

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



EVELYN JOHANA CÀCERRES ARRIAZA

GUATEMALA , NOVIEMBRE DE 2015

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

DECANO:	MSc. Avidán Ortíz 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 Alvarez
VOCAL V:	Br. Luis Rodolfo Aceituno Macario
SECRETARIO:	Lic. Daniel Mauricio Tejeda Ayestas

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidente:	Lic. Héctor René Granados Figueroa
Vocal:	Licda. Carmen Patricia Muñoz Flores
Secretario:	Lic. René Siboney Polillo Cornejo

Segunda Fase:

Presidente:	Lic. Heber Dodanín Aguilera Toledo
Vocal:	Lic. Mauro Danilo García Toc
Secretaria:	Licda. Olga Aracely López Hernández

RAZÓN: “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis” (Artículo 43 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público).



Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Unidad de Asesoría de Tesis. Ciudad de Guatemala,
 16 de abril de 2015.

Atentamente pase al (a) Profesional, JOSE VICENTE MORALES CASTELLANOS
 _____, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis del (a) estudiante
EVELYN JOHANNA CÁCERES ARRIAZA, con carné 9219052,
 intitulado CONTRIBUCIÓN DE LA MUJER EN LOS PROGRAMAS IMPLEMENTADOS A TRAVÉS DEL CONSEJO
MUNICIPAL DE DESARROLLO DEL MUNICIPIO DE TOTONICAPÁN.

Hago de su conocimiento que está facultado (a) para recomendar al (a) estudiante, la modificación del bosquejo preliminar de temas, las fuentes de consulta originalmente contempladas; así como, el título de tesis propuesto.

El dictamen correspondiente se debe emitir en un plazo no mayor de 90 días continuos a partir de concluida la investigación, en este debe hacer constar su opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, los cuadros estadísticos si fueren necesarios, la contribución científica de la misma, la conclusión discursiva, y la bibliografía utilizada, si aprueba o desaprueba el trabajo de investigación. Expresamente declarará que no es pariente del (a) estudiante dentro de los grados de ley y otras consideraciones que estime pertinentes.

Adjunto encontrará el plan de tesis respectivo.

[Signature]
 DR. BONERGE AMILCAR MEJIA OREJANA
 Jefe(a) de la Unidad de Asesoría de Tesis



Fecha de recepción 13 / 04 / 2015

Asesor(a)
 (Firma y Sello)

[Signature]
 Lic. José Vicente Morales Castellanos
 Abogado y Notario





LIC. JOSÉ VICENTE MORALES CASTELLANOS
ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, 25 de septiembre del 2015

Doctor
Bonerge Amilcar Mejía Orellana
Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala



Doctor Mejía Orellana:

En cumplimiento de la resolución emanada por la Unidad de Asesoría de Tesis, de fecha veintinueve de julio del año dos mil catorce, procedí a realizar el análisis correspondiente como **ASESOR** del trabajo de Tesis de la bachiller Evelyn Johanna Cáceres Arriaza, denominado **"CONTRIBUCIÓN DE LA MUJER EN LOS PROGRAMAS IMPLEMENTADOS A TRAVÉS DEL CONSEJO MUNICIPAL DE DESARROLLO DEL MUNICIPIO DE TOTONICAPÁN"**, y para el efecto expongo:

El presente trabajo analiza un contenido científico, donde se establece la necesidad de fortalecer institucionalmente a los Consejos Municipales de Desarrollo del Municipio de Totonicapán, los métodos y técnicas de la redacción, estructura y el contenido que se emplearon para la realización del trabajo de tesis fueron acordes y de utilidad para el desarrollo de la misma.

Se utilizó el método analítico, con el que se determinó que la Contribución de la Mujer en los Programas implementados a través del Consejo Municipal de Desarrollo del Municipio de Totonicapán, no cumplen con la normativa legal para la cual fueron creadas.



LIC. JOSÉ VICENTE MORALES CASTELLANOS

ABOGADO Y NOTARIO

Los objetivos se alcanzaron al establecer las dificultades que afronta la Contribución de la Mujer en los Programas implementados a través del Consejo Municipal de Desarrollo del Municipio de Totonicapán, en la aplicación de la normativa legal que utilizan para satisfacer las necesidades prioritarias de la población y fortalecer el desarrollo social sostenible del país.

La conclusión discursiva y bibliografía son acordes al contenido de la tesis. Después de reunirme con la bachiller Evelyn Johanna Cáceres Arriaza, le sugerí varias correcciones a los capítulos, introducción y bibliografía de su trabajo, respetando su posición ideológica, estando de acuerdo en realizar las modificaciones.

Personalmente me encargué de guiar a la estudiante bajo los lineamientos de todas las etapas correspondientes al proceso de investigación, aplicando las técnicas y métodos de la problemática planteada.

Por haberse cumplido con los requisitos establecidos en el Artículo 31 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, emito **DICTAMEN FAVORABLE** y resulta procedente **APROBAR** el trabajo de tesis revisado.

Expresamente declaro que no soy pariente del estudiante dentro de los grados de ley.

Atentamente,

Lic. José Vicente Morales Castellanos

Abogado y Notario

Colegiado Activo 4022


Lic. José Vicente Morales Castellanos
Abogado y Notario



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 27 de octubre de 2015.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis de la estudiante EVELYN JOHANNA CÁCERES ARRIAZA, titulado CONTRIBUCIÓN DE LA MUJER EN LOS PROGRAMAS IMPLEMENTADOS A TRAVÉS DEL CONSEJO MUNICIPAL DE DESARROLLO DEL MUNICIPIO DE TOTONICAPÁN. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

[Handwritten signature]



BAMO/srrs.

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]
 Lic. Avidán Ortiz Orellana
 DECANO





DEDICATORIA

A DIOS:

Que con su infinito amor ha sido la luz que guía mi vida, quien me provee de bendiciones tomándome de su mano para lograr mis objetivos y conducirme por el camino correcto, gracias Padre por concederme siempre lo que quiero.

A LA VIRGEN MARÍA:

Por mostrarme en todo momento su infinito amor intercediendo por mí susurrando al oído de su hijo Jesús todas mis peticiones.

A MIS PADRES:

Bendigo a Dios por haberme escogido para ser su hija, sé que jamás existirán palabras para agradecer todo lo que han hecho por nosotros, gracias por ser esos ángeles que cuidaron de mis hijos cuando me iba a estudiar.

A MI ESPOSO:

Mil gracias por tu amor, apoyo y colaboración, esta cuesta hubiera sido aún más difícil si no hubiera contado contigo.

A MIS HIJOS:

Lulu, Frances y Dieguito mi mayor inspiración y motivación para culminar mi carrera, bueno mis amores ya saben la vida es siempre para adelante, jamás se den por vencidos, que su límite sea el cielo, constancia y perseverancia para conseguir lo que quieran. Los adoro.



A MIS HERMANOS:

Claudia, Karla y Carlos, por su amor y disposición en todo momento, no olviden que no hay nada que no hiciera por ustedes. Los amo.

A MIS CUÑADOS:

Más que cuñados son unos hermanos más, por su cariño, compañía y su buena disposición para compartir los buenos y no tan buenos momentos.

A MIS SOBRINOS:

Mis otros hijos, los amo incondicionalmente, especialmente a Julianita la angelita que vino a poner chispa a la familia.

A MIS AMIGOS:

Vladimir, Liz, Hugo, Mónica, Danny, Rafa, Noe, Giovanni y Lilly, los quiero mucho y les agradezco su disposición en apoyarme emocionalmente y con llevarse a mis hijas durante el tiempo en que estudiaba para los exámenes privados.

A:

La Universidad San Carlos de Guatemala en especial a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, por concederme el honor de haberme formado en sus aulas hasta culminar mi carrera y alcanzar una de las principales metas en mi vida.



PRESENTACIÓN

La investigación que planteo impactará sobre el desarrollo que debe alcanzar cada una de las comunidades que integran los municipios de nuestro país, ya que los Consejos Municipales son el conducto por el cual las comunidades hacen llegar al Consejo Municipal de Desarrollo de cada comunidad, priorizando las necesidades y problemas, incorporando políticas, planes, programas y proyectos del municipio y posteriormente en las políticas públicas a nivel nacional sobre la base del derecho administrativo.

Se realizó el tipo de investigación cualitativo debido a la problemática de la poca participación ciudadana en las mujeres guatemaltecas en la gestión pública. El período en que se realizó la investigación comprende entre los meses de abril a septiembre del 2015. La mujer es el sujeto de tipo personal de la investigación, considerando que históricamente ha sido víctima de discriminación de género, no solo en Guatemala, sino en el mundo entero.

Como aporte académico, la presente tesis fue elaborada con el objetivo de que sea una fuente de consulta y de investigación para los estudiantes de la Facultad de Derecho de la Universidad de San Carlos de Guatemala y así mismo para los estudiantes de las facultades de derecho de las universidades del país que deseen consultar temas relativos a la contribución de la mujer en los programas implementados a través del Consejo Municipal de Desarrollo del Municipio de Totonicapán ya sea en biblioteca central o en biblioteca de la facultad teniendo acceso también en los registros del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala.



HIPÓTESIS

Por conocer a profundidad las necesidades de sus comunidades, el papel de la mujer dentro de un Consejo Municipal de Desarrollo que cumpla con la legislación que los regula, permitiría la agilización de proyectos, planes y programas enfocados al crecimiento de su comunidad. La mujer al dejar de sufrir discriminación se comprometería a todo nivel para hacer crecer el Consejo Municipal que representa así como a su comunidad.



COMPROBACIÓN DE LA HIPÓTESIS

Se utilizó el método deductivo, considerando que éste abarca ideas generales comúnmente admitidas para deducir otras ideas, realizando un diagnóstico que sirve para la toma de decisiones y así la definición cobra particular importancia.

En la investigación que planteo se aplicó para verificar si todos los Consejos Comunitarios de Desarrollo incurren en discriminación de la mujer e incumplimiento del principio de equidad de género y la legislación que los regula.

Así mismo se utilizó el método inductivo, por referirse al pensamiento que va de hechos particulares a afirmaciones de carácter general. En el trabajo de investigación se empleó al determinar cada uno de los elementos que componen el desarrollo de las actividades regulares de los miembros que integran los Consejos de Desarrollo, para establecer si efectivamente incurren en discriminación e inaplicación del principio de equidad de género y con la legislación que los regula.



ÍNDICE

	Pág.
Introducción.....	i

CAPÍTULO I

1. Género.....	1
1.1. Antecedentes.....	1
1.2. Derechos humanos de la mujer.....	4
1.3. Antecedentes.....	5
1.4. Derecho a una vida libre de violencia.....	6
1.5. Derechos cívicos y políticos.....	8
1.6. Derechos económicos, sociales y culturales.....	9
1.7. Derechos sexuales y reproductivos.....	9
1.8. Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW).....	11
1.8.1. Discriminación de la mujer.....	12
1.8.2. Racismo y xenofobia.....	13
1.8.3. La homofobia.....	14
1.8.4. Discriminación a personas discapacitadas o enfermos.....	15
1.8.5. Discriminación a las mujeres (machismo).....	15
1.8.6. Diferenciación según el estado social.....	16
1.8.7. Discriminación religiosa.....	16
1.8.8. Discriminación positiva.....	17
1.8.9. Desarrollo social y la participación civil de la mujer.....	17
1.8.10. Poder civil y participación ciudadana.....	20
1.8.11. Participación civil y política de la mujer en Guatemala.....	21
1.8.12. Participación civil y política de la mujer en el departamento de Totonicapán.....	23

1.8.13. Descentralización de la administración pública en la participación civil de la mujer dentro del sistema de consejos de desarrollo.....	25
1.8.14. Exclusión social de la mujer.....	27
1.8.15. Marginación y exclusión.....	28
1.9. Fundamento legal de la participación civil de la mujer.....	29
1.9.1. Constitución Política de la República de Guatemala.....	29
1.9.2. Decreto número 11-2002 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.....	30
1.9.3. Decreto Legislativo No. 12-2002 Código Municipal.....	30
1.9.4. Decreto Legislativo No. 14-2002 Ley General de Descentralización.....	31

CAPÍTULO II

2. Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.....	33
2.1. Antecedentes.....	34
2.2. Naturaleza jurídica.....	37
2.3. Principios.....	38
2.3.1. Respeto a las culturas que conviven en Guatemala y fomento a la armonía en las relaciones interculturales.....	38
2.3.2. La optimación de la eficacia y eficiencia en todos los niveles de la administración pública.....	39
2.3.3. Promoción de procesos de democracia participativa, en condiciones de equidad e igualdad de oportunidades de los pueblos sin discriminación.....	40
2.3.4. Conservación y mantenimiento del equilibrio ambiental y el desarrollo humano.....	40

2.3.5. Equidad de género.....	41
2.4. Objeto del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.....	42
2.5. Estructura organizacional del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.....	43
2.6. Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural.....	45
2.7. Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural.....	48
2.8. Consejo Departamental de Desarrollo.....	51
2.9. Consejo Municipal de Desarrollo.....	52
2.10. Consejos Comunitarios de Desarrollo.....	52

CAPÍTULO III

3. Situación actual de la participación de la mujer en los consejos de desarrollo a nivel municipal en el departamento de Totonicapán.....	53
3.1. Balance de género de la participación en los consejos municipales de desarrollo urbano y rural del departamento de Totonicapán.....	57
3.2. Principales factores que influyen en la escasa participación de las mujeres en los consejos de desarrollo urbano y rural a nivel municipal.....	58
3.2.1. Obstáculos y limitaciones a la participación de la mujer.....	59
3.3. Causas con respecto al desarrollo humano.....	61
3.4. La descentralización del Estado y su efecto en la participación en la gestión pública.....	63
3.5. Beneficios de la participación de las mujeres en la gestión pública local y el impacto en el desarrollo a nivel municipal.....	68
3.6. Resultados logrados por las mujeres en la planificación y la gestión local.....	69

CAPÍTULO IV

4. Fortalecimiento de la participación de la mujer dentro del sistema de consejos de desarrollo urbano y rural.....	73
4.1. Fortalecimiento a la educación en derechos de la mujer y participación ciudadana.....	80
4.2. Instituciones vinculadas al proceso de fortalecimiento de la participación ciudadana de la mujer.....	84
4.2.1. Foro nacional de la mujer.....	84
4.2.2. Estructura organizativa.....	86
4.2.3. Secretaría Presidencial de la Mujer.....	87
4.2.4. Accionar institucional.....	91
4.2.5. Convención Internacional Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer.....	94
 CONCLUSIÓN DISCURSIVA.....	 101
ANEXOS.....	103
BIBLIOGRAFÍA.....	109



INTRODUCCIÓN

La justificación de la presente investigación, se deriva de la problemática existente debido a la poca participación ciudadana de las mujeres guatemaltecas en la gestión pública, por la falta de aplicación de la Ley de los Consejos Municipales, a pesar que uno de los principios que dicha ley establece es la equidad de género, en la actualidad las mujeres sufren la discriminación de género por parte de las autoridades que integran el Sistema de Consejos Municipales de Desarrollo.

El problema de discriminación como tal, es uno de los problemas sociales que más afecta al mundo y en nuestro país la mujer lo sufre al no permitirle formar parte de la gestión pública esencialmente en la poca contribución en los programas implementados a través de los Consejos Municipales de Desarrollo primordialmente en el Municipio de Totonicapán, departamento de Totonicapán de la República de Guatemala.

El objetivo general de este estudio fue determinar que efectivamente a la mujer se le limita la oportunidad de participación dentro de los Consejos Municipales de Desarrollo, cabe mencionar que es notable su contribución en los espacios que ha ido ganando dentro de la sociedad, profesionalmente, laboralmente, en las Alcaldías Indígenas, etc., Las mujeres que contribuyen en el mundo de la administración pública han tenido oportunidades de realizar actividades que tradicionalmente correspondían al género masculino ocupando ellas posiciones que jamás se hubieran pensado en el pasado, las organizaciones que cuentan con un buen número de personal femenino capacitado profesionalmente han alcanzado excelentes resultados

Con la hipótesis se comprobó que al permitirle a la mujer contribuir como miembro activo de un Consejo Municipal de Desarrollo se cumple con la legislación que los regula y se agilizan los proyectos, planes y programas enfocados al crecimiento de su comunidad. La mujer al dejar de sufrir discriminación está comprometida a todo nivel para hacer crecer el Consejo Municipal que representa así como a su comunidad.



Los métodos empleados dentro del análisis fueron: el inductivo y el deductivo. Las técnicas utilizadas fueron: revisión bibliográfica, hemerográfica y documental, con los cuales se comprobó la hipótesis planteada y los objetivos propuestos fueron alcanzados.

Este trabajo consta de cuatro capítulos: el capítulo uno, abarca el concepto de género por ser un tema que involucra directamente a la mujer y conocer el rol que ejerce dentro del poder local a través de los Consejos Municipales de Desarrollo en el Departamento de Totonicapán, los derechos humanos con los que cuenta, como el derecho a tener una vida libre de violencia, derechos cívicos y políticos, derechos económicos, sociales, culturales entre otros, así como la discriminación que sufre por diferentes índoles como estrato social, religiosa, participación civil y política; en el capítulo dos, analizamos el Sistema de los Consejos de Desarrollo, el respeto que se le debe a las culturas que conviven en Guatemala, la manera de optimizar la eficacia y eficiencia de la Administración Pública, los principios que dicta la Ley del Sistema de Consejos de Desarrollo, la estructura de los mismos, la forma en que están integrados y sus funciones; el capítulo tres, refleja la situación actual de la participación de la mujer en los Consejos de Desarrollo a nivel municipal en el departamento de Totonicapán, los factores que influyen en la escasa participación de la mujer dentro de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural a nivel municipal, los obstáculos que se le presentan y los beneficios que se obtendrían si participara dentro de la gestión pública, y el capítulo cuatro, detalla la necesidad de fortalecer de la participación de la mujer dentro del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano Rural, fortalecer la educación en derechos de la mujer y las instituciones vinculadas para promover y potencializar el desarrollo de las mujeres desde una perspectiva pluricultural, multiétnica, multilingüe y multisectorial.



CAPÍTULO I

1. Género

Abarca los conceptos sociales de las funciones, actividades, valores y expectativas adecuados para los hombres y las mujeres. Contribuye a las relaciones de poder, ya que cada cultura tiene su propia percepción sobre el género, lo que corresponde a hombres y a mujeres y considera que esto no cambia sólo con la cultura, sino a través del tiempo y puede variar dependiendo de la situación.

1.1 Antecedentes

Considerando que el presente tema involucra directamente a la mujer, es necesario analizar la categoría género, por lo que el estudio se elaborará en función de relaciones de género. Ahora bien, como busco que se conozca el rol de la mujer en el fortalecimiento del poder civil, a través de los Consejos Municipales de Desarrollo en el departamento de Totonicapán, el tema se relaciona inevitablemente a la problemática de género, en torno a la cual se ha venido proliferando una interesante y amplia literatura conceptual en la búsqueda de una nueva concepción epistemológica. En este caso la categoría de género viene a ser una alternativa, reflejando la serie de matices presentes en la realidad social, las condiciones de opresión y subordinación en que se encuentra la gran mayoría de mujeres en América Latina.

Asimismo, mientras a las mujeres se les han negado la oportunidad de desempeñarse en el mundo de lo público, con la agravante que es considerado como el más importante, a los hombres también se les ha negado la posibilidad de manejar el mundo de lo privado, que en esta lógica por supuesto es menos importante. En estas circunstancias, se fue fortaleciendo el razonamiento absurdo de que “los hombres cometían el trabajo fuera de la casa y las mujeres, las actividades domésticas de la casa. Lo público y lo privado se separó así por sexos.”¹

Ahora bien, la problemática de género no se refiere por separado a los hombres y a las mujeres, sino a la relación entre ambos. En cada cultura las relaciones de género adquieren sus particularidades propias de acuerdo al contexto social. Desde este punto de vista, las relaciones de género deben entenderse como un modo de ver el mundo o una especie de campo primario que insiste en que los significados de hombre y mujer se obtienen siempre en términos de reciprocidad y de mutua relación que se expresan como relaciones de poder. Las racionalidades en torno a lo que es un hombre y una mujer se han ido construyendo en medio de las relaciones de poder de cada cultura o civilización determinada. La subordinación y la exclusión de la mujer han sido en este contexto, legitimadas y justificadas como necesarias. De ahí que la dominación y esto, es lo más grave, no depende exclusivamente de métodos violentos sean estos físicos o síquicos. Significa que se comparte parcialmente las mismas representaciones por parte de ambos sexos, en el caso de la mujer, la formación de un consentimiento en torno a su propia subordinación y discriminación es aceptada por la sociedad.

¹ De León Cabrera, Tomasa Leonor. *La participación de la mujer en procesos de desarrollo*. Pág. 9.

Por otro lado, la participación de la mujer en los procesos sociales y políticos sigue bloqueada, de acuerdo a los analistas, por una especie de androcracia que ha alimentado la creencia de que el mundo de lo público, de la política, es privativo de los varones. Al respecto, algunos analistas han tratado de explicar esta marginalidad, como resultado del poco interés o incompatibilidad de las mujeres con la política, derivado de una supuesta vocación maternal y orientación particularista. Estos estereotipos, antes que explicar el fenómeno, evidencian los prejuicios androcéntricos. Money, propuso el término de género para nombrar al conjunto de conductas atribuidas a los varones o las mujeres. La categoría género es un término esencial para incrementar y refinar la comprensión del desarrollo económico y social que revela aspectos básicos en la organización de la producción y el trabajo.

Según la real academia de la lengua española por género se entiende “una construcción simbólica que alude al conjunto de atributos socioculturales asignados a las personas a partir del sexo y que convierten la diferencia sexual en desigualdad social. La diferencia de género no es un rasgo biológico, sino una construcción mental y sociocultural que se ha elaborado históricamente. Por lo tanto, género no es equivalente a sexo: el primero se refiere a una categoría sociológica y el segundo a una categoría biológica.”² El concepto de género ha sido desarrollado en Estados Unidos y en los países anglosajones en general, para traducir el aspecto social de la división sexuada. Desde este punto de vista, se establece la existencia de un aspecto del sexo que es construido, diferente de la distinción biológica, por ejemplo, que no se habla a una mujer de la misma forma que a un hombre, o que son las mujeres las que friegan

² <http://www.rae.es>. Diccionario de la lengua española. (consultado: 12 de abril 2015).



los platos. Se trata simultáneamente del resultado de una reflexión y del punto de partida de otra. No es solamente un término, es también un concepto. Esta reflexión también ha tenido lugar en Francia y algo curioso es que ha habido una resistencia a la palabra. En el seno de las ciencias sociales, el término hace referencia a las diferencias específicamente sociales, algunas de las cuales son los roles de género, pero también otros hechos sociales como los valores, moral e incluso formas estéticas.

1.2 Derechos humanos de la mujer

Los derechos humanos son uno de los paradigmas de mayor aceptación en el mundo moderno. Sin embargo, no existe un concepto universal, es uno de los temas y causas aceptadas por varias naciones y dentro de éstas también convoca a diversos grupos e ideologías. Tomando una idea más general para la presente investigación, "son principios básico y mínimos, irrenunciables que pertenecen al ser humano, por el hecho de ser humano."³ El hecho de que sean principios básicos y que hayan llegado a ser aprobadas por muchas naciones e ideologías no conlleva que sean un término acabado y perfecto, ya que los derechos humanos son producto de la misma sociedad y que pueden ser cambiantes; por lo tanto, diversas corrientes sociales han aportado durante la historia a la construcción de los derechos humanos, uno de los principales aportes para su crecimiento y enriquecimiento se ha dado a través del feminismo.

³ Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de San Carlos- IDHUSAC. **Derechos humanos de las mujeres en Guatemala.** Pág. 10.



1.3 Antecedentes

Desde siempre, en la mayoría de culturas, las mujeres son vistas sumisas a estructuras patriarcales que les han negado los derechos humanos más fundamentales. Las leyes antiguas y los sistemas tradicionales y modernos, como el cristianismo y el islamismo han provocado la sumisión de la mujer. De forma similar a la esclavitud, a la explotación de las clases desfavorecidas y la mano de obra. A inicios de la historia de los seres humanos, eran las autoridades religiosas, políticas o militares las encargadas de definir las necesidades que eran de importancia para la vida social. Por lo cual, es evidente que no se incluían las de todas las personas de la comunidad, sino que más bien estaban determinadas en base al entorno social de los que en ese momento detentaban el poder. El conjunto de las necesidades de quienes gobernaban, se convirtió en el marco de lo que se concibe como derechos humanos en cada época histórica. En el caso de Guatemala, son producto de una época bien definida que se conoce como renacimiento, originada en Europa occidental, que incluye valores políticos, filosóficos y religiosos marcados por esta ideología y que se han ido traspasando a leyes. La principal influencia viene del siglo XVIII con procesos como los de la revolución francesa y la revolución de Estados Unidos, que integraron los conceptos de igualdad ante la ley.

En el siglo XIX se agregaron otras ideas relacionadas con las necesidades de justicia social y seguridad económica, debido a la presión de movimientos sociales y políticos en Europa y por la influencia marxista de la revolución soviética; sin embargo, esto no se tradujo en la incorporación total y explícita de las necesidades y demandas



económicas, políticas, sociales y culturales de las mujeres. A finales de la segunda guerra mundial, un elevado número de países conforman la Organización de las Naciones Unidas y elaboran la Carta de las Naciones Unidas en la que se establece una serie de principios que deberían guiar a la sociedad en cuanto a los derechos fundamentales a ser respetados. Con la “declaración universal de derechos humanos, el 10 de diciembre de 1948, por primera vez se cuenta con un instrumento aplicable a la mayoría de países, en donde se definen los derechos de toda persona humana, cualquiera que sea su origen.”⁴

1.4 Derecho a una vida libre de violencia

Este derecho ha sido reconocido en diversos instrumentos internacionales como uno de los derechos fundamentales de las mujeres, se ha establecido que la violencia en contra de las mujeres es una violación a los derechos humanos. La Declaración sobre la Eliminación de la Violencia en contra de la Mujer de 1993, establece la siguiente definición de violencia contra las mujeres: “se entiende como todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual, o psicológico para la mujer, así como amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada.”⁵ El Estado de Guatemala ha ratificado varios instrumentos internacionales referidos a la violencia en contra de las mujeres entre los

⁴ Ibid, Pág. 4

⁵ <http://www.frontlinedefenders.org>. Manual de protección para defensores de derechos humanos. (consultado: 13 de abril 2015).



cuales destacan: la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de Naciones Unidas, ratificado por Guatemala en julio de 1982 y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia en contra de la Mujer, Convención de Belem Do Pará ratificada por Guatemala en enero de 1995.

A nivel nacional contamos con la ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia intrafamiliar aprobada mediante el Decreto 97-96 del Congreso de la República del 24 de octubre de 1996, donde se define la violencia intrafamiliar y se regula la presentación de las denuncias, instituciones competentes y aplicación de medidas de protección necesarias para garantizar la vida de las víctimas de violencia intrafamiliar. También se puede mencionar la Ley de Desarrollo Social de octubre de 2000, la cual establece que se promoverán acciones de equidad respecto al hombre para erradicar y sancionar todo tipo de violencia abuso y discriminación individual y colectiva contra las mujeres, con el objetivo de lograr el desarrollo integral de las mismas de Guatemala. Finalmente la Ley contra el Femicidio y otras formas de violencia contra la mujer, la cual tipifica delitos como el femicidio y el acoso sexual, fija nuevas sanciones para quienes violenten física, psicológica o moralmente a las mujeres, por motivos de género. Reforma el Código Penal, con el incremento, en una tercera parte, de las penas para delitos cometidos con motivaciones misóginas. Tipifica además, como delito el femicidio como asesinato de una mujer, con ensañamiento y abuso de poder, en menosprecio de su género, que castiga con 25 a 50 años de prisión.



1.5 Derechos cívicos y políticos

La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, establece en los Artículos 7 y 8, respectivamente, lo siguiente: Los Estados partes tomarán todas las medidas convenientes para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida pública y política del país, en particular garantizar a las mujeres igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a:

- a) Votar en todas las elecciones y referéndum públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas.
- b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales.
- c) Participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país.

Estos conceptos están relacionados con el ejercicio de la ciudadanía plena de las mujeres, entendido de manera formal como el status que garantiza a las mujeres igualdad de derechos, deberes, libertades, poderes y responsabilidades respecto a los hombres. Consiste esencialmente en asegurar que cada mujer sea tratada como participante plena de una sociedad de iguales. La ciudadanía tiene diferentes ámbitos, la ciudadanía social, la ciudadanía política y la ciudadanía civil. Relacionada directamente con los derechos cívico políticos, se encuentran la ciudadanía política, interpretándola como la posibilidad legal que tienen las mujeres de participar en



igualdad de condiciones en la toma de decisiones sobre los asuntos públicos, así como la posibilidad "de elegir y ser electas a través del voto."⁶

1.6 Derechos económicos, sociales y culturales

Estos derechos hacen referencia a la ciudadanía social, refiriéndose a los elementos básicos que permiten a las ciudadanas y a los ciudadanos aumentar las capacidades para su desarrollo integral y el ejercicio de sus derechos y deberes. Estos elementos son, por ejemplo, salud, educación, empleo, salario digno, seguridad social, que constituyen con las condiciones necesarias de la ciudadanía.

1.7 Derechos sexuales y reproductivos

Los derechos sexuales se relacionan con la autodeterminación y autonomía de la sexualidad, ya que todas las mujeres tienen derecho al placer físico, sexual y emocional, de manera informada con acceso a una salud sexual y reproductiva digna, así como la libertad en la orientación sexual. La Declaración de los Derechos de la Mujer y la Ciudadana, constituye el primer documento en referirse a la igualdad jurídica y legal de las mujeres en relación a los hombres. El crecimiento del concepto de los derechos humanos ha ido acorde con las épocas y acontecimientos. En 1776 fue recogido por primera vez en la Declaración de los Derechos de Virginia, Estados Unidos de Norte América y en 1789 en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, fruto de la revolución francesa. En ninguno de estos documentos se

⁶ Ibid. Pág. 5.

consideró a las mujeres debido al alto grado de machismo e intolerancia por parte quienes hacían las leyes. En el año 1900 se promulgó en Francia una ley que limitaba a 12 horas la jornada de trabajo y precisaba un día de descanso a la semana. En Estados Unidos las circunstancias de trabajo tampoco favorecían a la mujer, se contrataban bajo duras condiciones y por la mitad de salario que los varones. No obstante, como las mujeres participaban de modo importante en los procesos de producción y en consecuencia, ganaban su propio dinero, pronto alcanzaron cierta independencia económica que las llevó a reivindicar los mismos derechos sociales, jurídicos y políticos que el hombre. Se iniciaba “la época de los movimientos feministas, que hasta hoy no han perdido actualidad.”⁷

Los orígenes del sufragio se remontan al siglo XVIII. En 1789 la francesa Olympe de Gouges hizo pública una declaración de los derechos femeninos, en la cual exigía para la mujer el derecho al sufragio activo y pasivo. Tres años más tarde en Inglaterra se publicaba el libro *Defensa de los Derechos de la Mujer*, escrito por Mary Wollstonecraft, con encendidas palabras defendía el derecho de la mujer a la educación, cultura e igualdad profesional con el varón, exigiendo que se pusiera fin a la subordinación femenina. También algunos hombres hicieron suya la causa del feminismo. El filósofo y economista John Stuart Mill defendió en 1867 ante el parlamento británico el derecho femenino al voto y dos años más tarde publicó un libro en que protestaba contra “la discriminación de la mujer.”⁸ Después de la segunda guerra mundial, a raíz de 1960, el

⁷Adinolfi Giuliana. **Sobre subculturas femeninas**. Vol. I. Pág. 45.

⁸ Monzón, Ana Silvia. **Rasgos históricos de la exclusión de las mujeres en Guatemala**. Pág. 56.



movimiento feminista surgió de nuevo a la actualidad. Emancipación era ahora un vocablo que más se esgrimía.

Las mujeres exigían ser liberadas de su papel sexualmente determinado como amas de casa y madres de familia, cuyas retribuciones salariales sólo se reputaban complementarias y esporádicas. Luchaban por una equiparación plena con el varón en el campo profesional y por la legalización del derecho al aborto.

1.8 Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW)

La Declaración de los Derechos de la Mujer y la Ciudadana, crea el primer documento que se refiere a la igualdad jurídica y legal de las mujeres en relación a los hombres, es el fruto del trabajo de años realizado por la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, creada en 1946 por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Dicha comisión, basándose en la Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer de Naciones Unidas de 1967, comienza a preparar la CEDAW en 1974. La Asamblea General de Naciones Unidas finalmente la aprobó el 18 de diciembre de 1979. La Convención tiene como objetivo eliminar todas las formas de discriminación contra la mujer, obligando a los estados a reformar las leyes vigentes para tal fin.

1.8.1 Discriminación de la mujer

En el Artículo uno de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, CEDAW, define la discriminación contra la mujer como: "Cualquier distinción, exclusión o restricción hecha en base al sexo que tenga el efecto o propósito de disminuir o nulificar el reconocimiento, goce y ejercicio por parte de las mujeres, independientemente de su estado civil, sobre la base de igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y libertades fundamentales en la esfera política, económica, social, cultural, civil o en cualquier otra esfera."⁹ Discriminar significa diferenciar, distinguir, separar una cosa de otra, siendo una situación en la que una persona o grupo es tratada de forma desfavorable a causa de prejuicios, generalmente por pertenecer a una categoría social distinta, debe distinguirse de la discriminación positiva, que supone diferenciación y reconocimiento. Entre esas categorías se encuentran la raza, la orientación sexual, la religión, el rango socioeconómico, la edad y la discapacidad. Existe una amplia legislación contra la discriminación en materia de igualdad de oportunidades de empleo, vivienda y bienes y servicios. La discriminación puede ser por razones de religión, como la existente entre protestantes y católicos o entre musulmanes y judíos, por razones de raza o de sexo, como ocurre en muchos países donde las mujeres tienen derechos muy limitados, o la discriminación a homosexuales. Aunque en general significa acción y efecto de separar o distinguir unas cosas de otras, en Derecho el término hace referencia al trato de inferioridad dado a una persona o grupo de personas por motivos raciales, religiosos, políticos, de sexo, de

⁹ <http://www.unhchr.ch>. Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer. Oficina del alto comisionado para los derechos humanos. (consultado: 13 de abril 2015).

filiación o ideológicos, entre otros. Las modernas Constituciones prohíben discriminación, a partir de la proclamación de la igualdad de los ciudadanos ante la Ley. Es más, uno de los llamados derechos fundamentales es precisamente la no-discriminación por razón de nacimiento, sexo, raza o cualquier condición personal o social, en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948 este derecho se encuentra reconocido expresamente. No son pocas las legislaciones penales que consideran delito la práctica del funcionario público o del particular que desempeña un servicio público que deniega a una persona, por razón de origen, sexo, religión o raza, una prestación a la que tiene derecho.

1.8.2 Racismo y xenofobia

El racismo es una teoría fundamentada en el prejuicio según el cual hay razas humanas que presentan diferencias biológicas que justifican relaciones de dominio entre ellas, así como comportamientos de rechazo o agresión. Este término se aplica a esta doctrina como al comportamiento inspirado en ella y se relaciona frecuentemente con la xenofobia, odio a los extranjeros y la segregación social, que son sus manifestaciones más evidentes. A principios del siglo XX tuvo lugar una toma de conciencia internacional del fenómeno del racismo. Los procesos de Nuremberg a los criminales de guerra nazis crearon una situación psicológica y política decisiva en la voluntad de las naciones para erradicar el racismo, sin embargo, en la sociedad actual aún perduran numerosas formas de racismo, a pesar de las exhortaciones de los organismos internacionales y especialmente de los acuerdos alcanzados respecto a los derechos de las minorías y de las personas. Aunque el racismo no se haya erradicado, la ideología



en la que se basa ha sido sometida a una crítica radical en la segunda mitad del siglo XX. La ciencia ha rechazado el concepto de raza poniendo en evidencia su carácter subjetivo, basado en prejuicios. Antropólogos, biólogos, genetistas y sociólogos han demostrado que la noción de raza carecía de sentido en la medida en que el género humano es uno e indivisible.

1.8.3 La homofobia

La homofobia o rechazo a las orientaciones sexuales distintas a las mayoritarias, es una enfermedad psico-social que se define por tener odio a los homosexuales, pertenece al mismo grupo que otras enfermedades parecidas, como el racismo, la xenofobia o el machismo. Este grupo de enfermedades se conoce con el nombre genérico de fascismo, que se fundamenta en el odio al otro, entendido éste como una entidad ajena y peligrosa, con valores particulares y extraños, amenazadores para la sociedad y lo peor, es contagioso. La homofobia, como las demás variantes del fascismo, prepara siempre las condiciones del exterminio. Pasiva o activamente crea y consolida un marco de referencias agresivo contra los gays y las lesbianas, identificándoles como personas peligrosas, viciosas, ridículas, anormales y enfermas, destinándolas a acciones de violencia política, física, desigualdad legal, social, exclusión y humillación en público.

1.8.4 Discriminación a personas discapacitadas o enfermos

Estas personas también pueden ser víctimas de discriminación, debido a una deficiencia o alteración en las funciones o estructuras corporales que les dificulta realizar ciertas actividades consideradas por otras como normales, como viajar en transporte público, subir escaleras o desplazarse por las calles. Sin embargo, el mayor reto para los discapacitados ha sido convencer a la sociedad de que no son una clase aparte. Históricamente han sido compadecidos, ignorados, denigrados e incluso ocultados en instituciones.

1.8.5 Discriminación a las mujeres (machismo)

El machismo es una discriminación sexual, de carácter dominante adoptada por los hombres. Se ha escrito profusamente de los devastadores efectos del machismo en nuestra sociedad, refiriéndose a la discriminación contra la mujer. El hombre que ha sido educado en una cultura machista asimiló desde temprana edad a respetar, admirar o temer a otro varón tanto física como intelectualmente, sin embargo su cultura le enseñó a ver a la mujer en términos de valores o atributos físicos, como un instrumento de placer, objeto de exhibición y reproductora de la especie. Su admiración o atracción hacia la mujer se basa, principalmente, en una concepción biológica de la misma. Hay mujeres que en su trabajo no les permiten optar a puestos de alta responsabilidad, incluso, aunque estén más capacitadas intelectualmente que los aspirantes masculinos, esto debido a que algunas personas sólo reparan en el aspecto y no analizan la capacidad y el interior de las personas. Otras mujeres ni siquiera han logrado alcanzar

un puesto de trabajo debido a que en su familia el marido trabaja y ella tiene que dedicarse a las labores de la casa. Esto no debería ser así, si la mujer desea trabajar, se debería contratar una empleada de hogar que se encargue de esa labor o bien organizarse y realizarlas conjuntamente. La discriminación sexual hacia las mujeres tiene un carácter histórico, siempre ha habido una gran discriminación hacia las féminas, al no permitirles alcanzar cargos políticos, tener un trabajo remunerado, incluso en algunos sitios no podían salir a la calle sin su marido.

1.8.6 Diferenciación según el estrato social

“La clase social, en sociología, término que indica un estrato social en una sociedad y su estatus correspondiente.”¹⁰ El principio de organización en clases sociales es diferente del que opera en las sociedades de castas o estamentales y pelea con la ideología igualitaria asociada a la ciudadanía en los Estados de derecho.

1.8.7 Discriminación religiosa

En cuando a la religión el Artículo 1, inciso 3º, de la Declaración Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Intolerancia y Discriminación Fundadas en la Religión o las Convicciones, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, establece, que la libertad de manifestar la propia religión o las propias convicciones estará sujeta únicamente a las limitaciones que prescriba la ley y que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la salud, la moral, los derechos y libertades fundamentales de los

¹⁰ Cabanellas, Guillermo. Diccionario enciclopédico de derecho usual. Pág. 280.

demás. Además, el Artículo 18 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos regula que toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, este incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como la libertad de manifestar su religión o su creencia, individual o colectivamente, en público o en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia.

1.8.8 Discriminación positiva

La discriminación positiva se encuentra dentro de las clases de discriminación y es considerada como una política social enfocada a mejorar la calidad de vida de grupos desfavorecidos, proporcionándoles la oportunidad de conseguir alimentos y de disponer de derechos civiles. Este concepto fue utilizado, en las décadas de 1960 y 1970 en Gran Bretaña para definir las áreas prioritarias de educación, su equivalente en Estados Unidos es la disposición de intercambiar niños entre áreas escolares con el fin de favorecer una mayor mezcla étnica en las escuelas.

1.8.9 Desarrollo social y la participación civil de la mujer

Desde un punto de vista tradicional, es aquella que se inicia luego de la Segunda Guerra Mundial, el desarrollo ha estado asociado con el crecimiento económico, producto de un proceso de industrialización. Sus indicadores principales son la tasa de crecimiento del producto interno bruto y del producto nacional bruto per cápita, así como la participación del sector industrial en términos de valor agregado y empleo.



El concepto de desarrollo aparece hasta cuando se presentan los elementos que caracterizan la ausencia de desarrollo, esto es, la presencia del subdesarrollo. El concepto de desarrollo es inseparable del concepto subdesarrollo. Es entonces cuando la misma realidad marca diferencias socio económicas, cuando hay lugar para pensar en los dos conceptos de desarrollo y subdesarrollo. El concepto de desarrollo es propio y surge en el sistema capitalista. Aunque una vez acuñados se use para calificar a otros sistemas socioeconómicos o civilizaciones.

Lo anterior demuestra por qué en los inicios del capitalismo no se hablaba de desarrollo, mucho menos de subdesarrollo, existían conceptos afines, tales como los de riqueza, evolución, progreso, crecimiento e industrialización para referirse a esa nueva realidad que se presentaba con el advenimiento y generalización del capitalismo. La idea o concepto de desarrollo económico aparece históricamente luego de la Segunda Guerra Mundial, es a partir de entonces que de manera deliberada se busca enfrentar una serie de problemas sociales y económicos. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, en 1990, plantea el concepto de desarrollo humano, como un proceso, en que se amplían las oportunidades del ser humano. En principio, estas oportunidades pueden ser infinitas y cambiar en el tiempo. Sin embargo, las tres más esenciales son: disfrutar de una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos, lograr ingresos que posibiliten una vida decente. Los estudios sobre el sistema mundial de producción han sufrido limitaciones en tanto que no identifican con precisión a las unidades domésticas como el locus o ámbito donde ocurre la articulación de los modos de producción. En efecto, las unidades domésticas pueden considerarse como entidades flexibles que reúnen mecanismos que hacen posible el acceso a



recursos vitales a través de actividades o empleos asalariados para la subsistencia. más importante de este análisis es que la unidad doméstica representa un sustrato económico sobre el cual se constituyen intercambios económicos desiguales hacia otros círculos entrelazados de la producción.

Derivado de lo anterior se estima que el concepto de género, es un instrumento cuyo potencial analítico, se muestra imprescindible para la comprensión e interpretación de los procesos económicos, políticos y sociales por identificar y determinar aspectos del sistema productivo que otros términos explican de manera limitada. El enfoque de género y desarrollo, busca entender los modos en que estos conceptos limitan o facilitan los esfuerzos para promover un crecimiento económico sostenible, que conjuntamente asegure una distribución de beneficios equitativos. Se enfatiza en analizar las diferencias claves entre los incentivos y restricciones bajo los cuales operan mujeres y hombres, con el objeto de hacer notar las diferencias de los roles y la carga de trabajo que tienen, como hombres y mujeres pueden experimentar en forma diferente el impacto de las intervenciones, cómo varían sus capacidades para conquistar el acceso a los recursos y a la toma de decisiones. "El uso de un enfoque participativo potencia la capacidad de decisión de las mujeres, mediante la elevación de su conciencia. El progreso de la mujer es el pivote para lograr un desarrollo sostenible."¹¹

¹¹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Género la clave para el desarrollo sostenible y la seguridad alimentaria*. Pág. 105



1.8.10 Poder civil y participación ciudadana

Se entiende como Estado de derecho, "el régimen en donde el derecho preexiste y por lo tanto fundamenta, todas las actuaciones de la administración,"¹² los derechos fundamentales de la persona le garantizan que tiene la facultad pero sobre todo la seguridad no simplemente formal sino material, de exigirle a la administración estatal el cumplimiento de la conducta predeterminada en la legislación, principalmente en la Constitución Política de la República de Guatemala. "El poder proviene del pueblo, filosóficamente implica que es el pueblo el que se encuentra ejerciendo el poder a través de la elección de sus representantes, que se encuentran a cargo de la función del Estado."¹³ El poder local son las fuerzas, acciones y expresiones organizativas de la comunidad del municipio, que contribuyen a satisfacer las necesidades, intereses y aspiraciones de la población local. "Participar, en principio significa, tomar parte: convertirse uno mismo en parte de una organización que reúne a más de una sola persona. Pero también significa compartir algo con alguien, o por lo menos, hacer saber a otros alguna noticia. Así mismo indica que la naturaleza de la participación es que ésta es un acto social: nadie puede participar de manera exclusiva, privada, para sí mismo. De la misma manera continúa indicando acertadamente: el medio político, social y económico, en efecto, y los rasgos singulares de los seres humanos que deciden formar parte de una organización, constituyen los motores de la participación: el ambiente y el individuo, que forman los anclajes de la vida social."¹⁴

¹² Godínez Bolaños, Rafael. **El intervencionismo estatal**. Pág. 2

¹³ Calderón, Hugo. **Derecho administrativo I**. Pág. 20

¹⁴ Amaro, Nelson. **Descentralización, gobierno local y participación en América Latina y Honduras**. Pág. 10



1.8.11 Participación civil y política de la mujer en Guatemala

Durante su pasado reciente, Guatemala se ha caracterizado por ser el escenario de una larga guerra interna, dictaduras militares, ausencia de alternativas políticas y una democracia prácticamente recién estrenada a partir de 1986. En este contexto histórico, donde la participación ciudadana estuvo fundamentalmente restringida, la mujer no estuvo ausente. Desde comienzos del siglo XX, la mujer guatemalteca participó en asociaciones mutualistas y gremiales desde donde trabajó por jornadas laborales más justas. En 1925 ya había participado en la primera huelga laboral. En ese mismo año surgieron partidos como el comunista y el anarquista, en donde algunas mujeres se destacaron, aunque no en cargos directivos. Durante la época de mayor represión e intolerancia, las mujeres guatemaltecas fueron pieza clave en propiciar un ambiente de respeto a los derechos fundamentales de la persona humana. Así, durante la dictadura militar de 1984 fue sorprendente ver surgir por primera vez en la historia del país a un grupo de mujeres reclamando por sus familiares detenidos y desaparecidos por fuerzas del Ejército. El Grupo de Apoyo Mutuo G.A.M. organización de familiares de personas detenidas ilegalmente y desaparecidas, fue la primera organización de tal envergadura, creada por mujeres, esposas, madres e hijas de las víctimas de estas violaciones de los derechos humanos, brindando un aporte inestimable para la defensa de derechos elementales que en aquella época eran quebrantados. Con la firma de los Acuerdos de Paz Firme y Duradera en diciembre de 1996 se puso fin al conflicto armado que se había prolongado durante más de 36 años. Con el objeto de iniciar la búsqueda de consensos alrededor una agenda nacional y en el contexto de las negociaciones de paz, a principios de 1994 se creó la instancia de la



Asamblea de la Sociedad Civil, A.S.C., que acogió a doce sectores representativos de la sociedad, entre otros, el sector de mujeres. Este último se constituyó derivado a demandas vinculadas a las necesidades más urgentes de las mujeres. Como antecedente, la agenda de la paz había dejado planteado un capítulo sobre la situación de la mujer guatemalteca, en el cual se esbozaron propuestas para transformar su situación. De igual manera, los acuerdos de paz abordaron temas centrales como el trabajo, la tierra, acceso a la educación y salud, y mencionaron la necesidad de que la mujer participara ampliamente en la construcción de la democracia mediante el pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos.

La democratización del país ha sido prioridad de un gran número de mujeres guatemaltecas, no obstante su contribución en esta tarea, resalta la falta de mejora en las condiciones de la misma. Los resultados en cuanto al acceso de las guatemaltecas a la educación, empleo, cargos directivos en empresas privadas y la participación en el ámbito de lo público son pobres. Hoy en día, la presencia de la mujer en este último espacio es irrelevante, pese a que existe una sensible mejoría en relación con los periodos anteriores a la transición democrática de 1986. Esta sensible ausencia de la mujer en las decisiones electorales está estrechamente relacionada con desconocimiento elemental de sus derechos cívicos, la falta de documentación y una profunda apatía a la hora de ejercer un derecho que no se ve redituado en la vida cotidiana con mejoras en la calidad de vida del ciudadano.



1.8.12 Participación civil y política de la mujer en el departamento de Totonicapán

Una de las conclusiones señaladas en un foro organizado por La Asociación de Mujeres de Totonicapán, determina que el analfabetismo, es uno de los principales impedimentos para hacer posible que la participación de las mujeres en Guatemala se haga real y efectiva, a la vez que se extienda a todas las capas y grupos sociales del país. El eje de alfabetización se ha convertido en un proceso estable y continuo dentro de la Asociación de mujeres de Totonicapán. Un área de trabajo que se pretende mantener en el tiempo, profundizando además otros aspectos formativos y favoreciendo que las mujeres continúen su aprendizaje más allá de la alfabetización y del ciclo primario de enseñanza. Los cursos se desarrollan anualmente y se insertan en las denominadas campañas de alfabetización las cuales reciben el apoyo de la Asociación Paz con Dignidad.

La Asociación de Mujeres de Totonicapán, en coordinación con el Instituto de Educación Radiofónica y un Programa Nacional específico, han realizado once campañas de alfabetización, que a la fecha han dado escolarización a más de dos mil mujeres que residen en el área rural, como parte indispensable del proceso, las campañas se complementan con actividades y cursos que favorecen y acentúan la motivación e interés de las mujeres por su formación y emancipación, mermando de esta manera los altos niveles de deserción que generalmente se dan entre las mujeres en cursos de alfabetización. La capacitación y formación para las facilitadoras es una pieza clave en todo el proceso educativo. Para el desarrollo del proyecto se han elaborado cartillas de alfabetización que incluyen una perspectiva de género y que



tienen en cuenta la pluralidad étnica, lingüística y cultural del departamento de Totonicapán.

Por otra parte, la Asociación de Mujeres de Totonicapán realiza labores de asesoramiento y amparo legal a mujeres que han sufrido malos tratos o han sido objeto de prácticas sociales discriminatorias por razones de raza o género. “La participación ciudadana se refiere a que la población debe tener acceso a la toma de decisiones a la par del gobierno, cuando se trata de problemas nacionales.”¹⁵ La administración pública debe fundamentar su ejercicio, entre otros, sobre el principio de autogestión el cual es un principio que propugna la organización local de la población para identificar y señalar sus necesidades en procura de resolverla a través del sistema de consejos de desarrollo urbano y rural, que según la Constitución Política de la República de Guatemala, tiene como función principal, organizar y coordinar la administración pública, formular proyectos de desarrollo y formular la política territorial del Estado.

Las políticas públicas forman parte del qué hacer del Estado, desde la puesta en práctica de planes hasta la omisión de los mismos ante las demandas sociales. De cualquier forma es posible establecer una conceptualización más o menos consensuada, de que lo político y la política se refiere a principios de un determinado gobierno, orientada para atender fines y una población específica. O sea, es un medio para llegar a una determinada meta económica social. También se puede decir que la ejecución de la política pública tiene dos momentos: un discurso, o sea una forma de cómo transformar una demanda en un propósito de acción y de registro de la agenda de

¹⁵ Bielsa, Rafael. *Derecho administrativo*. Pág. 32.



decisiones de un gobierno, y una práctica, que es una forma para que los diferentes actores que se interrelacionan, formulen sus problemas, exijan soluciones, instrumentos y materialicen la política. Desde este panorama, para el Foro Nacional de la Mujer, la participación ciudadana constituye una de las dimensiones más importantes de la vida de las mujeres, organizadas o no. Esto coincide con lo planteado por los diagnósticos sobre participación y liderazgo elaborados por la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer, donde se definió, que se entiende que la exclusión de las mujeres de la vida pública tiene como causas fundamentales el desequilibrio en las relaciones de género y las prácticas cotidianas de discriminación.

La desigualdad de género es uno de los principales obstáculos para el logro de la equidad social y para la profundización democrática, considerando que los estereotipos tradicionales de la división sexual del trabajo, que definen lo femenino y lo masculino, refuerzan la tendencia a que las decisiones políticas sean predominantemente una tarea de hombres, se identifican también como obstáculos a la participación: la baja autoestima de las mujeres y su inseguridad en relación con sus propias capacidades para participar y para asumir cargos públicos.

1.8.13 Descentralización de la administración pública en la participación civil de la mujer dentro del sistema de consejos de desarrollo

La administración pública se establece a través de diversos sistemas de organización, los cuales son las formas en que está estructurada, tanto el Organismo Ejecutivo como las entidades públicas de la administración estatal, con la finalidad de lograr la unidad



de acción, dirección y ejecución para alcanzar económicamente los fines y cumplir las obligaciones del Estado. En la teoría del derecho administrativo se establecen tres sistemas o procedimientos de organización de la actividad administrativa del Estado. Sin embargo dentro de la doctrina general existen los siguientes:

- a) La centralización o concentración administrativa.
- b) La desconcentración administrativa.
- c) La descentralización administrativa.
- d) La autonomía y la autarquía administrativa.

“La descentralización es la acción de transferir a diversas corporaciones o personas parte de la autoridad o funciones antes ejercidas por el gobierno supremo del Estado. Sistema administrativo que deja mayor o menor amplitud de acción. En lo provincial o municipal para la gestión de los servicios públicos y otras actividades que interesan en la esfera de su jurisdicción territorial, a organismos dependientes de una rama o especialidad.”¹⁶ La Licenciada Nuria Arellí Cordón Guerra, Coordinadora General del Foro Nacional de la Mujer, manifiesta al respecto, que, el Foro Nacional de la Mujer da cumplimiento al compromiso de los 178 acuerdos de paz, que establecen: Realizar una evaluación de los avances en la participación de la mujer y sobre esta base, elaborar el plan de acción correspondiente. Así mismo agrega, que el diagnóstico ofrece una fotografía del proceso de participación de las mujeres en los consejos de desarrollo, la cual nos revela que las mujeres se han ido incorporando a estos espacios con bastante dificultad y que aún falta mucho camino por recorrer, para que sus

¹⁶ Ibid. Pág. 16



derechos sean respetados, sus intereses incluidos en la toma de decisiones y aumento su calidad de vida.

Se entiende por descentralización, el proceso por el cual se transfiere, desde el Organismo Ejecutivo a las municipalidades, instituciones del Estado y a las comunidades organizadas legalmente, con participación de las municipalidades, el poder de decisión, la titularidad de la competencia, las funciones, los recursos financieros para la aplicación de las políticas públicas nacionales, a través de la implementación de políticas municipales y locales en el marco de la más amplia participación de los ciudadanos, en la administración pública, priorización y ejecución de obras, organización y prestación de servicios públicos, así como, el ejercicio del control social sobre la gestión gubernamental y el uso de los recursos del Estado.

1.8.14 Exclusión social de la mujer

Las ciencias sociales, denomina marginación o exclusión, a una situación social de desventaja económica, profesional, política o de estatus social, producida por la dificultad que una persona o grupo tiene para integrarse a algunos de los sistemas de funcionamiento social, también llamado integración social. "La marginación puede ser el efecto de prácticas explícitas de discriminación que dejan efectivamente a la clase social o grupo social segregado al margen del funcionamiento social en algún aspecto, más indirectamente, ser provocada por la deficiencia de los procedimientos que aseguran la integración de los actores sociales, garantizándoles la oportunidad de



desarrollarse plenamente.”¹⁷ La marginación consiste en la separación efectiva de una persona, una comunidad, o un sector de la sociedad, respecto al trato social; el proceso puede mostrar diferentes grados y mecanismos, desde la indiferencia hasta la represión y reclusión geográfica que con frecuencia trae aparejada la desconexión territorial. Su condición determinante sin embargo, no es el aspecto geográfico, sino el aislamiento social. La discriminación marginal es un fenómeno vinculado con la estructura social que se asocia con rezagos que se originan en patrones históricos y el desarrollo de un territorio determinado. Sus efectos conllevan repercusiones de tipo cultural, social, educacional, laboral, y económicas, entre otros. La pobreza puede ser un estado de la marginación y viceversa, aunque el hecho que exista una, no necesariamente supone que exista la otra.

1.8.15 Marginación y exclusión

“La exclusión es la imposibilidad de gozar de los derechos sociales sin ayuda, en la imagen desvalorizada de sí mismo y de la capacidad personal de hacer frente a las obligaciones propias, en el riesgo de verse relegado de forma duradera al estatus de persona asistida y en la estigmatización que todo ello conlleva para las personas y, en las ciudades, para los barrios en que residen.”¹⁸ Este principio se interpreta como concepto dinámico mucho más amplio que el de misma pobreza. El individuo no será integrado por las ventajas del empleo ni aunque mejore el empleo de manera generalizada. El concepto de exclusión social se refiere a la acción y al efecto de

¹⁷ Cabanellas, Guillermo. *Diccionario jurídico elemental*. Pág. 125

¹⁸ *Ibid.* Pág. 125



impedir la participación de ciertas clases de personas en aspectos considerados como valiosos de la vida colectiva. El hecho de sobrellevar una privación económica de forma duradera supone la no participación en la sociedad. Se considera la exclusión, como una falta de participación en lo económico, lo político, lo cultural y lo social. La exclusión social es algo más que misma pobreza, se trata por tanto de una acumulación de problemas. Desde esta perspectiva se parte de un proceso dinámico y multidimensional, propio de las sociedades postindustriales.

1.9 Fundamento legal de la participación civil de la mujer

1.9.1 Constitución Política de la República de Guatemala

De acuerdo con la Constitución Política de la República de Guatemala, con relación a los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural en el Artículo 225, establece que, para organizar y coordinar de la administración pública, se crea el Consejo de Desarrollo Urbano y Rural, coordinado por el Presidente de la República e integrado en la forma que la ley establezca. Este Consejo tendrá a su cargo la formulación de políticas de desarrollo urbano y rural, así como las de ordenamiento territorial. En el mismo cuerpo legal en el Artículo 226 establece el Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural, regulando que las regiones que conforme a la ley se establezcan, contarán con un Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural, presidido por un representante del Presidente de la República integrado por los gobernadores de los departamentos que conforman la región, por un representante de las corporaciones municipales de cada uno de los departamentos incluidos en la misma y por los representantes de las



entidades públicas y privadas que la ley establezca. Los presidentes de estos consejos integraran ex officio el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural.

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

En los artículos uno y tres, establece que el Sistema de Consejos de Desarrollo 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, igualmente establece que el objetivo del Sistema de Consejos de Desarrollo es organizar y coordinar la administración pública mediante la formulación de políticas de desarrollo, proyectos y programas presupuestarios y la coordinación interinstitucional, pública y privada.

1.9.3 Decreto Legislativo No. 12-2002 Código Municipal

Desarrolla lo relacionado a la organización, gobierno, administración y funcionamiento de los municipios y demás entidades locales, así como las competencias que les corresponden.



1.9.4 Decreto Legislativo No. 14-2002 Ley General de Descentralización

De la misma manera se encuentran ciertos lineamientos relacionados, regulados en la Ley General de Descentralización, Decreto Legislativo 14-2002. La descentralización se circunscribe al Organismo Ejecutivo, debiendo trasladarse en forma progresiva y ordenadas las competencias administrativas, económicas, políticas y sociales al municipio y demás instituciones del Estado, sobre la base de ciertos principios. Las figuras de la descentralización son el organismo ejecutivo, municipalidades, comunidades legalmente organizadas y demás entidades del Estado. Según el reglamento, el órgano responsable es la Secretaria de Coordinación de la Presidencia de la República, la cual de acuerdo con el Artículo 11 de la Ley del Organismo Ejecutivo, tiene a su cargo: colaborar con el Presidente de la República en la coordinación y dirección ejecutiva del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y el sistema de Consejos Regionales y Departamentales.





CAPÍTULO II

2. Sistema de consejos de desarrollo urbano y rural

Está diseñado para potencializar y fomentar la participación ciudadana en la planificación para el desarrollo a través de la elaboración de planes, programas y proyectos. “Teniendo en cuenta el papel de las instituciones estatales, las cuales trabajan de manera coordinada, formulando en conjunto las políticas públicas municipales y nacionales.”¹⁹ Este sistema es el medio principal de participación de la población maya, xinca y garífuna y la no indígena en la gestión pública para elaborar el proceso de la planificación democrática del desarrollo, tomando en cuenta principios de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca.

El Sistema de Consejos es considerado como instrumento de concentración social y como mecanismo fundamental de participación ciudadana, posibilita al conjunto de la sociedad intervenir en todas las funciones de la gestión pública, consultiva, resolutive, ejecutiva y controladora. El municipio es la unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos, constituyendo la circunscripción municipal para ejercer derechos y obligaciones de los habitantes. Un municipio es integrado por la población, el territorio, la autoridad que representa a los habitantes, tanto por el consejo municipal como por las autoridades tradicionales, la comunidad organizada, la capacidad económica, el ordenamiento jurídico municipal, el derecho consuetudinario del lugar y el patrimonio del municipio.

¹⁹ Gálvez, Linares y Velásquez. Participación social y poder local en Guatemala. Pág. 45



2.1. Antecedentes

El Sistema de Consejos de Desarrollo fue establecido legalmente en abril del 2002 a través de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural Decreto 11-2002. Es producto de los Acuerdos de Paz y cumple con uno de los compromisos establecidos relacionados a los aspectos socioeconómicos y situación agraria, el cual establece la participación a nivel local, de los habitantes de un departamento o municipio, empresarios, trabajadores, cooperativistas o autoridades representativas de las comunidades, quienes pueden definir de mejor manera las medidas más beneficiosas, establecer la adopción de un conjunto de instrumentos que institucionalicen la descentralización de la decisión socioeconómica, con transferencia real de recursos económicos gubernamentales y de capacidad para discutir y decidir localmente la asignación de recursos, forma de ejecutar los proyectos, prioridades y características de los programas o de las acciones gubernamentales. De esta forma, los órganos gubernamentales podrán fundar sus acciones en las propuestas derivadas de la conciliación de intereses entre las diferentes expresiones de la sociedad. En la formulación de esta ley participaron muchas organizaciones sociales y populares, instituciones de gobierno y organizaciones no gubernamentales, con experiencia de trabajo en el desarrollo de las comunidades. Esta ley brinda a las y los guatemaltecos un espacio importante para la participación directa en la gestión pública y para la descentralización del Estado. Así mismo el Sistema de Consejos de Desarrollo busca contribuir a la descentralización del Estado tanto administrativa como financiera.



Lo anterior, se refiere a buscar una toma de decisiones cada vez más a nivel local y municipal, considerando que es en el municipio donde se conocen mejor los problemas y las necesidades de las comunidades, los municipios y los departamentos. Además, busca hacer llegar los recursos hasta esos niveles y evitar que se queden concentrados en la capital o en las cabeceras departamentales o municipales.

El Artículo uno del Decreto 11-2002 Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, establece: Naturaleza. El Sistema de Consejos de Desarrollo es el medio principal de participación de la población maya, xinca y garífuna y la no indígena, en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo, tomando en cuenta principios de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca. "El Sistema de Consejos, es concebido como instrumento de concentración social y como mecanismo fundamental de participación ciudadana, que posibilita al conjunto de la sociedad intervenir en todas las funciones de la gestión pública, consultiva, resolutoria, ejecutiva y contralora."²⁰ La institucionalidad del sistema es una estructura semiformal que integra actores del ámbito público y del privado. La participación de la representación institucional y de los diversos sectores de la sociedad civil está definida en la Ley de Consejos de Desarrollo, donde establece el número de representantes por sector, así como la forma de selección de los representantes, según el nivel del consejo.

20 Foro Nacional de la Mujer. *La participación de las mujeres en el sistema de consejos de desarrollo de Guatemala*. Pág.43.



En marzo de 2002 el Congreso de la República emitió la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y fue establecido legalmente al entrar en vigor la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural Decreto 11-2002, en abril de 2002. Es producto de los Acuerdos de Paz y cumple con uno de los compromisos establecidos en el acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria. En la formulación de la Ley participaron muchas organizaciones sociales y populares, así como, instituciones de gobierno y organizaciones no gubernamentales, con experiencia de trabajo en el desarrollo de las comunidades. “Esta Ley constituye para los guatemaltecos un espacio muy importante para la participación directa en la gestión pública y para la descentralización del Estado.”²¹ Los Acuerdos de Paz suscritos entre el gobierno de la república y la unidad revolucionaria nacional guatemalteca, decretaron la creación de comisiones de trabajo para garantizar su cumplimiento efectivo. Entre ellas se distinguen las comisiones paritarias creadas para discutir, acordar e implementar acciones sobre los temas propios de la consolidación del proceso de paz. La comisión comenzó a trabajar el ocho de septiembre de 1997.

El Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una sociedad democrática, suscrito en México Distrito Federal el 19 de septiembre de 1996, establece en el capítulo V, la participación social, el fortalecimiento del poder civil pasa por el fortalecimiento de la participación social aumentando las oportunidades y la capacidad de participación de la ciudadanía. La participación social a nivel de las comunidades contribuye al respeto del pluralismo ideológico y la no discriminación

²¹ Fundación Guillermo Toriello. **Manual de procesos de gestión de consejo comunitario de desarrollo, COCODES.** Pág. 23.

social, facilita una participación amplia, organizada y concertada de los ciudadanos en la toma de decisiones y que ellos asuman sus responsabilidades y compromisos en la búsqueda de la justicia social y de la democracia. Para reforzar la participación comunitaria y en congruencia con los acuerdos de paz, el gobierno inicia con la descentralización de la administración pública, con el objetivo de movilizar toda la capacidad del estado en beneficio de la población y establecer una mejor relación. Implementa entre otras medidas, la de establecer los consejos locales de desarrollo, creados con el objetivo de mejorar las poblaciones, tales como instituciones propias de las comunidades no excluyentes, orientando a los vecinos para que participen en el proceso de desarrollo de sus comunidades y municipios a que pertenecen, y sean reconocidos y registrados por sus respectivas autoridades municipales.

2.2 Naturaleza jurídica

“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 los principios de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe de Guatemala.”²²

²² Ibid, pág. 31.

2.3 Principios

2.3.1 Respeto a las culturas que conviven en Guatemala y fomento a la armonía en las relaciones interculturales

Desde sus inicios los pueblos a nivel mundial han desarrollado su cultura, la cual se realiza en sus formas de vida, organización social, su filosofía y espiritualidad; normatividad ética y jurídica; arte, ciencia y tecnología; economía y comercio; educación; memoria histórica, lengua y literatura. Estas disciplinas y vivencias forman la identidad cultural de las sociedades y les provee los instrumentos necesarios para su desarrollo. Una de las formas que los pueblos activan y mantienen su cultura es por medio del conocimiento y la práctica de sus mismos valores, que se evidencian en las costumbres, arte, espiritualidad, sistemas políticos y jurídicos, en la conceptualización de la persona humana: su familia y comunidad y en la conciencia que tienen sobre su relación con la naturaleza. La población de Guatemala está conformada por diferentes grupos étnicos, por lo que debemos conocer esa diversidad cultural. La palabra etnicidad del vocablo griego *tennos* significa gente o nación, es decir, un grupo de personas que comparten características comunes, lo cual les permiten identificarse como pertenecientes al mismo grupo y diferenciarse de otros. Los grupos étnicos pueden diferenciarse entre sí por aspectos tales como el idioma, el vestido y la organización social y la cosmovisión. Interculturalidad es convivencia en paz, armonía entre culturas, cooperación, colaboración, solidaridad, respeto, relación social justa y equitativa. En los últimos años se han impulsado acercamientos positivos por la apertura de espacios de convergencia, empatía y solidaridad, la educación debe



responder a la diversidad cultural y lingüística de Guatemala, reconociendo y fortaleciendo la identidad cultural indígena, los valores y sistemas educativos mayas y de los demás pueblos indígenas.

2.3.2 La optimación de la eficacia y eficiencia en todos los niveles de la administración pública

Aunque existan avances legales apropiados para la democracia, la gobernabilidad, la consolidación de la paz, el ejercicio de los derechos humanos y la política de descentralización, es necesario contar con la voluntad política para ejecutar el contenido de dichas leyes y conseguir el objetivo de las mismas, llegar a materializarse al momento de resolver o cubrir las necesidades de la población por las cuales fue creada. Por medio de este principio se pretende un funcionamiento de los consejos encaminado a la modernización del Estado propiciando las bases sobre las cuales se crearán las políticas públicas que dirigidas a la reforma de sistemas como los de seguridad social, el fortalecimiento de la capacidad regulatoria para los servicios públicos y los sistemas financieros; implementando una gestión pública por resultados y métodos electrónicos para la gestión de gobierno. En cuanto a la transparencia, se busca fortalecer el estado de derecho mediante la reducción drástica de la corrupción. Si bien es cierto el proceso de reforma política y de reforma del Estado ha tenido altibajos a lo largo de las diversas administraciones de gobiernos, es necesario crear conciencia social y política, a una creciente fiscalización y propuesta ciudadana sobre los asuntos públicos, a través de la creación de un sistema de gestión pública orientada



a fincar los principios de la transparencia, la participación ciudadana y la lucha contra la impunidad.

2.3.3 Promoción de procesos de democracia participativa, en condiciones de equidad e igualdad de oportunidades de los pueblos sin discriminación

A pesar de los constantes obstáculos sociales y culturales, es necesario promocionar la participación organizada de todos los pueblos indígenas y no indígenas, tanto en el ámbito nacional como en el ámbito local, para conseguir una efectiva canalización de la gestión de servicios y auditoría social. Los procesos de descentralización que contempla la legislación son un contexto favorable que facilitan la creación y consolidación de espacios para la participación de los pueblos indígenas en el sistema nacional de consejos de desarrollo. "Pero sin embargo, es necesario promover de una manera mucho más exhaustiva dichos procesos para crear una cultura de participación ciudadana dentro de todos los niveles y pueblos que integran el país. No discriminación e inclusión de los pueblos indígenas."²³

2.3.4 Conservación y mantenimiento del equilibrio ambiental y el desarrollo humano

La contribución al desarrollo debe ser abordada con intervenciones sectoriales aisladas, a través de programas que prioricen el apoyo al desarrollo sostenible y de los grupos

²³ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. Marco de cooperación de las naciones unidas para el desarrollo Guatemala 2005-2009. Pág. 18.



poblacionales vulnerables y en desventaja. Por medio de este principio, se procura buscar un enfoque integral que permita superar las causas de la pobreza, la inequidad y la discriminación con un enfoque basado en las obligaciones del garante de los derechos humanos y el conocimiento de los sujetos de derecho. Se pretende privilegiar el trabajo con organismos e instituciones del Estado, incluyendo sus tres poderes; así como la realización de alianzas con grupos de la sociedad civil que integran los consejos, en especial aquellas cuyas actividades inciden o generan propuestas constructivas sobre temas clave del desarrollo humano sostenible. El objetivo es dirigir el desarrollo de políticas públicas económicas y sociales que fomenten el crecimiento económico con equidad, sostenibilidad y viabilidad y que tiendan a la disminución de la pobreza y a la erradicación de la pobreza extrema. El efecto directo deseado, es alcanzar una producción más sostenible y diversificada en el marco de políticas públicas que generen mayores oportunidades y promuevan un crecimiento económico sostenible, incluyente y equitativo.

2.3.5 Equidad de género

Los principios que dicta la Ley del Sistema de los Consejos de Desarrollo, es el análisis que interesa considerablemente a la presente investigación, ya que a través de esta pretendo establecer si el principio de equidad de género, regulado en la Ley de los Consejos de Desarrollo, se cumple al aplicar la Ley por medio de los integrantes del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, para establecer si la creación y aplicación de la Ley contribuye a incrementar y propiciar la participación de la mujer en la gestión pública. Con la inserción de este principio se procura contribuir a la



eliminación de las formas de discriminación por medio del fomento de políticas públicas incluyentes, de conocimiento y defensa de los derechos humanos, su pleno ejercicio y de una cultura cívica de tolerancia y respeto a la diversidad. El resultado esperado es que exista una mayor equidad, aceptación, tolerancia y disminución de la discriminación étnica y de género.

“En Guatemala es muy reciente la incursión de la mujer en el ámbito público. Existen cargos de elección popular, como la presidencia de la república, para los cuales se considera por parte de sectores mayoritarios de la población, que la mujer no está preparada para ejercerlos.”²⁴ En Guatemala más del 40% de la población es indígena y ha sido víctima de marginaciones y agravios. El analfabetismo en las mujeres llega al 47,8%, el 60% condensado en el área rural, lo cual crea un indicador de la prevalencia de las etnias y de relaciones sociales paralelas, hecho que posee consecuencias importantes al analizar la participación femenina en las esferas políticas y sociales, por cuanto la información disponible es de la población no indígena y sus estructuras de poder.

2.4 Objeto del sistema de consejos de desarrollo urbano y rural

El Artículo tres del Decreto 11-2002 Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural establece el objetivo. El objetivo del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural es, organizar y coordinar la administración pública mediante la formulación de políticas de desarrollo, planes y programas presupuestarios y el impulso de la coordinación

²⁴ Montenegro Nineth. El desafío de la participación política de la mujer en Guatemala. Pág. 86.



interinstitucional, pública y privada, así los ciudadanos tienen la oportunidad de participar en la planificación, toma de decisiones, ejecución y supervisión de las obras públicas y proyectos que el Estado realiza con los recursos que todos los ciudadanos aportan por medio de los impuestos, en cumplimiento de su mandato. Por lo que esta participación constituye un derecho, en el que debe existir un interés que implica asumir responsabilidades. El Sistema de Consejos de Desarrollo busca contribuir a la descentralización del Estado tanto administrativa como financiera. La descentralización financiera se refiere a la necesidad de impulsar actividades productivas en el resto del país, para evitar alta concentración en la capital; y descentralización administrativa con el objeto de evitar la centralización de las decisiones en el organismo ejecutivo. Esto significa que se busca que las decisiones y los recursos lleguen y se tomen cada vez más a nivel local y municipal, considerando que es en el municipio donde se conocen mejor los problemas y las necesidades de las comunidades, municipios y departamentos.

2.5 Estructura organizacional del sistema de consejos de desarrollo urbano y rural

El Sistema de Consejos de Desarrollo, como lo establece la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, está formado por cinco niveles, con excepción del nivel comunitario, los niveles se corresponden con la división administrativa establecida en la Reforma Constitucional del 13 de noviembre de 1993 en el Acuerdo Legislativo número 18-93. La estructura de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural quedó normada en el Reglamento de la Ley de Consejos de Desarrollo y el Acuerdo Gubernativo 461-2002



del tres de diciembre de 2002, en el Artículo siete establece que está integrado por los siguientes cinco niveles:

- Nacional: Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR)
- Regional: Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural (COREDE)
- Departamental: Consejo Departamental de Desarrollo (CODEDE)
- Municipal: Consejo Municipal de Desarrollo (COMUDE)
- Comunitario: Consejo Comunitario de Desarrollo (COCODE)

La estructura del Sistema incluye comisiones de trabajo, unidades técnicas y oficinas municipales de planificación, cada nivel tiene funciones específicas y procedimientos propios, aunque hay procedimientos que son comunes a todos los niveles del sistema. En la actual división administrativa, el Sistema de Consejos de Desarrollo se conforma por un total de ocho Consejos Regionales de Desarrollo, 22 Consejos Departamentales de Desarrollo y 338 Consejos Municipales de Desarrollo. Los Consejos Comunitarios dependen del universo de comunidades que sean reconocidas como tales en cada municipio. "El reto de la democratización y la descentralización descansa así, aunque no exclusivamente, en los consejos municipales de desarrollo, porque actúan como bisagra del sistema de consejos de desarrollo, entre lo comunitario y los niveles departamentales, regionales y el nivel central."²⁵

²⁵ Ibid.



2.6 Consejo nacional de desarrollo urbano y rural

Se estableció tres años después de promulgada la ley, pese a que la misma establece plazos más cortos y ágiles. Su instauración oficial fue el 19 de abril de 2005 y el proceso de convocatoria estuvo a cargo de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia. La elección de representantes, titulares y suplentes, para un período de dos años, se realizó de acuerdo a lo normado en los artículos de la ley y su reglamento, bajo la coordinación de la Dirección de Fortalecimiento de los Consejos de Desarrollo.

El Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural es integrado de la siguiente manera:

- a) El presidente de la república, quien lo coordina;
- b) Un alcalde en representación de las corporaciones municipales de cada una de las regiones;
- c) El ministro de finanzas públicas y los ministros de Estado que el presidente de la república designe;
- d) El secretario de planificación y programación de la presidencia, quien actúa como secretario;
- e) El secretario de coordinación ejecutiva de la presidencia;
- f) Los coordinadores de los consejos regionales de desarrollo urbano y rural;
- g) Cuatro representantes de los pueblos mayas, uno xinca y uno del garífuna;
- h) Un representante de las organizaciones cooperativas;
- i) Un representante de las asociaciones de micro, pequeñas y medianas empresas de los sectores de la manufactura y los servicios;



- j) Dos representantes de las organizaciones campesinas;
- k) Un representante de las asociaciones agropecuarias, comerciales, financieras e industriales;
- l) Un representante de las organizaciones de trabajadores;
- m) Un representante de la secretaria presidencial de la mujer;
- n) Un representante de la Universidad de San Carlos de Guatemala y
- o) Un representante de las universidades privadas del país.

En caso de ausencia del presidente de la república lo sustituye el vicepresidente de la república. En caso de ausencia de los ministros y secretarios de Estado, sólo podrán ser sustituidos por los viceministros y subsecretarios correspondientes.

Funciones del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural:

- a) Formular políticas de desarrollo urbano y rural y ordenamiento territorial.
- b) Promover sistemáticamente tanto la descentralización de la administración pública como la coordinación interinstitucional.
- c) Promover, facilitar y apoyar el funcionamiento del sistema de consejos de desarrollo urbano y rural, en especial de los consejos regionales de desarrollo urbano y rural y velar por el cumplimiento de su cometido.
- d) Promover y facilitar la organización y participación efectiva de la población y de sus organizaciones en la priorización de necesidades, problemas y sus soluciones, para el desarrollo integral de la nación;



- e) Formular las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo a nivel nacional, tomando en consideración los planes de desarrollo regionales y departamentales y enviarlos al organismo ejecutivo para su incorporación a la política de desarrollo de la nación;
- f) Dar seguimiento a la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos nacionales de desarrollo;
- g) Verificar y evaluar su cumplimiento y, cuando sea oportuno, proponer medidas correctivas a la presidencia del organismo ejecutivo o a las entidades responsables.
- h) Conocer los montos máximos de pre inversión e inversión pública por región y departamento para el año fiscal siguiente, provenientes del proyecto del presupuesto general del Estado, y proponer a la presidencia de la república, sus recomendaciones o cambios con base en las disponibilidades financieras, las necesidades y problemas económicos y sociales priorizados por los consejos regionales y departamentales de desarrollo urbano y rural y las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo vigentes, conforme al sistema nacional de inversión pública;
- i) Proponer a la presidencia de la república, la distribución del monto máximo de recursos de pre inversión e inversión pública, provenientes del proyecto del presupuesto general del Estado para el año fiscal siguiente, entre las regiones y los departamentos, con base en las propuestas de los consejos regionales de desarrollo urbano y rural y consejos departamentales de desarrollo;
- j) Conocer e informar a los consejos regionales de desarrollo urbano y rural sobre la ejecución presupuestaria de pre inversión e inversión pública del año fiscal



anterior, financiada con recursos provenientes del presupuesto general del Estado;

- k) Contribuir a la definición y seguimiento de la política fiscal, en el marco de su mandato de formulación de las políticas de desarrollo;
- l) Reportar a las autoridades nacionales que corresponda, el desempeño de los funcionarios públicos con responsabilidad sectorial en la Nación;
- m) Promover políticas a nivel nacional que fomenten la participación activa y efectiva de la mujer en la toma de decisiones, tanto a nivel nacional como regional, departamental, municipal y comunitario, así como promover la concientización de las comunidades respecto de la equidad de género y la identidad y derecho de los pueblos indígenas.

2.7 Consejo regional de desarrollo urbano y rural

La Constitución Política de la República de Guatemala, en su Artículo 224, regula que se establecerán regiones de desarrollo, con criterios económicos, sociales y culturales, las cuales están conformadas por uno o más departamentos, para impulsar el desarrollo integral del país. En el Artículo 231 crea la Región Metropolitana, constituida por la ciudad de Guatemala y su área de influencia urbana.



En el Decreto 70-86 Ley Preliminar de Regionalización, se preceptúan ocho regiones, siendo estas:

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

Las regiones que se constituyan conforme a la ley cuentan con un Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural, dirigido por un representante del Presidente de la República e integrado por los gobernadores de los departamentos que forman la región, por un representante de las corporaciones municipales de cada uno de los departamentos incluidos en la misma y los representantes de las entidades públicas y privadas.

Los consejos regionales de desarrollo urbano y rural se integran así:

- a) El coordinador de la región, quien lo preside y coordina, nombrado por el presidente de la república;



- b) Un alcalde en representación de las corporaciones municipales de cada uno de los departamentos que conforman la región;
- c) El gobernador de cada uno de los departamentos que conforman la región;
- d) El jefe de la oficina regional de la secretaría de planificación y programación de la presidencia, quien actúa como secretario;
- e) Un representante de cada una de las entidades públicas que designe el organismo ejecutivo;
- f) Un representante de cada uno de los pueblos indígenas que habitan en la región;
- g) Un representante de las organizaciones cooperativas que operen en la región;
- h) Un representante de las asociaciones de micro, pequeñas y medianas empresas que operen en la región, de los sectores de la manufactura y los servicios;
- i) Un representante de las organizaciones campesinas que operen en la región;
- j) Un representante de las asociaciones agropecuarias, comerciales, financieras e industriales que operen en la región;
- k) Un representante de las organizaciones de trabajadores que operen en la región;
- l) Un representante de las organizaciones guatemaltecas no gubernamentales de desarrollo, que operen en la región;
- m) Dos representantes de las organizaciones de mujeres que operen en la región
- n) Un representante de la secretaría presidencial de la mujer;
- o) Un representante de la Universidad de San Carlos de Guatemala; y,
- p) Un representante de las universidades privadas que operen en la región.



2.8 Consejo departamental de desarrollo

Para la organización y coordinación de la administración pública, formular las políticas de desarrollo rural y de ordenamiento territorial en cada uno de los departamentos que integran el país. Los Consejos Departamentales de Desarrollo se integran así:

- a) El Gobernador del departamento, quien lo preside y coordina;
- b) Los alcaldes municipales del departamento;
- c) El jefe de la oficina departamental de la secretaría de planificación y programación de la presidencia, quien actúa como secretario;
- d) Un representante de cada una de las entidades públicas que designe el organismo ejecutivo;
- e) Un representante de cada uno de los pueblos indígenas que habiten en el departamento;
- f) Un representante de las cooperativas que operen en el departamento;
- g) Un representante de las asociaciones de propietarios de micro, pequeñas y medianas empresas que operen en el departamento, de los sectores de la manufactura y los servicios;
- h) Un representante de las asociaciones agropecuarias, comerciales, financieras e industriales que operen en el departamento;
- i) Los secretarios generales departamentales de los partidos políticos con representación en el organismo legislativo, quienes participarán con voz.



2.9 Consejo municipal de desarrollo

Los consejos municipales de desarrollo se integran de la siguiente manera:

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

2.10 Consejos comunitarios de desarrollo

Están integrados en primer lugar por la asamblea comunitaria, integrada por los residentes en una misma comunidad y por el órgano de coordinación integrado de acuerdo a sus propios principios, valores, normas y procedimientos, en forma supletoria, de acuerdo a la reglamentación municipal existente.



CAPÍTULO III

3. Situación actual de la participación de la mujer en los consejos de desarrollo a nivel municipal en el departamento de Totonicapán

Los números reflejan el poco interés e importancia por parte de los partidos políticos y comités cívicos hacia una participación real de las mujeres para ocupar puestos de mayor relevancia. En términos de género y de etnia, la participación femenina es poca en general. Es necesario recordar que en Guatemala durante la elección de 2003 de 332 municipios solo ocho mujeres fueron elegidas como alcaldesas, de ellas, solo una es indígena, lo cual demuestra, aunque las mujeres gozan de derechos políticos y civiles, los partidos políticos y comités cívicos en la práctica las excluyen para ocupar puestos clave de elección.

Étnicamente la participación de mujeres indígenas en las municipalidades es escasa. De las 12 municipalidades visitadas, solamente un 21% cuenta con personal indígena femenino, lo que demuestra que la exclusión para que las mujeres indígenas participen es mucho mayor. La participación de las mujeres en los consejos de desarrollo municipales es baja. En los municipios donde funciona el Consejo Municipal de Desarrollo, la participación de las mujeres se calcula en un 30% ante el 70% de hombres. La mayoría de las mujeres que participan en dicho consejo son representantes de alguna institución gubernamental, como ministerio de educación, salud u otra. En algunos casos se encontraron representantes de organizaciones de mujeres o de consejos comunitarios de desarrollo.



Es interesante señalar que en muchos municipios visitados, el Consejo Municipal de Desarrollo no funciona o está en reorganización debido a diversas razones, pero fundamentalmente por conflictos partidistas y comunales, en esos casos el Alcalde y el Consejo Comunitario de Desarrollo trabajan conjuntamente, lo cual conlleva el riesgo de que los alcaldes manipulen a las comunidades, por medio de ofrecimientos de proyectos, sin que estos respondan a planes y políticas municipales consensuadas en el nivel del comude, donde se supone estarían representados todos los sectores tanto de sociedad civil como de las instituciones gubernamentales.

Por otro lado, si el comude no funciona, las mujeres y sus organizaciones se ven limitadas para expresar sus necesidades o formular propuestas, sin olvidar que son pocas las organizaciones de mujeres que se encuentran en el nivel municipal por varias razones, principalmente por los requisitos legales que la ley establece, de igual forma se observó que en los comudes, la conformación de las comisiones de la mujer es escasa, esto refleja la poca voluntad política de algunos Alcaldes hacia la problemática de las mujeres y la falta de mecanismos legítimos que posibilitan una participación ciudadana efectiva.

La presencia de los comudes no garantiza la participación de las mujeres. Es preocupante, que desde la institucionalidad no existe una actitud de apertura hacia las mujeres y sus organizaciones, es decir, no se propicia el acercamiento con ellas, por el contrario, se espera a que ellas sean las que se acerquen a la Municipalidad, lo cual es poco probable debido a las condiciones de pobreza y de una cultura de exclusión. La participación étnica en los comudes es incipientemente variable. De las 12



municipalidades visitadas, cuatro cuentan con representantes de poblaciones indígenas, tres mixtos y cinco son formados por poblaciones mestizo-ladinos. Dentro del sistema de consejos de desarrollo, las mujeres participan en menor cantidad y con menor nivel de decisión que los hombres. Los comudes del departamento de Totonicapán, están funcionando irregularmente. Unido a esto, el acceso a la formación y capacitación sobre la elaboración de propuestas respecto a planes, proyectos y programas es reducida para las mujeres que participan en estos espacios. "Su sobrecarga de trabajo, su condición de pobreza, nivel de educación y origen étnico son limitantes que han supuesto que la participación de las mujeres no se desarrollen en igualdad de condiciones que los hombres."²⁶

En la mayoría de los casos, ejecutan proyectos circunstanciales y de muy poco impacto. Por lo general, por el desconocimiento del enfoque de género, se tiende a reafirmar los roles y actividades tradicionales de la mujer, impulsando actividades que corresponden al ámbito doméstico, como proyectos de artesanías, cocina, corte y confección o belleza. El trabajo público está prácticamente ausente. Existe un número de proyectos para mujeres que han sido atendidos por las corporaciones municipales. Entre estos se cuentan: proyectos de pilas de agua, estufas mejoradas, letrinización, alfabetización, molinos de nixtamal, techo mínimo, capacitaciones en oficios tradicionales dentro de producción artesanal, proyectos productivos, hogar comunitario, y huertos.

²⁶ Instituto de derechos humanos de la universidad de san carlos. IDHUSAC. **Derechos humanos de mujeres en Guatemala, pág. 164.**



Indiscutiblemente este tipo de acciones, mitigan la carga doméstica de las mujeres, sin embargo no hay visión estratégica sobre la equidad de género, en tanto, estas obras benefician a las comunidades enteras, no específicamente a las mujeres y persiste la concepción de vincular a las mujeres con los servicios familiares.

Asuntos básicos como documentación personal y alfabetización, están ausentes en la mayoría de los municipios. La obtención de documentos personales se ha convertido en un grave obstáculo para la participación de las mujeres. La falta de información, los engorrosos trámites administrativos, el alto costo de los documentos, sumados a la lejanía de las comunidades donde viven y la carga familiar, no les permite tener acceso a los documentos y en consecuencia un gran número de mujeres se mantienen invisibles, al margen ante la sociedad. Aunque las mujeres han realizado algunas propuestas de proyectos, estos no han sido viabilizados por las municipalidades, la razón principal por la cual estos proyectos no han sido atendidos, es sobre todo por la falta de recursos económicos, sin embargo, se hizo mención que con frecuencia estos no son atendidos porque los Alcaldes no le dan prioridad a dichos proyectos, o porque ya existen compromisos políticos previos, algunos proyectos para mujeres son apoyados por la cooperación internacional y organizaciones no gubernamentales nacionales, entre los que destacan proyectos de crédito y de participación ciudadana. El problema con este tipo de apoyo es que tienden a ser de corta duración y no alcanzan a satisfacer las necesidades de las mujeres.



3.1 Balance de género de la participación en los consejos municipales de desarrollo urbano y rural del departamento de Totonicapán

Es evidente la escasa presencia femenina que existe dentro de los Consejos Municipales de Desarrollo de los municipios del departamento de Totonicapán. Esto es consecuencia de las pocas mujeres que aspiran a integrar los consejos y es causa determinante de las brechas de género que existen, ya que son las autoridades municipales quienes convocan y coordinan los Consejos Municipales de Desarrollo. En la ley y el reglamento de los Consejos de Desarrollo, está planteado que es más factible una participación ciudadana a partir de los consejos municipales hacia la base del sistema, en este caso los Consejos Comunitarios de Desarrollo, aunque en este momento no se haya ampliado la base social en muchas de estas instancias a nivel municipal.

Estas autoridades tienen el poder de convocar a los sectores organizados, contemplados en el reglamento para la integración de los respectivos consejos. La Secretaría Presidencial de la Mujer tal como lo establece el Artículo nueve del Reglamento de la ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, tiene el mandato de convocar a las organizaciones de mujeres para que éstas designen representantes ante los Consejos Municipales y Comunitarios de Desarrollo, no obstante, en lo que concierne a los "comudes y cocodes,"²⁷ "no sólo existe una escasa presencia de mujeres, sino también una clara masculinización de los Consejos, tanto en cargos de

²⁷ Cocodes: Consejos comunitarios de desarrollo.



coordinación como en cargos de representación.²⁸ La presencia masculina promedio supera el 81% en todo el departamento, esta baja presencia femenina es mucho más pronunciada a nivel de la coordinación y representación de las autoridades municipales. La mayor presencia relativa de mujeres se encontró en la representación de entidades públicas, lo cual puede ser considerado un resultado positivo de los procesos de capacitación y sensibilización de género promovidos en las instancias del gobierno municipal.

Todo parece indicar que, a pesar de la existencia de una normativa favorable a la integración de las mujeres en condiciones de equidad en los consejos de desarrollo, prevalece una falta de voluntad política para hacerla efectiva, no sólo en las autoridades locales que coordinan los consejos municipales de desarrollo, sino también en las organizaciones locales que representan a la sociedad civil en los consejos. También es preocupante que haya menor presencia femenina en aquellos consejos municipales de municipios donde la población femenina indígena es mayoritaria, a pesar del trabajo de incidencia que han realizado las organizaciones de mujeres, en particular el foro nacional de la mujer, para superar las brechas de género en el ámbito municipal.

3.2 Principales factores que influyen en la escasa participación de las mujeres en los consejos de desarrollo urbano y rural a nivel municipal

En general existen factores estructurales restringiendo y limitando el ejercicio pleno de los derechos ciudadanos de la mujer. En Guatemala, estos factores fueron exacerbados

²⁸ Foro Nacional de la Mujer, *Ob Cit.* Pág. 25.



por el contexto del conflicto interno y por la ruptura del equilibrio democrático el cual anuló la capacidad de respuesta de la sociedad civil y redujo las oportunidades de desarrollo y participación civil de la mujer. Los factores que obstaculizan la participación civil de la mujer son los siguientes:

- a) La persistencia de un esquema de sociedad patriarcal y excluyente en donde los valores se miden a través de patrones socioculturales, machistas y racistas discriminan la participación de la mujer, esquema y patrón negativo que también perpetúa en el ámbito familiar y personal.
- b) La mujer cotidiana está acomodada a sus circunstancias y a jugar su rol. No se anima a participar, ni lo encuentra importante. El grupo de mujeres organizadas alrededor del tema género es ínfimo comparado con la alta presencia poblacional de la mujer.
- c) Lo anterior aunado a los altos niveles de analfabetismo y sus condiciones de desventaja en materia de desarrollo humano, hacen de la participación de la mujer y sobre todo en los municipios del departamento de Totonicapán, un tema de poca importancia y casi ninguna trascendencia a nivel local.

3.2.1 Obstáculos y limitaciones a la participación de la mujer

Aunque se ha avanzado en el proceso de eliminación de obstáculos y limitaciones para la participación de mujeres en la toma de decisiones en todos los niveles, modernizando el marco legal, ratificando tratados y convenios internacionales, el proceso ha sido mucho más lento cuando de cambiar actitudes se trata. Los obstáculos más



mencionados para la participación de las mujeres en el desarrollo municipal, son: machismo, carga familiar, escasez de tiempo, temor a cambios, paternalismo, escasa cultura de participación, desinformación, falta de interés, falta de credibilidad institucional, inseguridad ciudadana, no son tomadas en cuenta.

La cultura machista y la falta de tiempo en familia, siguen apareciendo como los principales obstáculos o limitantes, para que las mujeres participen en espacios públicos, especialmente en el área rural y en aquellos municipios donde predomina la población indígena. Sin embargo, no se habla abiertamente de la pobreza, racismo o discriminación, aunque es evidente que aunque no salen a relucir fácilmente los obstáculos, constituyen una de las mayores limitantes de la participación de las mujeres.

Es interesante mencionar que aunque estén dados algunos mecanismos de participación de la mujer en las municipalidades como en los consejos de desarrollo, aún falta conquistar un mayor grado de incidencia en estos espacios, donde las decisiones siguen estando supeditadas a la visión masculina, que muchas veces excluyente, no por voluntad sino por falta de conocimiento e información sobre el tema.

Dentro de los principales problemas institucionales identificados, están la falta de presupuesto para implementar programas y proyectos a favor de estos grupos poblacionales, falta de información, factores limitantes para la participación, la difusión, además de la desconfianza institucional y la falta de voluntad política.



En lo que se refiere a las limitantes legales, se logró identificar la falta de conocimiento de la ley y el incumplimiento de la misma. También existe otro factor que influye en la escasa participación de la mujer en los Consejos Municipales de Desarrollo, falta de difusión de las leyes, falta de mecanismos para hacerlas cumplir y la ausencia de una reglamentación adecuada para que se cumplan. Aunque no se menciona como limitante, la falta de documentación personal constituye una limitante para la participación de las mujeres y que el proceso de documentación personal o cedulización se realiza de manera normal, no es un aspecto de interés prioritario para las municipalidades, sino en el período electoral. En la mayoría de las municipalidades visitadas, la documentación se realiza por interés de las mismas mujeres que acuden a tramitar sus documentos y en pocos casos, se constató que la municipalidad otorgara un mayor interés, al reembolsar el costo del transporte a las interesadas u otorgado documentos en los días de mercado, cuando existe mayor afluencia de mujeres a estos. Por lo general, las municipalidades no realizan campañas de difusión en donde se informe de estos temas a las interesadas.

3.3 Causas con respecto al desarrollo humano

“El desarrollo humano es un proceso en el cual se amplían las oportunidades y libertades de las personas y les ofrece alternativas para alcanzar vidas creativas y plenas.”²⁹ En este contexto, el concepto de libertad se refiere a la capacidad de las mujeres para decidir y hacer por sí mismas, haciendo uso de su conocimiento,

²⁹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. PNUD. Diversidad étnico-cultural: ciudadanía es un estado plural, informe nacional de desarrollo humano 2005. Pág. 3.



capacidades y motivaciones eligiendo las alternativas que a su juicio se avienen de mejor manera a su situación particular y a los objetivos que persiguen. Sin embargo, la capacidad de decisión y acción de las mujeres está frecuentemente limitada y restringida por las oportunidades sociales, económicas y políticas que ofrece el entorno.

Interpretar el desarrollo de esta manera implica reconocer que el crecimiento económico, los avances tecnológicos y el incremento del comercio y la inversión económica internacional, que son importantes, constituyen los medios pero no los fines. El desarrollo humano se refiere también a que las instituciones concentren todos sus esfuerzos en eliminar las fuentes principales de privación de la libertad. La falta de desarrollo humano se debe a que no se reconoce la vigencia de las libertades civiles y políticas de las mujeres o porque se imponen restricciones a la libertad para participar en la vida social, política y económica de la comunidad.

El informe mundial de desarrollo humano del año 2005 señala que las desigualdades extremas inciden de manera muy directa en lo que las mujeres están en condiciones de ser y hacer. Con respecto al desarrollo de la mujer constituye una violación esencial a los preceptos de justicia social y de igualdad que forman parte de la plataforma de valores que sustentan los Estados modernos y los regímenes políticos democráticos y que se recogen en la carta fundamental de los derechos humanos. En la actualidad las ideas sobre igualdad de derechos y oportunidades de las mujeres están cada vez más extendidas y son más aceptadas por la mayoría de las poblaciones, de igual manera tiene la percepción de que no todas las desigualdades son injustas.



3.4 La descentralización del Estado y su efecto en la participación en la gestión pública

La descentralización está fuertemente vinculada con el fortalecimiento del proceso democrático, una de las razones de este vínculo se debe a que la descentralización significa el reparto o distribución del poder entre diferentes instancias e instituciones. Sin participación la descentralización pierde la posibilidad de convertirse en un ejercicio de democracia y puede dar lugar al autoritarismo o caciquismo a nivel local. Los procesos de descentralización y desconcentración hacen más fácil la participación de los ciudadanos, porque permiten que la toma de decisiones se haga más cerca de ellos. En un gobierno centralizado las decisiones siempre se toman lejos de los ciudadanos, porque es muy difícil o a veces imposible, mantener un contacto, siquiera ocasional, entre una organización comunitaria y un ministro o con el gerente de una institución que tiene su sede en la ciudad capital, pero cuando el poder de decisión se traslada a una municipalidad o a una dependencia departamental, la autoridad está físicamente cerca, de esta forma el ciudadano puede llegar a esa autoridad con más facilidad y con mayores posibilidades de ser atendido y tomado en cuenta, porque esa autoridad seguramente lo conoce y vive dentro de su misma realidad.

Esto es importante en un país como Guatemala con su diversidad de culturas. También es importante la descentralización para la participación, porque permite que ésta tenga utilidad, la gente no se organiza sólo por el gusto de estar organizada, se organiza para alcanzar metas y obtener beneficios, para eso debe hacer trámites, presentar



solicitudes y tener la posibilidad de llegar a instancias donde lo escuchen y le den una solución.

En un proceso participativo de descentralización o desconcentración los ciudadanos o las organizaciones que los representan, encontrarán una oficina donde la persona que atiende tiene capacidad para resolver, no solamente es una ventanilla para recibir documentos, encontrarán una instancia, un Consejo Comunitario o un Consejo Municipal de Desarrollo, en donde puedan presentar sus problemas e identificar las soluciones a esos problemas. La participación es entonces fundamental para que exista una mayor confianza de los ciudadanos en las instituciones democráticas, porque tienen la seguridad que dichas instituciones son útiles, esa confianza le da legitimidad y estabilidad a las instituciones del Estado y al sistema democrático. Cabe indicar que la participación en la toma de decisiones y en la formulación de políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo es la forma de participación fundamental para la democracia, sin ella, la participación en la ejecución es solamente un medio para bajar el costo de las obras y descargar en la población, generalmente la más pobre, incluso esta clase de participación se da en gobiernos centralistas y autoritarios, como ha sucedido en la historia de Guatemala.

El reto de Guatemala es encontrar el camino para un proceso de desarrollo que, además del necesario crecimiento económico, permita que los beneficios del trabajo de la sociedad y la riqueza sean distribuidos equitativamente entre todos los guatemaltecos. Sin crecimiento económico, sin una mayor generación de producción, no puede haber desarrollo social, pero el crecimiento económico no es suficiente, por sí



solo, para mejorar las condiciones de vida de los pobres, se necesita reducir la desigualdad en los ingresos y en el bienestar.

En todos los países, aún en los países más desarrollados, hay diferencias económicas, existe un grupo pequeño de gente con mucho dinero y muchos que tienen poco o sólo lo suficiente para satisfacer sus necesidades de alimento, casa, vivienda, educación y salud, pero no hay tantas diferencias como las que existen en Guatemala y otros países de América Latina, donde las desigualdades son enormes: un grupo pequeño que tiene demasiado y una mayoría que tiene muy poco o nada. Se necesita entonces un modelo de desarrollo integral que haga posible el crecimiento y que reduzca las diferencias en los ingresos, ya que si continúan las diferencias o se mantienen como están actualmente o siguen aumentando, la sociedad guatemalteca, la economía de mercado y el sistema democrático no tienen futuro. Además de una percepción moral de solidaridad entre todos los seres humanos, existe también una cuestión de conveniencia para todos.

Uno de los requisitos indispensables para que el proceso de desarrollo pueda reducir la desigualdad social, es que sea participativo, que todos los sectores, participen en los procesos de toma de decisiones y tengan oportunidad de defender sus legítimos intereses. La única forma para encontrar soluciones que sean justas y equitativas es un proceso de diálogo social, donde cada sector defenderá sus intereses, pero, reconociendo que existen otros intereses, de otros sectores, igualmente legítimos, a través del diálogo, las concesiones mutuas, ceder cada sector en sus pretensiones, en aras del bien común, se podrán encontrar soluciones que permitan mejorar las actuales



condiciones de vida de todos los guatemaltecos y tener una sociedad con mayor equilibrio, con menos desigualdad.

Para hacer posible la participación social en ese proceso están precisamente los consejos de desarrollo, que fueron creados por la Constitución para formular políticas de desarrollo urbano y rural con el aporte de todos los sectores, tendrán oportunidad de dar a conocer sus puntos de vista y defender sus intereses, de igual forma lo reconocen también los acuerdos de paz, cuando señala, que el proceso de desarrollo debe ser democrático y participativo. En el Acuerdo sobre Aspectos socioeconómicos y situación agraria se recalca 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.

Para que el proceso de desarrollo sea realmente participativo, es indispensable que también sea descentralizado y desconcentrado, porque la centralización dificulta e incluso impide la participación o le quita efectividad, ya que las decisiones se toman lejos de los ciudadanos y no hay mucha posibilidad de información de proponer medidas correctivas, igualmente contribuyen a que el proceso sea más eficiente, permiten que se utilicen mejor los recursos, aunque muchas veces la descentralización es más cara, porque necesita de la participación de muchas personas. Los Acuerdos de Paz, que constituyen una especie de plan de desarrollo de Guatemala y que conceden gran importancia a la descentralización, al fortalecimiento de los gobiernos municipales, a la participación ciudadana, al fortalecimiento de la sociedad civil, entre



otros, son como la dirección o el plan de viaje que indica hacia dónde debe caminar Guatemala para encontrar la ruta del desarrollo, se tiene la ventaja de que hay trazado un camino, que cuenta con un amplio respaldo por parte de todos los sectores importantes de la vida nacional. En Guatemala, desde 1985 a la fecha, no se han registrado verdaderos procesos de descentralización, porque en todos los programas que se han presentado como tales, el gobierno central mantiene el control de una o de otra forma. Las más importantes medidas de descentralización son: la transferencia del 10% constitucional y del IVA-PAZ a las municipalidades y el traslado de la recaudación del Impuesto Único Sobre Inmuebles (IUSI) a las municipalidades que lo soliciten.

En 1992, a partir de la creación del Fondo Nacional para la Paz, FONAPAZ, en Guatemala han aparecido numerosos fondos sociales, estos fondos permiten invertir recursos públicos de forma rápida, por lo que se han convertido en un sustituto de los ministerios para la ejecución de la obra pública. El único fondo realmente descentralizado es el Fondo de Tierras, creado en cumplimiento de compromisos contenidos en el Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria, mediante Decreto No. 24-99, del 13 de mayo de 1999. El contexto de la ley reúne el consenso alcanzado en el seno de la Comisión Paritaria sobre Derechos relativos a la tierra de los pueblos indígenas. De conformidad con el artículo 29 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, los recursos de los fondos sociales se asignarán con base en las políticas, planes y programas priorizados por el sistema de consejos de desarrollo, en los consejos comunitarios, municipales, departamentales, regionales y nacional, con el apoyo técnico del sistema nacional de inversión pública.



Esta disposición obliga a los fondos sociales, a trabajar en coordinación con consejos de desarrollo y con las municipalidades.

3.5 Beneficios de la participación de las mujeres en la gestión pública local y el impacto en el desarrollo a nivel municipal

La participación ciudadana es un elemento indispensable para el funcionamiento del sistema de consejos de desarrollo urbano y rural a través del consejo municipal es entendida como instancia ideal para el diálogo, el consenso y búsqueda de soluciones de los problemas en conjunto, dejando de lado prácticas verticalistas en la toma de decisiones. La función del alcalde municipal en este proceso, es el de coordinar las reuniones, asumiendo posiciones de diálogo y responsabilidad en la solución de las demandas planteadas en el seno del mismo. De esta manera, la horizontalidad del consejo municipal de desarrollo radica en gran medida en el papel proactivo de las autoridades municipales, líderes comunitarios, instituciones estatales y locales, aprendiendo que la negociación es ganar. Para que todos los actores aprovechen los espacios se involucren y activen propositivamente. Esta dialéctica hace deslumbrar a la participación ciudadana como el elemento dinamizador y catalizador de la lucha por el desarrollo local.

La participación activa de las mujeres es imprescindible para el desarrollo económico y social, bajo principios de equidad, justicia y es obligación del Estado promover la eliminación de toda forma de discriminación contra ellas. El término beneficio está asociado básicamente a proyectos de o a favor de las mujeres, es decir proyectos



productivos de mejoramiento de condiciones de vida de las familias, lo cual difiere claramente de la participación de las mujeres como integrantes de los consejos o como partícipes de la gestión municipal propiamente dicha.

Según los resultados obtenidos a través de la investigación, se puede concluir que las autoridades locales perciben que sus municipios no están siendo suficientemente proactivos a favor de la participación de las mujeres. Se puede afirmar que la mayoría de autoridades municipales tiene una percepción positiva acerca de los resultados hasta ahora logrados en el marco de la gestión municipal, en lo que respecta a la incorporación de proyectos en beneficio de las mujeres como parte del presupuesto municipal. Es importante observar que tanto autoridades como mujeres coinciden en que se está impartiendo y recibiendo capacitación para fortalecer la participación de las mujeres en el Sistema de Consejos de Desarrollo. Por otra parte, "se comprueba una vez más el grave problema de la limitada participación de las mujeres en las Corporaciones Municipales."³⁰

3.6 Resultados logrados por las mujeres en la planificación y la gestión local

A nivel del trabajo organizativo aún persisten fuertes procesos de discriminación, marginación y opresión de las mujeres, con mayor énfasis si se trata de mujeres mayas y peor aún las mismas mujeres carecen de una consciencia clara de sus derechos en los diferentes ámbitos. Los datos obtenidos en la investigación efectuada reflejan la persistente existencia de algún grado de machismo en la adjudicación de cargos

³⁰ Foro Nacional de la Mujer, *Op. Cit.* Pág. 25.



directivos dentro de la estructura de los Consejos Municipales de Desarrollo del departamento de Totonicapán, y por otra parte, la falta de consciencia de género respecto al trabajo y para los Consejos Municipales de Desarrollo. Parece indiscutible que aún no se trabaja en este tipo de consejos con una clara y objetiva perspectiva de género. "Otro factor que debe tenerse en cuenta, quizás de mayor importancia que el anterior, es el hecho de que la mayor parte de mujeres que integran los grupos o consejos estudiados, son indígenas en su mayoría, y por lo tanto de un nivel educativo muy bajo, lo que les impide poder asumir cargos de decisión."³¹

Por otra parte, es indispensable reconocer en este punto que la propuesta feminista ha desarrollado opciones metodológicas que poca relación tienen con lo que se ha conocido como la aplicación del enfoque de género a partir de los consejos cooperantes que realizan un trabajo en proyectos de desarrollo. En la mayoría de los casos, lo hacen desde perspectivas mecanicistas y aplicando recetas rutinarias, más que desde la experiencia concreta de las mujeres, por ejemplo, la equidad de género se reduce a incorporar más mujeres a los espacios organizativos, pero sin alterar en lo más mínimo las características relacionales en la vida cotidiana. Sucede también que, cuando se habla de la vida cotidiana, se plantea la alternancia de los roles, sin profundizar en las relaciones de poder en el trabajo doméstico y su necesaria valoración social, esta situación sucede la mayoría de las veces, no por malas intenciones, sino más bien por la falta de recursos y tiempo que requiere un proceso de esta naturaleza, por la necesidad de obtener resultados concretos en la ejecución de los proyectos. Situación

³¹De León Cabrera, Tomasa Leonor. La participación de la mujer en procesos de desarrollo, en el departamento del Huehuetenango, pág. 77.



que ha redundado en que prácticamente, la reflexión profunda de las condiciones de subordinación de las mujeres se expresa poco entre los grupos organizados de mujeres y se ha limitado únicamente a los derechos y la participación de ellas en los espacios comunitarios sin traducirse en un accionar político de mayores proyecciones, a excepción de los grupos de mujeres profesionales o dirigentes con años de trayectoria.

De tal manera que el trabajo con perspectiva de género dentro del ámbito organizativo para impulsar procesos de desarrollo, está inconcluso, existen logros y avances pero aún queda mucho por hacer.





CAPÍTULO IV

4. Fortalecimiento de la participación de la mujer dentro del sistema de consejos de desarrollo urbano y rural

“Participar significa formar parte de estar involucrado en, decidir acerca de.”³² Participar es un proceso que ocurre cuando en una sociedad se crean condiciones para que todos los ciudadanos puedan ejercitar sus derechos constitucionales, especialmente los derechos políticos. La participación ocurre siempre en la vida pública y se realiza a través de alguna forma de organización en la que los intereses se encuentran representados o se percibe como forma de organización en la que los intereses se encuentran representados o se percibe como si así ocurriera. La forma más importante es la participación en la vida política, aunque puede manifestarse en las múltiples dimensiones de la vida en sociedad. “Quienes participan lo hacen para influir en decisiones públicas que afectan su vida o sus intereses particulares.”³³

En este contexto vemos la necesidad que la participación activa de las mujeres es imprescindible para el desarrollo económico, social, cultural de Guatemala. Además tiene una relación íntima con la democracia por ser un mecanismo importante para la inclusión social, otra forma de participación, es tomar parte en ella, quiere decir intervenir, opinar o decidir sobre las cuestiones que tienen que ver con el grupo y que tienen relación con las personas que lo integran.

32 Ediciones Culturales Internacionales, Diccionario enciclopédico onix, Pág. 836.

33 Naciones Unidas en Guatemala, El rostro rural del desarrollo humano. Pág. 45.



Los Consejos de Desarrollo en que la participación de la mujer es crucial e imprescindible y si bien lo mandan los acuerdos de paz, no existe un instrumento legal o un cuerpo normativo legal que sea adecuado y que haga efectiva dicha participación en toda la estructura de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, debido a que la presente Ley de Consejos de Desarrollo es insuficiente para garantizar la participación ciudadana a todos los sectores sociales como lo apuntan los acuerdos, particularmente a las mujeres ladinas e indígenas. Los espacios de poder en una democracia participativa contribuyen a satisfacer las necesidades, intereses y aspiraciones de la sociedad, de mujeres y hombres de todas las edades, etnias y condición social mejorando las condiciones de vida, económicas, sociales, culturales, políticas, personales y como vía para que el individuo no importando sexo pueda convertirse en protagonista de su vida. Una democracia incluyente de convivencia social con un horizonte basado en la justicia e igualdad, una participación equitativa, en aras del mantenimiento de la paz harán que nosotras las mujeres seamos beneficiarias activas del desarrollo de nuestro pueblo. Los Consejos de Desarrollo son la estructura que permite a hombres y mujeres decidir sobre las políticas de estado en los diferentes niveles, nacional, regional, departamental, municipal o comunitario.

El enfoque de género y desarrollo busca entender las formas en que estos conceptos limitan o facilitan los esfuerzos para promover un crecimiento económico sostenible, que paralelamente asegure una distribución de beneficios equitativos. El énfasis se pone en analizar las diferencias claves entre los incentivos y restricciones bajo los cuales operan mujeres y hombres, así, hacer visible como se diferencia los roles y la carga de trabajo que tienen, como hombres y mujeres pueden experimentar en forma

diferente el impacto de las intervenciones, cómo varían sus capacidades para conquistar el acceso a los recursos y a la toma de decisiones. El uso de “un enfoque participativo potencia la capacidad de decisión de las mujeres, mediante la elevación de su conciencia, y de sus voces sobre sus necesidades, derechos y habilidades.”³⁴

“El progreso de la mujer es el pivote para lograr un desarrollo sostenible.”³⁵ Debido a que las mujeres son las responsables del manejo de los recursos naturales, gracias a sus tareas reproductivas y productivas cotidianas como las de proveer leña, agua y comida para el consumo familiar y para la venta, ellas excepcionalmente ocupan una posición desde la cual influyen las decisiones sobre la asignación de recursos, por lo tanto el uso sostenible de tierras, aguas y bosques; y si a pesar de todo ello se les niega ser sujetos activos del desarrollo, entonces esta sabiduría se perderá.

Promover un desarrollo que sea económicamente eficiente, compatible con el ambiente y equitativo económica y socialmente, requiere reorientar los esfuerzos en el ámbito del desarrollo, con el propósito de mejorar las capacidades de la mujer, especialmente en cuanto a equidad basada en el género, en el control y en el acceso a los recursos productivos. Incremento a todos los niveles de la participación en los procesos de toma de decisiones y formulación de políticas.

³⁴ Plan de acción para la mujer en el desarrollo, Género la clave para el desarrollo sostenible y la seguridad alimentaria, Pág. 2.

³⁵ *Ibid.* Pág. 60.



En una cultura política fuerte y extensa de corrupción, exclusión, clientelismo y violencia que ha obstaculizado reformas sociales y políticas, el efecto que ha dado es que el Sistema de los Consejos de Desarrollo y sus miembros no han llevando a cabo en plena conformidad con lo regulado por la Ley, sino por muchas reglas no oficiales escritas por estructuras de poder y herencia de muchos años pasados. Aunque el sistema actualmente funciona pobremente, no significa que no ofrezca una posibilidad de crear una mejor Guatemala. En los pocos años que tiene el Sistema de Consejos de Desarrollo, el uso ávido por comunidades a través de todo el país y la improbabilidad de que lo declaren inconstitucional como su predecesor, es cuestión de tiempo hasta que el Sistema cumpla su potencialidad.

Realizar una tarea ardua de enseñar a las mujeres la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, permitirá que más comunidades formen sus propios Consejos de Desarrollo, esto crearía una mejor posibilidad de que las corporaciones municipales sean presionadas en aceptar su participación en planificación social y auditoria social, esto se puede realizar con más esfuerzo por parte del Gobierno en conjunto con las organizaciones de desarrollo, pero una idea nueva e ideal sería que "los miembros de los Consejos Comunitarios de Desarrollo, enseñen a las demás organizaciones y miembros de la comunidad sobre lo que es el Sistema de Consejos de Desarrollo."³⁶ La población general y los medios de comunicación podrían hacer que el carente funcionamiento del Sistema actual, sea un tema político. La población y los medios, en lugar de solo presionar a los políticos para conseguir ayuda para la población en sus necesidades inmediatas, podrían presionar a los políticos a respetar el Sistema de

³⁶ <http://www.gibsontravels.com>. (consultado: 25 de abril de 2015).



Consejos de Desarrollo como un medio para crear políticas ajustadas a las necesidades de la mayoría. Las corporaciones municipales deben desarrollar capacitaciones para todos sus miembros sobre la Ley de los Consejos de Desarrollo y actuar de conformidad con los principios de la misma, a cambio de ver la participación ciudadana como una base para oposición política, y obstaculizar el trabajo organizativo y comunitario, las corporaciones municipales y los consejos de desarrollo podrían trabajar en conjunto y construir una base más fuerte hacia el desarrollo económico propiciando que los políticos puedan extender sus cargos públicos.

La actual Ley de los Consejos de Desarrollo tiene el problema que no define el término comunidad como la cantidad de personas o área geográfica, entonces existe hoy en día una manipulación común a la ley, específicamente, en algunos municipios, hay Consejos que representan sólo a unas personas y que han sido establecidas para aprobar, con sus firmas, proyectos de las corporaciones municipales, con estas firmas, las corporaciones pueden presentar sus proyectos ante el Consejo Departamental de Desarrollo para conseguir el financiamiento de sus fines e intereses propios. Esta Ley no debe ser un fin en sí mismo, sino un medio, el cual es una buena instancia que tenemos y debemos dignificar. Se puede partir de una estrategia de inversión territorial, de la organización en base a las necesidades reales de la gente y considerar las organizaciones y redes ya existentes. El buen funcionamiento y cumplimiento de esta ley puede ser "un principio para una sociedad civil consciente, organizada y participativa



en la construcción de un país más desarrollado, más verde, más humano y más incluyente.”³⁷

La Constitución Política de la República de Guatemala, establece en el artículo 118 que, el régimen económico y social de la República de Guatemala se funda en principios de justicia social. Es obligación del Estado orientar la economía nacional para lograr la utilización de los recursos naturales y el potencial humano, para incrementar la riqueza y tratar de lograr el pleno empleo y la equitativa distribución del ingreso nacional, 23 años después de la promulgación de la Constitución Política de la República de Guatemala y a los 12 años de la firma de los Acuerdos de Paz y específicamente el Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria ASESAs, se señala la necesidad de sustentar la paz firme y duradera sobre un desarrollo socioeconómico orientado al bien común, que responda a las necesidades de toda la población. Es decir, se reitera la necesidad de superar las situaciones de pobreza, desigualdad, marginación social y política, que se han producido en el país en los últimos años.

En el Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria ASESAs, se exige la resolución de la problemática agraria y el desarrollo rural como tareas fundamentales e ineludibles del Estado guatemalteco, para dar respuesta a la situación de la mayoría de la población que vive en el medio rural, de igual manera la transformación de la estructura de tenencia y uso de la tierra, teniendo como objetivo la incorporación de la población rural al desarrollo económico, social y político. La necesidad de promover una

³⁷ <http://www.elperiodico.com.gt>. Gered Marcela. Hacia una cultura de participación. (consultado: 25 de abril de 2015).

agricultura más eficiente y equitativa, protegiendo los bienes y servicios naturales y el ambiente, fortaleciendo el potencial de todos sus actores, no solamente en el ámbito de sus capacidades productivas, sino también en la profundización de las culturas y los sistemas de valores que conviven e intercambian en el campo guatemalteco.

A doce años de aquellas afirmaciones y reafirmaciones, lo que se ha derivado es un conjunto variado de propuestas alrededor de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral, formuladas por distintos actores vinculados a la temática, dicho de otra manera, a veintitrés años de que la Constitución Política de la República de Guatemala vigente, reafirmó la problemática de la inequidad e injusticia rural y campesina, poco o nada se ha hecho para superar el estado de cosas prevalecientes.

La República de Guatemala, por medio del pacto internacional sobre derechos económicos, sociales y culturales, la declaración de la conferencia internacional sobre reforma agraria y desarrollo rural y las metas de desarrollo plasmadas en los objetivos del milenio de las Naciones Unidas, se encuentra comprometida ante la comunidad internacional para generar condiciones que promuevan el desarrollo rural integral. Sin embargo, los programas de los diferentes Ministerios y Secretarías, así como los programas y proyectos públicos ejecutados por la vía de los Fondos y Consejos de Desarrollo, se caracterizan, entre otras cosas por: carecer de recursos suficientes para el fomento económico, productivo y organizativo y protección socio ambiental de las áreas rurales; el coeficiente de inversión pública en las áreas rurales apenas supera el 5% del PIB del sector agrícola; constituir esfuerzos dispersos sin incidencia en el desarrollo rural integral, tanto en términos de identificación de población objetivo,



instrumentos de política, como de priorización de áreas; mostrar dificultades crecientes para afrontar emergencias y desastres socio ambientales provocados por fenómenos naturales o impactos económicos; prevalencia de un enfoque de desarrollo basado solamente en inversiones físicas sin privilegiar la dinamización de las pequeñas economías rurales, campesinas e indígenas. En resumen existe poca efectividad para garantizar condiciones de vida digna para las poblaciones más empobrecidas que habitan en las áreas rurales.

Por lo anteriormente expuesto, se ha formulado la presente Política Nacional de Desarrollo Rural Integral, coherente con las características económicas, sociales, políticas y culturales de la población rural, indígena y campesina, así como con su entorno ambiental.

4.1 Fortalecimiento a la educación en derechos de la mujer y participación ciudadana

Las mujeres en Guatemala constituyen el 51% de la población total, sin embargo han estado excluidas históricamente de los beneficios del desarrollo, particularmente las mujeres indígenas y ladinas del área rural. Las brechas en educación, salud, empleo, participación política con relación a los hombres se han mantenido. Las mujeres son más pobres, analfabetas, están menos incorporadas al mercado formal de trabajo y a los espacios de toma de decisión, su salud es precaria, presentan altos índices de mortalidad materna y desnutrición. "El índice de desarrollo humano de la población

guatemalteca es de 0.54, evidenciándose que el índice de desarrollo humano de las mujeres es tres veces más bajo 0.17.”³⁸

La condición de desventaja, marginalidad, segregación y discriminación de las guatemaltecas expresada en los diferentes ámbitos de las relaciones económicas, políticas, culturales y sociales, tiene un impacto directo en el proceso de desarrollo integral de la sociedad guatemalteca en su conjunto y por ende en el de sus instituciones socio-políticas. Para la sociedad guatemalteca uno de los principales desafíos es alcanzar mayores grados de escolaridad para la población joven y asimismo eliminar los altos niveles de analfabetismo nacional.

La cobertura global en educación para los años de 1996 a 1999 efectivamente fue ampliada en los niveles de preprimaria y básico. “En el año 96 al 97 el porcentaje de alumnos y alumnas promovidas en el sector primario creció en un 0.92% para mujeres y para hombres 0.72 % en el nivel diversificado el porcentaje de mujeres promovidas aumento al 2.1% decreciendo el de hombres a un 0.46%.”³⁹ Con el propósito de conocer “el grado de voluntad política del Estado, en este caso el Gobierno ha hecho una revisión dentro del MINEDUC”⁴⁰ de las políticas, programas proyectos y acciones impulsados a favor de la promoción y de la educación de las niñas, así como el compromiso contraído en relación con estos programas que son y han sido elaborados y emprendidos son nueve:

38 Ibid.

39 Instituto Nacional de Estadística. INE

40 Ministerio de Educación.

- El programa educando a la niña
- Proyecto piloto eduque a la niña
- Proyecto un mundo nuevo para la niña
- La cocina en mi escuela
- Campaña niña educada, madre del desarrollo
- Programa de becas para niñas indígenas del área rural
- Proyecto global de educación de la niña
- Programa de educación bilingüe
- Programa de atención integral al niño(a) menor de seis años

En el marco de proceso de monitoreo, verificación y evaluación realizado por el Comité Beijing, a favor de la educación de las niñas, se vuelven a revisar los indicadores, se busca conocer el grado de esfuerzo realizado desde el Ministerio de Educación para cumplir con los compromisos del Estado contraídos con las mujeres guatemaltecas a través de la Plataforma para la Acción Mundial, de tal manera que permita evaluar el grado de cumplimiento alcanzado por Guatemala.

En resumen continúa siendo un desafío por alcanzar para el Ministerio de Educación, la transformación de los contenidos de la educación, en búsqueda de la equidad genérica, étnica y otras que permita el sistema educativo nacional educar realmente a niñas y niños con el mismo valor y en los mismos valores.

Se reconoce que ha habido algunos avances para estimular la participación de las mujeres en diversos niveles, pero todavía no son suficientes. La vida política de las



mujeres en cuanto a su participación partidaria es sumamente limitada y casi inexistente, no existe garantía alguna a nivel normativo que determine la necesidad de espacio de participación equitativa en el seno de los partidos políticos de hombres y mujeres. Es evidente, que tanto el Estado como las organizaciones de la sociedad civil no toman en cuenta de forma concreta y pragmática las demandas de las mujeres, sino a través de declaraciones de buenas intenciones, pero sin propuesta real de atención a esa problemática.

El Estado de Guatemala debe tomar medidas para revisar sistemáticamente la manera en que las mujeres se benefician de los gastos del sector público, ajustar los presupuestos para lograr la igualdad de acceso a los gastos del sector público y así aumentar la capacidad productiva y satisfacer las necesidades sociales.

Desarrollar reformas legislativas que contribuyan el acceso de las mujeres a los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales que permitan que los hombres y mujeres participen en condiciones de igualdad en todos los ámbitos de la vida social, contribuir al ejercicio de la ciudadanía de las mujeres mediante su participación en espacios que les permitan elaborar sus estrategias a nivel local vinculadas al proceso de descentralización del Estado. Contribuir a la implementación del principio de equidad de género contenido en la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y el Código Municipal, potencializar la discusión teórica de temas sustantivos articulados al desarrollo integral de las mujeres y formular las estrategias políticas para incidir en cada uno de los países y políticas de gobierno.



4.2 Instituciones vinculadas al proceso de fortalecimiento de la participación ciudadana de la mujer

4.2.1 Foro Nacional de la Mujer

Como resultado de los Acuerdos de Paz se creó en 1998, fue establecido a partir de un acuerdo gubernamental con carácter extraordinario y temporal. El trabajo realizado a nivel nacional por miles de mujeres, desarrolló un reconocimiento del Foro como “la organización que a nivel nacional contó con mayores niveles de participación de mujeres con reivindicaciones de género.”⁴¹ “Es una instancia de participación y concertación nacional multilingüe, pluricultural y de organizaciones e instancias de mujeres de la sociedad civil e instituciones del Estado, creado el 29 de diciembre de 1996 en el marco de los Acuerdos de Paz, con carácter incluyente y representativo, vinculado y comprometido con el seguimiento al cumplimiento de los compromisos contenidos en los Acuerdos de Paz, Convenciones y Tratados Internacionales relativos a las mujeres y ratificados por el Estado de Guatemala; para contribuir e incidir en la construcción de un Estado pluricultural, multiétnico, multilingüe con equidad de género y justicia social.”⁴²

Su principal objetivo es el de incidir en el cumplimiento de los compromisos relativos a las mujeres contenidos en los Acuerdos de Paz, Convenciones y Tratados Internacionales, a través del “fortalecimiento organizativo e institucional para el ejercicio

41 <http://www.derechos.org/nizkor/guatemala.html>. Nizkor y derechos human rights. (consultado: 26 de abril de 2015).

42 <http://www.sepaz.gob.gt>. (consultado: 27 de abril de 2015).



pleno de la ciudadanía y asegurar la incorporación e implementación de las propuestas del FNM⁴³ en las políticas, planes, programas y proyectos nacionales, regionales, departamentales, municipales y locales para contribuir al desarrollo equitativo e integral de las mujeres.

Entre sus objetivos específicos se encuentran el de promover y propiciar el proceso de la interculturalidad entre las mujeres desde lo local a lo nacional, dar seguimiento a la implementación de la Política Nacional de Promoción y Desarrollo de las Mujeres Guatemaltecas y Plan de Equidad de Oportunidades 2001-2006, desde el nivel local a lo nacional, promover el conocimiento y la aprobación de los derechos humanos de las mujeres, de los Acuerdos de Paz, Convenios y Tratados Internacionales relativos a las mujeres ratificados por el Estado de Guatemala. Promover el conocimiento y apropiarse del contenido de la teoría de género en las estructuras del Foro Nacional de la Mujer, promover la equidad de género en los espacios de participación en todos los ámbitos y a todo nivel, impulsar programas de sensibilización y formación a las mujeres de las estructuras del foro para la incidencia política, negociación, cabildeo, fiscalización y auditoría social, fortalecer la participación ciudadana e incidencia política de las mujeres en los procesos de desarrollo humano, sustentable y sostenible a nivel local, municipal, departamental y nacional.

El Foro Nacional de la Mujer, es un espacio que articula, promueve y potencializa el desarrollo de las mujeres desde una perspectiva pluricultural, multiétnica, multilingüe y multisectorial para el ejercicio de la ciudadanía plena, en el cumplimiento de los

⁴³ <http://www.sepaz.gob.gt> (consultado: 27 de abril de 2015).



Acuerdos de Paz, tratados y convenios internacionales y políticas públicas a favor de las mujeres. Además se encarga de promover y velar por el cumplimiento integral y plena participación de las mujeres en los distintos ámbitos de la vida nacional en el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, tratados y convenios internacionales y políticas públicas relativas a las mujeres.

4.2.2 Estructura organizativa

La Asamblea Nacional es la máxima autoridad y representación que conoce, analiza, define y aprueba las políticas, estrategias y planes generales. Está representada por tres delegadas de cada estructura lingüística y multisectorial y por una representante titular y adjunta de las instancias del Estado y sociedad civil que conforman la Comisión Coordinadora Nacional.

La Comisión Coordinadora Nacional es un ente de coordinación, concertación, comunicación y representación permanente a nivel nacional e internacional, que da seguimiento a la implementación de las estrategias, políticas y planes aprobados en asamblea general. Está conformada por representantes de instancias del Estado, instancias civiles y por coordinadoras departamentales.

Finalmente, tenemos a la unidad técnica y administrativa que brinda asistencia administrativa, técnica y financiera está conformada por personal permanente.



A nivel departamental el Foro Nacional de la Mujer está conformado por la asamblea departamental, siendo la máxima autoridad y representación a nivel departamental, vinculada a la Asamblea Nacional.

4.2.3 Secretaría Presidencial de la Mujer

La Secretaría Presidencial de la Mujer -SEPREM-, fue creada a través del Acuerdo Gubernativo Número 200-2001. Según su reglamento orgánico interno, Acuerdo Gubernativo Número 130-2001, el objetivo esencial es asesorar y apoyar al Presidente de la república en los programas y proyectos para la promoción y adopción de las políticas públicas inherentes al desarrollo integral de las mujeres, propiciando para tal efecto, condiciones de equidad entre hombres y mujeres, atendiendo a la diversidad sociocultural del país. La coyuntura histórica que se abrió en Guatemala a raíz de la firma de los Acuerdos de Paz, fue el marco propicio para el surgimiento de la SEPREM, por parte de los firmantes reconocieron la necesidad de tomar en cuenta la situación social y económica de las mujeres en todas las estrategias, planes y programas de desarrollo y formar para ello al personal de servicio civil que le pudiera dar vida a esta propuesta. Otro factor importante y favorable a la creación de la SEPREM, lo constituyeron los compromisos aceptados y ratificados por el Estado de Guatemala en materia de derechos humanos de las mujeres, contenidos en convenciones, tratados y convenios internacionales que apuntan al cambio de condición, situación y posición de las mujeres. Entre estos compromisos internacionales figuran, en primer lugar, la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, CEDAW (por sus siglas en inglés), suscrita por el gobierno de Guatemala en

1982 y ratificada por el congreso de la república en el 2002. Para viabilizar dicha convención, en la IV conferencia internacional de la mujer celebrada en 1995 en Beijing, China, se formuló la plataforma para la acción mundial, que contiene las prioridades definidas por las mujeres para alcanzar los objetivos de CEDAW. Una de las recomendaciones de la convención a los gobiernos fue crear, sobre la base de un sólido compromiso político, un mecanismo nacional de avance para las mujeres en las instancias más altas de gobierno que sea posible, según lo planteado.

Dicho mecanismo debería tener mandatos y atribuciones claramente definidos, disponibilidad de recursos suficientes, capacidad y competencia para influir en las políticas públicas, sin embargo, el factor determinante para su formación fue la gestión política de las organizaciones de las mujeres, quienes durante la década de los noventa plantearon al congreso de la república, la necesidad de crear un ente rector que impulsará políticas públicas con perspectiva de género. Las gestiones para crear dicho ente no progresaron. No obstante, mediante el acuerdo legislativo 14-2000, el congreso instó al Presidente de la república a crear una secretaría de la mujer con el objeto de contar con una instancia que coordinará e impulsará la participación plena de las mujeres en el desarrollo del país y que promoviera su igualdad real y efectiva.

Cumpliendo con las recomendaciones del congreso se creó la SEPREM y, como producto de las negociaciones entre el gobierno y las organizaciones de mujeres, se dispuso la forma de elegir quien ocupa el cargo de Secretaría Presidencial de la Mujer. En dicho procedimiento, las coordinaciones de organizaciones de mujeres eligen a diez candidatas cuyo nombre y currículum son presentados al Presidente de la república,



quien selecciona de este listado a la que habrá de ocupar dicho puesto. Esta práctica de consenso gobierno-sociedad civil, promueve la coordinación de acciones estratégicas entre la Secretaría y el movimiento amplio de mujeres, además, constituye un verdadero ejercicio de participación ciudadana, elemento central en la construcción de los procesos de gobernabilidad democrática.

Es una institución donde se organiza, promueve y potencializa el desarrollo de las mujeres desde una perspectiva pluricultural, multiétnica, multilingüe y multisectorial para el ejercicio de la ciudadanía plena. Además de asesorar y apoyar al Presidente de la república en los programas y proyectos para la promoción y adopción de las políticas públicas inherentes al desarrollo integral de las mujeres, procurando para tal efecto, condiciones de equidad entre hombres y mujeres, atendiendo a la diversidad sociocultural del país, su misión es promover y velar por el cumplimiento integral y plena participación de las mujeres en los distintos ámbitos de la vida nacional en el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, tratados y convenios internacionales y políticas públicas relativas a las mujeres, entre sus principales funciones están, la de informar y asesorar al Presidente de la república en materia de políticas públicas para la promoción del desarrollo integral de las mujeres guatemaltecas fomentando una cultura democrática coherente respetando los derechos humanos, proponiendo para tal efecto las medidas de políticas económicas, sociales y culturales que beneficien a las mujeres del país.

Coordinar todas las tareas administrativas que le sean asignadas, promover la coordinación de las instituciones del sector público y privado que fomenten políticas

públicas o privadas a favor de las mujeres, adoptando mecanismos de interlocución y diálogo, promover la negociación de tratados y convenios internacionales ad referendum en materia de la mujer, para que los considere el Presidente de la república y ejercer sus buenos oficios para la suscripción, aceptación y ratificación correspondientes. Tener iniciativa para alcanzar el cumplimiento de los acuerdos internacionales ya ratificados por Guatemala en materia de la mujer, coordinar la planificación, formulación, ejecución y evaluación de proyectos, planes, programas, acciones y tareas que permitan que los beneficios de las políticas públicas alcancen a la mayoría de mujeres guatemaltecas.

Formar parte de todas las instancias gubernamentales que se deriven de la institucionalidad de la descentralización y modernización del estado. Promover el diálogo entre autoridades gubernamentales con las ciudadanas o con organizaciones de mujeres o entre organizaciones de mujeres a efecto de fortalecer el desarrollo integral de las mujeres guatemaltecas en los ámbitos económicos, políticos y sociales, promover la mediación o cualquiera otra forma alternativa de resolución de conflictos entre las partes interesadas, en asuntos en los que se vean involucradas autoridades gubernamentales y las mujeres en su calidad de habitantes o ciudadanas o con las organizaciones de mujeres, impulsar dentro de los planes de educación y capacitación la creación de centros de documentación, bibliotecas y centros de investigación, para facilitar a las mujeres el acceso a la información y bibliografía necesaria para su desarrollo intelectual.



4.2.4 Accionar institucional

La SEPREM, está organizada con un despacho superior, integrado por la secretaria y sub-secretaria para llevar a cabo y cumplir con sus funciones y objetivos, ambas funcionarias son responsables ante el Presidente de la república y los órganos de control del Estado por el correcto y eficaz funcionamiento de la entidad con autoridad y competencia en toda la república, Con el propósito de cumplir sus metas institucionales se han desarrollado unidades administrativas sustantivas y de apoyo, siendo las responsables de planificar, coordinar, asesorar y velar por la ejecución de la política nacional de promoción y desarrollo de las mujeres guatemaltecas y el plan de equidad de oportunidades a nivel de las instituciones del Organismo Ejecutivo.

La Política Nacional de Desarrollo Rural Integral, toma como punto de partida la importancia que tiene el ámbito de lo rural, tanto por sus problemáticas y rezagos como por sus potencialidades y papel económico, en la búsqueda del desarrollo humano de las poblaciones que lo habitan, especialmente en estos momentos de crisis financiera global con su alto impacto socioeconómico, productivo y ambiental causando mayores niveles de desempleo a nivel nacional, que incurre en el deterioro de las condiciones de vida de las poblaciones rurales. Un crecimiento sustancial de la inversión pública dirigida a fortalecer las capacidades productivas de los sujetos de la presente política contribuiría a revertir dicha situación.

Otra pieza de importante, es el reconocimiento y promoción de la multiculturalidad del país dentro de un esfuerzo de búsqueda de la unidad nacional, mediante la gran



diversidad cultural predominante. Partiendo de una premisa fundamental que surge de la inobjetable realidad nacional: el desarrollo rural determina, en gran medida, el desarrollo nacional, por lo que al Estado le corresponde un papel central en el impulso de los cambios necesarios para alcanzar ese objetivo.

La búsqueda del bien común nace del mandato Constitucional, posicionándolo como el objetivo primordial del Estado, así como del cumplimiento de los Acuerdos de Paz, también es importante reiterar que en los temas agrario y desarrollo rural es donde existen los principales déficit en el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, lo cual ha sido reconocido por actores nacionales e internacionales.

En el contexto descrito se formula la presente Política Nacional de Desarrollo Rural Integral, como producto, como se expresó anteriormente, de un proceso participativo, entre el gobierno y diversas organizaciones sociales. Esta participación, tiene la virtud de tomar en cuenta las propuestas y puntos de vista de sectores históricamente excluidos en Guatemala, que fueron planteados por organizaciones indígenas, campesinas, sindicalistas, cooperativistas, de pequeños productores rurales, ambientalistas, académicas y de la iglesia.

Las estructuras sustantivas son las direcciones de promoción y participación de la mujer y de fortalecimiento Institucional que tienen la función de impulsar la incorporación de la perspectiva de género, principalmente en la planificación de políticas globales y sectoriales, en la formación del recurso humano del sector público y en las estadísticas nacionales. La ejecución de estas acciones es apoyada por estructuras de planificación,



cooperación internacional, comunicación, financiero administrativas y de auditoría interna, en virtud de que el desarrollo institucional y organizacional de la SEPREM ha coincidido con la descentralización del organismo ejecutivo, que impulsa el gobierno de la república, como medio idóneo para el combate a la pobreza y la consolidación de la democracia, esta secretaría ha generado condiciones institucionales para desarrollar su quehacer en el marco de este proceso.

En ese sentido, cabe señalar el nombramiento de representantes regionales y departamentales en los respectivos ámbitos del Sistema de Consejos de Desarrollo en cumplimiento de la ley de la materia y su reglamento, Para el efecto la dirección de promoción y participación de la mujer que incluye a las representantes regionales, desarrolla líneas de acción orientadas a los siguientes propósitos:

Contribuir al ejercicio de la ciudadanía de las mujeres mediante el apoyo a su participación en espacios que les permitan desarrollar sus estrategias de empoderamiento local vinculadas al proceso de descentralización del Estado. Además de cumplir con las funciones que le estipula la ley de la materia de convocar a las agrupaciones de mujeres, promueve procesos de interlocución entre las instituciones gubernamentales y las organizaciones de mujeres en el marco del sistema de Consejos de Desarrollo.

Institucionalizar las metas de la política nacional de promoción y desarrollo de las Mujeres y el Plan de Equidad de Oportunidades en los planes de desarrollo especialmente de los Consejos Departamentales de Desarrollo. Incorporar la

perspectiva de género en los procesos de planificación del desarrollo que se llevan a cabo en los Cocodes.



Contribuir a la operativización del principio de equidad de género contenido en las leyes de la descentralización. Por otra parte, la secretaría asesora a diferentes instituciones de Estado para el cumplimiento de las metas trazadas en la política nacional de promoción y desarrollo de las mujeres y promueve la asignación presupuestaria en la inversión pública para políticas orientadas al avance de las mujeres.

Así mismo, impulsa procesos de planificación y monitoreo para el cumplimiento de metas y objetivos, como acciones para consolidar el sistema de información y estadística con enfoque de género.

4.2.5 Convención Internacional Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer

La Declaración de los Derechos de la Mujer y la Ciudadana, se constituye en el primer documento en referirse a la igualdad jurídica y legal de las mujeres en relación a los hombres.

La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, es fruto del trabajo de años realizado por la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, creada en 1946 por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, dicha comisión, basándose en la Declaración sobre la Eliminación de

la Discriminación contra la Mujer de Naciones Unidas de 1967, comienza a preparar la Convención en 1974. La Asamblea General de Naciones Unidas, finalmente la aprobó el 18 de diciembre de 1979, teniendo como objetivo, eliminar de forma efectiva todas las formas de discriminación contra la mujer, obligando a los estados a reformar las leyes vigentes a tal fin.

En 1979 la Asamblea General aprobó la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la misma tiene un carácter jurídicamente vinculante, enuncia los principios aceptados internacionalmente sobre los derechos de la mujer que se aplican a todas las mujeres en todos los ámbitos, su fundamento se basa en la prohibición de todas las formas de discriminación contra la mujer. Además de exigir que se reconozcan a la mujer derechos iguales a los de los hombres, la convención prescribe "las medidas que han de adoptarse para asegurar que en todas partes las mujeres puedan gozar de los derechos que les asisten."⁴⁴

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, fue creado en virtud del Artículo 17 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. La función que se le ha confiado consiste en vigilar la aplicación de la convención por los estados partes, es establecido con el fin de examinar los progresos realizados en la aplicación de sus disposiciones.

Está integrado por 23 expertos con mandatos de cuatro años de duración y que desempeñan el cargo a título personal y no como delegados o representantes de sus

⁴⁴ <http://www.cinu.org.mx/temas/mujer/conv.htm>, (consultado: 1 de mayo 2015).



países de origen. Estos expertos son elegidos por sufragio secreto de una lista de personas de gran prestigio moral y competencia en la esfera abarcada por la convención, propuestas por los estados partes. En este sufragio se tiene en cuenta la distribución geográfica equitativa y la representación de diversas civilizaciones y sistemas jurídicos.

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, cuenta con muchas diferencias en relación con otros órganos de documentos humanos, ya que desde sus inicios y con una sola excepción, ha estado integrado exclusivamente por mujeres. Los miembros proceden y siguen procediendo de una gran variedad de medios profesionales. El caudal de experiencia del comité se manifiesta favorablemente en los procedimientos de examen y comentario de los informes presentados por los estados partes.

La función del comité es servir de sistema de vigilancia de la aplicación de la convención por los Estados que la hubieren ratificado o se hubieren adherido a ella, a través del examen de los informes presentados por los Estados partes, igualmente puede invitar a organismos especializados de las Naciones Unidas a que envíen informes para su estudio y puede recibir información de organizaciones no gubernamentales. El comité se reúne durante dos semanas todos los años, es la reunión más breve de todos los comités creados en virtud de un tratado de derechos humanos.

El motivo para el presente trabajo nos conduce a definirlos con el apego teórico, dejar de lado la práctica política, factor importante para la operativización del mismo. Las políticas públicas forman parte de las tareas del Estado, desde poner en práctica de planes, hasta la omisión de los mismos ante las demandas sociales. De cualquier manera es posible establecer una conceptualización más o menos consensuada, de que lo político y la política se refiere a principios de un determinado gobierno, orientada para atender fines y una población específica y alcanzar una determinada meta económica social.

La práctica de la política pública tiene dos momentos: un discurso, siendo una forma de cómo transformar una demanda en un propósito de acción y de registro de la agenda de decisiones de un gobierno; y una práctica, que es la forma para que los diferentes actores que se interrelacionan, expongan sus problemas, exijan soluciones, instrumentos y materialicen la política.

En la práctica política es donde se inscribe la participación ciudadana y el poder local, también debe considerarse que estos dos conceptos no son válidos si no tomamos en cuenta que la democracia es un sistema que fomenta la creación de espacios donde estos se desarrollan y practican. Está claro que la democracia no es un modelo rígido, terminado en todos sus detalles, ni tampoco una especie de receta que contenga las respuestas correctas a todos los problemas. Al no ser un modelo rígido, es deficiente, por lo que la participación ciudadana puede ir más allá de las reglas de juego establecidas en la democracia representativa. Potencialmente el elemento protector de la deformación de la democracia representativa, puede estar asegurado en la



democracia participativa, la cual requiere de una sociedad civil que esté constituida por actores insertos en el sistema, con capacidad de gestión en distintos planos, con posibilidades de selección de alternativas, toma de decisiones y elementos propositivos.

Para el caso guatemalteco, la sociedad civil actualmente tiene un nicho político y social importante para potenciar su accionar en la reestructuración y dinamización de la administración pública. Expresado de otra manera, nos referimos al proceso de descentralización, principalmente en el tema del traslado de la toma de decisiones públicas de los órganos nacionales asentados en el centro, hacia órganos que se encuentran en la periferia del país, siendo la Municipalidad, la mayor expresión de estos órganos en el interior, con lo cual se percibe el fortalecimiento del poder local.

De la misma manera el funcionamiento de las comunidades organizadas es fundamental dentro del proceso de descentralización, por situarse en un contexto más amplio que el meramente institucional que implica el traspaso de capacidades que se encuentran en manos del Estado hacia a la sociedad y sus organizaciones. La transferencia se debe acompañar del conjunto de competencias y recursos financieros, humanos y materiales que podrá gestionar autónomamente en el marco de la legalidad vigente.

No obstante lo anterior, la descentralización, para efectos del presente trabajo, no es el tema principal, pero, no deja de ser trascendental desde el punto de vista político-administrativo, como proceso que afecta no tanto la forma jurídica del Estado conocido como la forma en que se organiza el poder del Estado, sino la manera en el que los



distintos órganos estatales ejercen el poder y las relaciones entre ellos. La descentralización puede concretarse en distintas fórmulas institucionales, principalmente en el municipio, con personalidad jurídica propia y dotado de autonomía, que no depende jerárquicamente de otro para realizar de sus funciones, por contar con patrimonio propio, sus autoridades son electas popularmente por la ciudadanía, respaldados y legitimados por los habitantes de la localidad.

Estos planteamientos conllevan a una revisión detallada del papel de la participación ciudadana y el poder local en la generación de las políticas públicas dentro del marco del Sistema de Consejos de Desarrollo, puntualmente, en las municipalidades y las comunidades por realizar una función importante en la ejecución y fiscalización del proceso de descentralización y evitar que sea una transferencia en el papel, sin hacer el traslado real de las condiciones y los recursos. Lo anterior, podría ser para las autoridades municipales una carga o trabajo molesto debido a la falta de recurso humano y técnico para asumir responsabilidades, caso que en la historia de Guatemala, el Estado ha administrado mal, por lo que es importante, que los ciudadanos cuenten con mecanismos de participación y consulta que garanticen la transparencia y eficacia de la gestión y el respeto de la voluntad soberana. Convirtiéndose la descentralización en un instrumento para democratizar el Estado y no una nueva fragmentación en su administración y ejecución política.

Los elementos descritos, permiten hacer una conceptualización apegada a la teoría, la práctica de la política en la participación ciudadana y el poder local. Entendiendo la participación ciudadana como: el involucramiento e incidencia de la ciudadanía y la



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 acciones, planificaciones y decisiones hacia el Estado y consolidar la política pública.

Significa que la participación ciudadana no es un estado mecánico, sino activo, en la priorización y conjunción de intereses y demandas para conseguir soluciones a las mismas asumiendo y tomando decisiones. El reto para la ciudadanía se convierte en fortaleza en el ámbito nacional y local. El poder no está en las instituciones, aunque cuenten con espacios donde se manifiesta y ejerce su origen está fuera de ellas.

Las acciones se realizan en un espacio determinado, en el nivel local geográficamente será el Municipio, en términos político-sociales será en la ciudadanía agrupada en lo que se considera como poder local, que son las fuerzas, acciones y presiones organizativas a nivel de la comunidad, del municipio o de la región, contribuyendo a satisfacer las necesidades, intereses y aspiraciones de la población local, donde la ciudadanía, tenga igualdad de oportunidades y garantías que hagan efectiva esa igualdad, orientadas fundamentalmente a asegurar la participación de la sociedad en el control y discusión de las políticas del gobierno local, donde se participará en un debate público y se dispondrá de mecanismos que aseguren que la política del gobierno depende de la voluntad y preferencias de los ciudadanos. Siendo precisamente una democracia participativa.



CONCLUSIÓN DISCURSIVA

La discriminación y marginación de la mujer en los procesos políticos y sociales, es el resultado de la creencia que el mundo de lo público y la política es privativo de los varones, además que de acuerdo con la formación, existe poco interés por parte de las mujeres hacia la política, derivadas de una supuesta vocación maternal que aprende desde la niñez.

Es indudable que dentro de las autoridades que integran el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, no existe voluntad de aplicar de manera positiva la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural en especial el principio de equidad de género y el derecho de igualdad. Para lograr que se aplique dicha ley, es necesario que el Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural controle el funcionamiento de los Consejos Municipales de Desarrollo, brinde apoyo técnico a las autoridades municipales y a los representantes de las organizaciones de la sociedad civil.

Los altos índices de analfabetismo, la pobreza extrema, la cultura machista, la falta de voluntad política de impulsar la participación de las mujeres en la gestión pública y la falta de información sobre los derechos cívicos y políticos, son factores que han obstaculizado la libre participación de las mujeres dentro de los Consejos Municipales. Para que las estadísticas varíen, es necesario que el Estado por medio del Ministerio de Educación, implemente programas y proyectos de educación dirigidos a los niños y niñas, que les cambie la perspectiva y exista una estructura de igualdad de género.



Un esquema de sociedad patriarcal y excluyente, donde los valores se miden a través de patrones socioculturales, machistas y racistas que discriminan la participación de la mujer por ser mal visto por la comunidad, es una conducta negativa, que se extiende al ámbito familiar y personal. Por lo que el Gobierno en conjunto con organizaciones de mujeres debe incrementar a profundidad la investigación y el estudio sobre el perfil masculinizado de la gestión municipal, para poder ir cambiando el esquema mayormente patriarcal y excluyente que forman la estructura de nuestro país.



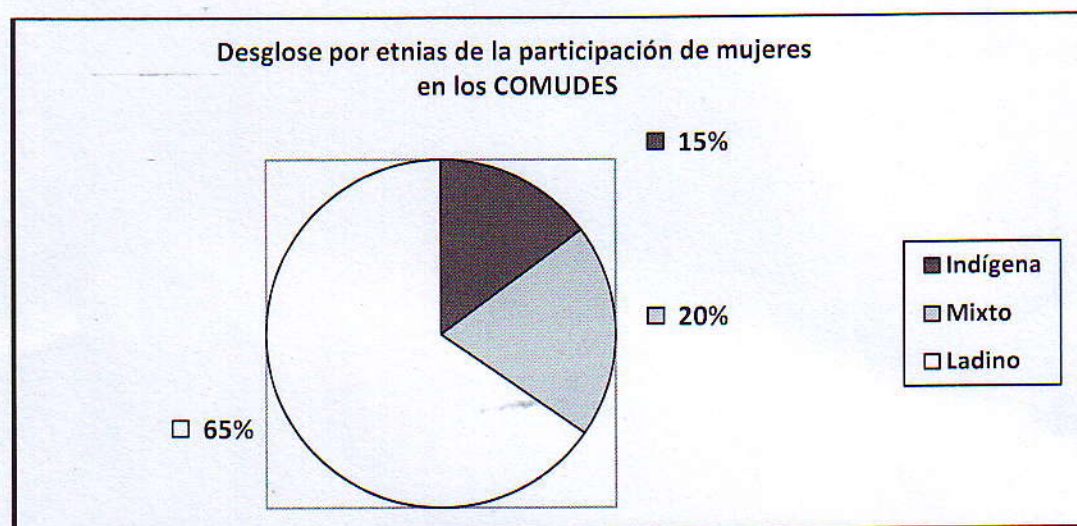
ANEXOS



ANEXO I

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

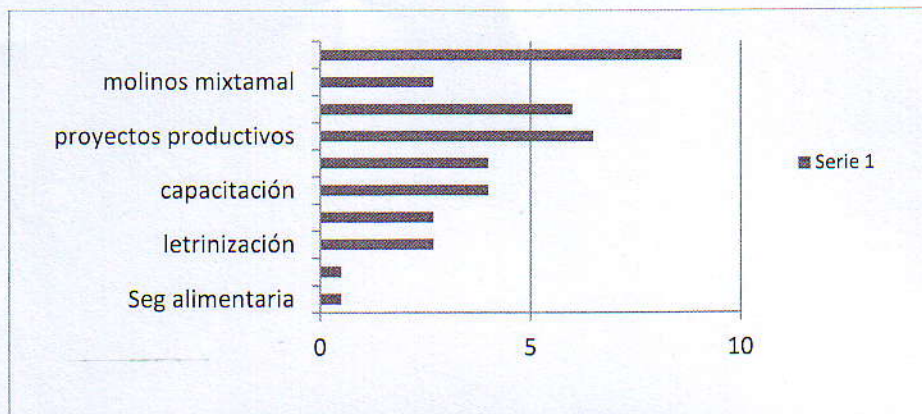
1. Participación de la mujer en los Consejos Municipales de Desarrollo Urbano y Rural desde el punto de vista de la etnia a la cual pertenecen.



Fuente: Programa descentralización y fortalecimiento municipal

Dentro de los Consejos Municipales de Desarrollo en su totalidad no se garantiza la participación de las mujeres

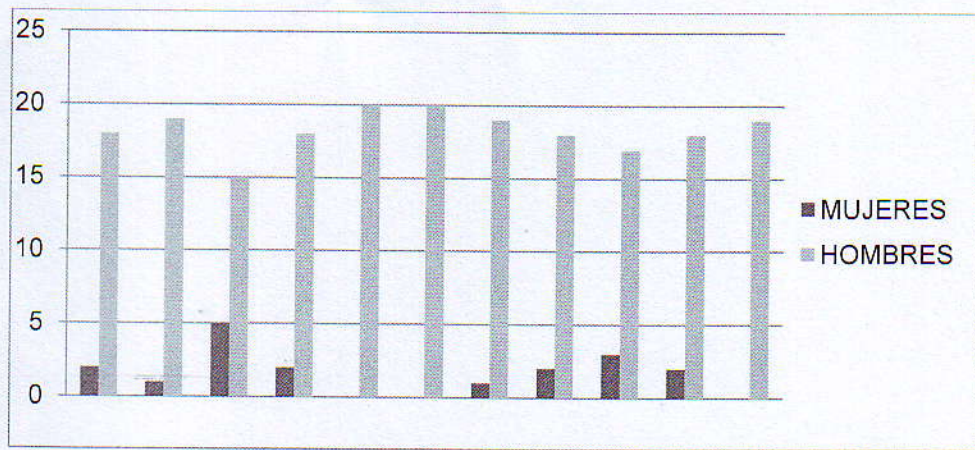
2. Proyectos impulsados por las autoridades municipales en el departamento de Totonicapán a favor de las mujeres.



Fuente: Programa descentralización y fortalecimiento municipal

Se evidencia que este tipo de acciones mitigan la carga doméstica de las mujeres, sin embargo es notorio que no existe equidad de género al mostrar los rubros.

3. Índice de participación dentro de los consejos municipales de desarrollo urbano rural del departamento de Totonicapán, desde el punto de vista del género



Fuente: Foro Nacional de la Mujer (2005-2006)

La gráfica evidencia la escasa participación de las mujeres dentro de los Consejos Municipales de Desarrollo de los municipios del departamento de Totonicapán, esto como consecuencia que existen brechas de género hay pocas mujeres que aspiran ser integrantes de los mismos.

4. Principales factores políticos que limitan o impiden la libre participación de la mujer en los Consejos Municipales de Desarrollo



Fuente: Programa descentralización y fortalecimiento municipal

Esta gráfica identifica la falta de conocimiento de la ley, falta de difusión y el incumplimiento de la misma.



BIBLIOGRAFÍA

- AMARO, Nelson. **Descentralización, gobierno local y participación en América Latina y Honduras.** Honduras: Ed. Guaymuras, 1994.
- ASIES. **Proceso de descentralización: marco competencial y papel de las instituciones.** Guatemala, Guatemala: Ed. Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES) 2007.
- ASIES. **Gobernabilidad democrática concertación y Acuerdos de Paz.** Seminario permanente sobre el rol de los partidos políticos, XIX sesión anual. Guatemala, Guatemala, 2003.
- BOBBIO, Norberto. **El futuro de la democracia.** México, D.F., 2ª. ed., Ed. Fondo de Cultura Económica, 1996.
- BORREL GALVEZ. **Poder local y participación democrática.** Guatemala, Guatemala Ed. Serviprensa, 1998.
- CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. **Diccionario jurídico elemental.** Buenos Aires, Argentina, 16ª. ed.; Ed. Heliasta S.R.L, 2003.
- CALDERON MORALES, Hugo. **Derecho administrativo I.** Guatemala, Guatemala 3ª. ed., Ed. Lerena Y F&G Editores, 1999.
- CCPM. **Mujeres y participación política: datos, obstáculos, propuestas.** Guatemala, Guatemala: Ed. Convergencia Cívico Política de Mujeres (CCPM) 2004.
- COINDE. **Participación para el desarrollo, una propuesta a la sociedad civil y al Estado.** Guatemala, Guatemala, 1998.
- CUNILL, Nuria. **Participación ciudadana.** Caracas, Venezuela: Ed. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1991.
- DE LEON CABRERA, Tomasa Leonor. **La participación de la mujer en procesos de desarrollo.** Guatemala, Guatemala: Ed. Universitaria, 2005.
- FAUNÉ, María Angélica. **Centroamérica: Avances en la aplicación de la plataforma de acción de Beijing y plataforma de acción regional, serie mujer y desarrollo.** México, D. F. Ed. Comisión Económica de Naciones Unidas para América Latina (CEPAL) 2000.
- Foro Nacional de la Mujer. **La Participación de las mujeres en el sistema de consejos de desarrollo de Guatemala.** Guatemala, Guatemala: Ed. SERVIPRENSA, 2007.



GODÍNEZ BOLAÑOS, Rafael. **Marco político y jurídico de la administración pública de Guatemala controles políticos y jurídicos ordinarios y extraordinarios.** Colección JURITEX No. 20; Guatemala, Guatemala, 2004.

MACLEOD MORNA. **Poder local, reflexiones sobre Guatemala.** Guatemala, Guatemala: Ed. Oxfam Uf & Ireland, 1997.

MERINO, Mauricio. **La participación ciudadana en la democracia.** México, D.F., 4ª ed., Ed. Instituto Federal, 2001.

MONZÓN, Ana Silvia. **Rasgos históricos de la exclusión de las mujeres en Guatemala.** Guatemala, Guatemala: Ed. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) 2005.

MORGAN SANABRIA, Rolando. **Planeación del proceso de la investigación científica.** Guatemala, Guatemala: Ed. Centro de Información Jurídica -CIJUR-, Guatemala, 2002.

OCHAETA ARGUETA, Thelma Shayne. **La exclusión de la mujer en la participación de la toma de decisiones en el marco de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.** Guatemala, Guatemala: Ed. Impresos Ramírez, 1999.

PARDINAS, Felipe. **Metodología y técnicas de investigación en ciencias sociales.** México, D.F., 24ª ed., Ed. Siglo Veintiuno Editores, S. A., 1981.

RENAU, María Dolores. **De súbditas a ciudadanas.** Barcelona, España: Ed. Comisionada de Programas Internacionales de igualdad y Ciudadanía, 2005.

ROJAS SORIANO, Raúl. **El proceso de la investigación científica.** México, D.F., 4ª Reimpresión; Ed. Trillas, 1988.

SAMPIERI HERNANDEZ, Roberto. **Metodología de la investigación.** México, D.F., 4ª ed., Ed. McGraw Hill, 2007.

SEGEPLAN. **Política de Desarrollo Social y Población.** Guatemala, Guatemala: Ed. Secretaria de Planificación Y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) 2002.

Legislación:

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

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

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



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

Ley Marco de los Acuerdos de Paz. Decreto número 52-2005 del Congreso de la República.

Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer. Naciones Unidas, 1979. (consultado: 13 de abril de 2015).