la riqueza es el conocimiento y la aplicación de la tecnología y, por lo tanto, las personas como portadoras de los conocimientos y habilidades. En el enfoque de desarrollo humano, la eficiencia se sustenta en el mejoramiento de las condiciones de vida de la gente, dado que las personas son las que incorporan los conocimientos y habilidades necesarios para expandir la capacidad productiva de la sociedad. De forma general, se ha validado la descentralización como una forma casi directa de mejorar la eficiencia, pero diversos estudios demuestran cómo la descentralización no garantiza, por sí misma, una mayor eficiencia en la provisión de los servicios públicos.¹³⁶

La descentralización es un proceso por medio del cual el Organismo Ejecutivo trasfiere a las municipalidades, a las demás instituciones del Estado, a las comunidades organizadas legalmente con la participación de las municipalidades, el poder de decisión y los recursos de financiamiento para que se implementen las

¹³⁶ T. Scott, “*Decentralization and national human developments reports*” NHDR Occasional Paper 6. UNDP. New York, 2006, p. 11. Citado y traducido por Héctor Riveros Serrato, en: “Descentralización y poder local en el desarrollo humano. ¿El proceso de descentralización crea ciudadanía o fomenta el clientelismo y el caciquismo?” Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Santo Domingo, República Dominicana, marzo, 2007, p. 14.



políticas nacionales, por medio de políticas municipales y locales, en el marco de la participación de los ciudadanos.

Se han identificado cuatro aspectos de contenido de la descentralización, los cuales conforman áreas de acción o componentes básicos e indispensables para el concepto de integralidad que debe contener la política estatal. Estas áreas de acción son la descentralización política, la descentralización fiscal, la descentralización económica y la descentralización administrativa.

La descentralización política pretende acelerar la gestión de los gobiernos locales. El municipio es la forma más elaborada de descentralización político-administrativa que tenemos en el país. Con la misma se pretende fortalecer el clima de gobernabilidad local y el control de la ejecución efectiva de las políticas prioritarias de desarrollo municipal, departamental y regional.

Con la descentralización fiscal se busca dar sostenibilidad económica y fiscal a las entidades autónomas en las que descansa la descentralización del Estado.

La descentralización económica busca diseñar las bases económicas para un Estado verdaderamente descentralizado y democrático, interrelacionando la descentralización económica con la fiscal. Con ello se pretende apoyar la modernización y desarrollo de los sectores público y privado a nivel municipal, con lo cual se producirían políticas de combate a la pobreza y mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del país.

La descentralización administrativa se refiere al traslado de competencias técnico-administrativas, políticas y funcionales hacia los niveles de gobierno



descentralizado y hacia los niveles de administración desconcentrada, según los casos. El traslado regulado y normado legalmente de competencias administrativas, sociales, económicas y políticas hacia los espacios locales y regionales de gobierno provoca, en medio de las relaciones entre Estado y sociedad, la defensa y protección de las necesidades, intereses y derechos de individuos de las comunidades locales, abriendo los espacios para su participación activa en la gestión pública.

La descentralización desde el punto de vista legal no solo es congruente con la realidad guatemalteca, sino es una herramienta necesaria que demanda del funcionario público que administra el país, voluntad política para implementar siguiendo un proceso seriamente planificado, de descentralizar la función pública, a efecto de trasladar no solo competencias, sino los recursos que permitan concretizar las demandas de la población en realidades de oportunidades de mejores condiciones de vida.

2.7 Fundamentos jurídicos de las políticas públicas municipales

Hoy día, el discurso descentralizador es propio de las visiones progresistas del poder local, pero también de corrientes de política internacional. En el debate internacional sobre descentralización, así como en las prácticas que se observan en el terreno, se pueden detectar diferentes interpretaciones del mismo concepto. Si bien algunas veces coinciden en su discurso, las distintas interpretaciones se traducen en acciones que conllevan visiones políticas variadas. Por un lado, la descentralización se visualiza como un instrumento para la democratización del Estado y la promoción de la participación ciudadana en la definición y fiscalización de las políticas públicas; por otro, la descentralización se equipara con la disminución del papel del Estado como ente de regulación y redistribución de



recursos y se promueve la participación ciudadana, exclusivamente, en la ejecución de acciones definidas en el nivel central.

Existen puntos de referencia legales que son esenciales en la definición de una política pública con plena participación ciudadana. Hay normativas que regulan la importancia de abrir espacios de participación y afirman que los municipios tienen la obligación de impulsar la participación del vecino en la toma de decisiones. A continuación, se enumeran las principales normas que se relacionan con la política municipal.

a) Constitución Política de la República de Guatemala

El artículo 1º. dispone que el Estado de Guatemala se organiza para la protección de la persona humana y su familia, constituida en fin general, y la realización del bien común, como fin supremo del Estado. En la realización de ambos fines, el Estado actúa con todas sus organizaciones públicas y con todos sus recursos humanos, materiales y financieros, disponibles.

b) Declaración Universal de los Derechos Humanos

Ésta determina en su artículo 21 que *“La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público”*. Esta voluntad se expresa por medio de elecciones auténticas que se celebran periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto. Mientras el derecho de voto es ampliamente reconocido como derecho fundamental, este derecho no es ejercido por gente joven, minorías, personas que cometen crímenes, vagabundos, personas con discapacidades, y muchas otras



personas que carecen de derecho de voto por varias razones como pobreza, analfabetismo, intimidación o por procesos injustos de elección. Una fuerza importante para combatir la privación del derecho de voto, es el crecimiento de organizaciones encargadas de supervisar los procesos electorales.

c) Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural

Emitido como Decreto del Congreso Número 11-2002, esta ley establece que el sistema de consejos de desarrollo es el medio principal de participación de la población maya, xinca y garífuna y la no indígena, en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo, tomando en cuenta principios de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca.

Regula: Principios, integración y funciones, funciones del órgano de coordinación, toma de decisiones, financiamiento de los consejos de desarrollo, consejos asesores indígenas, comisiones de trabajo, unidad técnica de los consejos regionales, consultas a los pueblos indígenas, apoyo administrativo y técnico a los consejos nacional, regionales y departamentales de desarrollo, educación, fondos sociales, cooperación obligada, planes operativos anuales, y la convocatoria para la integración del sistema de consejos de desarrollo.

Los consejos de desarrollo urbano y rural son un sistema organizado por principios constitucionales, desarrollados para dar participación a la población en la gestión pública y llevar a cabo el proceso de planificación democrática, para que pueda cumplirse con el objetivo de llevar el bien común a todo el país. A la vez,



desarrolla el principio de auditoría social a favor de la transparencia en el gasto público y en la administración de la cosa pública.

Este decreto constituye un instrumento valioso para la participación ciudadana, pues en su contenido contempla una amplia integración que involucra a sectores indígenas. Además, con enfoque de género, establece espacios para la participación de la mujer guatemalteca. No obstante, en la integración de los consejos municipales y comunitarios es preciso puntualizar que debe observarse el enfoque de género, con el fin de garantizar la participación femenina y así las mujeres puedan dar su aporte en las deliberaciones y decisiones de los consejos, también en estos niveles.

d) Código Municipal

Fue emitido como Decreto Número 12-2002. Este desarrolla los principios constitucionales referentes a la organización, gobierno, administración y funcionamiento de los municipios y demás entidades locales determinadas en este Código y el contenido de las competencias que correspondan a los municipios en cuanto a las materias que éstas regulen.

Regula: la naturaleza del municipio; autonomía; entidades locales territoriales; servicio a los intereses públicos; competencias propias y atribuidas; el municipio en el sistema jurídico. Establece los elementos del municipio, del concejo y gobierno municipal. Contempla la asociación de municipalidades; población y territorio; vecindad, vecino y transeúnte; vecindad de guatemalteco en el extranjero; registro de vecindad; comunidades de los pueblos indígenas. Determina la división territorial, el distrito municipal, el conflicto de límites entre



distritos municipales, el conflicto de límites jurisdiccionales entre comunidades, los procedimientos para la creación y modificación de municipios.

Regula la solicitud, trámite, gobierno y administración del municipio; reglamento interno; competencias generales del concejo municipal; organización de comisiones; sesiones del concejo municipal; requisitos para optar al cargo de alcalde, síndico y concejal; remuneraciones especiales; prohibiciones, causas para no aceptar o renunciar a cargos municipales; toma de posesión; derecho de antejuicio. Establece las mancomunidades de municipios. En un apartado contempla lo relacionado con la función de los alcaldes, síndicos y concejales; la representación municipal; las atribuciones y obligaciones del alcalde; atribuciones y deberes de síndicos y concejales.

Tiene normado lo que son las alcaldías indígenas, alcaldías comunitarias y las alcaldías auxiliares. Determina la información y participación ciudadana; consulta a solicitud de los vecinos; administración municipal; competencias municipales; obras y servicios a cargo del gobierno central; servicios públicos municipales; forma de establecimiento y prestación de los servicios; policía municipal; régimen laboral; nombramiento de funcionarios; funcionarios municipales, secretario municipal, tesorero municipal, auditor interno, Registrador civil, oficinas técnicas municipales, oficina municipal de planificación, atribuciones del coordinador de la oficina municipal de planificación, competencia y atribuciones de la Administración Financiera Integrada Municipal AFIM.

Regula la hacienda municipal; las finanzas municipales; los ingresos del municipio; el principio de legalidad; contribución por mejoras; inversión con fondos del gobierno central; destino de los impuestos; venta, permuta y arrendamiento de



bienes del municipio; tierras comunitarias; endeudamiento municipal; fideicomisos; rendición de cuentas; asignación constitucional; presupuesto municipal.

Preceptúa los principios reguladores de los procedimientos administrativos; el ordenamiento territorial y desarrollo integral; formulación y ejecución de planes; régimen sancionatorio; faltas y sanciones; medios de impugnación; juzgado de asuntos municipales; exención y privilegios; credenciales; solemnidades en la toma de posesión. Por último, contempla las asociaciones civiles y comités.

2.8 Proceso de formación de las políticas públicas

Como elementos necesarios a tomar en cuenta en toda formulación de las políticas públicas municipales, debe existir ese proceso sistemático que permita compartir conocimientos, metas y experiencias entre gobierno municipal y sociedad civil legalmente constituida. Tienen que ser proyectos técnicamente factibles, económicamente posibles, ambientalmente apropiados, aceptados por la mayoría de las personas y que exista voluntad política de quienes dan los primeros pasos en ese campo, ya que las autoridades posteriores deberán acoplarse a lo que establece la ley.

Una vez instituido un sistema que cumpla con la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, que tenga un consejo municipal de desarrollo y que la auditoría social y presupuesto participativo funcionen, para que después no quiera ignorarlos en la forma de administrar un municipio, son pasos que no tienen retroceso. Como tales, debe promover esa concientización en las diferentes municipalidades del país para que abran espacios y tomen en cuenta a la mayoría de la población en la elaboración de sus políticas públicas.



Antes de la elaboración de las políticas públicas municipales, deberá constituirse una comisión para que las pueda elaborar y luego proponerlas a las diferentes instancias. Esa comisión podría estar integrada por un concejal municipal, un representante de la oficina de planificación municipal, por parte de la sociedad civil, la representación de sectores trascendentales en el desarrollo del mismo, como sector de salud, de justicia, de educación, de la mujer, de la juventud, los alcaldes auxiliares, los Consejos Comunitarios de Desarrollo Urbano y Rural (COCODES) y representantes de las diferentes cámaras, tales como la Cámara de Comercio, la Cámara de industria, y una representación del Consejo Municipal de Desarrollo -COMUDE-.

Deberá darse una convocatoria a las instituciones de la sociedad civil más interesadas en el tema. Debe existir un acuerdo municipal donde formen la comisión elaboradora de las políticas públicas municipales, la capacitación debida a la comisión, diagnóstico municipal enfocado por tema (medio ambiente, obras de desarrollo, financiero, etcétera.)

Es vital que la participación ciudadana se fortalezca cada vez más. También es necesario que la gestión pública sea vigilada, pero, para ello, la misma sociedad civil debe fortalecerse y articular a las instituciones que la componen.

Una vez realizado lo anterior, existen fases dentro del proceso de formación de la política pública, las que inician con la identificación del problema. Después continúa la formulación de opciones de la política pública, la aprobación por las autoridades respectivas, su ejecución y continua evaluación.



Por su naturaleza, la política pública es parte del proceso político y conlleva decisiones valorativas que en ocasiones son conflictivas o contradictorias sobre los problemas, sus soluciones y los recursos que deben destinarse para lograrlas.

Ese problema que será objeto de una política pública puede ser parte de un todo. Además, tiene algunas características, las cuales son:

a) Interdependencia:

Los problemas públicos de un área definida afectan a los problemas de otras áreas. Los problemas públicos no son independientes, sino parte de un sistema de condiciones externas que producen insatisfacción a diferentes segmentos de la comunidad. Los problemas, difícilmente, pueden ser resueltos usando un enfoque puramente analítico, es decir, un abordaje que separe los problemas en diversos elementos o partes, ya que es raro que un problema pueda ser definido y resuelto independientemente de otros. Un sistema de problemas interdependientes requiere de una perspectiva que contemple los problemas inseparables y no de forma separada del resto del sistema de problemas del que forman parte.

b) Subjetividad:

Las condiciones externas que hacen que un problema aparezca son definidas, clasificadas, explicadas y evaluadas de forma selectiva. Aunque por un lado los problemas pueden ser objetivos, por ejemplo, la contaminación del aire, puede ser definida en términos del nivel de gases y partículas en la atmósfera, y los mismos datos pueden ser interpretados de diferentes formas. En el análisis de políticas públicas no hay que confundir situaciones problemáticas con problemas públicos,



pues estos son construcciones mentales que aparecen al transformar la experiencia por medio de los juicios humanos.

c) Artificialidad:

Los problemas públicos solo son posibles cuando los seres humanos formulan juicios sobre la convivencia de alterar alguna situación problemática. Los problemas públicos son producto de los juicios humanos subjetivos; son construcciones sociales, mantenidas o cambiadas socialmente. No existen de forma separada de los individuos o grupos que los han definido, lo que significa que no son estados naturales de la sociedad.

d) Dinámica:

Existen tantas soluciones diferentes para un problema como definiciones de ese problema. Las soluciones de los problemas pueden quedar obsoletas, incluso si los problemas a los que se refieren todavía están vigentes.

Por tanto, para analizar el proceso de las políticas públicas resulta de utilidad descomponer el objeto de estudio en una serie de etapas por medio de las cuales un problema público puede presentarse. La división en etapas del proceso de las políticas públicas es un ejercicio teórico para el análisis; por eso, diferentes autores presentan un número distinto de etapas que pueden ir desde cinco, como lo indica el autor Jones, hasta más etapas como aquí se presentan.



1. Formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. Implica la identificación y anticipación de los problemas u oportunidades de intervención pública que sugieren la necesidad de actuar. Un problema público es una demanda, una necesidad o una oportunidad de intervención pública, el cual, una vez identificado, debe seguirse por medio de una acción pública.

2. Clasificación de los problemas o filtración de los problemas. Una vez que un problema ha sido identificado y se considera que una decisión es necesaria, la cuestión que surge es cómo esa decisión debe ser tomada. ¿Debe ser dejada al proceso político y administrativo normal o debe realizarse un análisis específico? Esta etapa suele ser desatendida en los procesos de realización de políticas públicas, pero, si la filtración de problemas se realiza, implica efectuar una elección consciente con criterios explícitos sobre los asuntos que deben ser tratados con la capacidad analítica disponible en la organización.

3. Definición de problemas. Una vez que un problema o asunto público ha sido identificado, normalmente se requiere una posterior definición. Esto puede realizarse en términos subjetivos o con un análisis objetivo, frecuentemente, lo que se define como un problema es en realidad una combinación de problemas que necesitan ser separados e identificados. Cuando es posible, los problemas deben ser medidos a la vez que identificados, pues hay diversas ventajas en la cuantificación. De todas formas, la identificación de un problema no significa que el mismo existe. Se debe intentar explicar cómo ha surgido y qué combinación de causas y efectos actúan. Esto da como resultado para el grupo: a) una razón para hacer todo el trabajo necesario, a fin de determinar el proyecto, y b) un sentido de dirección para obtener evidencia e información.



4. Establecimiento de objetivos y prioridades. El establecimiento explícito de objetivos es frecuentemente olvidado o eludido en un proceso de realización de políticas públicas. Un enfoque más analítico debe enfrentarse a dos cuestiones: qué es lo que se está tratando de hacer y cómo será cuando se haya hecho. Debido a que generalmente existe una brecha entre el futuro deseado y el futuro esperado, es necesario identificar los factores limitantes más importantes. En las organizaciones o programas con múltiples propósitos puede ser necesario también examinar las prioridades relativas de varios objetivos que compitan por recursos limitados. De todas formas, la identificación de objetivos en las políticas públicas no siempre tiene consecuencias negativas, ya que esa misma libertad de movimientos puede, a veces, dar resultados positivos desde el punto de vista de la obtención de resultados.

5. Obtención de información. En el análisis de políticas, el tiempo se emplea en dos actividades, pensar y obtener datos para convertirlos en información. Pensar es más importante, pero, obtener datos toma mucho tiempo, sobre todo si no existe, como en Guatemala, una cultura de información, y la costumbre de leer documentos, buscar en bibliotecas, revisar estudios y estadísticas, viajar para hacer entrevistas, concretar citas. Para este caso nos ayudaremos de la base de datos sociales. La presión del tiempo en el análisis de políticas es un enemigo tan peligroso e incluso más que los sesgos provocados por un interés político particular. La información es necesaria para tres propósitos principales: a) evaluar la naturaleza y la extensión de los problemas; b) evaluar las características particulares de la situación concreta de la política que se pretende estudiar; y c) tener conocimiento cuantitativo del problema.

6. Análisis de opciones. Generalmente, existen varios caminos posibles para tratar de alcanzar un objetivo o conjunto de objetivos. Las opciones son las posibles



líneas de acción que pueden contribuir a conseguir objetivos y, de esta forma, a la resolución de un problema público. De las distintas líneas de actuación deben establecerse las consecuencias positivas y negativas, y los apoyos que se conseguirán para las mismas, además de información sobre las restricciones legales, políticas y económicas. Una crítica común es que sólo las opciones que tienen apoyos dentro de la organización son consideradas. Sin embargo, un análisis más independiente ayudará a identificar un número más amplio de posibilidades.

7. Selección de criterios. Para el argumento de cualquier política es útil imaginar que se tienen dos líneas discursivas interconectadas pero separables, la analítica y la evaluativa. La primera es todo lo referente a los hechos y proyecciones imparciales de las consecuencias; la segunda es todo lo relativo a los juicios de valor.

8. Legalidad. Una política viable no debe violar los derechos constitucionales, estatutos o del derecho ordinario.

9. Proyección de resultados. La política tiene que ver con el futuro, no con el pasado o con el presente. La proyección de los resultados debe ser sumamente realista.

10. Participación ciudadana. Es necesario otorgarle el valor que realmente tiene la participación ciudadana. Una política pública con el elemento participativo, marca la diferencia con una que se hace sin la opinión de los órganos que integran la participación ciudadana dentro de un municipio.



11. Seguimiento y control. En la práctica, el seguimiento puede ser sin estructuración o puede ser riguroso y analítico. Un enfoque más analítico implica comparar los progresos reales con los planes diseñados en las etapas anteriores. Cuando el análisis demuestra que el programa no se está desarrollando de acuerdo al plan, pueden ser necesarias acciones para remediar esta situación. La burocracia desempeña la función más importante en la implementación. La burocracia también ejecuta las decisiones tomadas previamente por el nivel de decisión política, intentando hacer realidad los objetivos previamente fijados.

12. Evaluación y revisión. En cierto punto puede realizarse una revisión de la política. Esta puede implicar preguntarse si la política ha conseguido los efectos deseados. Un efecto es una consecuencia observada de la actuación pública, esto es, son los resultados de los productos. Las consecuencias de una actuación pública no son totalmente determinables o conocidas antes que se realice. Además, no todas las consecuencias de una actuación pública fueron intencionadas o anticipadas. La información sobre las consecuencias de una política pública se produce antes y después de que la misma haya sido llevada a cabo.

La posibilidad de realizar una evaluación depende de la previa especificación de los efectos separados y de haber diseñado el programa, de tal manera que permita emplear una o varias técnicas de evaluación. Sin ello, será difícil o imposible determinar si el programa está funcionando como se deseaba. La evaluación debe considerar también si la política todavía merece ser ampliada o debe ser reducida, o incluso, finalizada.



CAPÍTULO III

3. La participación ciudadana por medio de los Consejos de Desarrollo urbano y rural

3.1 Participación ciudadana y políticas públicas

Los procesos de democratización del Estado se relacionan con la creación de mecanismos para la participación de la sociedad civil, tanto en la formulación de políticas y decisiones públicas como en la gestión de servicios o programas públicos. En este contexto, la participación ciudadana puede caracterizarse como *“el involucramiento e incidencia de la ciudadanía (y población en general) en los procesos de toma de decisiones, en temas y actividades que se relacionan al desarrollo económico, social y político, así como el involucramiento en la ejecución de dichas decisiones, para promover, en conjunto con actores sociales e institucionales, acciones, planificaciones y decisiones hacia el Estado.”*¹³⁷

Este proceso está ligado, fundamentalmente, a la descentralización y se ha traducido en la formalización del proceso de participación ciudadana tanto por la vía jurídica como por la vía orgánica estatal. Al respecto, Cunill señala: *“no obstante el discurso ampliamente favorecedor de la participación ciudadana, ésta no ha encontrado condiciones propicias para su ejercicio en los espacios gubernamentales, cuando se ha vinculado con la posibilidad de contribuir a su propia democratización. Por el contrario, pudiera sustentarse más bien que las*

¹³⁷ D. Pérez Ordóñez, Demetrio, en: *Manual de capacitación de la Ley de CDUR 2002*, Programa de Participación y Democracia FLACSO Guatemala - Universidad Rafael Landívar.



*propias formas que se tienden a adoptar para la institucionalización de la participación de la sociedad civil en la esfera político – estatal pueden ser explicativas de sus límites, habida cuenta que, en vez de facilitar el incremento de la representación social, ellas pueden legitimar la propia corporativización del aparato estatal, limitando aún más su publicación.*¹³⁸

Esta hipótesis formulada por Cunill, se basaría en el supuesto de que la participación ciudadana constituye un potencial democratizador, capaz de producir cambios en las asimetrías de la representación política y social. Sin embargo, también se puede admitir que los mecanismos de participación pueden asentar o aliviar las inequidades, generando condiciones para legitimar o problematizar, respectivamente, sobre el modelo de desarrollo que las implica.

De ahí que para abordar la institucionalización de la relación del Estado con la sociedad civil, por medio de la participación en las políticas y gestión públicas, es necesario considerar a los sujetos de la participación social, las modalidades de participación, así como los ámbitos en los que se ejerce. En general, los sujetos de la participación con los que se relaciona el Estado tienen un acceso diferenciado, según sean los intereses sociales asociados a las instancias de decisión estatal; por tanto, se conforman a partir de intereses particulares y de la oferta estatal.

Las modalidades más favorecidas de participación en este contexto, en Guatemala, se manifiestan en la concepción de los sujetos como clientes o consumidores (más que como sujetos políticos, afectando su capacidad de crítica y control que trascienda sus intereses particulares), operando a favor de una

¹³⁸ N.Cunill, en: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 4, Caracas, Venezuela, .



relación más mercantil que política con las instituciones públicas – estatales. En cuanto a los ámbitos de participación social, existe una clara tendencia en Guatemala para favorecer la participación ciudadana en el marco de la descentralización, enfocándose en el ámbito local como lugar privilegiado para ella.

Lo anterior conduce a pensar que el desarrollo de mecanismos de participación ciudadana desde el Estado no necesariamente estimula la organización social, sino que puede conducir a la desarticulación del tejido social o al fortalecimiento de las asimetrías en la representación social, lo cual redundaría en el debilitamiento de la sociedad civil. A pesar de esto, el Estado no solo habría contribuido al estreñimiento de la sociedad, sino que también se ha fomentado un acceso diferencial a sus instancias de decisión, por lo que al Estado le corresponde la responsabilidad del establecimiento de las condiciones que incrementen la capacidad de representación e influencia, en particular de los actores tradicionalmente excluidos, para que puedan acceder y expresarse con autonomía frente a los aparatos estatales.

Por lo tanto, la creación de oportunidades dirigidas a tales actores implica su reconocimiento específico como sujetos políticos y el respeto a la organización social. Se requiere impulsar la politización de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, frente a los procesos de fragmentación y exclusión social, política y económica que caracterizan a Guatemala.

Un tema trascendental, tanto en la ciencia política como en la administración pública es el estudio de las políticas públicas, abarcando desde su planteamiento, marco jurídico, análisis, evaluación y su posterior implementación y la formación, capacitaciones y desarrollo de la comisión elaboradora de políticas públicas municipales. Para el desarrollo de cualquier Estado es indispensable contar con



instituciones realmente eficaces que sepan captar los problemas de los ciudadanos, por medio de sus diferentes organizaciones, pero lo realmente eficaz y preponderante es resolver los problemas presentados con reformas que den solución, además de contar con políticas públicas muy bien implementadas.

El estudio de las políticas públicas se caracteriza por una curiosa anomalía: los investigadores se hallan divididos, no solo por las metodologías, sino por la misma definición del objeto en estudio. Precisar cuáles son los elementos constitutivos de una política pública constituye una tarea más bien completa, tanto a nivel teórico como operativo. Las dificultades se hacen evidentes si se tiene en cuenta la diversidad de opiniones de los llamados fundadores de la disciplina.

Para Lasswell y Kaplan, una política es un programa proyectado de valores, fines y prácticas¹³⁹, mientras, según Lindblom, es un proceso de aproximaciones sucesivas a un objetivo deseado, donde incluso este se halla sometido a continuas reconsideraciones. El acento puesto sobre el control orgánico y programado de la intervención pública, implícito en la primera definición, se atenúa hasta desaparecer en la segunda, más ligada a aspectos como los ajustes de los fines, la adaptación recíproca o la negociación.

La tensión entre estos elementos aparentemente contradictorios, pero inevitablemente presentes en cada política, ha dado lugar a una serie de definiciones generadoras a su vez de los distintos planteamientos analíticos. Al pluralismo de las definiciones de política pública corresponde el pluralismo de las denominaciones y de las metodologías aplicadas al ámbito de la disciplina en la cual encontramos términos recurrentes como estudios políticos, ciencias políticas, políticas analíticas, o simplemente, políticas públicas.

¹³⁹ H. D. Laswell, and A. Kaplan, *New Haven*, EE.UU, Yale University Press, 1950, p. 32.



También, en el plano empírico, la determinación de la unidad de análisis constituye una fase de la investigación especialmente delicada. Una política pública no es un fenómeno objetivo dotado de un perfil evidente y bien definido. Por lo tanto, la primera tarea del investigador es de tipo hermenéutico y consiste en delimitar las soluciones a los problemas, las cuales se encuentran vinculadas, en un contexto determinado, a la intervención pública en determinado sector.

Ligado a la elección de los criterios a seguir para delimitar los contornos de una determinada política pública, aparece el tema de la detección de los actos significativos que revelan su presencia. Si se consideran elementos suficientes, las simples declaraciones de intención, la introducción de una partida de gasto en el presupuesto estatal o la institución de una estructura burocrática *ad hoc*, debemos contestar afirmativamente. En cambio, si se es más estricto, exigiendo la realización efectiva de iniciativas coordinadas, entonces, solo una pequeña parte de la intervención pública superará la prueba. La decisión de situarse entre estos dos extremos no es únicamente un problema formal, sino se relaciona con una serie de opciones estratégicas para el desarrollo de la investigación. La frontera entre la ausencia y la existencia de una política pública constituye, en efecto, una zona extremadamente interesante, pues que la elaboración teórica también nos permite decir algo sobre lo que no son políticas, como indica implícitamente la definición de Dye, según la cual todo lo que los gobiernos deciden o no hacer constituye una política pública.

Por tanto, no es de extrañar que un marco de estudio definido tan genéricamente, haya dado lugar a una gran variedad de aproximaciones teóricas y empíricas que pueden dificultar un tratamiento más o menos unitario. A pesar de ello, se puede considerar que existen algunas características que permitirían referirnos a una especialidad o disciplina.



En primer lugar, es evidente que la preocupación esencial en este tipo de análisis se centra en los problemas a los que la intervención de los poderes públicos intenta dar respuesta. No se trata de preocuparse de las características propias de las instituciones, de la normativa, o de los grupos presentes, sino de considerar los aspectos que resulten relevantes o significativos con respecto a la adopción y puesta en práctica de una política pública.

El análisis de políticas públicas permite una cierta utilización prescriptiva. Desde este punto de vista, probablemente se describe algo que ha existido desde tiempos remotos, es decir, la capacidad de asesoramiento. Esta función se ha sofisticado a lo largo de los años, pero la novedad reside en que desde finales de los años sesenta del siglo pasado se ha dado un desarrollo diverso y una ampliación de su objeto de estudio: del análisis de la decisión y sus implicaciones, al estudio de las acciones que se derivan de la misma y sus efectos sobre el planteamiento original. Pasar de la preocupación por la acción hasta plantearse la acción, implica preguntarse por el papel que juegan los diversos protagonistas de la misma, sus intereses e interacciones, haciendo más relativo el papel del decisor público, su estatuto y su proceso de selección.

Por otra parte, el análisis de políticas públicas permite superar planteamientos formalistas o institucionalistas, debido a su capacidad de aplicar en lo concreto la orientación y las limitaciones de los procesos de actuación de los poderes públicos. Sobre todo, su potencialidad prescriptiva es la que sobresale en momentos como los que vivimos, en los que muchos de los instrumentos analíticos y operativos de nuestros sistemas políticos aparecen como muy simples para dar respuesta al evidente y repetidamente mencionado aumento de las dificultades de gobierno en sociedades cada vez más complejas y fragmentadas.



Desde otras perspectivas de análisis, es evidente que se pueden decir muchas cosas sobre actores (análisis de sociología de la administración); sobre instituciones (análisis sobre el gobierno y sus procesos de decisión); sobre leyes o reglamentos, pero únicamente interesan esas informaciones en tanto y en cuanto se pueda determinar cómo se han relacionado los diversos factores para dar el tipo de resultado o actuación que, precisamente, se quiere analizar.

3.2 Descentralización y participación ciudadana

La reforma fiscal aprobada durante el Gobierno de Marco Vinicio Cerezo Arévalo (1986) constituyó un cambio importante en la dinámica político-institucional en Guatemala. Esta reforma consistió en transferir a las municipalidades un 8% del presupuesto ordinario que, años más tarde, se convirtió en un 10%. Esta medida es acompañada por la autorización de las municipalidades para que cobren impuestos y tasas municipales.

Esto provee de recursos a los municipios y se enmarca dentro de un proceso de descentralización o regionalización más amplia. Esta transferencia hace suponer un cambio en la relación entre el Estado y las localidades, pues *“después de más de 150 años, las municipalidades reciben recursos que les permiten desempeñar un papel distinto en la gestión pública.”*¹⁴⁰

Como parte del proceso de descentralización del Estado, al gobierno municipal se le ha asignado funciones como: impulsar el desarrollo integral del municipio, fortalecer sus recursos económicos, además de otras como atender aspectos de

¹⁴⁰ R. Rivera, *La Modernización sin fin y la Descentralización en Centro América*. 1ª. Ed., FLACSO Costa Rica, 1997, p. 37.



salud, educación, el cobro de algunos impuestos como el Impuesto Único sobre Inmuebles (IUSI). Asimismo, se ha restablecido el cabildo abierto como mecanismo de consulta y fiscalización de los ciudadanos, y se han asignado mayores funciones a los alcaldes auxiliares. Para Carlos Ochoa García, “este proceso de descentralización ha implicado el traslado de más funciones que recursos y capacidades de decisión y autonomía.”¹⁴¹

La descentralización no puede consistir únicamente en trasladar, al nivel municipal y comunitario, la ejecución de planes y proyectos que han sido concebidos y elaborados desde las cúpulas nacionales. También, implica asumir la planeación y, en relación con la definición de políticas, considerar y aceptar las propuestas que provienen de esos niveles.

Es difícil que tanto en el municipio como en las comunidades se asuma la ejecución de los planes, proyectos o acciones si no se ha participado en su concepción y elaboración, y esto afecta criterios de gobernabilidad. Entonces, no puede haber descentralización efectiva: a) sin la participación de las comunidades organizadas y con capacidad de propuesta y fiscalización; b) sin gobiernos municipales democráticos y participativos, con capacidad de planificación y administración; c) sin que existan los mecanismos adecuados para que las propuestas provenientes de los municipios y comunidades sean tomadas en cuenta en la planeación, adjudicación de recursos y definición de políticas.

¹⁴¹ C. Ochoa García, *Gobernabilidad y Municipalidad. Los Contextos actuales del Poder Local*. Guatemala, IRIPAZ-EBERT. 1993, p. 32.



Un factor básico dentro del proceso de modernización del Estado, en relación con la descentralización y desconcentración, recobra su sentido como base para la reestructuración del tejido social y la participación real y efectiva de la población.

La organización comunal, en la mayoría de lugares, ha favorecido la identidad de la comunidad, la cual ha aportado elementos que son claves para construir una opción de desarrollo que es necesario desarrollar, reconocer y legalizar.

El principal objetivo que hubo para reformar el Código Municipal, estriba en brindar el reconocimiento legal a la autoridad y organización comunal para su participación en el gobierno municipal, en sus dos dimensiones: a) como extensión o parte del Gobierno Municipal en la comunidad; es decir, como parte de la organización sociopolítica del Estado; b) como participante en la planificación del desarrollo municipal, en la planificación y ejecución presupuestaria y en la vigilancia social de la obra municipal.

El propio Código Municipal reconoce legalmente la autoridad comunitaria y fortalece la autonomía municipal, al tener en cuenta que esta autonomía debe darse desde el Gobierno Central y demás instituciones, pero no frente a su propia población, cuya participación le sirve de base y fortaleza en su participación y aporte al sistema político nacional del que forma parte.

En un foro realizado en julio de 2001 sobre las reformas del marco legal de la descentralización, se advirtió que la diferencia observada en *“la transformación de la democracia y reforma del Estado se encuentra en la descentralización y fortalecimiento del municipio, ya que si algunos la conciben como una manera de reducir el gasto del Estado”*, al tiempo que se buscan fórmulas para mejorar la



gestión y la cercanía del gobierno a la ciudadanía como una forma de ajustar la oferta estatal a las demandas ciudadanas, otros plantean la descentralización como un camino para aliviar al Estado central la sobrecarga de demandas.¹⁴²

Las negociaciones de los Acuerdos de Paz, al conllevar la apertura de espacios de participación de la población, permitieron la investigación y las acciones de sectores centrados en descubrir y promover la participación ciudadana y la democracia participativa en el entorno municipal. Estos temas dieron origen a diversas formas de expresión intelectual frente al fenómeno de la descentralización. La escuela municipalista, avalada por un grupo de pensamiento de carácter internacional, *“considera a la municipalidad como el eje central por el que debe pasar cualquier reforma del Estado”*, dentro del proceso de descentralización.¹⁴³

La propuesta se centra en el fortalecimiento de la administración local, como paso primordial para iniciar y consolidar estrategias de desarrollo, profundizar la democracia y estimular la participación ciudadana. Otra línea de pensamiento defiende la necesidad de la descentralización por la ruta de garantizar la gobernabilidad y descargar al Estado de la presión de la demanda social. Su concepto de descentralización *“se basa en la premisa de que una administración descentralizada será menos burocrática, más eficaz y más eficiente con los impuestos de los ciudadanos y como resultado mejorará la calidad del servicio público”*.¹⁴⁴

¹⁴² The Woodrow Wilson Center/ ASIES/COMODES. *Foro sobre las reformas al marco jurídico de la descentralización en Guatemala*. Guatemala, julio 2001, p. 16.

¹⁴³ *Ibíd.*, p. 18.

¹⁴⁴ Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN). Folleto *Descentralización un paso hacia el desarrollo y la paz*. Guatemala, 1997, p. 4.



Otra corriente de pensamiento sostiene lo siguiente sobre la descentralización: “se dice que hay descentralización cuando se transfiere una competencia del aparato centralizado del Estado a los órganos locales o regionales dotados de un mínimo de condiciones materiales, jurídicas y administrativas, que les permite asumir buena parte de las funciones de gobierno o de organización.”¹⁴⁵

Cualquier poder territorial o socialmente delimitado, aún con los niveles de relativa autonomía para su ejercicio y como proceso de relaciones, es una parte de una formación social determinada, por lo que adquiere las características que le imprime, especialmente tratándose de la lucha o conflicto que mantienen las clases sociales, etnias y géneros. Advertida esta condición, puede afirmarse que el poder local refiere a las relaciones de dominio que se establecen entre un conjunto de clases sociales o fracciones de dominio local o “actores, individuales y colectivos, con capacidades diferenciadas para incidir en la realidad y en el comportamiento de los otros, dentro de una localidad determinada.”¹⁴⁶

En cuanto al poder local, este se encuentra vinculado con el poder nacional que, en última instancia, lo condiciona o determina. El poder local contiene relaciones económicas, políticas culturales y sociales que se establecen en la localidad, relaciones que en tanto son de dominio, en función de lograr la consecución de intereses y objetivos propios de los integrantes de la misma.

¹⁴⁵ R. Rivera Araya, *Iniciativas de descentralización en Costa Rica*. 1ª. Ed., FLACSO, Costa Rica. 1997, p. 11.

¹⁴⁶ C. Ochoa García, *Op. Cit.*, p. 21.



El ejercicio del poder y las relaciones de poder en el ámbito local, principalmente al hablar de organizaciones de la sociedad civil o estatales, está normado a partir del derecho consuetudinario o del derecho positivo, donde se mezclan fechas y acontecimientos simbólicos para las comunidades o localidades, en donde también se entrecruzan las formas y contenidos de poder endógenos y exógenos a la localidad.

Se dice que el poder local *“es todo aquello que pueda influir realmente en los cambios de una comunidad, se refiere al conjunto de actores individuales y colectivos con capacidades y posibilidades diferenciadas para incidir en la realidad y en el comportamiento de los otros, dentro de una localidad determinada.”*¹⁴⁷

Cuando se habla de poder local, el término local no solamente refiere a la comunidad, sino también al conjunto de comunidades, rurales y urbanas. Hace referencia a manifestaciones organizadas del Estado y de la sociedad civil que poseen y ejercen poder. Por parte del Estado, los ministerios, fondos sociales, municipalidades, y por parte de la sociedad civil, involucra a organizaciones campesinas, cofradías, comités, asociaciones y otras, cuya base social se encuentra en la localidad.

El poder local requiere ser parte de una interrelación de poderes parciales en ese nivel local, en el regional y, sobre todo, en el nacional, de tal forma que las transformaciones se den desde lo macro hacia lo micro y viceversa, y desde el Estado hacia la sociedad civil y de esta hacia el Estado. Morna Macleod y García

¹⁴⁷ García Vettorazzi y otros. *Poder local y desarrollo en los municipios de San Antonio Ilotenango y Sololá*. Universidad Rafael Landívar, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, enero, 1996, p. 2.



Vettorazzi plantean y consolidan el debate nacional sobre *“la necesidad de dar cabida en el espacio nacional a lo que llaman ‘poder local’, que reside en el interior de las comunidades locales.”*¹⁴⁸ Asimismo, una visión más cercana a la sociología expuesta por Víctor Gálvez sostiene que el poder local se entenderá *“como el conjunto de expresiones de poder en un ámbito espacial, jurídico y administrativo delimitado (el municipio)”*.¹⁴⁹ Esta definición incluye las relaciones de poder que se establecen con el gobierno municipal, con otras entidades del gobierno central en el municipio, así como con el resto de personas, grupos y asociaciones de la sociedad civil local (comités, vecinos organizados, Organización No Gubernamental -ONG-, iglesias, líderes, sindicatos y gremios).

Cuando se habla de la participación popular, se habla de toda la población sin exclusiones. Y la participación no solamente tiene que darse para cosas muy puntuales o para aportar o hacer un servicio; la participación debe darse en todos los procesos de toma de decisiones en las comunidades, en el municipio o en el país. La participación es una necesidad humana fundamental. Todos los seres humanos participan en distintas esferas de la vida cotidiana. Es *“integrarse a procesos de desarrollo para mejorar las condiciones de vida de la comunidad”*.¹⁵⁰ También, otro aspecto muy importante en el que se debe promover la participación, es en la fiscalización de las instituciones públicas.

Morna Macleod plantea que la participación ciudadana es *“un proceso gradual mediante el cual se integra al ciudadano en forma individual o participando en forma colectiva en la toma de decisiones, la fiscalización, control y ejecución de*

¹⁴⁸ The Woodrow Wilson Center/ ASIES/COMODES. Op. Cit., p. 17.

¹⁴⁹ Ibídem, p. 18.

¹⁵⁰ M. Macleod, *Poder Local, reflexiones sobre Guatemala*. Editorial Oxfam. Guatemala, 1997, p. 23.



*las acciones en los asuntos políticos y privados que lo afectan en lo político, económico, social y ambiental para permitirles su pleno desarrollo como ser humano y el de la comunidad en que se desenvuelve”.*¹⁵¹

La participación ciudadana permite establecer con precisión las necesidades de la comunidad, favoreciendo la transparencia administrativa en la asignación de los recursos. La participación comunal transforma a sus miembros de “beneficiarios pasivos” a protagonistas activos de su propio desarrollo, y con ello elevan su autoestima, amplían su visión de futuro, alientan los sueños y los ideales de superación personal y colectiva

El Estado debe impulsar la participación ciudadana para lograr la justicia social, entendiéndose como el hecho de que cada persona sea acreedora de lo que le corresponde, que todos los miembros de un grupo social gocen de los mismos derechos y oportunidades.

La participación ciudadana es el fundamento y el modo legítimo de actuar para tener una verdadera democracia. El fortalecimiento de la misma se da por medio de espacios para la participación de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones, sobre los asuntos que tienen que ver con el gobierno de la comunidad, tanto en el ámbito nacional como en el local.

La modernización del régimen municipal, su fortalecimiento económico y la ampliación de su autonomía, ligados a los esfuerzos de descentralización de servicios públicos y al inicio de procesos de concertación entre el gobierno local, la

¹⁵¹ ADEJUC. IV Taller. *Poder Local y Participación ciudadana en el marco de los Acuerdos de Paz*. Guatemala, 2002, p. 4.



sociedad civil y las instituciones estatales, abre nuevos espacios de participación con mayor control ciudadano.

Los representantes elegidos democráticamente son los que llevan la acción del Gobierno por medio de sus respectivas instituciones, pero son los ciudadanos y ciudadanas los responsables de velar porque esos representantes cumplan con sus deberes y respondan a las necesidades de todas las personas que han depositado la confianza en ellos.

Así, pues, la participación es un proceso que se da en sociedad en donde los diferentes grupos de personas tienen influencia y control sobre las decisiones y políticas que definen sus representantes, es una responsabilidad compartida.

Un elemento esencial en la identidad de las personas es el “sentido de pertenencia” a un grupo o nación, y esto se alcanza mediante la participación. Una comunidad bien organizada está mejor capacitada para buscar el bienestar de todos y cooperar activamente en la solución de sus necesidades.

Morna Macleod señala que existen diferentes niveles de participación:

- *“Participación manipulada: se utiliza a las personas para alcanzar fines ajenos a los que ellos necesitan.*
- *Participación nominal: se da cuando se utilizan las grandes nóminas o listas de personas que supuestamente participan en una organización solo para obtener beneficios personales.*



- *Participación instrumental: es cuando se ve la participación sólo en función de aportar mano de obra en los proyectos, para bajar el costo de las obras. Se ve como un instrumento y no se valora como un fin en sí.*
- *Participación representativa: es cuando se promueven organizaciones para garantizar que las personas participen en la elaboración de sus proyectos, en su ejecución y su administración.*
- *Participación transformativa: es cuando se da de manera colectiva, pero a través de un proceso en el que las personas realizan ejercicios de análisis de diferentes opciones para su comunidad”.*¹⁵²

Algunas condiciones necesarias para la participación son:

- Organizar el tiempo, para que no interfiera con las responsabilidades cotidianas.
- Conocer la comunidad geográficamente, los recursos con que cuenta, las necesidades e intereses a nivel local.
- Desarrollar un espíritu solidario y de cooperación con los vecinos.
- Conocer los deberes y derechos con el fin de lograr una mejor participación.

En relación con las nuevas formas de hacer política, *“el fortalecimiento de la democracia como fin último de cualquier proceso de descentralización debe ir de la mano con la integración social de las sociedades latinoamericanas de forma que no se excluyan cada vez más grupos de la población del acceso a los diferentes servicios públicos.”*¹⁵³

¹⁵² M. Macleod, Op. Cit., p. 154.

¹⁵³ Fundación Friedrich Ebert. Serie Materiales de Estudio y Trabajo, No. 31. *Poder local. Espacios para un nuevo estilo de política.* Guatemala, 2000, p. 19.



El entusiasmo por la amplia aceptación de la descentralización no debe obviar que el traspaso de funciones anteriormente cumplidos por el Estado central a instancias regionales o locales no implica automáticamente que hayan aumentado los niveles de democracia.

El término participación es interpretado de diversos modos, pero, en síntesis, podría simplificarse como una interacción social entre Estado-sociedad civil, que va del diálogo, la captación de opiniones de la ciudadanía, hasta la cogestión o la autogestión. Por medio de la descentralización se procura fortalecer la sociedad civil y que el poder local por medio de la participación ciudadana desarrolle capacidades y habilidades, y canalice adecuadamente sus demandas y esfuerzos para mejorar las condiciones de vida en las comunidades. Una función esencial de la participación ciudadana es la de articular, priorizar, consensuar y coordinar de modo participativo las propuestas de intervención pública y social del ámbito territorial, así, el proceso de inclusión social que se hace efectivo por medio de la participación ciudadana, contribuye al fortalecimiento del poder local.

La participación ciudadana como el control social sobre los programas y proyectos públicos sociales, se materializa con los mecanismos participativos concertados, en los que el Estado y los distintos actores sociales de la sociedad civil interactúan en el control, vigilancia, supervisión y evaluación de esas acciones, contribuyendo sustantivamente al logro de impactos de eficacia y equidad de las mismas.

La participación ciudadana se fortalece cuando está articulada con la política de descentralización, para reconstruir el tejido social, consolidar las organizaciones sociales territoriales y democratizar los municipios



El gobierno local debe formular, aprobar y ejecutar actividades —debidamente jerarquizadas—, basadas en una decisión económica racional, el criterio costo-beneficio; es decir, realizar la actividad si y solo si los beneficios para la comunidad son superiores a los costos que a ella le pueda generar.

Usualmente, el Estado proporciona los bienes públicos, debido a que puede obtener ingresos por medio de la tributación, el cual permite redistribuir los ingresos al pagar en exceso quienes más tienen en beneficio de los que menos tienen, y de esta forma garantizar una suerte de “equilibrio social”, en virtud del cual los grupos heterogéneos de la sociedad permanecen juntos.

Finalmente, corresponde a las municipalidades cumplir con el rol fundamental en el proceso de descentralización que las leyes y exigencias contemporáneas le han reservado; para mantener su vigencia y legitimidad como órgano de gobierno local ante la comunidad.

Las acciones que se promueven para lograr la participación ciudadana, permiten que el poder local debidamente descentralizado tenga en la población beneficiada una gran relevancia, debido a que se está devolviendo el poder local a los vecinos y vecinas. Se espera que el impacto sea de relevancia debido a que no había existido anteriormente una Ley General de Descentralización, y de acuerdo a lo plasmado en las leyes que fortalecen la participación ciudadana, serán los grupos organizados quienes podrán formular políticas, planes, programas y proyectos y además proponer la distribución de los recursos de inversión pública con base en las propuestas de los consejos de desarrollo comunitarios.



En la práctica, el mismo marco constitucional, la cultura política y otros mecanismos de la estructura del poder la limitan seriamente, siendo un aporte importante del proceso de descentralización. Ello hace necesario poner en marcha un proceso integral que conduzca a dar un salto cualitativo en la descentralización, por medio de la investigación participativa, con el objetivo de fortalecer el poder local y la participación ciudadana, y dar los primeros avances en cuestión de descentralización.

3.3 Descentralización y auditoría social

La descentralización y la participación ciudadana son fundamentales para cumplir con una de las tareas indispensable en una sociedad democrática: la auditoría o el control social. La experiencia demuestra que en toda sociedad, especialmente en aquellas cuyos mecanismos institucionales (Contraloría General de Cuentas, Ministerio Público y tribunales de justicia) no son eficaces, es indispensable la existencia de actividad permanente de auditoría y control sobre el manejo de los recursos públicos. El propósito es que las instituciones del Estado sean más eficientes, los recursos sean administrados con probidad y la población tenga confianza en su sistema de gobierno.

La corrupción es uno de los problemas más serios que afecta a Guatemala y a muchos países subdesarrollados (llamados eufemísticamente “en desarrollo”). La corrupción es un fenómeno que se manifiesta de maneras muy diversas. Por ejemplo, las comisiones o “mordidas” (delito conocido como cohecho en el Código Penal) que reciben funcionarios por adjudicar un contrato o conceder una licencia; la utilización de materiales o de bienes del Estado para beneficio personal. También es corrupción el desperdicio o el gasto innecesario de los recursos del



Estado. Otro tipo de corrupción del que no se habla es cuando debido al tráfico de influencias, las personas ocupan puestos para los que no están capacitados.

La organización internacional Transparencia Internacional publica desde 1995 el Índice de Percepción de la Corrupción que mide, en una escala de cero (percepción de muy corrupto) a diez (percepción de ausencia de corrupción), los niveles de percepción de corrupción en el sector público en un país determinado. Consiste en un índice compuesto, que se basa en diferentes encuestas a expertos y empresas. La organización define la corrupción como el abuso del poder empleado para obtener beneficios personales. Esta definición abarca las prácticas de corrupción tanto en el sector público como en el privado. El Índice de Percepción de Corrupción clasifica los países según la percepción de la corrupción en el sector público.

Costa Rica es el país centroamericano mejor posicionado en el Índice de Percepción de la Corrupción 2012 elaborado por Transparencia Internacional. Con una puntuación de 54, Costa Rica figura en el lugar 48 del listado de 174 países, encabezado por Dinamarca, Finlandia y Nueva Zelanda como las naciones donde hay menos corrupción en el gobierno, y con Afganistán, Corea del Norte y Somalia al final, como los más corruptos. El Salvador y Panamá se sitúan en el puesto 83 con una puntuación de 38. Guatemala con 33, está en el lugar 113. Nicaragua con 29 está en el puesto 130, y Honduras con 28 ocupa el sitio 133. El informe destaca la importancia de la transparencia y la rendición pública de cuentas, advirtiendo que una corrupción extendida puede ser responsable de acentuar las desigualdades sociales y de debilitar las instituciones del Estado. De manera que para evitar o disminuir estos riesgos, Transparencia Internacional llama a las



instituciones públicas a incrementar sus niveles de transparencia, y a sus funcionarios a rendir cuentas de manera más rigurosa.¹⁵⁴

La corrupción tiene varios efectos negativos entre las percepciones de la población. Los ciudadanos se niegan a pagar los impuestos, porque piensan que los recursos serán desviados en beneficio de algunos funcionarios, o bien, que los emplearán para proyectos innecesarios. Además, desestimula la inversión, con lo que afecta el proceso de desarrollo de un país. La corrupción afecta la credibilidad y la confianza en las instituciones y la capacidad de las entidades de gobierno para atender los intereses, las necesidades y los problemas de la población.

Un aspecto fundamental para evitar la corrupción es la transparencia de la administración pública. Esto significa que los funcionarios públicos trabajen como si estuvieran “en la vitrina de una tienda”, donde todos pueden ver lo que hacen. En Guatemala, la administración pública sigue siendo hermética, es muy difícil obtener información, a pesar de haber un mandato constitucional muy claro sobre que todos los documentos y expedientes de las dependencias del gobierno son públicos, con excepción de los asuntos militares y diplomáticos, y los datos proporcionados por particulares bajo reserva de confidencialidad. Además, está vigente una ley de libre acceso a la información pública.

En los procesos de descentralización y desconcentración, la mayor cercanía de las instituciones y de las autoridades con los ciudadanos, permite que haya más transparencia, porque todos pueden acceder de manera más fácil a la información. Los ciudadanos tienen más oportunidades para entrar en contacto con las

¹⁵⁴ A. K. González, *Transparencia Internacional publica una nueva edición del Ranking de percepción de la corrupción*. Más poder local, No. 14, 2013, pp. 18 – 19.



autoridades y, por lo tanto, existe una mayor posibilidad de efectuar una auditoría o control social efectivo.

Sin embargo, la transparencia no se experimenta en forma automática, ejemplo, las municipalidades tienen desde hace muchos años la obligación de informar a la población, cada tres meses, sobre el estado de ingresos y gastos de su presupuesto. Muy pocas instituciones ediles cumplen con esta obligación, pero, los ciudadanos tampoco lo exigen. La causa de esto puede ser la falta de conocimiento sobre las obligaciones de las autoridades y los derechos de los ciudadanos, así como sobre los procedimientos que se pueden seguir para obligar a un funcionario a que cumpla con la ley.

La confianza de los ciudadanos en la forma como son manejadas las instituciones del Estado tiene un efecto directo y positivo, que facilita el trabajo de la administración pública. Por ejemplo, contribuye a la formación de una cultura tributaria, pues el ciudadano pagará sus impuestos con más facilidad y puntualidad, debido a que conoce la forma en que se administran los recursos provenientes de los impuestos y el destino que se les da.

La confianza en las instituciones también es fundamental para la sostenibilidad de la democracia, pues los ciudadanos están convencidos de que las instituciones son necesarias y beneficiosas. En caso contrario, las verán como un gasto inútil, como algo que solamente arrebatara el dinero a los particulares para que los funcionarios lo puedan gastar en su provecho personal.



3.4 Participación ciudadana en los Consejos de Desarrollo

El origen de la institucionalización del sistema de Consejos de Desarrollo, lo constituyen las Coordinadoras Interinstitucionales, surgidas inicialmente después del terremoto de 1976, pero establecidas con mayor fuerza en la época de los denominados “gobiernos militares”, particularmente durante los regímenes de Efraín Ríos Montt (1982-1983) y de Oscar Mejía Víctores (1983-1986).

En estos órganos se contaba con la participación de los diferentes funcionarios de las instituciones públicas que tenían presencia a nivel departamental y municipal; en el nivel departamental estaba presidido por el Gobernador y el Comandante de la Zona Militar que tuviere jurisdicción en el departamento. La intencionalidad del funcionamiento de estos entes era diseñar las políticas y planes de desarrollo a nivel departamental y municipal, procurando la coordinación entre las diferentes entidades, especialmente las públicas.

Antes de la vigencia del Decreto Número 11-2002, Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, casi todas las comunidades estaban organizadas para la satisfacción de sus necesidades. A pesar de no existir una normativa específica relativa al reconocimiento de las organizaciones de vecinos, se establecieron los comités de vecinos: comités pro-mejoramiento, comités de agua, comités de introducción de energía eléctrica y sus más diversas variantes según fuera su objetivo específico para el cual se organizaban.

Las comunidades rurales y precarias siempre estuvieron presentes en la identificación de sus necesidades, el planteamiento y gestión de recursos para



resolverlos y, por ende, la solución de las mismas, utilizando el derecho a la libre organización y particularmente, gracias a la existencia de los Acuerdos Gubernativos 20-82; 697-93 y la circular número 30 del 9 de diciembre de 1993, por medio de los cuales las Gobernaciones Departamentales daban a este tipo de organizaciones reconocimiento para actuar en los procesos antes indicados.

La Constitución Política de la República de 1985 establece en el Artículo 224, que el territorio de la República, para su administración se divide en departamentos y municipios y para impulsar su desarrollo en regiones y consejos. La misma norma estipula que se establecerán regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales que podrán estar constituidos por uno o más departamentos para dar un impulso racionalizado al desarrollo integral del país.

La Ley Preliminar de Regionalización, Decreto Número 70-86 del Congreso de la República, estipuló en el Artículo 2: Se entenderá por Región la delimitación territorial de uno o más departamentos que reúnan similares condiciones geográficas, económicas y sociales, con el objeto de efectuar acciones de gobierno en las que, junto o subsidiariamente con la administración pública, participen sectores organizados de la población. En este cuerpo legal se contemplaba un nivel de ordenamiento concebido más en el ámbito administrativo que con adecuación a las características lingüístico-culturales, naturales, productivas, de infraestructura. De ahí que el contenido de esa ley resultó controversial.

En 1987 se emitió el Decreto Número 52-87, Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. El 20 de enero de 1988, según Acuerdo Gubernativo 33-88, se designó a los Ministros de Comunicaciones, Transporte y Obras Públicas; Agricultura, Ganadería y Alimentación; Educación; Finanzas Públicas; Cultura y



Deportes; Salud Pública; Defensa Nacional; y el de Desarrollo Urbano y Rural para que integren el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural. En el Acuerdo Gubernativo 77-88, del 20 de enero de 1988, se integró al ministro de gobernación en el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural. Estos últimos acuerdos provocaron la protesta de sectores de la sociedad civil por incorporar al ejército y a los gobernadores departamentales en el sistema de Consejos de Desarrollo, debido a la participación que tuvieron durante la guerra interna.

A pesar de esa objeción, las leyes de regionalización y de consejos de desarrollo de 1987 fueron las primeras que de manera explícita estipularon que su objetivo era promover la participación ciudadana, con lo que se introdujo un cambio conceptual en el enfoque de la modernización administrativa.

Las principales justificaciones del sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, creados en 1987, se basaban en la necesidad de asegurar, promover, motivar y garantizar la participación de la población en la identificación de problemas y soluciones, en la ejecución de programas y proyectos, y en desarrollar una conciencia colectiva de participación. La descentralización formulada de esta manera se relacionaba con la participación de la población y se perfiló como un instrumento para profundizar la democracia y para operar una transición del modelo autoritario al de la democracia liberal representativa.

El Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural se definió en Acuerdo Gubernativo 1041-87, Reglamento del citado Decreto Número 52-87, como: El conjunto de organismos cuyos principios, normas y procedimientos interrelacionados, persiguen la organización y coordinación de la administración pública, la formulación de políticas de desarrollo urbano y rural, la de



ordenamiento territorial y lograr la organización y participación de la población para alcanzar el desarrollo integral del país.

En octubre de 1988, durante la administración de Cerezo Arévalo, se emitió el nuevo Código Municipal, Decreto Número 58-88. Sin embargo, en el mismo no se estipuló nada relacionado con la descentralización administrativa. Al contrario, en el artículo 5 se dispuso que ninguna ley o disposición de descentralización serían contrarias a la autonomía municipal.

El artículo 8 del mismo código se ocupó de las obras y servicios a cargo del Estado, mencionándose que este será el responsable de planificar, programar y ejecutar o prestar servicios locales cuando el municipio no esté en condiciones de hacerlo o lo haga deficientemente. Lo anterior evidenció que no se incluía la participación de los vecinos de los municipios en asuntos relacionados con la planificación o la prestación de servicios locales.

En esa época, se afirmó que esta acción fue un “golpe técnico” en contra del gobierno civil, dada la posibilidad política de cooptación de los Consejos Locales de Desarrollo por el partido en el gobierno y, desde la perspectiva militar, la posibilidad de que la población rural escapara al control autoritario ya que el Decreto Número 52-87 abría las puertas a la autoorganización comunitaria.

Al final del régimen de Cerezo, el sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural perdió su dinámica planificadora, situación que no fue modificada por el siguiente gobierno, resultado de las elecciones generales para el período 1991-1996. Este sistema fue reactivado de manera parcial durante la administración de Ramiro de León Carpio, a partir de 1994, con la dotación de fondos para inversión



en obras. Sin embargo, esta reactivación no fue uniforme ni integral sino que únicamente alcanzó para el funcionamiento de algunos consejos departamentales, vinculados con las zonas de conflicto o estratégicos, en función productiva. Durante todo este período fueron pocos los cambios operados en la organización y función municipal.

En 1995, todavía en el período presidencial de Ramiro de León Carpio, con el Decreto Número 13-95 del Congreso de la República se suprimió el Ministerio de Desarrollo Urbano y Rural, el cual era considerado como una pieza importante en la concepción descentralizadora de los Consejos de Desarrollo, el fortalecimiento del poder local, la participación ciudadana y la planificación del desarrollo municipal.

Al entrar en vigencia el Decreto Número 52-87, Carlos Alfonso González Quezada, Ana María del Carmen González Sáenz y Fermín Gómez, con el patrocinio de los abogados Roberto Genaro Orozco Monzón, Fernando Godínez Negro y Ramón Ovidio López Gil, plantearon ante la Corte de Constitucionalidad, una Acción de Inconstitucionalidad Parcial al impugnar la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, específicamente en contra de las disposiciones contenidas en los Artículos 1, 2, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 28 y 29 de la misma. Los interponentes afirmaban que las normas citadas violaban, infringían y tergiversaban los Artículos 225, 226 y 228 de la Constitución Política de la República, que contienen la regulación para la organización y coordinación de la administración pública, en tanto que dicha ley contrariaba tales normas constitucionales al agregar a los Consejos Nacionales, Regionales y Departamentales de Desarrollo Urbano y Rural, dos consejos más, denominándolos Consejos Municipales y Consejos Locales.



En cuanto a la inconstitucionalidad de los Artículos del 9 al 17, 28 y 29 de la Ley que impugnaban, manifestaron que eran nulos, porque normaban las funciones, la coordinación e integración de los Consejos Municipales y Locales, no establecidos constitucionalmente.

El día 19 de mayo de 1988, la Corte de Constitucionalidad declaró la inconstitucionalidad de los Artículos 2 inciso e), 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 y 29 del Decreto 52-87 del Congreso de la República, todos relacionados a la creación y funcionamiento de los Consejos Locales de Desarrollo, argumentando que atentaban contra la autonomía municipal. Literalmente, dicha sentencia concluyó que: *“... la creación de otros entes públicos no integrados por medio de representación popular —cuyo control ni siquiera aparece conferido al órgano privativo que reconoce la Constitución—, significa en la práctica una privación de importantes funciones, con lo que se atenta contra la autonomía municipal al crear Consejos Locales de Desarrollo Urbano y Rural con las características que contempla la ley (...) porque dispersan el poder municipal; (...) con la forma de su funcionamiento, la duplicidad de gobierno de las localidades, y con la dependencia de estos consejos al Consejo Nacional, se pierde la autonomía municipal”*. Por estas razones, la Corte de Constitucionalidad los declaró inconstitucionales, publicando dicha sentencia en el Diario Oficial el 31 de mayo de 1988.¹⁵⁵

Lo relacionado con la constitucionalidad de los Artículos 9 y 10 que se refieren a los Consejos Municipales de Desarrollo Urbano y Rural, quedó salvada; pues en el ámbito municipal son reconocidos constitucionalmente y, en ningún momento, menoscaban la autonomía municipal, sino por el contrario fortalecen al Municipio y no lo vacían de sustancia.

¹⁵⁵ Corte de Constitucionalidad, Gaceta Jurisprudencial No. 8 -inconstitucionalidades generales- expedientes acumulados Nos. 282-87 y 285-87, pp. 6 y 7.



Posteriormente, el 6 de marzo de 1996 y durante el primer año del régimen de Álvaro Arzú, se suscribió el “Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria” en la ciudad de México, entre el gobierno y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG). En dicho acuerdo, el gobierno y la guerrilla acordaron recrear los Consejos Locales de Desarrollo como mecanismo de descentralización y acceso a recursos financieros por las comunidades y municipalidades, aunque en aquella fecha no se indicó cómo se lograría esto, debido a que se encontraba vigente el dictamen de inconstitucionalidad en su contra. Otro de los acuerdos asumidos en marzo de 1996, vinculado estrechamente con la definición de los Consejos Comunitarios, es el “Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas”, debido a la existencia de sistemas tradicionales de organización comunitaria en gran parte del territorio nacional.

Durante este período de gobierno (1996 – 1999), los Consejos de Desarrollo funcionaron a nivel departamental, administrando los fondos dedicados a la construcción de infraestructura sin que verdaderamente articularan las otras iniciativas político-sociales en los sectores salud y educación. Los municipios fueron activos en la gestión para la realización de infraestructura, pero ajenos al conjunto de procesos de inversión que se activaron en la coyuntura iniciada con la firma de los Acuerdos de Paz, en diciembre de 1996, por medio de los fondos de inversión social.

En el marco del Acuerdo Socioeconómico se planteó la necesidad de *“Profundizar la descentralización y la desconcentración de las facultades, responsabilidades y recursos concentrados en el Gobierno central con el objeto de modernizar y hacer efectiva y ágil la administración pública. La descentralización debe asegurar la transferencia del poder de decisión y recursos adecuados a los niveles apropiados (local, municipal, departamental y regional) para atender en forma eficiente las*



demandas del desarrollo socioeconómico y fomentar una estrecha interacción entre los órganos estatales y la población”. Así también, “Promover una reforma al Código Municipal para que los alcaldes auxiliares sean nombrados por el alcalde municipal, tomando en cuenta las propuestas de los vecinos en cabildo abierto”. En relación con el sistema de consejos de desarrollo urbano y rural, “f) Teniendo en cuenta el papel fundamental de los consejos de desarrollo urbano y rural para asegurar, promover y garantizar la participación de la población en la identificación de las prioridades locales, la definición de los proyectos y programas públicos y la integración de la política nacional de desarrollo urbano y rural, tomar las siguientes medidas: i) Restablecer los consejos locales de desarrollo; ii) Promover una reforma de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural para ampliar el espectro de sectores participantes en los Consejos Departamentales y Regionales de Desarrollo; iii) Asegurar el debido financiamiento del sistema de consejos”.

Derivado de lo anterior, se formularon reformas a las leyes correspondientes que ahora se conocen como “las tres nuevas leyes”: la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto Número 11-2002; el Código Municipal, Decreto 12-2002; y la Ley General de Descentralización, Decreto 14-2002. La reforma o formulación de estas tres leyes fueron objeto de un largo proceso de discusión. En el caso del Código Municipal, los intentos de reforma se dieron desde enero de 1991, año en el que el congreso emitió el Decreto 13-91, el cual fue vetado por el presidente de turno. Entre 1996 y 1997, una comisión integrada por representantes de la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM), la Vicepresidencia de la República y la Comisión de Asuntos Municipales del Congreso, elaboró un anteproyecto del nuevo código, el cual fue objeto de amplia consulta con los alcaldes e, incluso, llegó a contar con dictamen favorable de la comisión de asuntos municipales. Al final, no fue conocido por el pleno del Congreso.



En lo que se refiere a la Ley General de Descentralización, en noviembre de 2000 la comisión de descentralización y desarrollo del congreso elaboró un proyecto de Ley, después de haberse presentado dos anteproyectos en el Organismo Legislativo, uno de la Comisión de Modernización y Descentralización del Estado (COMODES) y otro de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP). Los temas fueron discutidos dentro de los órganos gubernamentales, luego de la firma de los Acuerdos de Paz, proceso que sufrió nuevas calendarizaciones debido al incumplimiento gubernamental en su implementación. Este retardo en el proceso de paz fue señalado por diversas instituciones y organizaciones de la sociedad civil como “doble agenda” en el caso del primer gobierno posterior a los acuerdos que impulsó una agenda privatizadora, y como abandono en el caso del gobierno de Alfonso Portillo.

Hasta febrero de 2002 y como resultado de presiones internas y externas, además de mediar los préstamos aprobados por la tercera reunión del grupo consultivo en Washington, los días 14 y 15 de febrero del mismo año, el gobierno de Guatemala se comprometió a priorizar la aprobación de los decretos legislativos para dar paso a una nueva dinámica de la planificación y administración pública y de esta manera continuar con la agenda de la paz.

Los consejos están organizados en cinco niveles:

NOMBRE	JURISDICCIÓN
Consejo Nacional	Nacional. Nivel superior.
Consejo Regional	Región integrando grupo de departamentos.
Consejo Departamental (CODEDES)	Comprende un departamento.



Consejo Municipal (COMUDES)	Abarca un municipio.
Consejo Comunitario (COCODES)	A nivel de comunidad.

La integración de los consejos es mixta, entre el Estado y la sociedad civil, en la forma siguiente:

ESTADO	SOCIEDAD CIVIL
Poder Ejecutivo: Organismo Ejecutivo. Presidencia de la República, Ministerio de Finanzas, Secretaría de Planificación y Programación, Secretaría de Coordinación Ejecutiva, Secretaría Presidencial de la Mujer.	Entidades populares, de mujeres de los pueblos indígenas, intelectuales, representantes de los pueblos indígenas, de las organizaciones cooperativas, organizaciones campesinas, organizaciones de trabajadores, organizaciones no gubernamentales de desarrollo, organizaciones de mujeres, Universidad de San Carlos, universidades privadas.
Gobierno Municipal: Alcaldes en representación de las corporaciones municipales	Sector empresarial, asociaciones agropecuarias, comerciales, financieras e industriales. Asociaciones de micro, mediana y pequeñas empresas en manufacturas y servicios.

El Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, según el Decreto Número 11-2002 del Congreso de la República, es el medio principal de participación de la población maya, xinca, garífuna y la no indígena, en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo, tomando en cuenta



principios de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca.

Este sistema es considerado como uno de los mecanismos más importantes de participación y concertación social en el marco de la democratización y desarrollo participativo. Está diseñado para potencializar y fomentar la participación ciudadana en la planificación para el desarrollo por medio de la elaboración de planes, programas y proyectos; convirtiéndose de esta manera en un buen auxiliar en la formulación y procesamiento de datos para generar políticas públicas verdaderamente democráticas, éticas, eficientes, consensuadas y que reflejan las necesidades reales de cada nivel; en contrariedad con un Estado que no cuenta con planes de trabajo de corto, mediano o largo plazo, y que solamente responde a proyectos inmediatos.

Los principios generales del actual Sistema de Consejos de Desarrollo son:

- El respeto de las culturas de los pueblos que conviven en Guatemala;
- El fomento a la armonía en las relaciones interculturales;
- La optimización de la eficacia y la eficiencia en todos los niveles de la administración pública;
- La constante atención porque se asigne a cada uno de los niveles de la administración pública las funciones que por su complejidad y características pueda realizar mejor que cualquier otro nivel. La promoción de procesos de democracia participativa, en condiciones de equidad e igualdad de oportunidades, de los pueblos maya, xinca y garífuna y de la población no indígena, sin discriminación alguna;



- La conservación y el mantenimiento del equilibrio ambiental y el desarrollo humano, con base en las cosmovisiones de los pueblos maya, xinca y garífuna y de la población no indígena;
- La equidad de género, entendida como la no discriminación de la mujer y su participación efectiva, tanto del hombre como de la mujer. Artículo 2 Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

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

El Sistema de Consejos de Desarrollo está integrado por niveles, en la siguiente forma:

- El Nacional, con el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural;
- El Regional, con los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural;
- El Departamental, con los Consejos Departamentales de Desarrollo;
- El Municipal, con los Consejos Municipales de Desarrollo; y
- El Comunitario, con los Consejos Comunitarios de Desarrollo.

Los Consejos de Desarrollo, en sus diferentes niveles, están constituidos para ser instancias y espacios democráticos y deliberativos, que buscan el desarrollo económico, político y social, por medio de la participación ciudadana y la coordinación interinstitucional pública y privada.



La trilogía normativa (Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural; Código Municipal, y la Ley General de Descentralización), constituyen una oportunidad inédita para los municipios y sus comunidades. Al institucionalizar la organización comunitaria como parte vinculante de la gestión municipal, se dio un paso importante en la solución de muchos de los problemas con la participación de los vecinos y en la construcción activa de ciudadanía. Si se toma en cuenta el número nacional de potenciales COCODES, estos pueden ser la base de la transformación democrática cuando se profundice el proceso participativo de toma de decisiones y se alcancen resultados tangibles para la población, construyendo cultura democrática por medio de la práctica permanente.

Al visualizar los COCODES como la institucionalización de las prácticas comunitarias, se corre el riesgo de trastocar las relaciones de la organización propia de las comunidades o entrar en contradicción directa con ellas, por lo que las consecuencias de esta relación todavía no pueden dimensionarse. Si bien esta trilogía normativa es un avance en el reconocimiento de las prácticas culturales propias de los pueblos indígenas, no resuelven las posibles contradicciones más allá de hacer prevalecer el marco legal. Los COCODES institucionalizan un ámbito de interacción entre líderes en el seno del municipio, retoman la opinión sobre la problemática comunitaria y aportan soluciones en la dimensión municipal vinculada con los proyectos y planes de desarrollo. Con los COCODES surge un nuevo sujeto social y se recobra la dimensión territorial.

- Las funciones de los consejos son las siguientes:
- Formular las políticas de desarrollo y de ordenamiento territorial en sus respectivos niveles;



- Formular y dar seguimiento a los planes, programas y proyectos;
- Conocer, dar seguimiento y proponer la inversión pública en sus áreas;
- Supervisar el desempeño de los funcionarios públicos;
- Promover la participación de la mujer y de los pueblos indígenas.

Estas estructuras adquieren la potencialidad de constituirse en un **espacio de interacción gobierno-sociedad civil** y de participación de los diversos actores sociales en la gestión administrativa de gobiernos, en los niveles que tienen relación con sus vidas cotidianas.

Un proceso de ese tipo puede ser fundamental para incrementar la democratización y participación en el sentido sugerido por Baecheler: *“se debe empoderar a los ciudadanos de las áreas rurales, para que puedan tratar efectivamente los temas socio económicos, del medio ambiente y comunitarios que los afectan, para que puedan escapar de la marginalización económica y el declive social y, como consecuencia, la violencia. La movilización social debe fortalecer las habilidades de estos grupos vulnerables (empoderarlos) a fin de hacerlos poseedores de procesos autosustentables de paz y de desarrollo (sostenibilidad) y para sentar las bases de una efectiva reconciliación y resolución de conflictos al nivel comunitarios (mediación).”*¹⁵⁶

Aunque la nueva legislación abrió la puerta para la entrada de nuevos actores de sociedad civil en los consejos, esto no se logra automáticamente. Requiere concientización, organización, capacitación y legalización de las representaciones.

¹⁵⁶ Citado por Gabriel Aguilera. *Construyendo un Imaginario. El Proceso de Paz en Guatemala*. FLACSO, Guatemala, 2004.



Lo primero incluye campañas de divulgación que den a conocer la naturaleza y función de los consejos y la importancia de la participación. Lo segundo refiere a resolver el tema de la representación, cuestión compleja dada la fragmentación de la sociedad civil. Lo tercero, es la preparación y apoyo a los delegados de la sociedad civil para el ejercicio de su representación.

Si bien parece un proceso administrativo rutinario, la forma en que se hará la implementación práctica del ejercicio de los consejos requiere la elaboración de reglamentos, lo cual involucra un elemento político. En este aspecto, dentro de su concepto profundo, implica que los consejos representan un ejercicio de descentralización llevado a sus límites, en el cual las autoridades representativas del Estado deben aprender a compartir los espacios de decisiones con la sociedad civil. En la medida que los reglamentos fijan las reglas de juego, deben dilucidar cuestiones tales como el empoderamiento de los sectores más débiles.

En la práctica ha sido difícil en el seno de los Consejos Municipales de Desarrollo -COMUDES- que se supere la concepción del alcalde como un “pequeño presidente”, que viene de la tradición autoritaria de la cultura política del país. Algunos alcaldes (o gobernadores en el caso de los Consejos Departamental de Desarrollo -CODEDES-) mantienen la idea de que en los Consejos se piden “cuentas” y opiniones a los actores, si bien las decisiones las toma el cargo de mayor autoridad.

En relación con las comisiones dentro de los consejos, se trata de un eje que dice centralidad en el juego de poder de los consejos. La forma en que se organicen, los asuntos que sean tratados y la manera de funcionar dice mucho sobre si en el seno de un consejo se ha avanzado en la creación de cultura democrática, si realmente se está dando la participación.



En general, hay tres tipos de actores: las autoridades estatales (alcalde o representación de la corporación municipal, gobernador); sociedad civil (las diversas representaciones) y agencias estatales (de la Secretaria de Planificación de la Presidencia con sus Unidades Técnicas Departamentales, la Secretaria Ejecutiva de la misma, delegaciones locales de ministerios).

Los representantes de la sociedad civil tienen la más variada procedencia. Por ejemplo, los delegados de los empresarios locales pueden tener más incidencia y capacidad técnica y entenderse mejor con autoridades, que otros delegados, como los de campesinos, pueblos indígenas o mujeres. Algunas de las comisiones requieren cierto nivel de capacidad técnica para poder incidir (por ejemplo, sobre proyectos, presupuesto). En otras, el vínculo con la base social puede ser esencial (resolución de conflictos y seguridad).

En general, dado que los consejos están destinados a una gestión descentralizada de políticas de gobierno, es inevitable poseer capacidad técnica para tener incidencia en esas instancias. Representantes de los actores populares pueden, mediante la capacitación, suplir ese requerimiento hasta cierto punto, pero resulta evidente la necesidad de los asesores profesionales para respaldarlos.

Durante los primeros años de implementación de las nuevas leyes se evidenciaron diversas falencias, entre las que pueden mencionarse las siguientes:



Problemas políticos

Como la falta de aceptación de autoridades estatales y municipales sobre el papel que corresponde a la representación de la sociedad civil. Además, la disparidad numérica de la representación del Estado en relación con la sociedad civil en los CODEDES.

Problemas técnicos

Insuficiente conocimiento y manejo de la legislación de los consejos; ausencia de reglamentos y de mecanismos operativos (tales como comisiones de trabajo); insuficiencia en planes de trabajo y planificación; dificultades en la acreditación de las representaciones de sociedad civil y falta de preparación de sus representantes; ausencias en la comunicación de entes de la sociedad civil que actúan en los mismos espacios; conocimiento insuficiente y acompañamiento de las comunidades en el trabajo de los consejos.

Se considera que las mujeres tienen poca participación en los consejos. Esta situación se atribuye a varios factores, como *el analfabetismo, la falta de organización y el machismo. La incidencia tanto de los pueblos indígenas como de las mujeres ha sido poco significativa, en especial en los COCODES y los COMUDES*. Los consejos no tienen un manejo adecuado para actuar en espacios de promoción de diálogos y resolución de conflictos. También se ha señalado la tendencia de los partidos políticos para instrumentar los Consejos y las limitaciones que se encuentran en la práctica de los COMUDES en el ejercicio de su gestión.



Los gobiernos municipales, especialmente los pertenecientes al partido que gobierna u oficial, tratan de imponer la organización de consejos municipales afines, desconociendo incluso los que se integraron en el periodo anterior. En estas integraciones se minimiza y se deja afuera la integración previa y la participación de los consejos comunitarios. En varios municipios se han puesto obstáculos a la conformación real y democrática de los Consejos Comunitarios de Desarrollo, negándose muchas veces a inscribir los que se forman por iniciativa propia de las comunidades o exigiéndoles su conformación con intervención notarial. Casi en ningún municipio se ha aceptado la conformación de los Consejos Comunitarios de Desarrollo de acuerdo con los usos, costumbres y tradiciones de los pueblos indígenas, aunque esto está claramente establecido en las leyes respectivas.

A partir de una sistematización de los problemas de los consejos, para el desempeño de sus funciones, puede destacarse lo siguiente:

- No se debaten políticas, solamente se tratan los proyectos de infraestructura.
- En ocasiones, con los fondos asignados a los CODEDES, se ejecutan proyectos ajenos a los aprobados por el sistema de consejos.
- En el nivel nacional se excluyen a las representaciones de la sociedad civil con carácter nacional, pues el espacio lo ocupan los que vienen de los consejos regionales.
- No se ha constituido un sistema nacional de planificación que debería involucrar a los consejos.
- Para la planificación del desarrollo debería darse la microrregionalización.
- Debe preverse la formación de COCODES de tercer nivel en los municipios densamente poblados, que sobrepasan a los COCODES de segundo nivel.



- En la mayoría de CODEDES no se ha completado la integración de la sociedad civil.
- No se han puesto en funcionamiento los niveles superiores de los consejos, el nacional y los regionales.
- Los CODEDES son vulnerables por falta de financiamiento y eso hace tambalear la base de la pirámide.
- Se requiere de la desconcentración e invertir a las representaciones gubernamentales en los diversos consejos de la capacidad de negociar y asumir compromisos.
- Los representantes en los consejos deben mejorar su retroalimentación a los sectores que representan.

Sin embargo, se admiten los avances sustantivos que han originado las nuevas leyes:

En la propia ley de los consejos y el Código Municipal hay un reconocimiento a la autoridad indígena. En la actividad cotidiana se perciben cambios en la sociedad guatemalteca, la cual tradicionalmente ha estado tan dividida y cargada de racismo con respecto a las mujeres y a los pueblos originarios en el ámbito ideológico. Ahora, las mujeres pueden decir las cosas de manera pública. Hombres y mujeres que ejercen el liderazgo han combinado la experiencia con la capacidad de conocimientos. Al final, los y las líderes han adquirido un gran bagaje de conocimientos.

También se han dado algunos avances en cuanto a la participación ciudadana, pues ha habido apertura. Ahora hay una participación más consciente, con la cual la gente tiene una visión más amplia. Igualmente, se percibe como algo positivo la



experiencia adquirida por las mujeres en la conformación de alianzas estratégicas con otros actores de la sociedad civil, como trabajadores, campesinos, ONG, comerciantes, con el propósito de visibilizar la presencia social en el seno del consejo. En ese sentido, es necesario que siga fortaleciéndose al sector de mujeres unidas, para eliminar los problemas de miseria, desempleo, violación, racismo y el respeto de los valores propios de la cultura vernácula, la lucha por la inclusión y la protección de los derechos, la superación intelectual y el ejercicio de la libertad de expresión. Además, es primordial evitar la incitación a la violencia y a la confrontación, para dar paso a la construcción de la cultura de paz que parta de la cotidianeidad.

También existen otros avances en la institucionalización de los Consejos de Desarrollo, como la mejora del marco normativo, los ejercicios de planificación estratégica desarrollados en los COMUDES y CODEDES en el marco de la validación de la estrategia de la reducción de la pobreza, los ejercicios de microplanificación realizados por cierta cantidad de los COCODES, las primeras experiencias de rendición de cuentas en algunos municipios y la dotación de recursos financieros provenientes del Impuesto al valor agregado -IVA- y de otras fuentes.

Un balance muy general indica que **la legislación y las instituciones existentes, permiten llevar a la práctica los compromisos centrales sobre descentralización** y que la *praxis* inicial de su puesta en operación, si bien apunta a numerosas dificultades, probablemente alcance mayores logros y tengan posibilidades más promisorias en el desarrollo local.

El fortalecimiento de los gobiernos locales y del poder local reviste gran importancia en los momentos actuales en Guatemala, pues son factores



importantes en el proceso de democratización y desarrollo de la sociedad. Para que los gobiernos locales puedan convertirse en la expresión del poder local y estos a su vez en la respuesta paulatina de las diversas necesidades de la población, deben hacer valer su propia autonomía y hacer uso de los mecanismos de participación ciudadana que puedan utilizar y, sobre todo, que puedan contar con los recursos necesarios por parte del Estado. Cuando uno observa a distancia los gobiernos locales y el poder local, y hace un análisis de las situaciones financieras que atraviesan, inmediatamente concluye en que es necesario aplicar nuevas y efectivas políticas de recaudación de fondos con el objeto de tener independencia financiera, debido a que, por lógica, sin capacidad financiera no existe una real autonomía municipal.

En la realidad se enfrentan varios problemas. Muchas de las necesidades persisten, pues el subdesarrollo verdadero del país se encuentra sobre todo en las áreas rurales, pobreza y extrema pobreza de la población más necesitada, con lo cual se hace imposible que puedan pagar ciertas tasas y arbitrios que permitan invertir más socialmente por parte de los gobiernos locales. Aparte, en nuestros centros urbanos de todo el país hay una falta de cultura tributaria, lo que provoca que muchos de los servicios públicos que ofrece el municipio se subvencionen. En este sentido, internamente, los gobiernos locales deben capacitarse. Los alcaldes, síndicos, concejales y personal que labora en las diversas municipalidades deben capacitarse adecuadamente y conocer a fondo las funciones y atribuciones para que puedan desempeñar con propiedad y responsabilidad el rol que les corresponde. Es importante capacitar al personal que labora dentro de las municipalidades para que puedan, cada vez más, hacerse cargo de las funciones que la ley les confiere, de manera eficiente y eficaz. Esto es condición fundamental para que los gobiernos locales puedan hacer frente a las responsabilidades y compromisos cada vez mayores que existen.



Todo esto requiere que se realicen esfuerzos que permitan dejar a un lado la improvisación, la visión cortoplacista que muchas veces impera y las acciones del día a día coyunturales, para poder adoptar una visión estratégica basada en la formulación de planes de desarrollo municipal, presupuestos participativos y políticas públicas que surgen, precisamente, de la cohesión social y participación ciudadana.

El poder local se fundamenta en la legislación vigente y en los compromisos tomados en diversas instancias: Constitución Política de la República

- Compromisos contenidos en los Acuerdos de Paz.
- Ley de Desarrollo Social (Decreto Número 42-2001)
- Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto Número 11-2002)
- Código Municipal (Decreto Número 12-2002)
- Ley General de Descentralización (Decreto Número 14-2002)

En todos los niveles, la ley reafirma la participación de los sectores de la sociedad civil, junto con los representantes de las instituciones del sector público. Se emitió la normativa referida con fundamento en las actuaciones del poder local, en el marco de sus funciones y atribuciones y para el ejercicio de la democracia participativa. Todo, para la formulación, seguimiento y control de políticas públicas, programas, planes y proyectos de desarrollo. También, el Código Municipal y la Ley General de Descentralización contienen preceptos importantes que conducen a la modernización y descentralización administrativa de las funciones del Estado.

Las grandes mayorías de la sociedad guatemalteca han sido excluidas del ejercicio del poder y relegadas en la toma de decisiones. Esto ha operado tanto a



nivel nacional como local. Esta exclusión, muchas veces acompañada de discriminación y de injusticias sociales, fue un factor determinante para el surgimiento del conflicto armado. Luego de 34 años y 10 meses de enfrentamientos y de una violencia en contra de toda forma de organización, y a casi 13 años de firmada la paz, todavía se siente la apatía por participar en las diversas manifestaciones del poder local que actualmente se dan dentro de nuestra sociedad, como los COCODES, comités de vecinos, asociaciones y el COMUDE.

Actualmente, se abren expectativas de participación de la sociedad civil, misma que se manifiesta de distintas maneras, permitiendo, paso a paso, el surgimiento de organizaciones comunitarias que han llegado a convertirse en entes verdaderamente protagonistas de los proyectos que pueden gestionar.

La participación ciudadana es fundamental en el tema del poder local, pues solamente con la armonización y articulación de los grupos de vecinos en las comunidades puede lograrse un real fortalecimiento y desarrollo. La participación ciudadana se define como la capacidad de los individuos para acceder al proceso público de toma de decisiones, a la riqueza nacional y a los servicios sociales básicos. Estos tres elementos, de manera conjunta, son importantes para hacer de la participación un hecho real. La participación ciudadana tiene que ver en lo fundamental con la forma en que los individuos interactúan y se relacionan con el Estado y el mercado, para incidir en todos los procesos que involucran su desarrollo, como personas o como grupos humanos.

Deben existir acciones de organización en cada una de nuestras municipalidades, ya sean oficinas municipales de participación ciudadana o unidades básicas sociales que puedan promover, incentivar, motivar, capacitar, orientar en la



formación de toda manifestación de participación ciudadana en los municipios, especialmente en el área rural, dirigida a alcaldes auxiliares y líderes comunitarios y, especialmente, a las mujeres. Para ello, es necesario el desarrollo de un trabajo serio en el ámbito de lo local, interrelacionando los aspectos técnicos y los aspectos políticos que tienen que ver con el fortalecimiento del poder local y la potenciación de la capacidad de gestión de los gobiernos locales.



CAPÍTULO IV

4. Democracia, descentralización y participación ciudadana

4.1 Descentralización y participación ciudadana

La descentralización es un acto continuo de voluntad política. Consiste en la transferencia de responsabilidades técnicas y políticas a la unidad estatal municipio. Este proceso se constituye al interior de un proyecto nacional y no a su margen. La fuerza y rapidez con que se materialice expresa la visión o idea de país que predomina en cada sistema político nacional. A su vez, la descentralización es un componente esencial de la ineludible tarea de modernizar el Estado.

La profundización del desarrollo municipal contribuye de manera decisiva a la modernización integral del sistema político en democracia. Las características del proceso político moderno, entre ellas la velocidad y profundidad técnica en las decisiones políticas, la especialización creciente, la exigencia de economía de recursos, el impacto de la globalización en las decisiones públicas, imponen un nuevo tipo de relación entre gobernantes y gobernados. Los gobernantes se enfrentan con crecientes dificultades para incorporar todos los factores relevantes en sus decisiones y adoptar así las políticas adecuadas para cada uno de los grupos de la población. Esto implica la amenaza de segmentar de manera inadvertida la sociedad y generar fuentes de inequidad social a partir de decisiones estatales.



Los gobernados son más escépticos en cuanto al potencial de soluciones adecuadas que provienen de la «política nacional». Cambia el horizonte político del ciudadano y la relación entre gobernantes y gobernados empieza a intensificarse en espacios políticos menores como el municipio o la región. Los intereses y las demandas, así como los contenidos efectivos de la ciudadanía no solo en cuanto a derechos políticos, sino en su sentido de pertenencia a un cuerpo social se expresan con particular vigor a nivel municipal.

Esta nueva realidad obliga a los partidos políticos a repensar su organización y sus formas de práctica social. Se requiere calidad técnica, acercamiento a las necesidades regionales y locales y transparencia en sus formas de intermediación y representación. El significado del territorio en la política deja de ser lo puramente estatal nacional (la soberanía), y se constituye en un espacio local que precisa ser gobernado de una manera específica. Esto ocurre con más intensidad en los países unitarios que en los federales, en los cuales existe una mayor tradición de mediación política entre la región y el gobierno central.

Se necesita de «voluntad política» para reconocer el derecho de autogobierno a los municipios. Si bien no es deseable transferir en bloque al plano municipal todos los grandes temas de la agenda política, los municipios deben constituirse plenamente con los atributos de un gobierno local. Esto implica la creación y estímulo de procesos políticos a nivel local y la constitución de instituciones municipales consolidadas, con capacidad real de solución de problemas. El municipio debe contar con atribuciones para promover la constitución de organismos territoriales en su ámbito de gobierno, que favorezcan la asociación y capacidad de representación de la ciudadanía.



Esta estrategia debe asegurar que en el municipio la calidad de gestión sea un atributo de su prestigio y, por tanto, una base sólida de la legitimidad de la institucionalidad política global del país. La transferencia de capacidades y competencias a los municipios debe ser parte clave de la estrategia y no simplemente una decisión reactiva cuando los ciudadanos claman por soluciones a sus necesidades. En cambio, si predomina una visión de los municipios como simples entes de gestión administrativa, la noción de autogobierno se pierde y la distancia de los ciudadanos respecto del sistema político se profundiza. Este debate se ve obstaculizado por una fuerte tradición centralista, por lo que la formulación de una estrategia nacional que tenga como meta el autogobierno municipal, es aún muy incipiente, aunque no por ello menos urgente.

El gobierno municipal requiere flexibilidad debido a su cercanía con la gente y por el carácter micropolítico de muchos de sus problemas. Mientras en el nivel central predomina una lógica de rutinas de alta regularidad. Esta tensión solo se resuelve si el gobierno central contribuye a la consolidación de un núcleo institucional municipal fuerte pero muy simple, que mantiene el impulso estratégico del proceso político democrático, y que es capaz de llevar adelante efectivamente el gobierno municipal. Esta flexibilidad y heterogeneidad de las formas en el nivel municipal, no debe impedir que allí también existan rutinas institucionales y criterios de eficiencia, selectividad y economía de recursos en la gestión, así como sistemas severos de control. Es más, la transparencia de la gestión municipal debe ser de tal magnitud que resista un habitual juicio de cuentas ciudadano.

La reforma fiscal aprobada durante el Gobierno de Marco Vinicio Cerezo Arévalo (1986) constituyó un cambio importante en la dinámica político-institucional en Guatemala. Esta reforma consistió en transferir a las municipalidades un 8 % del presupuesto ordinario que, años más tarde, se convirtió en un 10%. Esta medida



es acompañada por la autorización de las municipalidades para que cobren impuestos y tasas municipales.

Esto provee de recursos a los municipios y se enmarca dentro de un proceso de descentralización o regionalización más amplia. Esta transferencia hace suponer un cambio en la relación entre el Estado y las localidades, debido a que *“después de más de 150 años, las municipalidades reciben recursos que les permiten desempeñar un papel distinto en la gestión pública.”*¹⁵⁷

Como parte del proceso de descentralización del Estado, al gobierno municipal se le ha asignado funciones como: impulsar el desarrollo integral del municipio, fortalecer sus recursos económicos, además de otras como atender aspectos de salud, educación, el cobro de algunos impuestos como el Impuesto Único sobre Inmuebles (IUSI). Asimismo, se ha restablecido el Cabildo Abierto como mecanismo de consulta y fiscalización de los ciudadanos, y se han asignado mayores funciones a los alcaldes auxiliares. Para Carlos Ochoa García, *“este proceso de descentralización ha implicado el traslado de más funciones que recursos y capacidades de decisión y autonomía.”*¹⁵⁸

La descentralización no se fundamenta únicamente en trasladar al nivel municipal y comunitario la ejecución de planes y proyectos que han sido concebidos y elaborados desde las cúpulas nacionales; implica asumir la planeación y, en relación con la definición de políticas, considerar y aceptar las propuestas que provienen de esos niveles.

¹⁵⁷ R. Rivera, *“La Modernización sin fin y la Descentralización en Centro América”*. FLACSO Costa Rica. 1997, p. 37.

¹⁵⁸ C. Ochoa García, *Gobernabilidad y Municipalidad. Los Contextos actuales del Poder Local*. Guatemala, IRIPAZ-EBERT. 1993, p. 32.



Es difícil que tanto en el municipio como en las comunidades se asuma la ejecución de los planes, proyectos o acciones si no se ha participado en su concepción y elaboración, y esto afecta criterios de gobernabilidad. Entonces, no puede haber descentralización efectiva: a) sin la participación de las comunidades organizadas y con capacidad de propuesta y fiscalización; b) sin gobiernos municipales democráticos y participativos, con capacidad de planificación y administración; c) sin que existan los mecanismos adecuados para que las propuestas provenientes de los municipios y comunidades sean tomadas en cuenta en la planeación, adjudicación de recursos y definición de políticas.

Un factor básico dentro del proceso de modernización del Estado, en relación con la descentralización y desconcentración, recobra su sentido como base para la reestructuración del tejido social y la participación real y efectiva de la población.

La organización comunal, en la mayoría de lugares, ha favorecido la identidad de la comunidad, la cual ha aportado elementos que son claves para construir una opción de desarrollo que es necesario desarrollar, reconocer y legalizar.

El principal objetivo que hubo para reformar el Código Municipal, consistió en brindar el reconocimiento legal a la autoridad y organización comunal para su participación en el gobierno municipal, en sus dos dimensiones: a) como extensión o parte del gobierno municipal en la comunidad; es decir, como parte de la organización sociopolítica del Estado; b) como participante en la planificación del desarrollo municipal, en la planificación y ejecución presupuestaria y en la vigilancia social de la obra municipal.



El propio Código Municipal *reconoce legalmente la autoridad comunitaria fortalece la autonomía municipal*, al tener en cuenta que esta autonomía debe darse desde el gobierno central y demás instituciones, pero no frente a su propia población, cuya participación le sirve de base y fortaleza en su participación y aporte al sistema político nacional del que forma parte.

En un foro realizado en julio de 2001, de las reformas del marco legal de la descentralización, se advirtió que la diferencia observada en *“la transformación de la democracia y reforma del Estado se encuentra en la descentralización y fortalecimiento del municipio, ya que si algunos la conciben como una manera de reducir el gasto del Estado”*, al tiempo que se buscan fórmulas para mejorar la gestión y la cercanía del gobierno a la ciudadanía como una forma de ajustar la oferta estatal a las demandas ciudadanas, otros plantean la descentralización como un camino para aliviar al Estado central la sobrecarga de demandas.¹⁵⁹

Las negociaciones de los Acuerdos de Paz, al conllevar la apertura de espacios de participación de la población, permitieron la investigación y las acciones de sectores centrados en descubrir y promover la participación ciudadana y la democracia participativa en el entorno municipal. Estos temas dieron origen a diversas formas de expresión intelectual frente al fenómeno de la descentralización. La escuela municipalista, avalada por un grupo de pensamiento de carácter internacional, *“considera a la municipalidad como el eje central por el que debe pasar cualquier reforma del Estado”*, dentro del proceso de descentralización.¹⁶⁰

¹⁵⁹ The Woodrow Wilson Center/ ASIES/COMODES. *Foro sobre las reformas al marco jurídico de la descentralización en Guatemala*. Guatemala, julio 2001, p. 16.

¹⁶⁰ *Ibíd.*, p. 18.



La propuesta se centra en el fortalecimiento de la administración local, como paso primordial para iniciar y consolidar estrategias de desarrollo, profundizar la democracia y estimular la participación ciudadana. Otra línea de pensamiento defiende la necesidad de la descentralización por la ruta de garantizar la gobernabilidad y descargar al Estado de la presión de la demanda social. Su concepto de descentralización *“se basa en la premisa de que una administración descentralizada será menos burocrática, más eficaz y más eficiente con los impuestos de los ciudadanos y como resultado mejorará la calidad del servicio público”*.¹⁶¹

Otra corriente de pensamiento sostiene lo siguiente sobre la descentralización: *“se dice que hay descentralización cuando se transfiere una competencia del aparato centralizado del Estado a los órganos locales o regionales dotados de un mínimo de condiciones materiales, jurídicas y administrativas, que les permite asumir buena parte de las funciones de gobierno o de organización.”*¹⁶²

Cualquier poder territorial o socialmente delimitado, aún con los niveles de relativa autonomía para su ejercicio y como proceso de relaciones, forma parte de una formación social determinada, por lo que adquiere las características que le imprime, especialmente tratándose de la lucha o conflicto que mantienen las clases sociales, etnias y géneros. Advertida esta condición, puede afirmarse que el poder local refiere a las relaciones de dominio que se establecen entre un conjunto de clases sociales o fracciones de dominio local o *“actores, individuales y*

¹⁶¹ Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN). *Folleto Descentralización un paso hacia el desarrollo y la paz*. Guatemala, 1997, p. 4.

¹⁶² R. Rivera Araya, *Iniciativas de descentralización en Costa Rica*. Costa Rica, FLACSO, 1997, p. 11.



*colectivos, con capacidades diferenciadas para incidir en la realidad y en el comportamiento de los otros, dentro de una localidad determinada.*¹⁶³

En cuanto al poder local, este se encuentra vinculado con el poder nacional que, en última instancia, lo condiciona o determina. El poder local contiene relaciones económicas, políticas culturales y sociales que se establecen en la localidad, relaciones que en tanto son de dominio, en función de lograr la consecución de intereses y objetivos propios de los integrantes de la misma.

El ejercicio del poder y las relaciones de poder en el ámbito local, principalmente al hablar de organizaciones de la sociedad civil o estatales, está normado a partir del derecho consuetudinario o del derecho positivo, donde se mezclan fechas y acontecimientos simbólicos para las comunidades o localidades, en donde también se entrecruzan las formas y contenidos de poder endógenos y exógenos a la localidad.

Se dice que el poder local *“es todo aquello que pueda influir realmente en los cambios de una comunidad, se refiere al conjunto de actores individuales y colectivos con capacidades y posibilidades diferenciadas para incidir en la realidad y en el comportamiento de los otros, dentro de una localidad determinada.”*¹⁶⁴

Cuando se habla de poder local, el término local no solamente refiere a la comunidad, sino también al conjunto de comunidades, rurales y urbanas. Hace

¹⁶³ C. Ochoa García, Op. Cit., p. 21.

¹⁶⁴ García Vettorazzi y otros. “Poder local y desarrollo en los municipios de San Antonio Ilotenango y Sololá”. Universidad Rafael Landívar, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, enero, 1996, p. 2.



referencia a manifestaciones organizadas del Estado y de la sociedad civil que poseen y ejercen poder. Por parte del Estado, los ministerios, fondos sociales, municipalidades, y por parte de la sociedad civil, involucra a organizaciones campesinas, cofradías, comités, asociaciones y otras, cuya base social se encuentra en la localidad.

El poder local requiere ser parte de una interrelación de poderes parciales en ese nivel local, en el regional y, sobre todo, en el nacional, de tal forma que las transformaciones se den desde lo macro hacia lo micro y viceversa, y desde el Estado hacia la sociedad civil y de esta hacia el Estado. Morna Macleod y García Vettorazzi plantean y consolidan el debate nacional sobre *“la necesidad de dar cabida en el espacio nacional a lo que llaman ‘poder local’, que reside en el interior de las comunidades locales.”*¹⁶⁵ Asimismo, una visión más cercana a la sociología expuesta por Víctor Gálvez sostiene que el poder local se entenderá *“como el conjunto de expresiones de poder en un ámbito espacial, jurídico y administrativo delimitado (el municipio)”*.¹⁶⁶ Esta definición incluye las relaciones de poder que se establecen con el gobierno municipal, con otras entidades del gobierno central en el municipio, así como con el resto de personas, grupos y asociaciones de la sociedad civil local (comités, vecinos organizados, ONG, iglesias, líderes, sindicatos y gremios).

Cuando se habla de la participación popular, se habla de toda la población sin exclusiones. Y la participación no solamente tiene que darse para cosas muy puntuales o para aportar o hacer un servicio; la participación debe darse en todos los procesos de toma de decisiones en las comunidades, en el municipio o en el país. La participación es una necesidad humana fundamental. Todos los seres

¹⁶⁵ The Woodrow Wilson Center/ ASIES/COMODES. Op. Cit., p. 17.

¹⁶⁶ *Ibíd*em, p. 18.



humanos participamos en distintas esferas de la vida cotidiana. Es *“integrarse a procesos de desarrollo para mejorar las condiciones de vida de la comunidad”*.¹⁶⁷

También, otro aspecto muy importante en el que se debe promover la participación, es en la fiscalización de las instituciones públicas.

Morna Macleod plantea que la participación ciudadana es *“un proceso gradual mediante el cual se integra al ciudadano en forma individual o participando en forma colectiva en la toma de decisiones, la fiscalización, control y ejecución de las acciones en los asuntos políticos y privados que lo afectan en lo político, económico, social y ambiental para permitirles su pleno desarrollo como ser humano y el de la comunidad en que se desenvuelve”*.¹⁶⁸

La participación ciudadana permite establecer con precisión las necesidades de la comunidad, favoreciendo la transparencia administrativa en la asignación de los recursos. La participación comunal transforma a sus miembros de “beneficiarios pasivos” a protagonistas activos de su propio desarrollo, y con ello elevan su autoestima, amplían su visión de futuro, alientan los sueños y los ideales de superación personal y colectiva

El Estado debe impulsar la participación ciudadana para lograr la justicia social, entendiéndose como el hecho de que cada persona sea acreedora de lo que le corresponde, que todos los miembros de un grupo social gocen de los mismos derechos y oportunidades.

¹⁶⁷ M. Macleod, *Poder Local, reflexiones sobre Guatemala*. Guatemala, Editorial Oxfam, 1997, p. 23.

¹⁶⁸ ADEJUC. IV Taller. “Poder Local y Participación ciudadana en el marco de los Acuerdos de Paz”. Guatemala, 2002, p. 4.



La participación ciudadana es el fundamento y el modo legítimo de actuar para tener una verdadera democracia. El fortalecimiento de la misma se da por medio de espacios para la participación de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones, sobre los asuntos que tienen que ver con el gobierno de la comunidad, tanto en el ámbito nacional como en el local.

La modernización del régimen municipal, su fortalecimiento económico y la ampliación de su autonomía, ligados a los esfuerzos de descentralización de servicios públicos y al inicio de procesos de concertación entre el gobierno local, la sociedad civil y las instituciones estatales, abre nuevos espacios de participación con mayor control ciudadano.

Los representantes elegidos democráticamente son los que llevan la acción del Gobierno por medio de sus respectivas instituciones, pero son los ciudadanos y ciudadanas los responsables de velar porque esos representantes cumplan con sus deberes y respondan a las necesidades de todas las personas que han depositado la confianza en ellos.

Así, pues, la participación es un proceso que se da en sociedad en donde los diferentes grupos de personas tienen influencia y control sobre las decisiones y políticas que definen sus representantes, es una responsabilidad compartida.

Un elemento esencial en la identidad de las personas es el “sentido de pertenencia” a un grupo o nación, y esto se alcanza mediante la participación. Una comunidad bien organizada está mejor capacitada para buscar el bienestar de todos y cooperar activamente en la solución de sus necesidades.



Morna Macleod señala que existen diferentes niveles de participación:

- *“Participación manipulada: se utiliza a las personas para alcanzar fines ajenos a los que ellos necesitan.*
- *Participación nominal: se da cuando se utilizan las grandes nóminas o listas de personas que supuestamente participan en una organización solo para obtener beneficios personales.*
- *Participación instrumental: es cuando se ve la participación sólo en función de aportar mano de obra en los proyectos, para bajar el costo de las obras. Se ve como un instrumento y no se valora como un fin en sí.*
- *Participación representativa: es cuando se promueven organizaciones para garantizar que las personas participen en la elaboración de sus proyectos, en su ejecución y su administración.*
- *Participación transformativa: es cuando se da de manera colectiva, pero a través de un proceso en el que las personas realizan ejercicios de análisis de diferentes opciones para su comunidad”.*¹⁶⁹

Algunas condiciones necesarias para la participación son:

- Organizar el tiempo, para que no interfiera con las responsabilidades cotidianas.
- Conocer la comunidad geográficamente, los recursos con que cuenta, las necesidades e intereses a nivel local.
- Desarrollar un espíritu solidario y de cooperación con los vecinos.
- Conocer los deberes y derechos con el fin de lograr una mejor participación.

¹⁶⁹ M. Macleod, Op. Cit., p. 154.



En relación con las nuevas formas de hacer política, *“el fortalecimiento de la democracia como fin último de cualquier proceso de descentralización debe ir de la mano con la integración social de las sociedades latinoamericanas de forma que no se excluyan cada vez más grupos de la población del acceso a los diferentes servicios públicos.”*¹⁷⁰

El entusiasmo por la amplia aceptación de la descentralización no debe obviar que el traspaso de funciones anteriormente cumplidos por el Estado central a instancias regionales o locales no implica automáticamente que hayan aumentado los niveles de democracia.

El término participación es interpretado de diversos modos, pero, en síntesis, podría simplificarse como una interacción social entre Estado-sociedad civil, que a del diálogo, la captación de opiniones de la ciudadanía, hasta la cogestión o la autogestión. Por medio de la descentralización se procura fortalecer la sociedad civil y que el poder local por medio de la participación ciudadana desarrolle capacidades y habilidades, y canalice adecuadamente sus demandas y esfuerzos para mejorar las condiciones de vida en las comunidades. Una función esencial de la participación ciudadana es la de articular, priorizar, consensuar y coordinar de modo participativo las propuestas de intervención pública y social del ámbito territorial, así, el proceso de inclusión social que se hace efectivo por medio de la participación ciudadana, contribuye al fortalecimiento del poder local.

La participación ciudadana como el control social sobre los programas y proyectos públicos sociales, se materializa con los mecanismos participativos concertados,

¹⁷⁰ Fundación Friedrich Ebert. Serie Materiales de Estudio y Trabajo, No. 31. *Poder local. Espacios para un nuevo estilo de política*. Guatemala, 2000, p. 19.



en los que el Estado y los distintos actores sociales de la sociedad civil interactúan en el control, vigilancia, supervisión y evaluación de esas acciones, contribuyendo sustantivamente al logro de impactos de eficacia y equidad de las mismas.

La participación ciudadana se fortalece cuando está articulada con la política de descentralización, para reconstruir el tejido social, consolidar las organizaciones sociales territoriales y democratizar los municipios

El gobierno local debe formular, aprobar y ejecutar actividades —debidamente jerarquizadas—, basadas en una decisión económica racional, el criterio costo-beneficio; es decir, realizar la actividad si y solo si los beneficios para la comunidad son superiores a los costos que a ella le pueda generar.

Usualmente, el Estado proporciona los bienes públicos, debido a que puede obtener ingresos por medio de la tributación, el cual permite redistribuir los ingresos al pagar en exceso quienes más tienen en beneficio de los que menos tienen, y de esta forma garantizar una suerte de “equilibrio social”, en virtud del cual los grupos heterogéneos de la sociedad permanecen juntos.

Finalmente, corresponde a las municipalidades cumplir con el rol fundamental en el proceso de descentralización que las leyes y exigencias contemporáneas le han reservado; para mantener su vigencia y legitimidad como órgano de gobierno local ante la comunidad.

Las acciones que se promueven para lograr la participación ciudadana, permiten que el poder local debidamente descentralizado tenga en la población beneficiada una gran relevancia, debido a que se está devolviendo el poder local a los vecinos



y vecinas. Se espera que el impacto sea de relevancia debido a que no había existido anteriormente una Ley General de Descentralización, y de acuerdo a lo plasmado en las leyes que fortalecen la participación ciudadana, serán los grupos organizados quienes podrán formular políticas, planes, programas y proyectos y además proponer la distribución de los recursos de inversión pública con base en las propuestas de los Consejos de Desarrollo Comunitarios.

En la práctica, el mismo marco constitucional, la cultura política y otros mecanismos de la estructura del poder la limitan seriamente, siendo un aporte importante del proceso de descentralización. Ello hace necesario poner en marcha un proceso integral que conduzca a dar un salto cualitativo en la descentralización, por medio de la investigación participativa, con el objetivo de fortalecer el poder local y la participación ciudadana, y dar los primeros avances en cuestión de descentralización.

4.2 Los problemas de la democracia

Lo importante para la democracia no solo es la velocidad de esa agenda sino su dirección, mientras que para la población lo importante es su velocidad. Las elecciones le dan poder a la gente, que ha aprendido a defender sus derechos. Las formas no convencionales de protesta, bajos niveles de asociación, con sistemas de partidos en procesos de cambio, elites nuevas y más crecimiento económico del que la gente recuerda tienen un impacto directo en la economía y la democracia. La economía es la que lleva el peso de los cambios en los indicadores sociales. La preocupación de quedar desempleado disminuye considerablemente debido a que los ciudadanos cada día tienen más educación, hay una clase media baja emergente, y los ciudadanos se vuelven más críticos. En Latinoamérica, la mayor preocupación de quedar desempleado en 2007 se



registró en República Dominicana, donde un 78% de las personas que trabajan estaban muy preocupadas de quedarse sin empleo en los siguientes 12 meses. En ese año, el 67% de la gente en Guatemala tenía esa misma preocupación. El porcentaje más bajo se registró en Argentina, con el 35%.¹⁷¹

La opinión por países en 2007, un 52% de los venezolanos pensaba que la situación actual era muy buena o buena. A la mitad de distancia de Venezuela estaban Brasil, República Dominicana y Ecuador con el 26%. Guatemala se situó con el 18%, mientras al final de la lista se encontraban Perú con el 8% y Paraguay 5%.¹⁷² Entre 2006 y 2007 disminuyó el porcentaje de quienes pensaban que la situación económica del país sería mucho mejor o simplemente mejor. Esa disminución en la situación económica futura del país era consistente con las menores expectativas de crecimiento que se esperaban para Latinoamérica en 2008. La disminución se produjo en casi todos los países, con la excepción de Venezuela, en donde un 60% de la gente pensaba que la situación económica sería mucho mejor o simplemente menor en 2008 en relación con 2007. Guatemala se situaba casi en la mitad de la lista, con un 32% de personas que creían que la economía mejoraría en 2008. Al final de la lista se situaban Perú, con el 21%, El Salvador con 20% y Paraguay 16%.¹⁷³ En cuanto a las expectativas de la situación económica familiar futura, éstas eran más altas en Venezuela, 61%; Colombia, 61% y Brasil 60%. Entre 18 países, Guatemala se ubicó en el puesto 13 con 40%, mientras las expectativas más bajas se registraron en Argentina con el 36%; Chile con 34% y El Salvador con 26%.¹⁷⁴

¹⁷¹ Corporación Latinobarómetro. *Informe Latinobarómetro 2007*. Banco de Datos en Línea, Santiago de Chile, noviembre, 2007, pp. 15 – 16.

¹⁷² Ídem, p. 17.

¹⁷³ Ídem, p. 19.

¹⁷⁴ Ídem, p. 20.



El crecimiento económico tuvo un impacto significativo sobre los problemas principales que se plantearon en los países latinoamericanos. En 2007, los problemas más importantes del continente eran el desempleo y la delincuencia, con 18% y 17%, respectivamente. Lo seguía la economía, problemas económicos financieros con 11% y corrupción con 11%. El desempleo como problema más importante se encontraba en su nivel más bajo desde 1997, cuando un 19% de los habitantes de la región opinaba que el desempleo era el problema más importante. Esto era significativo porque se sabe que la delincuencia no es coyuntural, como el tema del desempleo y no se soluciona con crecimiento económico. Esto auguraba el surgimiento de nuevos problemas con mayores grados de complejidad, en la medida que algunos se vuelven menos importantes. La delincuencia, con Estados débiles y pobreza, es una fuente que dificulta la gobernabilidad. Al tope de la lista estaba Venezuela, en donde el 46% opinó que el problema más importante era la delincuencia, mientras el 8% consideraba que era el desempleo. En el segundo lugar de la lista apareció Guatemala, con un 38% de la gente opinando que la delincuencia era lo más preocupante y el 14% consideró que el desempleo era su principal preocupación.¹⁷⁵

El estudio de Latinobarómetro advirtió que la afirmación del ex presidente Ronald Reagan sobre que el Estado *“es parte del problema y no parte de la solución”* pesó *“como fantasma sobre las dudas que muchos tienen respecto de las bondades que realmente se le adscriben a la economía de mercado. La ideologización económica del mercado que se produce perdura hasta ahora. En efecto, la mentalidad económica y la manera cómo los latinoamericanos miran la economía de mercado ha estado bajo estricta observación en la región, con la sospecha que hay una tendencia a rechazarla”*.¹⁷⁶ Los datos que presenta

¹⁷⁵ Ídem, p. 21.

¹⁷⁶ Ídem, p. 22.



Latinobarómetro muestran *“un rechazo al discurso sobre la economía de mercado como la única manera de llegar a ser desarrollado, si bien simultáneamente no se produce un rechazo a varios de los componentes de ésta. Se cumple la profecía de Tocqueville, cuando afirma que en momentos de dificultades cuando no hay soluciones ‘se aguanta’, mientras que en momentos de bonanza cuando hay soluciones, los problemas se vuelven ‘insoportables’. El crecimiento no trae complacencia, sino frustración que hoy más que nunca tiene canales para expresarse en un marco de cada día mayor defensa de los derechos individuales de cada cual”*.¹⁷⁷

Un 50% de los habitantes de Latinoamérica opinaba que es justo que una persona más eficiente, en este caso un programador de computación, gane más que una persona menos eficiente. Al observar las opiniones por país, los más competitivos eran los paraguayos con 65%, los dominicanos con 59% y los chilenos con 57%, quienes opinaron que las personas más eficientes deben ganar más que las personas menos eficientes. Guatemala se situó como uno de los menos competitivos, con 43%, sobre El Salvador 42%, Panamá 41% y al final Venezuela con el 38%. La competencia como base de la mentalidad económica, no era un consenso en todos los países. Latinobarómetro concluyó: *“El ejercicio del mercado no ha convencido a más latinoamericanos de que hay que recompensar el esfuerzo. Este punto básico de la mentalidad económica de la región no se desarrolla en el sentido esperado: hacia más demanda de competencia. Se confirma al mismo tiempo, el conocimiento popular de que los menos competitivos están en Centroamérica y en las costas del Caribe”*.¹⁷⁸

¹⁷⁷ Ídem, p. 22.

¹⁷⁸ Ídem, pp. 22 – 23.



Las privatizaciones son las únicas de las reformas que se pueden medir en opinión pública. Latinobarómetro ha medido desde 1998 la opinión de los habitantes de Latinoamérica sobre los beneficios de las privatizaciones. En 2007, el 35% de los latinoamericanos se manifestaron muy de acuerdo o de acuerdo con la afirmación: *“Las privatizaciones de las empresas estatales han sido beneficiosas para el país”*. Se percibió una gran heterogeneidad entre los países latinoamericanos, ya que mientras el 47% de los venezolanos tuvo una opinión positiva de las privatizaciones, sólo el 19% de los argentinos tenía esa misma opinión. En el extremo de las opiniones desfavorables estaban los guatemaltecos, con el 26%, los paraguayos 22% y los argentinos con el citado 35%.¹⁷⁹

Las cifras ofrecidas por Latinobarómetro en 2007 reflejan el fuerte descrédito que sufrieron las privatizaciones durante el período 1998 – 2003, *“como consecuencia que los usuarios se quedaron sin los servicios”*. Las privatizaciones de las empresas estatales se instalaron *“sin políticas que acompañaran con subsidios a los vastos segmentos de la población que vieron incrementada las tarifas, se quedaron sin suministro de agua y luz, porque no tenían medios para pagar la cuenta. No hay evaluación positiva posible si la eficiencia de las empresas privadas implica que se corta el suministro si no se paga la cuenta. La recuperación de la imagen de las compañías y de la percepción de que han sido beneficiosas ha ido de la mano. Con grandes inversiones, las compañías privatizadas han debido combatir la mala imagen de responsabilidad social corporativa producido por esta falsa ilusión de que las privatizaciones traerían mejores condiciones de vida para la población. En toda la región, las compañías con la peor imagen corporativa son las privatizadas. El resultado es que después*

¹⁷⁹ Ídem, p. 24.



de 9 años todavía no se recupera su imagen, aunque los 4 años de crecimiento desde 2003, han producido una mejora importante”.¹⁸⁰

En relación con la afirmación: “*La economía de mercado es lo más conveniente para el país*”, las opiniones por países la encabezó Colombia con el 74% y Guatemala se situó en el último lugar con 34%. Los niveles de apoyo a la economía de mercado en que se dio la caída más significativa, entre todos los países latinoamericanos, se registró en Guatemala, ya que en 1998 la opinión favorable era del 77% (la segunda más alta de la región y sólo por debajo de El Salvador con el 78%; disminuyó al 66% en 2000 (la más alta en Latinoamérica), tuvo un ascenso en 2002 con el 68% de apoyo a la economía de mercado (la cuarta de la lista después de Nicaragua con el 78%, Paraguay 71% y Costa Rica 70%), hasta desplomarse en 2007 con 34% (que como se advirtió al principio era la más baja del continente). La diferencia porcentual resultó ser la más alta del período 2002-2007 (34 puntos de disminución) y la más acentuada de todo el continente entre 1998 y 2007, con 43 puntos porcentuales de reducción.¹⁸¹ La conclusión es que en Guatemala predominaba la opinión de que la economía de mercado tiene un bajo impacto en las reformas económicas para solucionar los problemas del país. Además que, durante casi 20 años de crecimiento económico, prevalece la convicción entre los guatemaltecos que la prosperidad no les llega a los más pobres.

También, Guatemala es uno de los países donde más cayó la proporción de personas que opinaba a favor de la economía de mercado, pues en 2004 el 59% de la gente consideró que “*la economía de mercado es el único sistema con el que el país puede llegar a ser desarrollado*” y en 2007 el porcentaje era del 31%. La

¹⁸⁰ Ídem, p. 25.

¹⁸¹ Ídem, p. 27.



deducción es que creció la crítica a la economía de mercado, y no es paradójico que se produzca cuando se ha dado mayor crecimiento sostenido, porque sigue la lógica de Tocqueville, de que los problemas se vuelven insoportables, si bien hay soluciones. Cuando los guatemaltecos ven el aumento de riqueza y que esta no les llega, entonces culpan al mecanismo de distribución, en este caso, la economía de mercado.¹⁸²

Al observar el rol del Estado como fuente de solución a los problemas, el 38% de los consultados en los países latinoamericanos consideró que el Estado puede solucionar la mayoría o todos los problemas. En Guatemala, un porcentaje del 33% tenía una opinión favorable a la intervención del Estado en la solución de los problemas sociales, proporción que se redujo al 19% en 2000, incrementándose en 2003 al 27%. En 2005 hubo una caída al 14% y se incrementó en 2007 al 31%, que manifestó su creencia en que el Estado podía resolver los problemas.¹⁸³

Otro aspecto que midió Latinobarómetro es el apoyo a la democracia. Los resultados apuntaban a concluir que los latinoamericanos han ido lentamente aumentando su grado de apoyo con el concepto churchiliano de la democracia, según el cual la democracia puede tener problemas pero es el mejor sistema de gobierno. En 2007, el 32% de los guatemaltecos y guatemaltecas apoyaba la democracia y el 30% manifestó su satisfacción con la democracia. A la pregunta si consideraban que la democracia es el mejor sistema de gobierno, el 53% de guatemaltecos y guatemaltecas dio una respuesta favorable. En Guatemala, el

¹⁸² Ídem, pp. 28 – 29.

¹⁸³ Ídem, p. 30.



38% de los consultados consideró que el gobierno busca el bienestar de la gente.¹⁸⁴

Uno de los temas centrales de la democracia es la cantidad y calidad del Estado. Una manera de medirlo es por medio de los servicios públicos, o sea, cuáles y en qué condiciones son recibidos por la población. En los resultados del Latinobarómetro se encuentra la relación entre el tipo de Estado, entendido como el resultado de sus servicios y la democracia. Lo que queda en evidencia es que la democracia también es frágil por la debilidad de cobertura de servicios básicos que debe proporcionar el Estado. El índice de satisfacción con los servicios básicos se elabora a partir de 8 indicadores de satisfacción: salud, educación, espacios públicos y áreas verdes, servicios municipales, caminos y pavimentación, transporte público, recolección de basura y alcantarillado. En Guatemala, el índice de satisfacción con los servicios básicos (2006 – 2007) era de 21 como satisfacción alta, 23 como satisfacción media y 56 como satisfacción baja.¹⁸⁵

En lo que respecta a la aprobación del gobierno, el porcentaje se dispersó enormemente según país, pues hubo países con un 74% de aprobación como Ecuador y otros con sólo 17% como Paraguay. En todos los países la aprobación de gobierno era superior a la confianza que tienen los pueblos en ellos, salvo los casos de Guatemala y Venezuela. En Guatemala, el 27% aprobó el gobierno del presidente, pero el 31% confiaba en el gobierno. En Venezuela, la aprobación del gobierno del presidente era de 61% mientras la confianza en el gobierno alcanzó el 66%. La aprobación de gobierno es un sustituto institucional, ya que las otras instituciones de la democracia más bien cuentan con la desconfianza de la población. Son los gobiernos y los presidentes los que acaparan la confianza,

¹⁸⁴ Ídem, p. 81.

¹⁸⁵ Ídem, p. 84.



capturando las necesidades de confianza que tiene la población en las autoridades. Eso, a la vez, es un síntoma de la debilidad de las otras instituciones y una concentración del poder en la persona del presidente. En él se depositan las confianzas del sistema. Esto no solo trae problemas con un Estado débil sino discrecionalidades que desacreditan aún más las instituciones.¹⁸⁶

El estudio de Latinobarómetro en 2007 estableció que la confianza en América Latina, *“se basa no en la confianza abierta a terceros desconocidos como sucede en el primer mundo, sino que se basa en redes de confianza que la buscan por medio de la experiencia y el contacto personal. Los latinoamericanos le creen y confían en las personas que conocen, con las cuales han interactuado, y tenido experiencias exitosas. Es por ello que no le creen a cualquier familiar, sino solo a los que conocen. Es así como vemos este mapa de confianzas donde están los bomberos, la Iglesia, los nacionales, el pobre, la radio, el vecino y las fuerzas armadas entre los actores en los cuales se confía (más de la mitad de la población confía en ellos). Y el mapa de las desconfianzas está formado por los partidos políticos, el extranjero, el congreso, un familiar, y el poder judicial, donde apenas un tercio o menos de la población confía en ellos. Es un conjunto interesante de combinaciones de confianzas que dice cuáles son nuestros temores. Los que tienen poder tienen nuestra desconfianza y los que no lo tienen nuestra confianza. Es como temerle al que tiene poder porque ese puede hacer daño, con la excepción de las fuerzas armadas.”*¹⁸⁷

En 2007 se observó la confianza en los partidos políticos en un 20%, dispersándose entre un 36% en Venezuela y un 8% en Ecuador. En Guatemala

¹⁸⁶ Ídem, p. 90.

¹⁸⁷ Ídem, p. 91.



alcanzó el 24%.¹⁸⁸ La crisis de los partidos políticos *“es el talón de Aquiles de la democracia, mientras se fortalecen los presidentes, que actúan como sustitutos de representación, y se validan las elecciones como el método que simboliza la democracia por excelencia, se debilitan los mecanismos de representación a través de los partidos”*.¹⁸⁹

En 2007, el 75% de la población en Latinoamérica creía que existe desigualdad en el acceso a la justicia, mientras que solo el 22% creyó que todos los ciudadanos tienen iguales oportunidades frente a la justicia. En ese sentido destacan países como Venezuela, donde se encontraba el mayor porcentaje de personas que creyeron en la existencia de un acceso igualitario a la justicia (38%). Guatemala se ubicó en el cuarto lugar de la lista, con el 31% de gente que consideró que había iguales oportunidades de acceso a la misma. Por el contrario, Perú sería el país con mayor desigualdad en dicho acceso, pue sólo un 8% de la población creía que todos los ciudadanos tienen las mismas oportunidades para acceder a la justicia.¹⁹⁰

La falta de confianza en los partidos políticos, los congresos y el Poder Judicial y la distancia que se guarda en relación con la democracia, tiene mucho que ver con la fragmentación social, con el malestar que genera la desigualdad, con la obstrucción de los canales que hacen posible la movilidad social y fomentan la integración. Los indicadores que muestra Latinobarómetro parecen indicar que el fortalecimiento de la democracia pasa por la generación de ciudadanía y que esta última no aparece por decreto sino que reclama operaciones complejas para hacerla viable. El horizonte, entonces, debería ser el de un proyecto consciente

¹⁸⁸ Ídem, p. 94.

¹⁸⁹ Ídem, p. 94.

¹⁹⁰ Ídem, p. 98.



para fomentar la cohesión social, generar el ejercicio de una ciudadanía plena y por esa vía fortalecer el sistema democrático.





CONCLUSIONES

La hipótesis planteada se confirma, pues existe un conjunto de normas correlacinadas entre sí, básicamente, compuestas e integradas por el Código Municipal, Ley de Descentralización y Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, que permiten en Guatemala, que los órganos centralizados, transfieran sus competencias propias, hacia los municipios, (descentralización) logrando con ello el cumplimiento efectivo de la ley.

Un adecuado desarrollo del país, en forma progresiva y regulada, demanda del Organismo Ejecutivo el traslado de las competencias administrativas, económicas, políticas y sociales hacia el municipio, lo cual permitirá no solo que los recursos puedan ser vistos de manera más tangible por la población, sino, además, permitirá la participación de los propios beneficiarios, en la fiscalización de los recursos públicos y de esta de manera no solo se hace transparente su uso, sino que son utilizados de manera más efectiva.

El municipio debe ser reconocido como un ámbito clave desde un enfoque del desarrollo económico-social que incluya de manera activa a los actores sociales en su ejecución. En el espacio municipal, guardan un ámbito privilegiado el perfeccionamiento y la transparencia de los mercados en relación con el ciudadano usuario, la ejecución focalizada y participativa de las políticas sociales, los aspectos microeconómicos de la reconversión productiva, la calidad de los servicios públicos y de las prestaciones del Estado. En este espacio municipal, los derechos y demandas de la ciudadanía pueden ejercerse con propiedad y eficacia. Ordenar este amplio conjunto de temas no es una labor fácil; más aún si la discusión no solo se remite a orientaciones y principios teóricos sino también cuando se consideran aspectos de gestión y calidad del



gobierno municipal. Los gobernantes se enfrentan con dificultades crecientes para incorporar todos los factores relevantes en sus decisiones y adoptar así las políticas adecuadas para cada uno de los grupos de la población. Esto implica el peligro de segmentar de manera inadvertida a la sociedad y de generar fuentes de inequidad social, a partir de decisiones estatales. De allí, la importancia de la participación ciudadana, pero dotándola de los instrumentos adecuados para que se integren en la gestión municipal. Entre estos instrumentos se puede mencionar la discusión participativa del presupuesto, concebida como un proceso de información a la ciudadanía, con la debida jerarquización de sus demandas; la microplanificación de barrios o sectores donde se interrelacionan funcionarios y líderes sociales, para la formulación de programas; la ejecución de obras en conjunto entre municipio y comunidad, entre otros.



BIBLIOGRAFÍA

ADEJUC. IV Taller. *Poder Local y Participación ciudadana en el marco de los Acuerdos de Paz*. Guatemala, 2002.

Aguilera, Gabriel. *Construyendo un Imaginario. El Proceso de Paz en Guatemala*. FLACSO, Guatemala, 2004.

Aguirre, María Sophia. *Determinantes del Crecimiento Económico, Población y Familia: El Caso Guatemala*, Asociación Familia Desarrollo Población (FADEP), Serie de Estudios de Investigación, No. 1, Guatemala, octubre 2007.

Alcántara Sáez, Manuel. *De la Gobernabilidad*, América Latina Hoy, No. 8, junio 1994, Universidad de Salamanca.

Amarante, Verónica. *Crecimiento económico, distribución del ingreso y conflicto social: el caso de América Latina*. En: "La economía política de la pobreza", Alberto Cimadamore (comp.). Buenos Aires, CLACSO, marzo 2008.

Andrade-Sánchez, Eduardo. *Derecho Municipal*. Colección de Textos Jurídicos Universitarios, UNAM, México, 2006.

Ángeles Cruz, Hugo y Martha Luz Rojas Wiesner. *Migración femenina internacional en la frontera sur de México*, Papeles de Población, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México, año 6, No. 23, 2000.



Archivo General de Indias (AGI, Sevilla), Guatemala 579, Capitán General B. Troncoso a SM, 2 mayo 1792. En: Dym, Jordana. *El poder en la Nueva Guatemala: la disputa sobre los Alcaldes de Barrio, 1761 – 1821* Cuadernos de Literatura, Bogotá, Colombia. V. 14, No. 28, julio – diciembre 2010.

Asamblea Nacional Constituyente. *Diario de las Sesiones de la Comisión de los Treinta. Anteproyecto de Constitución (C30). Sesiones Ordinarias*. Tomo IV.

Diario de las Sesiones del Pleno la Asamblea Nacional Constituyente (PANC). Sesiones Ordinarias. Tomo IV.

Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo, A. C. *¿Hacia dónde van las relaciones entre América Latina y la Unión Europea? Cohesión Social y Acuerdos de Asociación*, México, Marzo 2008.

Banco Interamericano de Desarrollo. *Inclusión Social y Desarrollo Económico en América Latina*, 2004.

Barrios, Lina. *La alcaldía indígena en Guatemala: de 1821 a la Revolución de 1944*, Guatemala, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IDIES). Universidad Rafael Landívar, 1998.

Bastos, Santiago y Cumes, Aura. *Mayanización y vida cotidiana: la ideología multicultural en la sociedad guatemalteca*, Volumen 2, Flacso, Sede Académica Guatemala, Centro de Investigaciones Regionales de Mesoamérica, Centro Educativo y Cultural Maya, Cholsamaj Fundación, 2007.



Boisier, Sergio. 1991. *La descentralización: un tema difuso y confuso*. Venezuela, Nueva Sociedad, 1991.

Brugué, Joaquín; Font, Joan; Gomà, Ricard. *Participación y democracia: asociaciones y poder local*. Universitat Autònoma de Barcelona, en movimientos sociales: cambio social y participación, M. Funes y R. Adell (eds.), Madrid. UNED, 2005.

Cabezas Carcache, Horacio. *Organización Política de los Indios*. En: Historia General de Guatemala, Tomo II, "Dominación Española: desde la Conquista hasta 1700", Fundación para la Cultura y el Desarrollo, Guatemala, 1994.

Calderón Vázquez, Francisco José. *Las políticas públicas en la encrucijada: políticas sociales y competitividad sistémica*, Edición electrónica, www.eumed.net/libros/2008b/391/

Calderón, Fernando y Santos, Mario dos. *Veinte tesis sociopolíticas y un corolario en Estado, nuevo orden económico y democracia en América Latina*, Caracas, ALAS-Nueva Sociedad, 1992.

Cantarelli, Margarita. *Poder, Política y Derechos Humanos*, Revista Esmafe, Escola de Magistratura Federal da 5ª. Região, Recife, Pernambuco, No. 6, 2004.

Castillo, Manuel Ángel. *Las políticas hacia la migración centroamericana en países de origen, de destino y de tránsito*, Papeles de Población, Toluca, Universidad



Autónoma del Estado de México, año 6, No. 24, 2000. CentralAmericaData.Com.
Miércoles 27 de octubre de 2010.

Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN). Folleto
Descentralización un paso hacia el desarrollo y la paz. Guatemala, 1997.

CEPAL: "Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado". Santiago de
Chile, 1992.

CEPAL/AECI/SEGIB, 2007. *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en
América Latina y el Caribe*, LC/G.2335. Comisión Económica para América Latina,
Agencia Española de Cooperación Internacional y Secretaría General
Iberoamericana, Santiago de Chile, 2007.

Cogollos Amaya, Silvia y Ramírez León, Jaime. *La Perspectiva Histórica del
cabildo abierto. Una forma de participación ciudadana*. Memoria & Sociedad. Vol.
8, No. 16, Enero-Junio 2004.

*Alcances y limitaciones del Cabildo Abierto como mecanismo de participación
ciudadana: El caso de Bogotá*. Universitas Humanística, Bogotá, Colombia, No.
63, enero-junio 2007.

Corominas, Joan y José A. Pascual. *Diccionario Crítico y Etimológico Castellano e
Hispanico*, Volumen IV, Madrid, Gredos, 1980.

Corporación Latinobarómetro. "Informe Latinobarómetro 2007". Banco de Datos en
Línea, Santiago de Chile, noviembre 2007.



Corte de Constitucionalidad. Opinión consultiva emitida por solicitud del Congreso de la República. Gaceta No. 37, 1995.

Gaceta No. 48, 1998.

De la Peña, José F. y María Teresa López Díaz, *Comercio y poder. Los mercaderes y el cabildo de Guatemala, 1592-1623*, Historia Mexicana, Vol. 30, No. 4, abril-junio, 1981.

De León Muñoz, Carlos Humberto. *La venta directa como paliativo a los altos índices de desempleo y subempleo de Guatemala* (Tesis). Universidad de San Carlos de Guatemala, Facultad de Ingeniería, Escuela de Mecánica Industrial, agosto 2006.

De Mattos, Carlos A. *La descentralización, ¿una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?*. Estudios Regionales, No. 26, 1990.

Dye, T. R. *Understanding Public Policy*. Eight Edition, Prentice Hall. 1995,

Durkheim, Emile. *La división del trabajo social*, Barcelona, Ed. Planeta-Agostini, 1985, Tomo I.

Farge, Arlette. *La vida frágil*. (Trad. del francés de Gabriela Montes de Oca y Marta Jiménez Mier y Teran). Col. Itinerarios, Instituto Dr. José María Luis Mora, México.



Filmus, Daniel. *Gobernabilidad democrática: conceptualización*. Revista Aportes Andinos N° 13. Gobernabilidad, democracia y derechos humanos. Programa Andino de Derechos Humanos, Universidad Andina Simón Bolívar, marzo 2005.

Floyd, Troy S. *Los comerciantes guatemaltecos, el gobierno y los provincianos, 1750-1800*, traducido en Jorge Luján Muñoz (introducción y selección), *Economía de Guatemala, 1750-1940*. Antología de lecturas y materiales, Guatemala, Universidad de San Carlos, 1980.

Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, 40o. Edición, México, 2000

Fraile, Pedro. *La otra ciudad del rey. Ciencia de policía y organización urbana en España*, Celeste Ediciones, Madrid.

Fuenteseca, Pablo. *De la Res Publica romana al Estado Moderno*, Journées Internationales d'Histoire du Droit, Bilbao, 1992.

Fundación Centroamericana de Desarrollo (FUNCEDE). *Las nuevas responsabilidades municipales de conformidad con el proceso de paz*, Guatemala, Fondo Nacional para la Paz y Banco Mundial, 1998.

Fundación Friedrich Ebert. Serie Materiales de Estudio y Trabajo, No. 31. *Poder local. Espacios para un nuevo estilo de política*. Guatemala, 2000.



García Añoberos, Jesús María (Comp.). *Población y estado sociorreligioso de la diócesis de Guatemala en el último tercio del siglo XVIII*. Guatemala, Editorial Universitaria, 1991.

García Valdés, Manuela, en la *introducción a la Política de Aristóteles*. Madrid, 1988.

García Vettorazzi y otros. *Poder local y desarrollo en los municipios de San Antonio Ilotenango y Sololá*. Universidad Rafael Landívar, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, enero 1996.

Garretón y Malva, Manuel. *Aprendizaje y gobernabilidad en la redemocratización chilena*. Revista Nueva Sociedad, No. 128, Caracas, 1993.

Gordon Brown, Mavis Asynthia. *Las causas de marginación, discriminación de los niños y niñas con discapacidad en la sociedad actual*. Tesis, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala, agosto 2005.

Guarisco, Claudia. *La Constitución de Cádiz y la participación política popular en la Nueva España, 1808 - 1821. Balance y nuevas perspectivas*. Revista Complutense de Historia de América, 2007.

Hernández, Gustavo. *El análisis de las Políticas Públicas: una disciplina incipiente en Colombia*, Revista de Estudios Sociales, Número 4, Universidad de Los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, agosto 1999.



Hernández Franyuti, Regina. *Historia y significados de la palabra policía en el quehacer político de la ciudad de México. Siglos XVI-XIX*, Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales. Universidad Veracruzana, enero-junio 2005, V. 3, No. 5.

Huerta Ochoa, Carla. *Mecanismos Constitucionales para el Control del Poder Político*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Estudios Jurídicos, No. 1, 2ª. Ed., 2001.

Instituto Nacional de Estadística (INE). *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI)*, realizada en la República de Guatemala durante los meses de marzo a septiembre de 2006.

Jiménez, Alfredo. *Política y Poder en Guatemala en el Siglo XVI. Ensayo de Antropología Política*, en "Historia General de Guatemala. Tomo II, "Dominación Española: Desde la Conquista hasta 1700", Asociación de Amigos del País. Fundación para la Cultura y el Desarrollo, Guatemala, 1994.

Kant, Immanuel. *Ideas para una historia en clave cosmopolita*, Tecnos, Madrid, 1987.

Una respuesta a la pregunta: ¿Qué es la ilustración?, Tecnos, Madrid, 1988

Hacia la paz perpetua, Biblioteca Nueva, Madrid, 1999.



Lahera P, Eugenio. *Un Enfoque de Políticas Públicas*, Economía, UNAM, No. 2, noviembre 2004.

Lechner, Norbert. *La reforma del Estado y el problema de la conducción política*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, 1995.

Levene, Ricardo. *El Derecho Municipal. Los cabildos de Indias*, Manual de Historia del Derecho Argentino, 3ª edición, Buenos Aires, Kraft, 1962.

López Cambrán, Mara Yesenia. *El Gobierno y la Administración Municipal Guatemalteca*. En: *“El municipio en México y en el mundo*. Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal. Salvador Valencia Carmona, Coordinador. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, No. 267, 2005.

Macleod, Morna. *Poder Local, reflexiones sobre Guatemala*. Guatemala, Editorial Oxfam. 1997.

Martija, Mikel. *Planificación del Desarrollo y Planes reguladores. El municipio: Estudios de Gestión*, Chile, 1994.

Mayz-Vallenilla, Ernesto. *El dominio del poder*, 2ª. Ed., España, Editorial A., 1982.



Mazariegos Rodas, Mónica Rocío. *Guatemala. Régimen Jurídico Municipal: del centralismo a la participación ciudadana*. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2008.

Mejía Dávila, Marco Vinicio (Comp.) *Colom Argueta entre nosotros*. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala, 1ª. Reimpresión, 2009.

Méndez Montenegro, Julio César. *444 Años de Legislación Agraria, 1513 – 1957*, Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Publicación trimestral, números 9 al 12. Enero a diciembre de 1960.

Myer, Walter Dean. *The Idea Of Civil Society. Dissent*, 1991, Vol. 38.

Morales Nieto, Jairo. *La política de Desarrollo hacia el futuro*. Revista de documentos de Desarrollo Humano en Acción, PRODERE Centro América, Nicaragua, 1996.

Nieto García, Alejandro, *Algunas precisiones sobre el concepto de policía*, Revista de Administración Pública, número 81, Madrid septiembre-diciembre 1976.

Ochoa García, Carlos. *Gobernabilidad y Municipalidad. Los Contextos actuales del Poder Local*. IRIPAZ-EBERT. Guatemala, 1993.

O'Donnell, Guillermo. *Ilusiones sobre la consolidación*, Revista Nueva Sociedad No. 144 Julio - Agosto 1996.



Ots Capdequí, José María. *Derecho Español en las Indias*. Buenos Aires, Colección de Estudios para la Historia del Derecho Argentino, Vol. III, 1943.

Pablos Solís, Ortiz Rojas y Pons Duartes. *Investigación monográfica. La evaluación de políticas públicas*, en: *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, junio 2009.

Paredes Orozco, Guillermo. *Migración de guatemaltecos a México y Estados Unidos a partir de la Encuesta sobre migración en la frontera Guatemala-México 2004: Un análisis de estrategias migratorias*. *Migraciones Internacionales*, Vol. 5, No. 1, enero-junio 2009.

Parraguez Kobek, María Luisa. *Samuel P. Huntington: un intelectual pragmático del 'Sueño Americano'*. *Revista Enfoques*, No. 3, Universidad Central de Chile, Santiago, 2004.

Pons Duarte, Hugo. *Reflexiones acerca del concepto de política pública*. Centro de Estudios de Economía y Planificación. MEP. Cuba, 2000.

Porras Arboledas, Pedro Andrés. *Los medios de gestión económica en el municipio castellano a fines de la Edad Media*, Cuadernos de Historia del Derecho, No. 3, 43-98. Servicio de Publicaciones U. C. M. Madrid, 1996.

Prats, Joan. *Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco Conceptual y Analítico*. *Revista Instituciones y Desarrollo*, No. 10, oct. 2001.



Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Resumen Informe sobre Desarrollo Humano 2010. Edición del Vigésimo Aniversario. La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano.*

Puelles, Manuel de y Urzú, Raúl, P. *Educación, gobernabilidad democrática y gobernabilidad de los sistemas educativos.* Revista Iberoamericana de Educación, No. 12, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 1996.

Rangel, Marta. *Seminario Internacional Pueblos Indígenas y Afrodescendientes en América Latina y el Caribe: Relevancia y Pertinencia de la Información Sociodemográfica para Políticas y Programas.* CEPAL, Santiago de Chile del 27-29 de abril de 2005.

Rey, Nicolás. *La movilización de los garífunas para preservar sus tierras 'ancestrales' en Guatemala.* Revista Pueblos y Fronteras, Vol. 5, No. 8, diciembre 2009–mayo 2010.

Rivera Araya, Roy. *Iniciativas de descentralización en Costa Rica.* 1ª. Ed., FLACSO, Costa Rica. 1997.. *La Modernización sin fin y la Descentralización en Centro América.* Costa Rica, FLACSO, 1997.

Rojas Aravena, Francisco. *Siete efectos políticos de la crisis internacional en América Latina.* Revista Nueva Sociedad, No. 224, noviembre-diciembre de 2009.

Rojas Bolaños, Manuel. *La gobernabilidad en Centroamérica.* Flacso, San José, Costa Rica, 1995.



Samayoa Guevara, Héctor U. *El régimen de intendencias en el Reino de Guatemala*, Guatemala, Ed. Piedra Santa, 1978.

Santos Pérez, José Manuel. *Las élites de Santiago de Guatemala y el Cabildo colonial. 1700-1770*, en Revista de Historia de la Universidad de Costa Rica 38, 2º semestre, 1998.

La práctica del autogobierno en Centroamérica: conflictos entre la Audiencia de Guatemala y el Cabildo de Santiago en el siglo XVIII, Mesoamérica, No. 40, diciembre de 2000.

Burocracia, sociedad y relaciones de poder en la Audiencia de Guatemala, siglo XVI a XVIII. Anuario del Centro de Estudios Históricos, Vol. 1, No.1, 2001.

Sartori, Giovanni. "¿Qué es la democracia?" México, Nueva Alianza, 1994.

Schwank Durán, John. *La costumbre jurídica de los pueblos mayas*. Revista IIDH, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 2005, No. 41, enero - junio. Edición especial sobre derecho indígena.

Scott, Tim. 2006. *Decentralization and national human developments reports* NHDR Occasional Paper 6. UNDP. New York, 2006, p. 11. Citado y traducido por Héctor Riveros Serrato, en: *Descentralización y poder local en el desarrollo humano. ¿El proceso de descentralización crea ciudadanía o fomenta el clientelismo y el caciquismo?* Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Santo Domingo, República Dominicana, marzo 2007.



Sen, Amartya. *Desarrollo y Libertad*. Editorial Planeta, Barcelona, mayo, 2000.

Solórzano, Juan de. *Política Indiana*, Tomo II, Madrid, 1930.

Sosa Velásquez, Mario Enrique. *Rupturas y construcción de poder en Santiago Atitlán*, Guatemala, Universidad de San Carlos de Guatemala, Escuela de Historia, Área de Antropología, SERJUS, 1998.

Strayer, Joseph R. *Sobre los orígenes medievales del Estado Moderno*, Barcelona, 1981.

The Woodrow Wilson Center/ ASIES/COMODES. *Foro sobre las reformas al marco jurídico de la descentralización en Guatemala*. Guatemala, julio 2001.

Tomassini, Luciano. *Las relaciones internacionales en un mundo posmoderno*, Buenos Aires, Grupo Editorial Latinoamericano.

Torres-Rivas, Edelberto. América Latina. *Gobernabilidad y democracia en sociedades en crisis*, Revista Nueva Sociedad, No. 128, No. 128, Noviembre-diciembre 1993.

Vives, Pedro A. *Intendencias y poder en Centroamérica: la Reforma incautada*, Anuario de Estudios Centroamericanos, Vol. 13, No. 2, 1987.

Webre, Stephen. *Poder e ideología: la consolidación del sistema colonia*", en Pinto Soria, Julio (Ed.), "Historia General de Centroamérica. El régimen colonial". Tomo II, Capítulo 3, Madrid, Flacso, 1993.



World Bank. *The Challenge of Development*, World Development Report 1991. Oxford University.

Yañez Romero, José Arturo. *Policía mexicana: cultura política, (in)seguridad y orden público en el gobierno del Distrito Federal, 1821-1876*, UAM-X, México, 1999

LEGISLACIÓN

Constitución Política de la República de Guatemala

Código Municipal

Código de Salud

Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural

Ley de Descentralización

Ley de Educación Nacional

Ley del Organismo Ejecutivo

Ley del Organismo Judicial