

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



**LOS FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES
DEL ORDEN MUNICIPAL**

**MAGÍSTER SCIENTIAE
BYRON ENRIQUE CARRILLO ORELLANA**

GUATEMALA, MARZO DE 2020

**FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO
DOCTORADO EN DERECHO**

LOS FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DEL ORDEN MUNICIPAL

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por el Maestro en Derecho Constitucional

BYRON ENRIQUE CARRILLO ORELLANA

Previo a conferírsele el grado académico de

DOCTOR EN DERECHO

Guatemala, marzo de 2020



USAC
TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala

TRIBUNAL EXAMINADOR

Dr. Aníbal González Dubon
Presidente

Dr. Luis Ernesto Cáceres Rodríguez
Vocal

MSc. Byron Enrique Carrillo Orellana
Secretario

CONSEJO ACADÉMICO DE ESTUDIOS DE POSTGRADO

VOCAL I EN SUSTITUCIÓN DEL DECANO: Licda. Astrid Jeannette Lemus Rodríguez

DIRECTOR: Dr. Luis Ernesto Cáceres Rodríguez

VOCAL: Dr. Carlos Estuardo Gálvez Barrios

VOCAL: Dr. Nery Roberto Muñoz

VOCAL: Dr. William Enrique López Morataya

MIEMBROS DE JUNTA DIRECTIVA FACULTAD DE CC.JJ. Y SS. USAC

VOCAL I EN SUSTITUCIÓN DEL DECANO: Licda. Astrid Jeannette Lemus Rodríguez

VOCAL II: MSc. Henry Manuel Arriaga Contreras

VOCAL III: MSc. Juan José Bolaños Mejía

VOCAL IV: Br. Denis Ernesto Velásquez González

VOCAL V: Br. Abidán Carías Palencia

SECRETARIA: Licda. Evelyn Johanna Chevez Juárez

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Escuela de Estudio de Postgrado, Edificio S-5 Segundo Nivel. Teléfono: 2418-8409



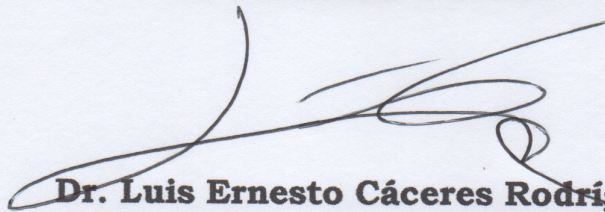
USAC
TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala

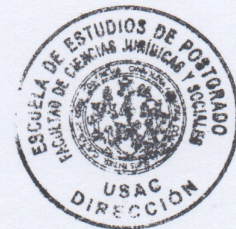
D.E.E.P. ORDEN DE IMPRESIÓN

LA ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA, Guatemala, 24 de marzo del dos mil veintiuno.-----

En vista de que el MSc. Byron Enrique Carrillo Orellana aprobó examen privado de tesis en el **Doctorado en Derecho** lo cual consta en el acta número 50-2020 suscrita por el Tribunal Examinador y habiéndose cumplido con la revisión gramatical, se autoriza la impresión de la tesis titulada **“LOS FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DEL ORDEN MUNICIPAL”**. Previo a realizar el acto de investidura de conformidad con lo establecido en el Artículo 21 del Normativo de Tesis de Maestría y Doctorado.-----

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”


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



Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Escuela de Estudio de Postgrado, Edificio S-5 Segundo Nivel. Teléfono: 2418-8409

Guatemala, 07 de diciembre de 2020

Doctor
Luis Ernesto Cáceres Rodríguez
Director de la Escuela de Postgrado en Derecho
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Ciudad Universitaria, zona 12.

Estimado Doctor Cáceres Rodríguez:

El motivo de la presente carta es rendir informe en mi calidad de asesor de tesis del M.S.c. Byron Enrique Carrillo Orellana, de conformidad con el nombramiento contenido en el oficio RES. DEEP. D.E.D. 1-2020, de fecha trece de enero de dos mil veinte.

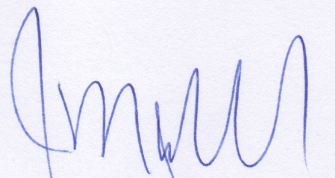
Es grato comunicarle que el Maestro Carrillo Orellana, en fecha diez de octubre del 2020 se sometió a su examen técnico profesional de defensa de tesis, mismo que tuvo a bien aprobar por unanimidad, según la deliberación de su terna examinadora.

El trabajo de investigación que presentó, fue aprobado con recomendaciones para enmendar la tesis intitulada "LOS FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DEL ORDEN MUNICIPAL", siendo las siguientes: 1.- Delimitar el concepto de democracia directa y 2.- Replantear lo relacionado con la delegación de la función pública, debido a que dicha función es indelegable, mismas que fueron notificadas al maestro por parte de la Secretaría de la Escuela de post grado a su digno cargo.

Me es grato informarle después de revisar nuevamente el trabajo de investigación que, el maestro Byron Enrique Carrillo Orellana ha cumplido con las recomendaciones indicadas, por lo que extendiendo el presente informe, con el objeto que el maestro, continúe con los trámites correspondientes para optar al grado académico de Doctor en Derecho.

Con mis más respetuosas muestras de aprecio y respeto, me suscribo de usted.

Atentamente,



Dr. José Antonio Coro García
Asesor de tesis
Escuela de Postgrado en Derecho
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala

"Id y enseñad a todos"

Índice

Introducción	i
Capítulo 1: La relevancia constitucional del orden municipal	01
1.1. El modelo constitucional en crisis	07
1.2. Los problemas del Estado constitucional contemporáneo	11
1.3. El concepto de gobernanza	23
1.4. El vacío municipal en Guatemala	28
1.5. La necesidad de promover los principios constitucionales del gobierno municipal	38
Capítulo 2: La organización municipal en Guatemala	42
2.1. Antecedentes históricos del municipalismo	45
2.2. La historia municipal en Guatemala	60
2.3. Estructura administrativa del municipalismo en Guatemala	67
2.4. Formas de organización local reconocidas constitucionalmente	76
Capítulo 3: Nuevos planteamientos a nivel local	82
3.1. El colapso del sistema político representativo	85
3.2. La necesidad de cambiar la estructura político-administrativa del Estado	92

3.3. Mayor espacio para el poder municipal	94
3.4. Principios del nuevo municipalismo	99
3.4.1. La búsqueda de la autonomía	102
3.4.2. La democracia participativa	107
3.4.3. La recuperación de los comunes	110
3.5. La gestión de los intereses locales	115
Capítulo 4: La estructura del poder municipal	117
4.1. Fortalecimiento del Estado a través del ámbito municipal	118
4.2. El reconocimiento territorial	122
4.3. La necesidad de los recursos económicos	124
4.4. El desarrollo político comunitario	132
4.5. Estructuras políticas de participación directa	138
4.5.1. El referéndum y el plebiscito	138
4.5.2. La consulta popular	140
4.5.3. El cabildo abierto	144
4.5.4. Revocatoria de mandato	147
4.5.5. Iniciativa popular	148
Capítulo 5: El nuevo poder municipal en Guatemala	150
5.1. Los valores constitucionales	151
5.2. Bien común y transformaciones constitucionales	155
5.3. El obstáculo de la conflictividad	162
5.4. Recursos culturales del comunitarismo	165

5.5. Municipalismo, intermunicipalismo y Estado	169
5.6. La necesidad de la educación	172
Conclusión	179
Referencias	181

Introducción

La época actual es una era marcada por profundas crisis políticas y jurídicas que han provocado una notable inestabilidad a muchas sociedades. Algunas de estas crisis, en especial las relativas a la insatisfacción de los ciudadanos con la política partidaria y la actividad estatal, afectan a la misma concepción liberal de los ordenamientos democráticos de estos días, puesto que la ciudadanía ve con escepticismo el concepto de derechos constitucionales. Este debilitamiento se explica por el hecho de que el Estado se ha perdido en satisfacer intereses particulares en lugar de defender los derechos constitucionales, los cuales constituyen la razón de ser de la organización política. Este diagnóstico no se refiere solo a los derechos sociales, como ha sido lo usual, sino también a los derechos individuales, cuya defensa también se ha visto afectada negativamente.

Situándose en este contexto problemático, esta tesis intenta buscar una respuesta fundamentada a la pregunta de si el ámbito municipal posee un potencial genuino para que el Estado constitucional de derecho pueda consolidar su protección de los derechos fundamentales. Este trabajo opta la respuesta afirmativa, argumentando que el ámbito de cercanía que promueve el municipalismo puede ayudar a que la ciudadanía pueda participar en su autogobierno y, así, pueda, controlar el uso de los recursos estatales, de manera que estos promuevan la satisfacción de los derechos de las comunidades locales y sus miembros. A la luz de esta hipótesis se subrayan los fundamentos constitucionales del orden municipal. Se sigue la convicción de que explorar las potencialidades constitucionales del orden municipal ayuda a encontrar caminos para incrementar la

capacidad del Estado para satisfacer los derechos fundamentales que constituyen la razón de ser de este.

Dicha posición sigue, en términos generales, el planteamiento de Robert Alexy respecto a los principios y derechos como mandatos de optimización. Se sostiene, en efecto, que el orden municipal ofrece posibilidades innovadoras para garantizar en mayor medida los derechos fundamentales que definen al Estado constitucional de derecho. De manera correlativa se argumenta que dicha función estatal es bloqueada por los problemas inducidos por el sistema político representativo, el cual adopta un enfoque centralizado basado en los partidos políticos que, al final, impide la realización de los derechos fundamentales.

Dicho desarrollo se basa en aspectos como la mayor comprensión comunitaria de la problemática local, las mayores posibilidades de participación y control democrático por parte de la sociedad local y el fortalecimiento de la creación de conciencia ciudadana en el ámbito constitucional del municipio. Se toma como fundamento la idea de que las relaciones políticas encuentra un fuerte desarrollo en el ámbito comunitario, esfera en la cual se ventilan algunos de los problemas que afectan de manera inmediata a los ciudadanos.

Sin lugar a dudas, uno de los aspectos que ha recibido menos atención en la teoría constitucional contemporánea es la importancia que posee el sector municipal. No se ha prestado la atención debida a que este ámbito conserva potencialidades democráticas

que, basada en valores constituciones clásicos, pueden ayudar a resolver los crónicos problemas de ingobernabilidad de la sociedad guatemalteca.

Nuestra intervención se desarrolla en función de los planteamientos del “nuevo municipalismo”, movimiento que, sin tener una dirección teórica central, hace referencia a un conjunto más o menos compartido de visiones acerca de la potencialidad del orden municipal.

Esta tesis se estructura en cinco capítulos, los cuales tratan de abarcar los aspectos argumentativos más importantes de este tema. Los diversos capítulos tratan de presentar una visión general de la solución que se propone, buscando mostrar una visión nueva del ejercicio del nuevo municipalismo en el país. En consonancia con este propósito, esta tesis desarrolla argumentos propios que, sin embargo, se benefician de las reflexiones sobre el municipalismo que han sido desarrollados en los últimos años en diferentes ámbitos geográficos. Toda esta exposición asume el enfoque de los derechos constitucionales, razón por la cual sus conclusiones son importantes para repensar el Estado de derecho en Guatemala.

En el primer capítulo se presentan consideraciones introductorias: se subraya la creciente conciencia de la importancia constitucional del poder municipal a la luz de la optimización de los derechos constitucionales. Esta conciencia se ha visto agudizada a causa de las carencias actuales del Estado constitucional de derecho, el cual ha visto menguado su poder político y administrativo para realizar los derechos humanos en la medida en que este fin es factible. Como se trata de subrayar, este fenómeno es

profundizado por la ausencia histórica del Estado en Guatemala, así como por la poca comprensión del ideal constitucional: estos aspectos se profundizan debido a la crisis misma del sistema de partidos políticos. Se estudia entonces el marco constitucional del municipalismo en Guatemala para confirmar el diagnóstico de las carencias y los problemas de esta área de la vida estatal. Asimismo, se presenta el marco teórico de los derechos como mandatos de optimización desarrollado por Alexy.

En el segundo capítulo se estudian las instituciones a nivel municipal en Guatemala. Se plantea un acercamiento histórico en el cual se destaca un análisis del liberalismo guatemalteco. Se estudia entonces el aspecto político que ha llevado a la centralización, así como las formas de poder local que pueden ayudar a romper estas carencias. Se presta atención a las formas de organización municipal que se hallan vigentes en Guatemala y su poca relación con el orden constitucional que debe optimizarse.

En el tercer capítulo se desarrollan los nuevos planteamientos al nivel local. Estos se desarrollan en contraposición al colapso de la estructura política. Se desarrollan aspectos del nuevo municipalismo, como es el caso de la renovada autonomía, la democracia participativa, la recuperación de los comunes y la atención a los intereses locales, los cuales suelen ser materia de importancia suprema para los habitantes del municipio. De nuevo, estos aspectos se evalúan en la dimensión del constitucionalismo moderno.

El cuarto capítulo estudia la estructura del orden municipal. Se argumenta que el Estado puede fortalecerse a través de la buena organización del poder municipal. Se reflexiona acerca de las dimensiones territoriales y económicas del orden municipal, así como se identifican recursos participativos como el referéndum y el plebiscito, la consulta popular, el cabildo abierto, la revocatoria de mandato y la iniciativa popular, posibilidades de acción comunitaria que realizan el concepto de dignidad humana, base del sistema constitucional de derecho.

Finalmente, el quinto capítulo se ocupa de algunos aspectos fundamentales para implementar el nuevo municipalismo en Guatemala, siempre con una orientación de fortalecimiento constitucional. Estas se ubican, además, dentro del orden axiológico del bien común. Se deben superar los niveles de conflictividad de nuestra sociedad y para ese objetivo se deben aprovechar las tradiciones comunitarias de nuestra cultura guatemalteca, así como el rol transformador de la educación.

Capítulo 1

La relevancia constitucional del orden municipal

El comportamiento político local o municipal ha constituido, a través de la historia, una de las dimensiones más importantes de la estructura estatal y lo sigue siendo, con renovado y creciente interés, en el sistema constitucional de derecho. Es en el ámbito municipal, y no en la estructura estatal o gubernamental, donde se puede ubicar la primera instancia de participación política de los ciudadanos. Por lo tanto, es válido preguntarse si se aprovecha de manera adecuada el potencial de este ámbito para la construcción y el fortalecimiento de la democracia constitucional.

El interés político inicial de la ciudadanía, en efecto, surge precisamente del esfuerzo de trabajar colectivamente en la resolución de los problemas comunes. En consecuencia, no puede aspirarse a un gobierno nacional eficaz y democrático, capaz de desarrollar los derechos constitucionales, si no se desarrolla el sistema local de gestión para que los problemas o necesidades fundamentales, muchas veces los más inmediatos de la convivencia social, se han resuelto a través de la participación directa de los miembros de la sociedad. Un Estado sin participación ciudadana siempre se verá en el riesgo de enfrentarse a diversas dificultades, entre ellos el déficit de legitimidad que se deriva del desinterés político de la ciudadanía, y la sujeción del poder centralizado a intereses particulares, muchas veces expresados por los partidos políticos.

Parece, sin embargo, que este simple hecho ha sido descuidado en el diseño de los órdenes constitucionales contemporáneos. Por el contrario, y por una serie de razones que irán esclareciéndose en la presente tesis, el ámbito municipal experimenta una crisis en la que inciden varios problemas que se han ido agudizando con el paso del tiempo. La vida municipal se ha convertido en un espacio político de miras cortas y estrechas, un ámbito de alcance local en el que la clase política transita momentáneamente con el objetivo final de proyectarse hacia el orden nacional. No puede extrañar, por lo tanto, que el resultado de muchas gestiones municipales suela ser un rotundo fracaso que agrava la situación política del país, a esto hay que sumarle la parcial o total ausencia del Estado en la mayoría de municipios, lo cual provoca en la población un interés en la vida política del municipio.

Esta tesis se ocupa precisamente de sugerir diagnósticos, medios y estrategias para que la estructura del poder municipal pueda consolidarse para promover el cumplimiento de los derechos fundamentales dentro de una nación que ha adoptado una Constitución democrática. Ante la crisis actual de la institucionalidad política y de ausencia del Estado en la mayoría de municipios, esta tesis propone reevaluar el ámbito de la vida municipal, con el afán de demostrar que una de las claves del fortalecimiento del Estado constitucional de derecho se encuentra precisamente en la participación política en un ámbito local a la cual se le reconoce una autonomía Constitucional. Con esta tesis, se intenta llamar la atención sobre los fundamentos constitucionales del orden municipal.

Lo hace siguiendo algunos de los desarrollos del denominado “UNA NUEVA VISIÓN MUNICIPALISTA”, enfoque que ha surgido en varios países, especialmente en España, cuyo proceso de descentralización dio lugar de una ardua lucha política debido a la severidad de las medidas de austeridad decretadas por los últimos gobiernos, pero que ha permitido a los ciudadanos estar involucrados en las alternativas de solución de sus necesidades desde el ámbito eminentemente local. Este enfoque merece ser evaluado en su posible implementación en países como el nuestro. Es una forma de promover el bien común, respeto a la Autonomía constitucional del Municipio, en un orden político que privilegia mucho más los derechos individuales que los derechos sociales. Sus ideas concretas descansan, como se verá a lo largo de esta tesis en criterios constitucionales, especialmente los desarrollados por el jurista alemán Robert Alexy. Se hará continua referencia a su idea de que los principios y los derechos como mandatos de optimización, los cuales introduce una serie de criterios dentro del derecho municipal que van más allá de una limitada atención a leyes y reglamentos.

Para establecer las posibilidades de este enfoque hay que reflexionar teóricamente sobre algunas falencias del modelo tradicional del municipalismo, especialmente en Guatemala. De este modo, este capítulo presenta el marco teórico general que guiará el desarrollo de esta tesis. Establece el terreno teórico para posteriormente exponer y defender doctrinas sólidas que demuestran que el poder municipal debe cumplir una función fundamental en la satisfacción de los fines fundamentales del Estado.

Para mostrar la relevancia de este planteamiento, también se enfatizará la serie de problemas urgentes que pueden gestionarse en el espacio municipal, entre ellos las problemáticas del medio ambiente y la carencia de una economía fuerte. Existe el criterio de que las gestiones ciudadanas para resolver estos problemas exigen un involucramiento más pronunciado de la ciudadanía. Como se verá, esta participación, de tipo comunitaria, ofrece posibilidades que deben ser valoradas, puesto que ellas apuntan a la forma en que el ámbito municipal puede ayudar a la consolidación del Estado constitucional de derecho.

Los argumentos presentados en esta investigación demuestran que la consolidación del sistema constitucional del Estado debe tomar en cuenta la misma naturaleza política del poder municipal. En esta dirección, debe subrayarse que el pilar de la Constitución moderna es político en el sentido de determinar un orden político basado en el respeto y promoción de los derechos fundamentales.

El orden del Estado y el orden municipal deben promoverse de manera conjunta, puesto que ninguno funciona adecuadamente sin el concurso del otro. Para lograr este objetivo se debe insistir en la observancia de los principios fundamentales de orden constitucional en la medida en que estos implican el orden municipal. Los respectivos parámetros teóricos de esta tesis deben valorarse en función de la posibilidad de identificar las formas en que el régimen municipal optimiza los derechos fundamentales. Muchos problemas surgen de la inadecuada valoración del orden municipal; como se verá, estos se vinculan, entre otros aspectos, a la crisis del sistema político, la

centralización burocrática y la cultura de la corrupción, así como el temor a efectuar cambios radicales en la forma de hacer gobierno.

Como se verá a lo largo de la tesis, la hipótesis fundamental se basa en una serie de investigaciones recientes que muestran que los problemas municipales pueden ser aclarados y gestionados si se reconocen los problemas que plagan a la actual democracia centralizada. Estas ideas serán presentadas en función de los valores que impregnan el orden constitucional contemporáneo con base, además, en tendencias históricas que muestran la importancia del poder local.

En la primera parte de este capítulo se analiza sumariamente la crisis social y económica que enfrentan los países contemporáneos que se rigen por una Constitución basada en derechos fundamentales. Por el contexto de elaboración de esta tesis se presta atención a Guatemala, así como en menor medida a los otros países centroamericanos que conforman el denominado “Triángulo Norte”. El propósito consiste en mostrar cómo esta crisis refleja el marcado declive de la función del Estado constitucional y democrático de derecho en una región con democracias constitucionales débiles.

En la segunda sección se interpreta la crisis descrita en función de la progresiva pérdida de funciones del Estado constitucional contemporáneo, fenómeno que ha sido promovido por la difusión del discurso neoliberal y anti-estatista. Este preocupante

proceso se manifiesta en el debilitamiento y desmantelamiento del aparato estatal que busca administrar el país en función de criterios constitucionales.

En el tercer apartado, se analiza la forma en que dicha crisis se manifiesta en lo que ha venido a conocerse como desconstitucionalización del Estado contemporáneo. Se argumenta que la constitucionalización del Estado puede consolidarse a partir de la revaloración del poder municipal.

En la cuarta sección, se estudia la noción de gobernanza, concepto que parece simplemente asumen la crisis estatal contemporánea y que muchas veces ocultan las medidas que deben implementarse para resolver los graves problemas que enfrenta nuestro país. Se demuestra que la gobernanza representa un alejamiento del Estado constitucional de derecho.

En la quinta sección, se identifican las carencias y ausencias del municipalismo en Guatemala, tarea que permite visualizar las faenas que implica la reforma de este ámbito dentro de un Estado constitucional de derecho que se reforma internamente para optimizar el sentido de sus principios y derechos. Finalmente se presentan las consideraciones básicas que al nivel teórico-constitucional guían la presente defensa del orden municipal como base de un desarrollo político innovador, pero también basado en grandes experiencias políticas de la humanidad a lo largo de su historia.

1.1. El modelo constitucional en crisis

Sin duda, uno de los rasgos más pronunciados de la actualidad mundial radica en la profunda crisis que se vive en varios aspectos importantes de la vida social en los países regidos por una Constitución moderna. Esta problemática, que se manifiesta principalmente en urgentes desafíos económicos, se hace evidente en un empobrecimiento constante de la población, el notable aumento de la inseguridad y el incremento de los problemas del medio ambiente.

Estos fenómenos preocupantes afectan a todas las sociedades, aunque lo hace con mayor fuerza en los países “subdesarrollados”, como es el caso de Guatemala. Lo ilustra, significativamente para el tema de esta investigación, el hecho de que la inmensa migración “ilegal” que sale de Guatemala suele pertenecer a comunidades rurales con pobres índices de desarrollo y con nula presencia del Estado.

Debido a la globalización, la comprensión de la crisis que vive el país y sus diversas comunidades no puede desvincularse del ámbito mundial. Generalmente, se reconoce que el agravamiento de la actual crisis social y económica que se experimenta en tantos lugares es una consecuencia directa de la debacle económica global que tuvo lugar en los años 2007 y 2008. La desigualdad y pobreza generada por dicha crisis económica fomentaron un descontento e insatisfacción generalizados, los cuales se manifiestan en

diferentes formas de inestabilidad social y política, así como en la inseguridad ciudadana.¹

En Guatemala no se vivieron los efectos de la crisis como en los Estados Unidos o en Europa. Sin embargo, los datos sobre las condiciones de vida también son desalentadores. Como lo expone un reporte de la Revista Entremundos en nuestro país:

El 10% más rico de la población posee una porción de los ingresos más grande que en cualquier otro país de la región a excepción de Brasil. Y el 40% más pobre de Guatemala posee una porción de los ingresos más pequeña que en cualquier otro país, menos Honduras.

Las graves repercusiones sociales de esta problemática no son difíciles de comprender. Esta crisis afectó notablemente la confianza ciudadana en el modelo político tradicional. Se aplicaron medidas de austeridad que se hicieron caer sobre la ciudadanía y no sobre los banqueros que la provocaron. Se acentuó la idea de que existía un *establishment* (establecimiento) que favorecía los intereses de los sectores económicos que controlaban el Estado.

A la luz de estos acontecimientos, que adoptan diferente cariz en cada sociedad, no solo los guatemaltecos, sino también los ciudadanos de muchos países se convencen cada día más que los políticos improvisados tienen una nula preocupación por el bien

¹ La situación global de increíble desigualdad se ejemplifica con el hecho de que, según la organización inglesa Oxfam, en el 2018, tan solo 26 personas concentraban una riqueza igual al de los 3,800 millones de personas más pobres del mundo. (Oxfam, 2019)

común. En Guatemala, por ejemplo, un movimiento ciudadano presionó para la salida del gobierno del general Otto Pérez Molina, el cual había alcanzado niveles insoportables de corrupción.

La situación de inestabilidad institucional persiste y se profundiza. En el medio guatemalteco, dicha insatisfacción se manifiesta en protestas generalizadas. Los ejemplos son abundantes: bloqueos de carreteras, paros laborales, manifestaciones de los ciudadanos, el descontento que se manifiesta en las redes sociales, y otro tipo de fenómenos que interrumpen el normal desenvolvimiento de la vida de la sociedad guatemalteca. Estos fenómenos agravan aún más los problemas sociales y económicos de la colectividad nacional, la cual ya ha sido históricamente afectada por estructuras sociales y políticas sumamente desiguales y disfuncionales.

De manera lenta, pero inexorable, se empiezan a vivir las consecuencias trágicas de este fenómeno, como lo prueba la profunda crisis que experimentan, ya no solo los derechos humanos de orden social, sino también los mismos derechos civiles y políticos. Actualmente, los derechos humanos han retrocedido en todos los países del mundo, especialmente en naciones que nunca han logrado el desarrollo económico capaz de garantizar un nivel de vida aceptable. En Guatemala dicha crisis se hace presente en la situación deplorable del sistema de seguridad, el de educación y el de salud, los cuales han perdido los avances que se habían logrado hace apenas unas décadas.

Esta problemática repercute en una sociedad con inaceptables índices de delincuencia y violencia, factores que agravan la falta de oportunidades y las posibilidades personales de sobrevivencia, por no decir una existencia humana digna. Una de estas consecuencias, la cual se hace cada vez más notoria en los países centroamericanos, es el surgimiento de grandes contingentes humanos que no encuentran otro camino que la migración, en medio de las circunstancias más desfavorables. Estos se lanzan a dicha aventura prácticamente sin ningún recurso y garantía de éxito.

Una crisis como la descrita solo puede resolverse con profundas transformaciones, especialmente dirigidas a mejorar el nivel vida de los ciudadanos. En esta dirección, esta tesis sostiene que es posible alcanzar este objetivo si el ámbito municipal se promueve como un espacio adecuado para defender e implementar los derechos que definen actualmente al Estado constitucional de derecho. Como se verá el Estado centralizado no logra promover los derechos constitucionales y, por lo tanto, es conveniente buscar un diseño constitucional alternativo que garantice los derechos fundamentales.

Ahora bien, la potencialidad de este ámbito de acción política se encuentra negativamente afectado no solo por la centralización y la consecuente burocracia de un Estado en crisis, sino también por un número de barreras de diferente tipo que, como la corrupción y una pobre cultura política, no permiten ver que el ámbito municipal puede promover un sistema capaz de garantizar los derechos ciudadanos que constituyen la razón de ser del Estado constitucional de derecho. Cabe preguntarse, en consecuencia,

si es posible encontrar un orden institucional que, al liberar el ejercicio político de las manipulaciones de la centralización, logre un nivel mayor de optimización de los principios constitucionales.

En suma, el orden municipal ofrece un espacio de acción política que permite brindar al Estado constitucional un modelo de democracia con un mayor nivel de solidez y estabilidad, el cual se deriva de la participación directa de la ciudadanía en la resolución de sus propios problemas. Como se demostrará, el modelo municipal optimiza la implementación de los derechos fundamentales, en contraste con el modelo centralizado, el cual se ve afectado por problemas estructurales que facilitan su cooptación por intereses particulares que se expresan a través del sistema de partidos políticos. Desarrollar los fundamentos constitucionales del orden municipal democrático es una opción preferible al advenimiento de gobiernos autoritarios que aspiran llegar al poder del Estado, prometiendo a sus sociedades la garantía de seguridad y estabilidad que solo puede conseguirse con el involucramiento directo de los ciudadanos en la resolución de sus problemas comunes.

1.2. Los problemas del Estado constitucional contemporáneo

La insatisfacción con el cumplimiento de los derechos humanos, ya constitucionalizados por las democracias actuales, causa problemas de desestabilización de los sistemas políticos respectivos. Basta observar y reflexionar

sobre los conflictos en América Latina, en donde Venezuela, Nicaragua y Honduras y nuestro propio país enfrentan problemas de gobernabilidad.

Sin duda, los problemas enfrentados remiten a los problemas de legitimación y poco realismo que afectan, de hecho, al Estado contemporáneo. Por ejemplo, a lo largo de las últimas décadas, bajo la hegemonía del pensamiento neoliberal, se ha sostenido que el Estado es un aparato político sumamente oneroso e ineficiente que causa más y mayores problemas de los que intenta resolver. Como se sabe, el neoliberalismo en la ideología que sostiene que el mercado debe funcionar sin interferencias y de acuerdo a su propia dinámica. Bajo esta visión, cualquier interferencia estatal en el caso de la economía por parte del Estado provoca más problemas que los que intenta resolver. Bajo esta óptica, el Estado no puede ser fuerte cobrando impuestos para buscar el bienestar de la población, puesto que esto provoca una distorsión en el funcionamiento del mercado.

En la práctica, esto ha llevado a una actitud de rechazo del papel tradicional del Estado como ente rector de la sociedad. La extendida visión neoliberal hace que pierdan relevancia los valores constitucionales. En las palabras del jurista mexicano Jaime Cárdenas (2018):

Como forma de gobierno, el neoliberalismo se basa en valores empresariales como la competencia, el interés, la descentralización, la deslocalización, el fortalecimiento del poder individual y las limitaciones a los poderes centrales. Se estima que las instituciones estatales deben funcionar bajo los parámetros de competencia,

eficiencia y eficacia de las empresas privadas y que, en lugar de promover el bien común o el desarrollo de la sociedad civil y de la justicia social, el gobierno debe impulsar la transformación de la mentalidad burocrática y sustituirla por visiones empresariales para garantizar el libre mercado. (p. 24)

Este discurso de demonización del aparato estatal se hizo bastante popular a principios de los años noventa, situación que llevó a la privatización de muchos activos del Estado, muchas veces a bajo costo. Este proceso continuo de desmantelamiento del aparato estatal ha incidido en la actual crisis social y política, debido a que se recortan los servicios públicos, entre ellos algunos tan importantes como el servicio de salud y educación a una población cuyos miembros no pueden afrontar individualmente, tales desafíos.

En síntesis, el Estado necesita recuperar al menos parte del poder perdido, especialmente en el terreno de los derechos fundamentales. Como lo hace ver el autor brasileño Luiz Carlos Bresser-Pereira (2009):

No es posible pretender aumentar el poder del mercado a expensas del debilitamiento del Estado, como pretendió irracionalmente el neoliberalismo. Esa ideología – asociada a teorías económicas y políticas aparentemente científicas– inició un verdadero asalto al Estado democrático y social que había comenzado a establecerse desde el New Deal en Estados Unidos y que se consolidó, principalmente en Europa, luego de la Segunda Guerra Mundial. Pero también el mercado fue asaltado: ante la

falta de regulación, dejó de cumplir su función en la sociedad y comenzó a degradarse. (p. 85)

En Guatemala este espíritu anti-estatal llevó a las privatizaciones de empresas del Estado, especialmente durante el gobierno de Álvaro Arzú. Después de un tiempo, sin embargo, la población ha comprendido que el sector privado no siempre es mejor que el sector público, especialmente cuando no funcionan las estructuras que deberían proteger al consumidor frente a empresas gigantescas como las telefónicas. Esta convicción ha hecho, para dar un ejemplo significativo, que los intentos por privatizar el seguro social no hayan alcanzado el éxito que muchos empresarios desearían.

Puede decirse, por lo tanto, que no se trata tan solo de los efectos nocivos de la corrupción, la cual es ya un problema atroz en un país como Guatemala y, desde luego, en una gran cantidad de países. El problema de la corrupción, en realidad, es un problema de organización, ejecución y control, lo cual ha sido una debilidad del Estado.

Podemos afirmar, por lo tanto, que un Estado débil no se convierte en un ente de ayuda a la sociedad que representa. De hecho, este se convierte en un factor que impide que la ciudadanía logre resolver algunos de sus problemas, puesto que su debilidad impide la implementación de las reglas básicas que deben regir una sociedad con un nivel adecuado de organización. El sector privado simplemente no puede, y algunas veces se opone, al trabajo colectivo para que los sectores menos favorecidos puedan acceder a un nivel de vida acorde con la dignidad humana.

Desde la perspectiva histórica, en el momento presente, se hace visible el proceso de desmantelamiento de los Estados constitucionales actuales, dinámica a la que se le debe prestar atención fundamental en la situación actual en Guatemala. Este fenómeno ha adquirido un carácter global afectando incluso a las naciones que gozan mayores niveles de desarrollo material, como es el caso de las sociedades europeas contemporáneas. La misma concepción de desconstitucionalización es un instrumento conceptual destinado a reconocer las múltiples falencias del Estado constitucional de derecho.

La desconstitucionalización ha sido descrita, entre otros autores que también han tratado este tema, por el constitucionalista argentino Néstor Pedro Sagüés. La posición de este autor, la cual se ha difundido bastante en el ámbito de los estudiosos del derecho constitucional, esta resumida en el siguiente pasaje de Marco Garcia-Tornel Calderón (sin fecha):

Néstor Pedro Sagüés (2007) ha propuesto un análisis de los diferentes conceptos que se utilizan respecto a la desconstitucionalización: El primero de ellos es la reducción de la Constitución a un elemento puramente formal, es decir, una serie de procedimientos vaciados de significado, una Constitución puramente orgánica sin parte dogmática. El segundo de ellos es el abandono, no de los derechos, sino de los principios políticos liberales del constitucionalismo. El tercero es la pérdida del rango constitucional de las normas constitucionales por efecto de revoluciones que cambian el sistema político, pero no las normas constitucionales. El cuarto es

la derogación sociológica de las normas constitucionales... Presenta también una serie de fenómenos próximos a la desconstitucionalización, como el desmontaje (decadencia de la Constitución por debilitamiento), la desvalorización (no aplicación deliberada por considerarla letra muerta), y el falseamiento (cambio encubierto de la Constitución formal). (p. 139)

El Estado constitucional, en consecuencia, se halla sometido a un proceso de vaciamiento en cuanto se refiere a su potencial satisfactor de derechos fundamentales. Se convierte en un ente puramente orgánico, sin contenido dogmático. Se reconocen derechos, se postulan grandes principios, pero estos no se realizan en la práctica. En este contexto, no es raro que se viole la Constitución de manera frecuente en muchos lugares, incluso por los mismos ciudadanos que no creen en ella. Se necesitan, por lo tanto, nuevos planteamientos que puedan recuperar el poder político de la formación estatal.

Se necesita, por lo tanto, de un sistema político que pueda mejorar la implementación de la Constitución. En ese sentido, el nuevo municipalismo puede servir como enfoque para imaginar la dinámica del Estado constitucional. La razón es simple: este modelo hace que los ciudadanos tengan oportunidad de defender con mayor efectividad sus derechos. El constitucionalismo moderno admite varios modos de organización política y es recomendable que se considere este camino.

De hecho, como se verá en capítulos posteriores, la importancia concedida al nuevo municipalismo se ha desarrollado en países como España, cuya sociedad se ha visto bastante afectada por la crisis del Estado de bienestar causada por la debacle económica que tuvo lugar entre el 2007 y el 2008, y que afectó realmente al mundo entero, aunque sus mayores efectos se hicieron mayormente sensibles en Europa y los Estados Unidos de América. Desilusionados con el sistema político, los ciudadanos de todas las naciones quieren tomar las decisiones con su directa participación.

Se necesita, por lo tanto, de planteamientos que recuperen las funciones positivas del aparato estatal. En esta dirección, es válido pensar en la posibilidad de reestructurar al Estado de manera que pueda cumplir con sus importantes funciones. Se debe tener presente, en este sentido, que en la actualidad la implementación de los derechos humanos todavía sigue dependiendo del Estado. Si este no puede cumplir sus funciones, entonces el sistema de los derechos humanos queda sin la protección del aparato institucional que ha sido encomendado con su protección. Sin duda, este objetivo no puede realizarse sin proyectar cambios de fondo del sistema estatal. En este escenario se inserta nuestra preocupación con el ámbito municipal.

Sin lugar a dudas, uno de los renglones importantes en un país es la esfera del poder municipal. En este sector se organizan muchas de las actividades de la vida diaria en una colectividad determinada, como lo es el tráfico, la respuesta inmediata a catástrofes y emergencias, la distribución del agua, la higiene, actividades culturales comunitarias,

la construcción, el ornato y una gran pluralidad de aspectos que poseen la mayor importancia para los ciudadanos.

En ese sentido, la primera vinculación ciudadana con el poder político se da en el nivel municipal. Se puede comprender, por lo tanto, que el ámbito municipal puede convertirse en un espacio fundamental para la consolidación del Estado de la actualidad. Este permite un ejercicio político profundo.

Lamentablemente, uno de los aspectos institucionales que ha recibido menos atención, especialmente en países como Guatemala, es el sector municipal. En consecuencia, no se ha reflexionado en que este ámbito encierra potencialidades democráticas que no pueden ser ignorados dado que pueden ayudar a resolver los crónicos problemas de ingobernabilidad de la sociedad guatemalteca.

El poder municipal ofrece un camino para aumentar la participación democrática en la gestión del Estado. Como tal, la atención a la esfera de actividad municipal puede consolidar procesos democráticos y jurídicos que lleven a la consolidación del sistema constitucional de derecho. El poder municipal incrementa la posibilidad de establecer directivas que son decididas, de manera participativa, por los miembros de la comunidad.

Este nivel de poder, que se complementa con el que se maneja al nivel del Estado, gestiona las políticas locales que ayudarán a resolver los problemas que la comunidad encuentra dentro de su entorno y vida compartida. Las autoridades, entonces, actúan

con base en un mandato substantivo que emerge de la voz comunitaria, la cual atiende al valor del bien común, identificando la manera en que se puede trabajar para garantizar algunos derechos, eventualmente con ayuda del Estado.

El ámbito municipal constituye una dimensión fundamental de la vida constitucional de un país puesto que ayuda a realizar el valor constitucional del bien común. Por otro lado, contribuye a la promoción de la autonomía, un rasgo de la dignidad humana, según el enfoque kantiano. En consecuencia, el poder municipal puede organizarse dentro del Estado constitucional de derecho de manera que pueda ayudar a satisfacer los derechos fundamentales de los ciudadanos.

En este sentido, la desconstitucionalización puede surgir del hecho de que el poder centralizado se hace servir a redes de poder que dependen de intereses especiales. Por la misma razón, cuando los ciudadanos toman control de la parte de poder local que les corresponde, los derechos fundamentales pueden ser protegidos por la participación directa de los ciudadanos, la cual suele estar ausente en los sistemas centralizados debido al escepticismo ciudadano con la política.

Uno de los más preocupantes rasgos de una sociedad, es que esta carezca de un sistema efectivo de gobierno. Se suele hablar entonces de un “Estado fallido”, es decir, un aparato estatal cuyas estructuras institucionales son incapaces de cumplir sus funciones de satisfacción de los intereses legítimos de la sociedad. Este tipo de Estados, generalmente dominados por grupos de poder de distinto tipo, se han ido multiplicando

debido a la poca confianza que despierta la clase política y a la subordinación del Estado a los grupos más poderosos de una sociedad determinada. Naturalmente, este diagnóstico requiere clarificar el mismo concepto, cada vez más usado, de “Estado fallido”. Este es un Estado que no puede cumplir con lo que la ciudadanía demanda de este. Trajan Shipley explica dicho concepto en los siguientes términos:

El término Estado fallido es joven en el campo de la ciencia política y las relaciones internacionales. De hecho, se trata de un concepto acuñado en los años noventa a raíz de la política exterior estadounidense en países como Somalia. No obstante, ha adquirido una relevancia enorme durante las últimas décadas no solo en disciplinas académicas, sino en el vocabulario político en general. Esto se debe al fenómeno novedoso que viene dándose en las zonas periféricas mundiales, que consiste en la imposibilidad de un Estado de cumplir con normalidad con los que se consideran sus principales funciones y atribuciones. (Shipley, 2017)

Como puede verse, la problemática del Estado fallido es de aparición reciente, pero a la vez se debe reconocer que la crisis a la que este término apunta se ha venido generando a lo largo de las últimas décadas. Entre las características distintivas de esta problemática se encuentra el progresivo desmantelamiento y debilitamiento del Estado, el cual ha perdido funciones de garantía de los derechos fundamentales y del bienestar ciudadano más básico. Muchas veces el Estado se torna incapaz de controlar a los poderes privados.

Un Estado fallido existe en la medida en que el Estado y el gobierno que lo hace funcionar no tienen control democrático sobre su territorio y población, se establece la anarquía, lo cual afecta los beneficios de la vida en común. En el caso de Guatemala, como tantos otros países, la realidad institucional denota que no existe un sistema de gobierno eficaz, que no puede cumplir ni desde lejos los requerimientos que demanda un Estado funcional y democrático. Esta triste realidad afecta todos los renglones de la vida en común.

Por razones de diverso tipo, el Estado no surge de manera sólida en la historia, y, por lo tanto, ha ido perdiendo su poder a través de la historia guatemalteca. El factor fundamental consiste en que el Estado guatemalteco se ha visto sujeto a los intereses de los sectores más poderosos de la sociedad o aquellos que tienen otro poder, como es el caso del militar o religioso. Este problema ha creado una serie de gobiernos autoritarios en el país, factor que ha mermado el desarrollo de las capacidades democráticas de los guatemaltecos, así como sus prospectos de desarrollo.

A decir verdad, esta situación es típica de países que han vivido alguna especie de colonialismo. La sociedad nace, por decirlo así, con problemas de desigualdad e injusticia, con sus riquezas desplazadas a otros lugares. De este modo, la centralización y burocratización, y por lo tanto la corrupción misma, se han consolidado a lo largo de siglos debido a que la metrópoli se encuentra a muchos kilómetros de distancia. Este es factor importante en un tiempo en el cual los medios de comunicación no estaban desarrollados como en la actualidad, de manera que las directivas de la Metrópoli

llegaban al cabo de mucho tiempo, con el agravante de que las quejas por su no cumplimiento llegaban muy tarde a los encargados de la administración colonial. Entonces, al momento de la independencia, una élite ocupa la posición de las antiguas autoridades coloniales, orientando el nuevo país a la satisfacción de sus intereses particulares.

En este contexto histórico, el Estado no se hace presente, puesto que el desarrollo se ha estancado. Existe una ausencia total del estado en las comunidades. Asimismo, en el caso de Guatemala, la unidad territorial no es tan fuerte, y el nivel de autoridad de los gobernadores son nombrados y no electos democráticamente, seguimos atendiendo prácticas del pasado, podemos mencionar como un ejemplo la razón por la cual la unidad centroamericana no se mantiene después de la Independencia de la Corona Española en 1821, es evidente no conviene a los intereses de la clase dominante.

Los vacíos de Estado constituyen un factor que limita el desarrollo de un país. No se puede brindar seguridad, justicia y los servicios básicos que necesita la población para poder llevar una vida con posibilidades de superación y protección. Esta realidad, lamentablemente muy difundida, es aprovechada por grupos que buscan objetivos propios, ajenos al bien común. Ejemplos de estos grupos son las organizaciones mafiosas o sectores de poder que acceden a controlar el Estado. En muchos casos, los señores de las fincas tenían un dominio absoluto sobre la gente que vivía en su tierra. En esos lados, incluso, se acuñaba moneda, la cual se tenía que gastar dentro de la misma hacienda.

Por lo tanto, es necesario plantear un marco conceptual que permita realizar dichas potencialidades de orden constitucional. Afortunadamente, existe instrumentos conceptuales y normativos para lograr este objetivo, los cuales han sido ideados precisamente a partir de los movimientos de ciudadanos que protestan contra el orden global injusto. Cada vez se toma mayor conciencia de la importancia de la gestión local de las comunidades que quieren tomar en sus manos la conducción de algunos de los problemas más graves que experimentan.

1.3. El concepto de gobernanza

En la actualidad, se experimenta un marcado retroceso en la vigencia real del marco constitucional. Este fenómeno se da en diferentes áreas, desde la poca garantía de los derechos sociales que se relaciona con la pobreza y la desigualdad, así como en el crecimiento de tendencias negativas como es, en la actualidad, el caso del desarrollo negativo del derecho penal, así como la violación de garantías procesales y derechos individuales clásicos.

Un rasgo general de este problema, señalado por Ferrajoli, es el acceso al Estado de personas que representan factores de poder privado (Ferrajoli, 2003, p. 147). Coincide en este punto el constitucionalista mexicano Diego Valadés, para quien las distinciones

clásicas de la teoría constitucional no sirven para responder a los desafíos que representa el control del poder.

Se pierde entonces la función del Estado de garantizar el bien común. Este hecho muestra que se debe buscar evitar las diferentes estrategias que usan los grupos de poder para establecer sus agendas usando el poder del Estado para alcanzar sus objetivos particulares. Es claro que este problema se relaciona con los problemas de la representación política que ha sido prácticamente monopolizada por el sistema de partidos políticos.

Estos cuestionamientos se suelen plantear con la conciencia de la profunda crisis política que afecta a las sociedades alrededor del mundo, las cuales experimentan la debilidad de sus instituciones, mientras los ciudadanos se quejan de que su participación se reduce a elegir gobernantes que después no cumplen con sus compromisos. Una cantidad de políticos, entre ellos presidentes de importantes naciones, son investigados en procesos políticos susceptibles de terminar en procesos penales.

Esta crisis ha afectado a la capacidad funcional del poder estatal en nuestro país. De este modo, los derechos fundamentales (seguridad, salud, educación, etc.) prácticamente han sido abandonados por el gobierno guatemalteco. La crisis no es solo interna: los Estados contemporáneos, entre ellos desde luego el guatemalteco, ven que su poder se limita progresivamente frente a las estructuras de gobierno internacional. Debe reconocerse, en esta dirección, que estas instancias internacionales de poder no

siempre representan los intereses legítimos de la sociedad. Las políticas económicas, por ejemplo, son diseñadas siguiendo las directrices, por no decir imposiciones, de instituciones como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional.

El progresivo debilitamiento del Estado se refleja en la misma concepción de “gobernanza”. En este nuevo modelo de representar la gestión política y administrativa de un país, el gobierno nacional se considera un coordinador para una multitud de agentes, nacionales e internacionales, públicos y privados, que, supuestamente, buscan objetivos comunes en la gobernabilidad de sociedad que, sin embargo, parecen ser cada vez más afectadas por el conflicto y, en algunos casos, el caos social. Según Luis F. Aguilar Villanueva: “Lo distintivo del concepto desde su origen ha sido mostrar el hecho de que la dirección de la sociedad trasciende la acción gubernamental, puesto que los gobiernos, para reconstruir la posibilidad de que sus sociedades no entraran en decadencia y alcanzaran sus metas en el campo económico y social, tuvieron que integrar a su deliberación y acción a agentes económicos y sociales independientes cuyas acciones además no se apegan a lógicas políticas. Describe, en consecuencia, el hecho de que varias políticas sociales y servicios públicos han comenzado a llevarse a cabo mediante formas que ya no son exclusivamente gubernamentales, burocráticas, sino que incorporan mecanismos de mercado y de participación de la sociedad y reseña que se introducen formas de asociación y cooperación del sector público con el sector privado y social para atacar problemas sociales endémicos y producir los futuros deseados” (Aguilar Villanueva, 2008, p. 84).

Ahora bien, este tipo de gestión gubernamental deja decisiones importantes fuera del ámbito de la ciudadanía, de manera que las decisiones económicas y otras importantes medidas políticas, quedan en manos de organismos internacionales o de la aquiescencia de empresas privadas y Organizaciones no Gubernamentales (ONG's). Debido a este fenómeno, se hace evidente que existe un déficit democrático en las instituciones de gobernanza. Por lo tanto, es necesario recuperar y fortalecer las esferas de decisión de la ciudadanía, siguiendo las líneas del ideal constitucional que ha sido desarrollado desde finales de la Segunda Guerra Mundial. Tales medidas deben ser lo suficientemente profundas para que puedan revertir la pérdida política que significa que los ciudadanos no puedan tomar decisiones relevantes respecto a la organización institucional de su vida debido, a otras cosas, a la crisis del actual sistema de partidos políticos. Según John Mair:

Aunque los partidos permanecen, se han desconectado hasta tal punto de la sociedad en general y están empeñados en una clase de competición que es tan carente de significado que ya no parecen capaces de ser soporte de la democracia en su forma presente” (citado en García Jurado, 2017, p. 203).

En este contexto de carencias del Estado constitucional de derecho, se muestra la suprema importancia de fomentar el poder local, y en este ámbito, el poder municipal. Es necesario encontrar una adecuada coordinación producto de un proceso de descentralización, de manera que el poder local pueda hacer que regrese el poder de

decisión a las comunidades, que se encuentran empoderadas para decidir sobre aspectos importantes de su vida en común. Asuntos como la salud, educación, seguridad, vivienda, ambiente y recursos naturales, así como la gestión del recurso hídrico, la alimentación escolar, ciertas manifestaciones de transgresión juvenil, entre otros aspectos y actividades, constituyen áreas en donde se puede ejercitar la acción ciudadana que opta por desarrollar las posibilidades de la democracia directa y participativa.

Debe recordarse, en este sentido, que el original sistema democrático griego dependía de la participación directa de la ciudadanía.² El concepto de la democracia representativa surge, en cierto modo, de la imposibilidad la participación directa en sociedades demasiado grandes. Así, ante la crisis del Estado representativo ¿No será constitucionalmente irresponsable dejar las áreas en las que podemos participar directamente en manos de un Estado disfuncional, sabiendo que existen recursos institucionales adecuados para trabajar, participativa y directamente, en estas esferas importantes de la vida de las sociedades actuales?

Debe señalarse que, en nuestra opinión, el énfasis en la participación municipal no se traspasan los límites del poder público. Se necesita una concepción más democrática y participativa de tal poder. En este sentido, se necesitan algunas reformas políticas que logren eludir las conocidas deficiencias de la democracia representativa y

² Tampoco debe olvidarse el hecho de que estas ciudades-estado también aceptaban la esclavitud. Los esclavos estaban desprovistos de los derechos políticos de la participación en la resolución de los asuntos comunes.

el Estado de derecho. Las concepciones instituciones del Estado pueden ir cambiando a lo largo de la evolución política de las sociedades. Es necesario, por lo tanto, tomar conciencia de que la consolidación de la esfera municipal puede requerir transformaciones en la estructura institucional del Estado. El objetivo, al final, es la consolidación del sentido constitucional que anima a las democracias constitucionales contemporáneas, las cuales se encuentran en una situación crítica que no puede durar mucho más tiempo.

1.4. El vacío municipal en Guatemala

Se ha llegado, por lo tanto, a un problema profundo de carencia de Estado. En consecuencia, es prioritario fortalecer la presencia del Estado a nivel nacional. Precisamente, el objetivo de consolidar muchas decisiones al nivel municipal fomenta la consolidación del Estado constitucional, el cual ya no se convierte en un aparato institucional afectado por la burocracia, sino en un conjunto institucional que se hace presente en la vida diaria de los ciudadanos, los cuales son capaces de tomar decisiones de manera directa.

No se debe divorciar el poder del Estado del ámbito municipal, puesto que este es un espacio fundamental de realización de participación política de la sociedad. En este ámbito la sociedad ejerce su autonomía, aspecto que puede ayudar a consolidar la confianza ciudadana en el aparato institucional.

La exploración de la estructura normativa y jurídico-constitucional del municipalismo permite encontrar posibilidades para resolver los problemas que se enfrentan en la satisfacción de los derechos sociales en nuestro país. Ofrece la posibilidad de crear un Estado que pueda atender a la realización del bien común, el cual suele ser identificado con mayor claridad por los miembros de las comunidades. En esta dirección, el municipalismo puede recuperar la participación ciudadana en la política, llevando a una realización de la democracia directa y participativa, la cual ha sido ocupada por partidos políticos que no toman en cuenta las realidades del poder local.

Para lograr este objetivo, sin embargo, se necesitan realizar cambios que muchas veces son de difícil introducción en países cuyas élites se han beneficiado de la carencia de prácticas democráticas, como parece ser el caso de Guatemala. El orden municipal se ha visto afectado por la crisis general de la política guatemalteca; se establecen redes clientelares entre diputados, alcaldes, gobernantes y líderes políticos, las cuales socavan el vínculo entre ciudadanía y los centros de decisión política. El sector privado, culpable de gran parte de la corrupción, suele utilizar esta crisis para apoyar candidatos que después defenderán sus intereses.

Desde luego, se han dado pasos en el sentido correcto, como ha sido la descentralización y el fomento de la participación de comités cívicos cuyos candidatos han participado en las elecciones de autoridades municipales. Se ha desarrollado, además, el concepto de ordenamiento territorial, pero sin todos los resultados positivos que dicha política puede obtener si se implementa de una manera más adecuada, con

una cultura política más abierta y con un marco institucional que reconozca con mayor fuerza la autonomía del gobierno municipal. Existen muchas tareas pendientes para crear un orden municipal democrático, capaz de fortalecer el ideal garantista del Estado constitucional de derecho.

Como otros países, y aun con las insuficiencias que son evidentes, Guatemala ha comprendido el valor del gobierno municipal y ha dado los pasos respectivos para fortalecerlo. En esta dirección, por ejemplo, la Constitución Política de la República de Guatemala recalca la importancia de las esferas de poder municipal, razón por la cual se les reconoce la necesaria autonomía. De este modo, en la Constitución se establece, en su artículo 253, que “los municipios son instituciones autónomas”. Ellas pueden elegir a sus autoridades, obtener y administrar sus propios recursos y atender a aspectos como el ordenamiento territorial.

Sin embargo, una cosa es lo que dice la ley y otra la forma en que esta se vive por la comunidad a la cual esta se dirige. En este sentido, como lo muestra el bajo nivel de vida de muchos municipios importantes, se está lejos de conseguir el desarrollo del municipalismo democrático. En efecto, por su naturaleza de instancia inmediata de participación política, el municipio ofrece una posibilidad de aumentar el grado de legitimidad de un sistema estatal que se debilita en la gobernanza actual. Pero para lograr este objetivo se necesita mejorar las estructuras de gobierno del Estado, no solo al nivel central, sino en todos sus niveles, incluyendo el mismo ámbito municipal.

Se necesita lograr este objetivo de manera real, con medidas inteligentes, que no consistan tan solo en expresiones de buena voluntad o buenas intenciones vertidas en documentos ineficaces, como en nuevas prácticas y modalidades de organización de la participación política.

En este contexto, el poder municipal ofrece posibilidades de escapar a la falta de democracia que afecta al sistema liberal de organización política. La idea fundamental es que el municipio debe gozar de un nivel adecuado de autonomía que le permita atender a sus fines constitutivos. Frente a los desafíos que acosan al Estado constitucional de Derecho, es recomendable buscar los fundamentos democráticos del poder municipal y potenciarlos hasta que muchas decisiones fundamentales queden en manos de los vecinos, los cuales tienen un interés directo en la buena gestión de su gobierno municipal. Cabe, por lo tanto, insistir en que no se busca el aislamiento local, sino buscar un sistema de gobierno que busque una integración plena sin olvidar la base local de todo poder político.

De lo dicho se sigue que se debe hacer política a la hora de gobernar las sociedades; esto se debe hacer teniendo en cuenta los múltiples niveles en que se efectúa la administración y dirección política de las sociedades contemporáneas. Se puede decir que todavía falta mucho que hacer para fortalecer el ordenamiento jurídico y político al nivel municipal para lograr un orden estatal realmente funcional. A pesar de la presencia histórica del municipalismo, falta mucho que hacer para que el potencial democrático del municipio sea un factor de consolidación del Estado constitucional de derecho.

Es necesario enfatizar que el hecho del pluralismo cultural y las condiciones peculiares de cada comunidad hace altamente inefectivo el poder del Estado, especialmente, en contextos de debilidad general de este. Los representantes estatales suelen carecer del conocimiento que solo proporciona la vida directa en las comunidades. La acción estatal, por lo tanto, debe adecuarse a los contextos locales, objetivo que demanda una mayor autonomía a las entidades municipales. Es conveniente, por lo tanto, imaginar un municipalismo que sea capaz de evitar las carencias de la organización actual de un Estado que por su mismo tamaño suele caer en el problema de la burocratización excesiva.

La apuesta municipalista provee, en consecuencia, una serie de posibilidades políticas que no pueden ser desdeñadas. Estas oportunidades son importantes debido a que el sistema de partidos políticos está en crisis en muchos lugares del mundo. Esto ha sido objeto de reflexión por parte del politólogo inglés Peter Mair. Según este autor (2013):

La era de la democracia de partidos ha pasado. Aunque los partidos permanecen, se han desconectado hasta tal punto de la sociedad en general y están empeñados en una clase de competición que es tan carente de significado que ya no parecen capaces de ser el soporte de la democracia en su forma presente. (p. 21)

Este fenómeno no es privativo de Europa, región estudiada por este autor. En el caso de Guatemala y otros países, sabemos que los partidos políticos parecen franquicias

electorales enfocadas en ganar espacios y beneficios, a menudo a espaldas, y a veces en directa oposición a los ciudadanos. En consecuencia, como también lo señala el especialista inglés que se ha citado, los ciudadanos suelen adoptar una actitud de indiferencia o rechazo hacia la política, la cual se ve como un simple negocio. Desde luego, los políticos son en gran parte responsables de este fenómeno, debido al transfuguismo parlamentario y otras prácticas de cambio de partido, las cuales hacen ver a la gente la poca lealtad que existe en dichas franquicias electorales.

De este modo, el sistema de partidos políticos genera prácticas de cooptación del poder local, como lo prueba el nombramiento de candidatos y la distribución de obras. En consecuencia, los políticos electos, incluso en el nivel local, no buscan el bien de la comunidad, a pesar de que esta ha depositado su confianza en ellos. Esto vale para toda la estructura de poder local, desde alcaldías hasta diputaciones, incluso alcanza a otras instituciones como es el caso de los Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODES). En este contexto problemático, se distorsionan y corrompen los cauces políticos de naturaleza local y municipal, los cuales debieran ser más sólidos debido a la cercanía de los candidatos y las colectividades que los eligen.

En consecuencia, lo municipal es un aspecto ineludible de la reforma política del Estado. El ámbito municipal debe realizarse y organizarse para que se facilite la consolidación del sistema constitucional de derecho. Este potencial se convierte en un factor que puede obstruir la agenda neoliberal de debilitación del Estado. En esta línea de argumentación se puede valorar lo que afirma Ángel Calle (2015):

La relevancia del enfoque municipalista reside hoy, principalmente, en su capacidad de construir articulaciones y respuestas sociales inmediatas frente a la dinámica de expropiación de la agenda neoliberal. Se reducen derechos sociales a escala estatal, siendo los ayuntamientos una cara visible de administración que directamente puede verse contestada por la población... El municipalismo aquí puede ser una re-entrada de la crítica vecinal y de creación de tejido social de en la dinámica de contestaciones más globales, como pueden estar ocurriendo en América Latina. Particularmente cuando el poder decide que hay que aumentar la centralización y el expolio de los recursos locales, buscando nichos de expansión del capitalismo: expropiando propiedades comunales, privatizando la gestión de servicios, desarticulando la capacidad de decisión en los municipios. (p. 16)

El desarrollo del potencial institucional del gobierno municipal es un camino para incrementar la capacidad de que el Estado constitucional de derecho pueda satisfacer los derechos fundamentales que constituyen su razón de ser. Dicho desarrollo se basa en aspectos como la mayor comprensión comunitaria de la problemática local, mayores posibilidades de participación y control por parte de la sociedad local y el fortalecimiento de la creación de conciencia ciudadana al nivel municipal. Se trata de devolver competencias políticas a las comunidades para que estas puedan gestionar la implementación de los derechos que constituyen la razón de ser del sistema constitucional contemporáneo.

Los problemas que enfrenta el gobierno municipal en Guatemala son muchos y notorios y de difícil solución. Como es de esperar, estos problemas reflejan la situación de deterioro de la vida política e institucional en Guatemala. En ese sentido, el gobierno municipal, en triste contubernio con el aparato estatal, ha venido a constituirse en otro espacio en el que se desarrolla la política clientelar que le causa tanto perjuicio a la sociedad guatemalteca. En un reporte de la Secretaría General de Planificación (Segeplan), realizado en el 2013, se hace constar lo siguiente:

La poca capacidad de gestión y los insuficientes recursos municipales se evidencian con claridad en los indicadores e índice de servicios públicos. Tratándose de servicios esenciales, de tanto impacto en la salud de los guatemaltecos, los resultados son una señal de alarma y un llamado de atención tanto a las entidades a cargo del fortalecimiento municipal en estas áreas como a los servidores públicos locales, para que aborden todo lo relacionado con la prestación de servicios públicos básicos de manera más estructurada y orientándose de manera efectiva a resultados que mejoren la calidad de vida de todos los habitantes. Las debilidades administrativas también se hacen evidentes en los resultados obtenidos en esta área y muestran la necesidad urgente de incorporar un enfoque de gestión por resultados y la estructuración de la operación de los servicios mediante procesos y procedimientos debidamente reglamentados.

(p. 141)

Sin duda, la escasez de recursos y la poca capacidad de gestión, mencionados en esta cita, se vinculan con la ilegítima sujeción del poder local al poder centralizado del

Estado, que como hemos visto, puede calificarse de fallido. Por las características políticas e históricas del país ha ganado mucha más importancia el poder político nacional, el cual sujeta de manera ilegítima a los recursos de gobierno centralizado al nivel municipal. La centralización de este sistema obstruye las posibilidades de buen gobierno que se encuentran en el ámbito municipal. Para decirlo de manera breve: los miembros de las comunidades municipales no tienen el dominio de los asuntos de su directa incumbencia en sus manos.

En consecuencia, se puede mencionar la notable ineficiencia del Estado para resolver los problemas locales. Es interminable la lista de municipios que carecen de centros de salud, de fuerzas de seguridad, de carreteras transitables, de escuelas adecuadas para su función, para mencionar algunos de los problemas enfrentados al nivel municipal. Como se sabe la burocratización es un problema grave para el Estado guatemalteco, problema que se conjuga con el problema de la centralización y la falta de personal idóneo para cumplir las respectivas tareas. Pero también existen otros problemas como lo es el simple desinterés en ciertas comunidades, por razones de diferente tipo. De este modo, las decisiones que se deben tomar al nivel local o municipal se encierran dentro de las restricciones que impone una enorme burocracia con problemas de funcionamiento y sujeta al espíritu clientelar que suele predominar en la política corrupta.

Un ejemplo lo constituye la Ley de Contrataciones del Estado. En esta se concentra una serie de factores clásicos que burocratizan, centralizan, y, por tanto,

entorpecen la función pública municipal. En Guatemala este es un factor que incide en la calidad del gasto público; un problema urgente, por ejemplo, lleva años para poder resolverse de manera adecuada. Además, el techo es de 90,000 quetzales para poder realizar compras directas con el respaldo de tres cotizaciones. Con esta cantidad de dinero difícilmente se puede emprender la obra más pequeña de beneficio para la comunidad respectiva.

No se puede negar, desde luego, que es necesario controlar el gasto. La transparencia es un objetivo que no puede olvidarse, debido a que, sin esta, la corrupción se multiplica. Pero el control del gasto, además de transparente, debe realizarse en función de los intereses de las comunidades. Puede recordarse, de nuevo, que a lentitud de los procesos burocráticos generan incentivos perversos, especialmente aquellos que se relacionan con la posibilidad de acelerar los procesos a través de prácticas corruptas. Además, estos trámites bastante prolongados pueden generar en la población de las municipalidades la sensación de que el gobierno edil no está cumpliendo sus funciones para garantizar el bienestar y los servicios que esta demanda, lo cual crea otros problemas.

Pero debe notarse que estas leyes no suelen resolver los problemas que enfrentan las comunidades, hecho que se demuestra a partir de la misma ingobernabilidad del país. Los problemas son urgentes, y la lentitud y centralización son factores que permiten y fomentan la corrupción en todos los ámbitos de la vida nacional.

En este sentido, el control del gasto debe ejercerse de manera inteligente, luchando por eliminar los incentivos perversos.

En la parte propositiva de esta tesis se menciona una modalidad de este enfoque, los denominados presupuestos participativos, experiencia participativa que ya lleva un tiempo de desarrollo en algunos municipios y que podrían usarse para avanzar en la agenda de fortalecimiento del poder municipal. Se presentan otras experiencias de gestión comunitaria que muestran la potencialidad del poder municipal si este se usa de manera inteligente. Todas estas consideraciones brindan apoyo a nuestra idea de que los presupuestos constitucionales del gobierno municipal deben fortalecerse para llegar a una democracia constitucional substantiva, una que garantice los derechos fundamentales de los miembros de la sociedad.

1.5. La necesidad de promover los principios constitucionales del gobierno municipal

El derecho municipal forma parte del derecho administrativo, el cual regula la estructura y el ejercicio de la administración pública. Por lo tanto, su desarrollo se ve influenciado por el desarrollo del pensamiento administrativo. A su vez, este hecho se deriva de la progresiva constitucionalización del derecho, fenómeno que se ha ido consolidando en las últimas décadas. Como lo dice el jurista español Jaime Rodríguez-Arana Muñoz (p. 2011, 98):

Ahora, la Administración debe tener siempre presente que forma parte de su acervo profesional la sensibilidad constitucional, por lo que debe acostumbrarse a asumir su papel de poder comprometido en la efectividad de los parámetros constitucionales, entre los que los derechos fundamentales encuentran un lugar muy destacado. (p. 98)

Esta opinión puede ser útil para este trabajo debido a que ha recibido la influencia de la jurisprudencia comparada. Por esta razón, se puede citar de nuevo a este jurista, quien hace referencia a decisiones relacionadas del Tribunal Constitucional español. En efecto, Rodríguez-Arana (2011) declara lo siguiente:

Como es sabido, los derechos fundamentales “constituyen la esencia misma del régimen constitucional” (sentencia del Tribunal Constitucional de 21 de febrero de 1986) y son “elementos esenciales del Ordenamiento objetivo de la comunidad nacional, en cuanto ésta se configura como marco de una convivencia humana justa y pacífica” (sentencia del Tribunal Constitucional de 14 de julio de 1981). Como nervio central de la Constitución que son los derechos fundamentales, el Tribunal Constitucional no duda en reconocer “el destacado interés general que concurre en la protección de los derechos fundamentales” (sentencia de 16 de octubre de 1984), por lo que, lógicamente, la acción netamente administrativa de los poderes públicos debe estar orientada a que precisamente los derechos fundamentales resplandezcan en la realidad, en la cotidianeidad del quehacer administrativo. En este sentido, una parte muy considerable del Derecho Administrativo... debe estar

abierto a proyectar toda la fuerza jurídica de los derechos fundamentales sobre el entero sistema del Derecho Administrativo: sobre todos y cada uno de los conceptos, instituciones y categorías que lo conforman. (pp. 97-98)

Ahora bien, dado que el centro del derecho administrativo, y, por ende, del derecho municipal son los derechos fundamentales, es válido preguntarse cómo el derecho público, en general, se vincula con los derechos fundamentales. En este sentido, siguiendo a Robert Alexy, los principios, entre los cuales se encuentran los derechos fundamentales, “son mandatos de optimización. En efecto, Alexy, citado por Alfonso Ruiz Figueroa, afirma que “los derechos fundamentales tienen el carácter de principios y que los principios son mandatos de optimización”. (Ruiz Figueroa, p. 1). Exigen que algo se realice en la mayor medida posible dentro de las posibilidades jurídicas y fácticas. Su forma de aplicación es la ponderación. (Alexy, 2009, p. 82)”.

Ahora bien, se puede hacer en medio de la justicia deliberativa. En este sentido, Alexy (2009, p. 80) afirma:

El principio del discurso exige la democracia deliberativa. La democracia deliberativa es más que un procedimiento para establecer un equilibrio de intereses por debajo del umbral de la dictadura o la guerra civil. En ella, al plano de los intereses y del poder se superpone un plano de los argumentos, en el que todos los implicados discuten sobre la solución política correcta. La democracia deliberativa, por consiguiente, presupone la posibilidad de racionalidad discursiva.

Si la racionalidad discursiva fuera imposible, la democracia deliberativa sería una ilusión...Que la posibilidad de la democracia deliberativa dependa de la posibilidad de discursos prácticos racionales es solamente un lado del asunto. El otro es que sólo a través de la institucionalización de la democracia deliberativa puede realizarse la idea del discurso tanto como esta es realizable. Quien quiere corrección, tiene que querer discursos; y quien quiere discursos, tiene que querer democracia.

Pero es claro que en el orden municipal se aumenta la posibilidad de la deliberación. En consecuencia, los mismos habitantes que viven en la órbita municipal se preocupan por asuntos que le competen. Resulta evidente, pues, que si se crea un sistema que promete mayor participación ciudadana y un mejor control del Estado entonces se logrará un orden. Este punto, lo promete el nuevo municipalismo.

Capítulo 2

La organización municipal en Guatemala

Los problemas del municipalismo actual, así como el poco reconocimiento de su potencial constitucional, no aparecen de manera súbita ni en Guatemala ni en otros países que enfrentan situaciones de ingobernabilidad similares. Estos problemas se incuban a lo largo de la historia, razón por la cual siempre es bueno observar y analizar la evolución de una sociedad en el tiempo para poder comprender los problemas actuales. Es conveniente tomar en cuenta que, en el caso de los países latinoamericanos, la historia es relativamente corta, si se toma en cuenta que Guatemala, junto con América Central, adquiere su independencia en 1,821, en un momento histórico similar al de las otras naciones latinoamericanas. Para propósito comparativo, se puede mencionar el proceso casi milenario que ha tomado la consolidación de las naciones europeas.

En cierto modo, América Latina todavía vive problemas sociales y políticos que se vinculan a su reciente origen y al hecho de que la mayor parte de su existencia tuvo lugar dentro de un régimen colonial. Este hecho se ha proyectado en la vida independiente de los países latinoamericanos. Resalta el ejemplo de los problemas que enfrentan las comunidades indígenas, las cuales todavía son víctimas de injusticias enraizadas en la colonia. Hasta hace menos de un siglo, como todavía lo mencionaba el insigne historiador guatemalteco Severo Martínez Peláez, los indígenas eran sometidos a un

régimen de trabajos forzados para trabajar en las plantaciones cafetaleras, el cual se imponía para evitar la supuesta “vagancia” que impedía el desarrollo del país.

La negativa a incluir las visiones de la cultura indígena, la cual fue demonizada desde el tiempo de la Colonia, incide en el poco desarrollo de algunos países latinoamericanos como es el caso de Guatemala. Como se verá, en esta cultura originaria existen elementos que favorecen la evolución en dirección de la consolidación del poder comunitario y el poder local y municipal. En consecuencia, el desarrollo del municipalismo moderno puede llevar a desarrollar perspectivas que aumenten la inclusión democrática y el efectivo desarrollo constitucional en Guatemala.

En consecuencia, para comprender las raíces de la problemática municipal guatemalteca, se adopta una perspectiva que no desdeña la historia puesto que esta permite visualizar la forma en que han surgido los problemas a los que ahora se busca solución. Esta perspectiva muestra que existen tradiciones históricas que pueden llevar a un fuerte desarrollo del ideal municipalista.

Por las razones aducidas, este capítulo se propone estudiar las raíces conceptuales e históricas del municipalismo guatemalteco. Se busca ofrecer un contexto teórico y normativo para evaluar las nuevas propuestas respecto a la forma de organizar el poder municipal. En esta historia resalta la potencialidad participativa del gobierno que se desarrolla al nivel local. Es necesario identificar los recursos culturales e históricos para que el municipalismo renovado pueda constituirse en una posibilidad democrática que

se integre dentro de los esfuerzos de consolidación efectiva del Estado constitucional de derecho.

Dichas propuestas, como se verá, asumen las raíces de la problemática del poder local en Guatemala. Se notará, sin embargo, que los problemas que enfrenta el municipalismo guatemalteco coinciden, al menos en aspectos relevantes, con los que se experimentan en otras partes del mundo. Como ya se subrayó en el primer capítulo, la crisis política que experimenta Guatemala es una manifestación de una problemática general que se vive a nivel mundial.

En la primera parte se examinan los antecedentes históricos del municipalismo en general; estas se ubican, en su inicio, dentro de las contribuciones políticas de los pueblos griegos y latinos. Sin embargo, las formas antiguas se transforman durante la Edad Media y aún más en la modernidad occidental. En la segunda parte, se examina la historia del municipalismo en el país, y la forma en que este incidió sobre la estructura política del país. En la tercera sección se aborda la estructura del poder municipal en Guatemala; se analiza la Constitución Política de este país, así como las leyes de promoción de la organización municipal.

En el cuarto apartado, se analizan brevemente las estructuras de gobierno local que se reconocen constitucionalmente en Guatemala. Finalmente, en la quinta parte, se analizan los más recientes momentos políticos de Guatemala, los cuales han sido una época de presiones políticas de cambio en este país. Se comprueba la manera en que

la dinámica de partidos políticos distorsiona la vida municipal en Guatemala. Se ha creado un sistema clientelar que no toma en cuenta las demandas más profundas de las comunidades que se encuentran en el territorio nacional.

2.1. Antecedentes históricos del municipalismo

Las raíces de las estructuras políticas de las sociedades occidentales, incluso las que algún día fueron colonias de Europa, se encuentran en momentos tempranos de la cultura griega y la romana. Estas culturas, consideradas la herencia clásica del mundo europeo, el cual se extendió a todo el mundo a través de los procesos coloniales, desarrollaron modalidades de gobierno y principios doctrinarios cuyas manifestaciones más destacadas aún perviven en la actualidad. Dichas formas políticas reciben su justificación por parte de destacados pensadores que, como Platón Aristóteles o Polibio, son referencias obligadas del pensamiento político de la cultura occidental.

La concepción de la democracia constituye, en efecto, el legado de la cultura griega, en cuya ciudad-Estado más desarrollada, Atenas, se creó esta forma de gobierno, alrededor del siglo “V” antes de la Era Cristiana. Los griegos también distinguieron otras formas de gobierno como es el caso de la aristocracia y la monarquía. Paralela a dicha identificación de las formas de gobierno, el pueblo griego, a través de las reflexiones de Aristóteles, también distinguió formas degeneradas de estas formaciones políticas como lo es la demagogia (forma degenerada de la democracia), la tiranía (forma degenerada de la monarquía y la oligarquía (forma degenerada de la aristocracia). Conviene apuntar,

para ejemplificar la actualidad de sus contribuciones, que los griegos tuvieron la oportunidad de conocer la forma en que los tipos de organización política se alejaban de sus postulados iniciales, debido a factores como la corrupción.

¿Por qué es importante recordar a los griegos a la hora de investigar la genealogía histórica del municipalismo? La razón consiste, entre otras, en que la democracia que conocieron los griegos es la directa y participativa, requerimientos que han sido valorados en el reciente desarrollo del nuevo municipalismo. Atenas y las demás ciudades griegas no eran grandes ciudades, sino colectividades que vivían en espacios relativamente pequeños. Esto permitía una relación cercana entre los miembros de la colectividad. Sin embargo, debe mencionarse que el régimen político de las ciudades-Estado griegas no le concedía iguales derechos de participación ni a los esclavos ni a los extranjeros.

Los griegos ejercían su democracia con la participación popular y las decisiones políticas se basaban en procesos directos en los que los ciudadanos alcanzaban acuerdos después de escuchar varias posiciones. Las magistraturas eran de corta duración y muchas veces se sorteaban, aunque en algunas ocasiones estas eran sujetas a procesos electorales. Fundamental en la experiencia democrática griega fue la influencia de Pericles (494 a.C.-424 a.C.), el gobernante más importante de la Atenas clásica. Como lo hace ver Juan Antonio Horrach Miralles (2009):

La época Pericles fue la más importante para el modelo ateniense. La timocracia, generalmente favorable a la aristocracia, comenzaba a decantarse hacia formas cada vez más democráticas. En este sentido, Pericles aplicó lo que se ha dado en llamar “democracia radical”, que no es otra cosa que una mayor participación de la ciudadanía en la política. En la práctica se anulaba la división de poderes, de modo que la Asamblea popular asumía todas las funciones (legislativas, ejecutivas y judiciales). Pericles llevó a la democracia ateniense a su máximo esplendor, pero su muerte significó un claro declive, al quedar el poder en manos de demagogos populistas. (p. 4)

Desde luego, las democracias, aunque sea de reducida extensión como es el caso de Atenas, también tenían muchos problemas, como lo demuestra la misma historia griega. Sócrates fue ejecutado en tiempos de un régimen democrático, razón por la cual Platón desconfiaba de esta forma de gobierno y prefería una buena aristocracia que se basara en el gobierno de los mejores. En general, la descomposición de la democracia se agravó con la muerte de Pericles. De este modo, los períodos de democracia se alternaban con períodos de demagogia y tiranía, en procesos en los que no faltaban sangrientas guerras civiles.

Sin embargo, aun con altibajos mencionados, se pudo verificar en el mundo griego una participación generalizada de la ciudadanía en la conducción de los asuntos comunes. Como lo hace ver el profesor colombiano Ángel Gabriel Gaitán García (2009) en el siguiente pasaje:

Los atenienses de la antigüedad consiguieron desarrollar una cierta capacidad de comunicación deliberativa en sus ciudadanos. Construyeron ciudadanía con la polis y sus confederaciones. En sus orígenes, esta capacidad ciudadana, acompañada de alguna riqueza económica y poder militar, ayudó a moderar las desigualdades en la sociedad ateniense. Tal capacidad puede entenderse como una moderada distancia de poder o grado de dependencia en las relaciones de subordinación entre gobernantes y gobernados. Esto quiere decir que los ciudadanos podían, si así lo deseaban, participar en la discusión y decisiones de los asuntos de la polis en condiciones de igualdad de oportunidades. Cada individuo contaba por uno y podía acceder a cargos públicos que no tuviesen restricciones de orden técnico. Este fue el camino de la democracia antigua que posibilitó una variedad constitucional en medio de una riqueza deliberativa de intereses, ideas, comunicación, aprendizaje y conocimiento de los asuntos públicos. (p. 73)

El ideal de la democracia directa y de la participación del pueblo constituye un rasgo positivo que quiere recuperarse en la actualidad. Como es de esperar, la democracia radical no puede realizar sin más en un país con millones de habitantes. Sin embargo, esta sí es posible en ámbitos más reducidos de ejercicio político.

Es necesario puntualizar que las actuales concepciones del gobierno local democrático valoran este tipo de participación. Por lo tanto, es necesario examinar si es posible recuperar este tipo de democracia al nivel municipal, mientras que se hacen esfuerzos por construir un Estado constitucional que permita la participación local de

manera que las decisiones en este ámbito puedan llevar al fortalecimiento del Estado constitucional. Como se ha visto en el capítulo anterior, el Estado actual enfrenta una seria crisis debido al debilitamiento inducido por la mentalidad economicista de la actualidad.³

Siguiendo con nuestro análisis histórico, los romanos también ofrecen notables contribuciones al acervo político de la humanidad. En ese sentido, el concepto de ciudadanía tal y como se maneja en la actualidad, es una contribución heredada de la cultura romana. Incluso el mismo término “ciudadanía” se deriva del vocablo latino “civitas” (ciudad). Desde luego, muchos de los elementos de tal concepto fueron anticipados por los griegos. En este sentido, debe siempre tomarse en cuenta que los romanos fueron profundamente influenciados por la cultura griega. Dicha influencia, sin embargo, no permite ignorar las contribuciones específicas de la cultura romana. Sin embargo, existen contribuciones romanas que aun no han sido superadas en la actualidad. Por ejemplo, los romanos llegaron a conceder la ciudadanía a todas las personas que vivían dentro de las fronteras de su vasto imperio.

En términos más específicos la noción de municipalidad es de origen romano. Al igual que en el caso de los griegos, también muchos de los conceptos creados por los romanos han influido a la cultura occidental, como lo prueba la misma contribución del Derecho

³ Desde luego, no tiene que olvidarse que la democracia de los griegos no aceptaba ni a los esclavos ni a los extranjeros. En la actualidad, tales niveles de exclusión no son aceptables. Sin embargo, el nuevo municipalismo, como se verá, exhibe una actitud más favorable hacia la participación de todos los sectores, incluso los ciudadanos que han arribado como inmigrantes a las comunidades respectivas. El punto esencial es que los ciudadanos deben tener voz y voto en los asuntos que les conciernen de manera directa.

Romano, creación latina que ha dejado una huella profunda e imborrable a través de toda la historia. Respecto al municipalismo seguimos la opinión de José María Blázquez (2003) quien afirma lo siguiente:

Una de las grandes creaciones de Roma que extendió por todo el Imperio, fue el municipio, que se generalizó por Italia después de la Guerra Social (89 a.C.). Desde el momento de su aparición se contrapuso la colonia al municipio. La diferencia fundamental entre municipio y colonia estribaba en que el primero era una agrupación de ciudadanos, ya fueran latinos o romanos, que estaban vinculados por la común participación en los cargos públicos, que decidían cuantas actuaciones precisase el orbe, empezando por la construcción de las murallas. La colonia no era una agrupación que existía de antemano, sino el resultado de un acto fundacional emitido por Roma, sobre un territorio, que se destinaba a ser cultivado.

Es interesante notar que, en la concepción romana, el municipio haya surgido con algunos de los rasgos que tiene en la actualidad, en particular la autonomía. Este punto muestra que en la misma idea del municipalismo se encuentra incrustada la idea de que existe un espacio de decisión política que, en la medida en que le pertenece a la comunidad misma, no puede ser ignorado. Esta es una idea que pertenece al sentido común de la política. Citamos de nuevo a Blázquez (2003):

El municipio gozaba de autonomía y mantenía tradiciones culturales y jurídicas propias, mientras la colonia era una reproducción en pequeño de Roma, y semillero

de las élites militares. En los municipios no necesariamente se daban el asentamiento de veteranos militares, ni la distribución de tierras, ni la generalización del urbanismo. No quedaron claras las diferencias entre colonias y municipios en el plano jurídico-institucional, y ambos tenían muchos puntos comunes en su funcionamiento. (<file:///C:/Users/jorge/Downloads/el-municipio-romano-en-espaa-0.pdf>, última consulta el 9 de enero de 2019)

Un punto digno de mención es que los romanos replicaron sus formas de gobierno al nivel municipal; los municipios constituían pequeñas repúblicas. Esto significa que siempre se ha prestado atención a la organización formal del municipio para aumentar su legitimidad. En este contexto existía, por lo tanto, una tendencia a crear un gobierno municipal estructurado. En este sentido, el mismo Blázquez (2003) declara:

En colonias y municipios se impuso el sistema romano de senado y de magistraturas que no eran pagadas. El desempeño de las magistraturas, hasta mitad del siglo II, daba gran prestigio social a los que las desempeñaban; por esta razón fueron codiciadas por las élites, que las utilizaban en la promoción social y para controlar el poder político de las colonias y municipios. En la práctica eran un peldaño en la carrera de un individuo. El primero era la edilidad y el supremo el diunvirato quinquenal. La vida pública estaba reglamentada según un orden jerárquico.

Después de la caída del Imperio Romano se operan cambios dramáticos en Europa. Se crean una gran cantidad de dominios feudales, dominados por un señor que tiene a

siervos trabajando bajo su tutela. En este período de la historia los señores feudales se comprometían con los emperadores, pero seguían gozando de una relativa independencia. Algunas ciudades subsisten, siempre bajo el dominio de reyes o familias poderosas. Sin embargo, se generan una serie de cambios en la Europa de ese tiempo, los cuales germinarán con un derecho en el que priva el valor de lo común, de lo comunitario.

Los Estados europeos surgen, en particular, de procesos de unificación territorial que se completan, en algunos casos, hasta el siglo XIX. Este fue un proceso sangriento que llevó bastantes siglos, en épocas de una guerra casi total. Este es el caso de Italia y Alemania, países que se constituyeron como tales hasta bien entrado el siglo XIX.

En todo caso, las ciudades se opusieron al dominio de los señores feudales. Estas ciudades, los “burgos” se iban a convertir en la cuna de los oficios libres, los cuales, con el paso del tiempo, iban a generar el sistema capitalista. Estos burgos llegan a constituirse en auténticas ciudades-estado, en las cuales se genera gran parte del pensamiento moderno. El concepto de Estado, por ejemplo, fue identificado por Nicolás Maquiavelo en la ciudad de Florencia, la cual tuvo mucha importancia cuando se genera el movimiento cultural del Renacimiento. Debe recordarse, en esta dirección, que en estas ciudades se establece el poder financiero que iba a promover el desarrollo del comercio y el capitalismo.

Se debe recalcar, en este orden de ideas, la importancia de los ayuntamientos en la España medieval. Estos ganaron importancia debido a la lucha por la expulsión de los

árabes. Para fomentar las campañas militares, los reyes de la península ibérica concedían “fueros”, esto es, diferentes tipos de autonomía y autogobierno a las colectividades que se involucraban en la expulsión de los árabes. En esta dirección Luciana Jiménez y Matías Castro de Achával (2008) apuntan lo siguiente:

El fuero es un pacto solemne celebrado entre los pobladores y el rey mediante la consulta y aplicación de un conjunto de disposiciones y leyes que rigen un determinado lugar o pueblo. En virtud de este pacto el rey reconocía (otorgaba) una serie de derechos, prerrogativas y privilegios a los pobladores de un lugar, con la obligación de que estos lucharan y repoblaran los espacios ocupados por los musulmanes. Este concepto tiene una naturaleza mixta porque en primer lugar es: 1- un contrato porque se adquieren compromisos de servicios y también es: 2- una gracia porque se reconocen (adquieren y otorgan) privilegios. La mecánica era la siguiente: generalmente los pobladores de las zonas de repoblación recopilaban aquellos derechos que les interesaba que se cumplieran. Se colocaban en los fueros -en general- aquellos derechos que estaban en discusión-. El derecho Privado no formaba parte del fuero, porque no era necesario porque era cumplido por el pueblo y por el rey. Es por esto que los fueros se van a desarrollar fundamentalmente en el derecho Público. (p. 31)

El municipio español alcanza un carácter constitucional hasta principios del siglo XIX, la época en la que los ideales constitucionales entran en la península ibérica. Como se sabe, la historia constitucional de España comienza con la Constitución de Bayona

(1808), documento de corta duración que, redactada en suelo francés, fue impuesto a la metrópoli colonial por Napoleón a través del breve reinado de su hermano José Bonaparte, quien fue conocido como Pepe Botella. Posteriormente, con la Constitución de Cádiz, primer documento constitucional hispanoamericano, se alcanza un nuevo paso en la organización del orden municipal en España. Como lo dice María de Jesús Ponce Barrón (2007):

La Constitución de Cádiz fue promulgada el 19 de marzo de 1812 y en la Nueva España, el 30 de septiembre de 1812 siendo este documento el que marcó el inicio de la evolución jurídica y política del Municipio integrado por el llamado alcalde, los regidores y síndico, sin embargo, era considerado como un ente geográfico y de dominio público, que se utilizó para acceder a un sistema fuertemente centralizado. (p. 16)

Posteriormente, con la creación del Estado moderno, el ámbito municipal va tomando su forma bajo la égida administrativa del aparato estatal que va preparando el camino para el surgimiento y desarrollo de la época capitalista. Por lo tanto, el desarrollo del municipalismo moderno se va generando con la implantación del nuevo modelo jurídico del liberalismo, el cual tomaría como base el modelo del Código Civil francés.

Consideramos necesario resaltar que el sentido del gobierno municipal no ha perdido su razón de ser, a pesar de los notables cambios a lo largo de la historia. Confirmando la convicción de la importancia del gobierno local como escenario de la vida ciudadana,

desde el comienzo de la Edad Moderna ha quedado clara la importancia del gobierno municipal debido a su cercanía con las personas, confirmando una idea que, como hemos visto, venía desde tiempos antiguos. Como lo hacen ver Quim Brugé y Salvador Martí Puig (2011):

Ya en el siglo XVIII Jeremy Bentham se refería a los ayuntamientos como organizaciones funcionales que contribuyen, en tanto que protagonistas de la descentralización administrativa del Estado, a mejorar la eficiencia de las actuaciones públicas. Por otra parte, Stuart Mill, un autor de la misma época, se refería a los municipios como escuelas de ciudadanía, como espacios de proximidad entre gobernantes y gobernados, y como instrumentos para favorecer la dispersión del poder político sobre el territorio. Los ayuntamientos, desde esta óptica, no se justificaban por su aportación a la eficiencia administrativa, sino por su capacidad para impulsar y favorecer el despliegue de la democracia. (p. 15)

En consecuencia, la idea de poder local tiene respetables credenciales históricas, las cuales se deben a su carácter positivo en cuanto se recupera la proximidad del proceso político y, por tanto, el potencial de la democracia directa. La tesis de que los ciudadanos pueden resolver algunos de sus problemas de manera directa tiene una innegable racionalidad. En ese sentido, pueden sentirse eco de que el gobierno local representa una modalidad directa de participación de la gente en la solución de sus propios problemas.

Como es de esperar, el reconocimiento de este hecho se hace incluso presente en las primeras décadas de existencia de las nuevas naciones latinoamericanas, período que se caracteriza por severos vacíos de autoridad. En esta dirección, los autores Cecilia Pazos de Villar y Jorgelina Lafourcade (2015) mencionan como antecedente las ideas del ilustre constitucionalista argentino del siglo XIX, Juan Bautista Alberdi, para dar el siguiente dato:

Juan Bautista Alberdi nos decía que los gobiernos locales son: Pequeños poderes económicos y administrativos, elegidos directamente por el pueblo para ejercer la soberanía que delega constitucionalmente en ellos, en orden a dirigir y administrar sin injerencias del poder político o gobierno general los intereses propios de cada localidad o vecindario, en los ramos de policía-justicia y mejoras en general.

En consecuencia, existen bases histórico-políticas para repensar el desarrollo local y regional desde una perspectiva de recuperar la autonomía política de la comunidad. Como se ha dicho varias veces, esta es una propuesta que se impone por su propia racionalidad política, especialmente en una época de crisis política como la actual, en la cual los ciudadanos están insatisfechos con el nivel de compromiso de sus representantes. De hecho, debido al problema de consolidar el Estado en América Latina, se mostró la importancia del municipalismo. Como lo afirma Federica Morelli (2007):

Durante todo el siglo XIX... los gobiernos consideraron que los municipios debían ser órganos administrativos y los pueblos los vieron como el principal instrumento para lograr el autogobierno local. ... esta fractura nació durante la época gaditana y la independencia, cuando gracias a la crisis del imperio los municipios se apropiaron de numerosas funciones del Estado. De manera que tenemos que mirar el controvertido problema de la recepción del liberalismo como una etapa más de aquel proceso de mestizaje cultural que constituye una de las características originarias del continente. Sin embargo, para comprender a fondo la lógica del proceso, hay que ir más allá de la coyuntura: los municipios hispanoamericanos no habrían jugado un papel tan excepcional sin la existencia de una constitución histórica de los territorios americanos. (p. 117)

Podemos concluir, por lo tanto, que el municipalismo es una modalidad institucional que cuenta con una considerable fuerza histórica en América Latina y Guatemala. Existe una serie de factores que siguen confirmando su importancia. Como lo vuelve a decir Morelli (2007):

Respecto a otras áreas europeas, en Iberoamérica la dimensión municipal adquiere aún más importancia debido a la ausencia, durante toda la época colonial, de órganos representativos de los reinos. Además, el cabildo fue una institución de autonomía local tanto de la sociedad blanca o criolla (los cabildos de españoles) como de la sociedad indígena (los cabildos de indígenas). (p. 118)

Las municipalidades o ayuntamientos poseían, pues, una gran importancia en los tiempos previos a la independencia. Cuando se gestan las nuevas naciones, se iba a manifestar la tensión entre las tendencias centralizadoras del liberalismo y el espíritu municipal. Esta opinión es expresada también por Miguel L. Castillo Girón (2016) en el siguiente pasaje:

Cuando se proclama la independencia, los nuevos gobiernos republicanos trataron de eliminar a las ciudades y sus cabildos, que en América Latina eran más poderosos que las ciudades europeas. En casos como Argentina, Buenos Aires “aplasta” al resto del país y lo unificó en su beneficio. En Ecuador, la pelea entre Quito y Guayaquil amenazó con despedazar al país. En las Provincias Unidas de Centroamérica, la disputa por la capitalidad nacional entre Guatemala de la Asunción y San Salvador y por la capitalidad provincial entre Tegucigalpa y Comayagua, Granada y León y San José y Cartago, contribuyó a la desintegración de la federación y al surgimiento de cinco repúblicas diferenciadas.

Existen, en consecuencia, elementos históricos para fomentar el desarrollo del poder local y municipal en Guatemala. No estamos frente a una simple idea sin fundamento histórico; existe una tradición de importancia del poder local, la cual puede servir para mejorar la gobernabilidad de las sociedades como la guatemalteca. Quizás el poder central del Estado no se ha consolidado precisamente por la existencia de esta tradición de un poder local fortalecido durante siglos. De este modo, recuperar el poder local y

comunitario es un paso importante cuando se enfrenta una crisis tan radical del sistema representativo.

En este orden de ideas, insistimos en que el poder local tiene cierta antelación respecto al poder que se ejerce al nivel del Estado. La historia política de la humanidad empieza con comunidades relativamente pequeñas, lo cual no ha impedido desde luego, que desde los comienzos hayan surgido grandes imperios, los cuales han sido producidos a menudo por campañas militares. En cualquier caso, tampoco es adecuado interpretar la Ciudad-Estado griega como una especie de municipalidad; esta última es un tipo de organización que surge bajo la conciencia de que es un gobierno local, mientras que la Ciudad Estado constituía el modelo de organización política que surgió en ese tiempo. Ese tipo de organización surge también con las grandes ciudades italianas del Renacimiento, como es el caso de Florencia.

En esta dirección debe reconocerse que la democracia directa no cae en los problemas de la democracia representativa. Este tipo de sistema, especialmente la que se basa en los partidos políticos, tiene debilidades notorias, como es el caso especial de que los representantes, nombrados a través de varios métodos, suelen olvidarse de los intereses de las colectividades a las que supuestamente representan. Esta es una de las razones fundamentales que se encuentran detrás del descontento con la democracia representativa.

Sin embargo, consideramos que esto no significa que debe regresarse a la democracia directa y participativa en el sentido antiguo. Como ya se ha mencionado en varias ocasiones en este trabajo de tesis, sería muy difícil, prácticamente imposible, hacer que los ciudadanos de un país moderno pudiesen congregarse todos en un mismo lugar y tomar las decisiones en reuniones en las que todos tuviesen acceso a la palabra. Sin embargo, dicho ideal sí puede ser reconceptualizado al nivel de la democracia local, la cual se puede organizar dentro del orden municipal. Un Estado alimentado del poder local puede integrar los espacios municipales arreglados de manera democrática y participativa. En todo caso, se puede de este modo consolidar la democracia deliberativa que para Alexy es el núcleo de la democracia constitucional.

2.2. La historia municipal en Guatemala

Con base en las anteriores disquisiciones históricas, podemos insistir en que el gobierno municipal, como expresión de la gestión de la actividad política destinada a resolver los problemas locales, tiene una gran influencia en general y, por lo tanto, en la historia de Guatemala. No puede negarse que las instituciones coloniales en América reflejan las instituciones peninsulares de gobierno, las cuales concedían una gran importancia al gobierno local.

Por otro lado, durante el período pre colonial, siempre hubo una presencia de aspectos culturales comunales como es el famoso caso de las tierras disponibles para el uso de las comunidades. Como se puede ver a lo largo de esta tesis, las instituciones

que promueve el nuevo municipalismo no son totalmente nuevas, puesto que ellas recuperan formas institucionales que ya habían sido practicadas en tiempos en que el gobierno comunitario tenía mayor incidencia.

En la época colonial, los ayuntamientos tenían una gran importancia; la independencia de Guatemala fue declarada por el ayuntamiento de la Ciudad de Guatemala. Este hecho refleja la importancia del gobierno local en la España medieval. Estos son los famosos “fueros”, los cuales constituían estatutos jurídicos que la Corona, durante el proceso de consolidación de las tierras recuperadas a los árabes que habían conquistado la península desde el siglo VIII de la Era Cristiana, concedía a las comunidades para que estas pudieran gobernarse a sí mismas. De este modo, los fueros constituyeron fuentes importantes del derecho en la España de la Edad Media y se gestaron durante los siglos X y XIII (Alvar Ezquerro, 2003, p. 303).

En Guatemala, se dan formas específicas debido a las circunstancias propias de la tierra. En este sentido, la jurista guatemalteca Mónica Mazariegos menciona que desde los orígenes del período colonial se crearon municipios en los cuales convivían españoles e indígenas (Mazariegos, p. 354). Esta autora, además, menciona las famosas dos Repúblicas, la de indios y la de españoles, las cuales incluían otros grupos como negros y mestizos (Mazariegos, p. 354).

La influencia de este modelo sigue presente en Guatemala, como lo hace evidente el hecho de que muchos pueblos hayan surgido de esta manera. Estos eran en su origen

pueblos de indios concedidos a un señor a los que se encargaba la cristianización de los indígenas. Nos referimos a las famosas encomiendas y repartimientos, los cuales constituyen el origen de muchos municipios en Guatemala.

Ahora bien, el devenir del municipalismo guatemalteco no puede comprenderse sin tomar en cuenta la ideología liberal. En realidad, la historia política de la humanidad en los últimos tres siglos no puede comprenderse sin tomar en cuenta el advenimiento de la ideología liberal, la cual está indisolublemente ligada al desarrollo del sistema capitalista. El liberalismo es quizás la doctrina que define el período que se determinó como “modernidad”, el cual cubre desde el final de la Edad Media hasta la época contemporánea.

Esta corriente, la cual nace en Europa, especialmente Inglaterra y posteriormente en los Estados Unidos de América y en Francia, se establece en España y la América hispana hasta comienzos del siglo XIX, aun cuando su dominio se vio cuestionado por la misma estructura conservadora de la Corona Española. Este hecho se ve reflejado en la eterna contienda entre liberales y conservadores, la cual aún se hace presente en algunos países de América Latina, como es el caso de Colombia y Honduras.

En el liberalismo se consolida la idea del Estado moderno y el sistema capitalista de producción y mercado. Según esta concepción, todos los seres humanos alcanzan un acuerdo o contrato social, el cual brinda legitimidad al gobierno. Este se compromete a respetar al pueblo, el cual sigue siendo el soberano. Sin embargo, esta posición tiene el

problema de que no reconoce adecuadamente las diversas formas de organización que se dan al nivel local. Por esta razón, en algunos casos, el sistema político liberal condiciona procesos de centralización.

En este sentido, es necesario recordar que entre el nivel estatal y el individual existen formas de organización como es el caso de las comunidades. Por lo tanto, es necesario que la organización del Estado pueda reconocer este espacio comunitario, para consolidarlo y a su vez fortalecer la administración de la nación considerada en su totalidad.

Por su énfasis en el contrato, el liberalismo desarrolla la idea misma de Constitución. Esta surge como una expresión del pacto o contrato entre ciudadanos que genera el entramado estatal y el gobierno que lo administra. Por esta razón, en el modelo constitucionalista se le brinda gran importancia al concepto de los derechos. Se supone que estos son atributos inherentes a los seres humanos que participan en el pacto original. Debido a esta conexión histórica, las primeras constituciones modernas se generan, aun con sus importantes diferencias, en Francia, durante el período de la Revolución Francesa y en los Estados Unidos de América en 1787. En Guatemala, originalmente tuvo mayor influencia el modelo francés, pero en los últimos tiempos ha ganado fuerza, el modelo norteamericano de constitucionalismo.

El liberalismo, como corriente política, tiene una historia relativamente corta en Guatemala. Como lo señala Jorge Mario García Laguardia, esta surge con el Estatuto de

Bayona, de corta duración. Posteriormente, el liberalismo se desarrolla con la Constitución de Cádiz para generar una monarquía constitucional. A causa del regreso de Fernando VII al poder, la Constitución de Cádiz es derogada, lo cual provoca un descontento general en la América hispana y en la misma metrópoli. En el caso de Guatemala y México esto lleva a la Independencia.

En todo caso, el conservadurismo se opondrá al desarrollo del liberalismo en América Central. Los sectores conservadores, especialmente guatemaltecos, preservan su poder, especialmente a través de la marcada influencia del caudillo Rafael Carrera, quien se enfrenta al caudillo liberal hondureño Francisco Morazán. Bajo el dominio férreo de Carrera se preservan estructuras propias de la época colonial, como es el caso de las tierras comunales.

La situación cambia con Justo Rufino Barrios, quien establece la Reforma Liberal en el país. Debe notarse que se crea entonces un Estado que permite una serie de dictaduras. Este gobernante despoja a las comunidades de sus tierras comunales, forzándolos a servir a los intereses de los nuevos empresarios del café. Se establece entonces el orden de las dictaduras cafetaleras, que van desde Justo Rufino Barrios hasta Jorge Ubico. En este sentido, el Estado de Guatemala nace propiamente bajo el dominio del liberalismo. Esta visión es compartida por destacados historiadores. Por ejemplo, el especialista James Mahoney (2011, p. 81) dice:

Bajo un modelo de «liberalismo radical», que caracterizaba a Guatemala y a El Salvador, los liberales llevaron a cabo políticas que socavaron estructuras

comunales de tenencia de la tierra, promovieron la rápida expansión agraria capitalista y directamente amenazaron la supervivencia a largo plazo de las comunidades campesinas y de los pequeños productores.

Como puede verse a través de esta accidentada historia, la organización administrativa del país ha sido diseñada tomando en cuenta los intereses de los grupos con mayor poderío económico. Esta tarea, en nuestra opinión, ha consolidado el poder centralizado que es propio del liberalismo del siglo XIX, en el cual predomina la idea del Estado-nación. Desde luego, este Estado nunca ha cubierto todo el país, como se hace evidente aun en la actualidad. Esta situación posibilita la presencia de caudillismos locales.

Esta historia muestra las razones del poco desarrollo económico y político del país. Después de la contrarrevolución de 1954, se establece otra época de dominio de grupos con poderío económico que se oponen a la democratización del país. Para completar las consideraciones históricas, en la actualidad, predomina el liberalismo, siempre en consonancia con los intereses de los sectores económicos más poderosos, los cuales entran en el siglo XX de la mano con las dictaduras cafetaleras.

En la actualidad se ha extendido la noción del neoliberalismo. Esta corriente es bastante inclinada hacia el mercado libre. Toda la función política se subordina a los intereses de la economía. Esta corriente domina desde el último cuarto del siglo pasado, creando una serie de ideas respecto a que el mercado constituye la entidad fundamental a partir del cual debe organizarse el orden social.

Desde esta perspectiva teórica, el Estado se convierte en un ente que no puede intervenir en la economía. Esto ha llevado a una situación en la cual el Estado no puede ayudar a su población. De hecho, muchas de las empresas nacionales han sido privatizadas, con el consiguiente resultado que las actividades importantes de la sociedad quedan en manos del sector privado.

Sin embargo, el neoliberalismo ha generado consecuencias negativas para la salud del Estado. Este se ha visto debilitado por la demonización de este que se caracteriza a sus planteamientos. Incluso se piensa que este es irremediamente orientado a la corrupción, lo cual es objetable puesto que también la empresa privada se ve afectada por este flagelo.

El municipalismo ofrece soluciones para estos problemas históricos que no han sido adecuadamente abordados por la sociedad guatemalteca a lo largo de su conflictiva historia. Muchas de las actividades privadas pueden ser recuperadas por un municipalismo sano, enfocado en promover el bien común de las poblaciones afectadas por la debilidad del Estado. Se ha visto, en efecto, que el municipalismo es una forma de gobierno que, con los cambios normales puede considerarse como una forma ejemplar de organización política con adecuadas credenciales históricas.

Surge entonces la posibilidad de controlar de manera más eficiente la función estatal. Pero esta estrategia quiere también pensar de manera diferente al Estado, puesto que

se busca una nueva sujeción de este a la voluntad de la sociedad, precisamente en formas directas de participación. Bien entendido, el poder local es cimiento del poder del Estado; este no puede limitarse a ser un árbitro para mantener la limpieza del juego económico. El Estado es un ente que debe garantizar los derechos fundamentales y el bien común. Al prestar atención a los fundamentos constitucionales del poder local se puede construir un Estado que realmente responda a los intereses y dignidad del pueblo.

2.3. Estructura administrativa del municipalismo en Guatemala

Como puede verse, el aparato estatal guatemalteco no se consolida siguiendo su surgimiento como república independiente. Su nacimiento está afectado por una serie de problemas que, como en el caso de muchas naciones latinoamericanas, ocupará gran parte del siglo XIX, aun cuando las repercusiones de tal conflictividad se pueden identificar todavía en la actualidad. La breve pero conflictiva historia de Guatemala, sin embargo, ha enmarcado la consolidación de las actuales estructuras sociales. Por esta razón, muchos de los conflictos actuales que se viven en el país surgen de su historia inestable.

Guatemala, como parte de la república centroamericana o como nación independiente, ha vivido bajo varias constituciones. La más reciente data de 1985, pero ha vivido bajo diferentes textos constitucionales. Estas han sido: la Constitución de Bayona (1808), la de Cádiz (1812-1821), la de la República Federal de Centroamérica (1824-1840), el Acta Constitutiva de la República de Guatemala (1851-1871), la Ley

Constitutiva de la República de Guatemala (1879-1920, 1922-1944), la Constitución de la República Federal de Centroamérica (1921), y las constituciones de 1945, 1956, 1965 y, finalmente, la de 1985, la cual rige actualmente.

Como es natural, la actual estructura administrativa del ordenamiento estatal guatemalteco se establece en la Constitución Política de la República de Guatemala promulgada en 1985. Esta estructura administrativa puede ser valorada en función del objetivo de la buena ordenación que los artículos respectivos deben cumplir. Se debe hacer posible, en este sentido, que la organización del Estado se supedite a la función de asegurar y garantizar los derechos fundamentales, así como hacer posible la participación democrática de la sociedad en su propio gobierno y administración.

Procedemos a presentar la estructura administrativa del Estado guatemalteco en términos de las disposiciones del artículo 224. En el artículo 224 del texto constitucional nacional se especifica la estructura administrativa del país.⁴ Este se divide en departamentos y municipios. Tomando en cuenta los peligros de la concentración de poder, dicha organización busca ser descentralizada en función de diversos criterios. En este sentido, es interesante que se considere la posibilidad de optimizar la estructura

⁴ División administrativa. El territorio de la República, se divide para su administración en departamentos y éstos en municipios. La administración será descentralizada y se establecerán regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales que podrán estar constituidos por uno o más departamentos para dar un impulso racionalizado al desarrollo integral del país. Sin embargo, cuando así convenga a los intereses de la Nación, el Congreso podrá modificar la división administrativa del país, estableciendo un régimen de regiones, departamentos y municipios, o cualquier otro sistema, sin menoscabo de la autonomía municipal.

administrativa del país, así como también lo es que se considere el ideal de la descentralización.⁵

Este artículo reconoce la importancia del municipio, y, en consecuencia, toma en cuenta los vínculos locales. Evidentemente, previo a la Constitución, existe ya la organización de departamento y municipios, los cuales vienen prácticamente desde la misma fundación de la República. Asimismo, se reconoce la importancia de los aspectos culturales, territoriales, y por ende históricos, los cuales inciden en la identidad de una comunidad determinada. La redacción de este punto significa que existe una serie de factores que, aunque no reconocidos explícitamente por el texto constitucional, poseen una importancia fundamental para el desarrollo local. Puede lanzarse la pregunta de hasta qué punto se puede dar la descentralización cuando se crean dichos consejos de desarrollo, los cuales siempre implican una dependencia de los criterios centralizadores del ejecutivo.

Ahora bien, para hacer funcionar dicha estructura administrativa se crea el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural. Esta institución, que funciona desde el nivel central al municipal se organiza para coordinar el ejercicio y la cobertura de la administración pública a nivel nacional. Para el efecto el texto constitucional establece lo siguiente:

⁵ Asimismo, el inciso b) del artículo 119 de nuestra Carta Magna declara el objetivo de “Promover en forma sistemática la descentralización económica administrativa, para lograr un adecuado desarrollo regional del país”.

Artículo 225.- Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural. Para la organización y coordinación de la administración pública, se crea el Consejo Nacional 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 las políticas de desarrollo urbano y rural, así como la de ordenamiento territorial.

A su vez, queriendo proseguir con la organización, de arriba a abajo del orden administrativo del Estado, se establece un Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural. En el artículo correspondiente se estipula:

Artículo 226.- Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural. Las regiones que conforme a la ley se establezcan contarán con un Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural, presidido por un representante del Presidente de la República e integrado por los gobernadores de los departamentos que forman la región, por un representante de las corporaciones municipales de cada uno de los departamentos incluidos en la misma y por los representantes de las entidades públicas y privadas que la ley establezca. Los presidentes de estos consejos integrarán ex officio el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural.

El gobierno de los departamentos se realiza bajo la figura del gobernador. La constitución establece al respecto:

Artículo 227.- Gobernadores. El gobierno de los departamentos estará a cargo de un gobernador nombrado por el Presidente de la República, deberá reunir las mismas calidades que un ministro de Estado y gozará de las mismas inmunidades

que éste, debiendo haber estado domiciliado durante los cinco años anteriores a su designación en el departamento para el que fuere nombrado.

El puesto del gobernador funciona dentro de una estructura que, a nuestro entender, pretende asegurar un gobierno multinivel en el orden departamental. El gobernador garantiza la presencia del orden ejecutivo nacional dentro del régimen departamental. De este modo, el texto constitucional guatemalteco crea el Consejo departamental:

Artículo 228.- Consejo departamental. En cada departamento habrá un Consejo Departamental que presidirá el gobernador; estará integrado por los alcaldes de todos los municipios y representantes de los sectores público y privado organizados, con el fin de promover el desarrollo del departamento.

Dicha estructura sirve para canalizar el “aporte” financiero del gobierno a los departamentos.⁶ Para el efecto, el texto constitucional establece lo siguiente:

Artículo 229.- Aporte financiero del gobierno central a los departamentos. Los consejos regionales y departamentales, deberán de recibir el apoyo financiero necesario para su funcionamiento del Gobierno Central.

⁶ Con la idea el aporte a estos consejos ya se ha evidente la cultura de centralización con que se maneja la estructura administrativa del país.

En este momento ya se ha establecido la estructura que generará problemas para la administración local. La misma idea de “aporte financiero” parece eludir el hecho de que el ente centralizado es al final el aparato director que guía el desembolso de los fondos. Es decir, se busca la descentralización, pero no se presta atención a los múltiples problemas que genera la administración de arriba hacia abajo. Es claro que la administración municipal debe funcionar de arriba para abajo, generando esos procesos de burocratización que impedirán o retardarán cuando menos el ejercicio de autonomía municipal.

La organización centralizada persiste en otros importantes renglones de la vida institucional del Estado guatemalteco. De este modo, se establece el Registro General de la Propiedad, con una provisión que determina su descentralización para su atención a los diversos departamentos y regiones. Para el efecto, la Constitución establece lo siguiente.

Artículo 230.- Registro General de la Propiedad. El Registro General de la Propiedad, deberá ser organizado a efecto de que, en cada departamento o región, que la ley específica determine, se establezca su propio registro de la propiedad y el respectivo catastro fiscal.

Como es de esperar, un caso especial lo constituye la Capital de Guatemala, la cual, siguiendo el uso latinoamericano, ha ido creciendo a lo largo de la historia. La Constitución crea un apartado especial para esta:

Artículo 231.- Región metropolitana. La ciudad de Guatemala como capital de la República y su área de influencia urbana, constituirán la región metropolitana, integrándose en la misma el Consejo Regional de Desarrollo respectivo. Lo relativo a su jurisdicción territorial, organización administrativa y participación financiera del Gobierno Central, será determinado por la ley de la materia.

Asimismo, se crea la Contraloría General de Cuentas. Esta cumple la función de vigilar el aspecto hacendario del Estado guatemalteco. En la Constitución se establece esta institución en los siguientes términos:

Artículo 232.- Contraloría General de Cuentas. La Contraloría General de Cuentas es una institución técnica descentralizada, con funciones fiscalizadoras de los ingresos, egresos y en general de todo interés hacendario de los organismos del Estado, los municipios, entidades descentralizadas y autónomas, así como de cualquier persona que reciba fondos del Estado o que haga colectas públicas.

Como puede verse, el Estado se organiza de una manera racional. Pero se elude un enfoque más profundo de la estructura del Estado, de manera que se promueva el fortalecimiento del poder local. De este modo, se genera una serie de problemas que no se pueden tratar en la presente Constitución, dado que estos problemas requieren medidas políticas que van más allá de aspectos formales y que requerirían el cambio de esta en diferentes aspectos.

Asimismo, en otros documentos que establece el aparato estatal guatemalteco se reconoce de manera doctrinaria la importancia fundamental del ordenamiento municipal. De este modo, en el segundo artículo del Código Municipal (Decreto 12-2002) se dice que “el municipio es la unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos”. Esta declaración captura un elemento importante del municipalismo, es decir, su referencia a un ejercicio básico de democracia, el cual, como se ha visto, recoge el mismo sentido de la organización local desde tiempos antiguos.

En esta dirección, el mencionado principio aborda aspectos fundamentales como la vecindad y sus relaciones permanentes, así como la diversidad cultural y lingüística de las comunidades municipales. En este escenario, se puede ver que el municipio permite una interacción, muchas veces basada en el diálogo, entre diferentes puntos de vista respecto a problemas comunes. Se ofrece, entonces, la posibilidad de lograr una integración de las actividades municipales que permitan alcanzar los altos fines del Estado constitucional de derecho en una sociedad multicultural como es el caso guatemalteco.

Por lo tanto, se reconoce, la importancia fundamental del municipio en la configuración política del Estado guatemalteco. Lamentablemente, este reconocimiento no ha penetrado la conciencia de los actores políticos en Guatemala, los cuales hacen que la dinámica política corrupta y centralizada, especialmente la organizada a través de

los partidos políticos inmiscuidos en el control del Estado, influya en la poca fuerza del municipalismo.

Uno de los factores que debe tenerse presente es el hecho de que las autoridades municipales actúan bajo la lógica representativa del sistema de partidos políticos. Como se vio en el capítulo anterior, este sistema está en crisis y esta afecta a las estructuras del poder municipal, el cual se ve sometido a los mismos problemas que el sistema nacional. Sin duda, la crisis de este modelo implica que este no está siguiendo la lógica de optimización que ha sido desarrollada por Robert Alexy. Simplemente, no hay manera de controlar el ejercicio de poder de grupos que gravitan alrededor del ente centralizado de gobierno.

El poder debe, en la medida de lo posible, reconducirse a sus titulares últimos, esto es los ciudadanos. Es importante que estos controlen el poder, y las instituciones, consecuentemente, deben acomodarse y experimentar cambios. Esta opinión ya ha sido externada. Por ejemplo, la jurista mexicana María Andrea Enríquez Marín 2013, pp. 177-178) opina lo siguiente:

La naturaleza dinámica del poder político se ha manifestado a través de nuevos actores, escenarios, tensiones y necesidades que han fomentado interesantes cambios institucionales en un intento de racionalizar todos los sistemas, incluyendo democracias ya consolidadas esto es, ajustar o perfeccionar sus instituciones para que logren su propósito de una forma satisfactoria.

Desde luego, estos cambios deben seguir el objetivo de optimizar los derechos fundamentales. Debe reconocerse, en este sentido, que lo usual es que las instituciones cambien y se desarrollen para adecuarse a los nuevos cambios que plantea la experiencia histórica de la humanidad.

2.4. Formas de organización local reconocidas constitucionalmente

Existen varias formas de organización local, las cuales son creadas por leyes que buscan el objetivo general de descentralización de las comunidades situadas bajo un gobierno municipal. La idea general es que estas formas ayuden a la implementación de los principios constitucionales. Como se verá, sin embargo, esta estructura administrativa no puede funcionar debido a la cultura de corrupción y centralización que afecta la vida institucional de Guatemala.

En primer lugar, se tiene el Código Municipal (Decreto Legislativo 12-2002), destinado a realizar los principios constitucionales. En estos se fijan algunos principios que permiten la autonomía municipal, pero sin lograr contrarrestar los problemas del sistema representativo basado en los partidos políticos. Debe tomarse en cuenta que el objetivo de buscar nuevas formas de ejercicio municipal supone cambios culturales que no son siempre deducibles de las actuales leyes y principios constitucionales.

De manera paulatina, se ha ido creando un aparato institucional destinado a fortalecer la participación local de acuerdo con los principios constitucionales. Así, se ha creado la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto 11-2002) la cual busca la inclusión de los diferentes pueblos que conforman el Estado guatemalteco.⁷ Esta ley trata de reconocer la diversidad étnica y cultural del país, en consonancia con los ideales de inclusividad y pluralismo valorados en la actualidad. En consonancia con este objetivo se determina:

ARTICULO 2. Principios. Los principios generales del Sistema de Consejos de Desarrollo son: a) El respeto a las culturas de los pueblos que conviven en Guatemala. b) El fomento a la armonía en las relaciones interculturales. c) La optimización de la eficacia y eficiencia en todos los niveles de la administración pública. d) La constante atención porque se asigne a cada uno de los niveles de la administración pública las funciones que por su complejidad y características pueda realizar mejor que cualquier otro nivel. La promoción de procesos de democracia participativa, en condiciones de equidad e igualdad de oportunidades de los pueblos Maya, Xinka y Garífuna y de la población no indígena, sin discriminación alguna. e) La conservación y el mantenimiento del equilibrio ambiental y el desarrollo humano, con base en las cosmovisiones de los pueblos Maya, Xinka y Garífuna y de la población no indígena. f) La equidad de género, entendida como

⁷ ARTICULO 1. Naturaleza. El Sistema de Consejos de Desarrollo es el medio principal de participación de la población maya, xinka 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.

la no discriminación de la mujer y participación efectiva, tanto del hombre como de la mujer.

Pero las leyes son diferentes a la realidad que tiene que vivir la sociedad. Siempre se debe tener presente que las leyes por sí mismas no pueden resolver, por lo menos de un momento a otro, la realidad social que se ha ido consolidando a lo largo de la historia. Las directivas no pueden transformar la sociedad, de acuerdo a sus altos principios ni a los más nobles objetivos que puedan concebirse, si no se lucha por crear nuevas condiciones sociales. Se necesita de una cultura política que permita el ejercicio democrático de la sociedad, así como el debido respeto de los derechos humanos.

Aquí debe mencionarse la corrupción, la cual, en Guatemala, como en otros países, tiene un carácter estructural, lo cual la vuelve difícil de erradicar. Con cierta frecuencia, se conoce de los grandes problemas que genera este aspecto en la vida de los municipios. Se sigue de lo dicho que una de las maneras es fortalecer el Estado desde su base local. Desde luego, siempre existe este problema, pero en la medida en que no exista una estructura estatal apta para encubrir grupos mafiosos, la situación se puede volver más controlada desde el nivel local.

En este sentido, se puede fortalecer otras instituciones contempladas en el orden constitucional guatemalteco. Este es el caso de los Consejos Comunitarios de Desarrollo Local (COCODES), los cuales son entidades creadas constitucionalmente. En ellos se puede estructurar como es el caso de las asambleas de vecinos y las autoridades

ejecutivas. En el artículo 13 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto 52-87 del Congreso de la República de Guatemala) se especifica las funciones de estos:

1. Promover el desarrollo económico, social y cultural de su comunidad.
2. Promover la participación efectiva de la población en la identificación y solución de sus problemas.
3. Identificar e inventariar las necesidades de la comunidad y determinar las correspondientes prioridades para la formulación de programas y proyectos.
4. Proponer al Concejo Municipal de desarrollo las necesidades de cooperación para la ejecución de programas y proyectos, cuando éstas no puedan ser resueltas por su comunidad.
5. Coordinar las actividades que promuevan o realicen los grupos de comunidad para evitar la duplicación de esfuerzos.
6. Gestionar los recursos económicos y financieros que requieren para sus programas y proyectos de desarrollo local.

En términos generales, los cocodes han sido considerados como instituciones insuficientes para contrarrestar los males políticos que afectan al país. De hecho, el problema principal de estas instituciones es que terminan por verse enredadas en los mismos problemas de la política del país, especialmente en la red de favores que afecta al sistema de partidos políticos y en las estructuras de poder local. Esto significa que en ellos se reproduce la pobre cultura política nacional. En un texto periodístico

guatemalteco, que citamos en extensión debido a su relevancia para el tema que tratamos, se puede leer lo siguiente:

En muchos casos, el quehacer de los (cocodes) se ha vuelto controversial y politizado, ya que varios de sus integrantes pocas veces fueron nombrados con base en los principios, normas y procedimientos de las comunidades, agregan algunas fuentes... “Son caciques y forman parte del club de los alcaldes”, señala Édgar Balsells, analista del Instituto de Problemas Nacionales de la Universidad de San Carlos (Ipnusac) y consultor del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo... “Son espacios donde se manejan intereses. La integración del Órgano de Coordinación (directiva del cocode) se traduce en puestos políticos, pues son nombradas personas vinculadas a los alcaldes y al gobernador”, añadió. “El Estado se escuda en que hay una organización comunal que promueve obras intermunicipales, pero resulta que son proyectitos irrelevantes que se prestan para actos de corrupción”, criticó el experto. Balsells lamentó el nivel de intereses que se maneja en esa esfera, y se demuestra con el acontecimiento del lunes último en El Salitre, San Miguel Ixtahuacán, San Marcos, donde dos grupos se pelean por presidir el (cocode). En ese hecho murió el vecino Ciriaco Epifanio López Ruiz, de 62 años.... “La mística y el deseo de hacer bien las cosas se han perdido por intereses personales y económicos”, lamentó Orozco. César Choreque, integrante del Colectivo Sumpango Libre, agrupación que fiscaliza los recursos que se utilizan en la Municipalidad de Sumpango, departamento de Sacatepéquez, expresó que muchos de los líderes comunitarios no tienen valor ni

argumentos para promover o defender proyectos. (Prensa Libre, 26 de agosto de 2016)

Se puede observar, pues, la presencia de una dinámica negativa que hace que las estructuras de poder local sean cooptadas por caciques y otras manifestaciones de grupos de poder dentro de la comunidad. Estos son los problemas concretos que debe evitar el sistema de gobierno municipal, el cual está virtualmente sometido a los poderes que cooptan el aparato central del gobierno.

Capítulo 3

Nuevos planteamientos a nivel local

La crisis socioeconómica que ha afectado a muchos países, incluso los del llamado Primer Mundo, ha hecho que la ciudadanía de la mayoría de naciones, tanto desarrolladas como en vías de desarrollo, se hayan desesperado de las formas tradicionales de hacer política con base en el sistema partidario. Tanto el debilitamiento del Estado, como la molestia de los ciudadanos frente a la subordinación de este a los intereses de los grupos que financian la actividad política, hacen que los miembros de la sociedad vean con escepticismo el ejercicio político. La abundancia de candidatos que cambian a su conveniencia de partidos políticos, lleva a que las sociedades exijan una mayor participación directa en las decisiones que les afectan. Este fenómeno subraya la importancia del poder local, puesto que en esta esfera se pueden evitar, al menos hasta cierto punto, este tipo de abusos políticos.

Este descontento aleja a la ciudadanía de la política. Este fenómeno es sumamente peligroso, debido a que dicho distanciamiento hace que las decisiones relativas a los problemas comunes queden en manos de operadores políticos que buscan favorecer los intereses particulares que suelen motivar las decisiones partidarias en atención a sus financistas. Una sociedad que no participa en la política termina por ser víctima de personas y grupos sin escrúpulos que no tienen miramientos para manipular al electorado.⁸ Este fenómeno también se manifiesta en la tendencia a apoyar candidatos

⁸ El caso más famoso de nuestros días lo constituye la manipulación de las cuentas de Facebook que llevó a cabo una compañía inglesa (Cambridge Analytical), la cual se aprovechó de los perfiles de las personas

que afirman estar más allá de las ideologías, pero que llegan muchas veces sin agendas determinadas de gobierno, provocando una carencia de ideas que empeora los ya críticos niveles de gobernabilidad. En este contexto, el sistema jurídico deja de funcionar, como lo muestran las tendencias a judicializar la política y politizar la justicia.

Como es de esperar, y desde una perspectiva positiva, este descontento ha generado una serie de movimientos políticos cuyas demandas han llevado a cuestionar la estructura de la participación política. Las propuestas que surgen de estos movimientos poco a poco se han ido incorporando en la política institucional, con nuevas expresiones partidarias en varios países del mundo. En este respecto, se puede mencionar el caso paradigmático del partido Podemos, el cual ha ganado bastante fuerza en España, puesto que ha tratado de crear un nuevo ejercicio político alejado de la corrupta política partidaria española que había sido monopolizada por el Partido Socialista Español y el Partido Popular.

Un aspecto digno de resaltar es que partidos como Podemos, el cual ha surgido en la España con posterioridad a la crisis económica del 2007-2008, y a pesar de los naturales problemas que enfrenta toda organización política, ha desarrollado propuestas relativas a la recuperación de la democracia local y participativa. Este movimiento político ha llevado a la progresiva consolidación de novedosos planteamientos municipalistas, en los cuales se involucran las personas que se han cansado de ser ignorados por los

para difundir mensajes, muchos de ellos falsos, que fueron usados para favorecer a dicho candidato. También se ha mencionado con insistencia la manipulación de las redes sociales por parte del gobierno ruso, el cual también quería favorecer a Donald Trump.

políticos profesionales que se acuerdan de ellos solo en el momento de las campañas electorales. Somos de la opinión que, con independencia de orientaciones partidarias, se puede consolidar este tipo de planteamiento, para hacer que los ciudadanos tengan una mayor participación en la resolución de los problemas que enfrentan en la organización de la vida en común.

Estas demandas surgen en cierto modo del poder constituyente, el cual radica en el pueblo. En este sentido, el constitucionalista español Carlos de Cabo Martín ha llamado la atención sobre que este concepto no está agotado y que es posible buscar la innovación constitucional saliéndose del modelo europeo, con nuevos contenidos, estructuras de poder, participación ciudadana, integración racional y relación con la Naturaleza (Cabo Martín, 2017. P. 119). Por esta razón, es necesario enfocarse en darle cauce a estas a través de nuevas formas del Estado, lo cual no se limita solo a buscar reformas del Estado, sino también una nueva cultura política.

El objetivo de este capítulo es evaluar los nuevos planteamientos que se han desarrollado para aumentar el poder de decisión política democrática al nivel local. Como se verá, estos surgen del agotamiento del Estado en la presente época. Estos planteamientos retornan a lo que se ha enfatizado: que el gobierno local tiene una importancia fundamental puesto que constituye el primer nivel de participación política por parte de la ciudadanía. Se le presta atención a los fundamentos constitucionales de estos cambios que se describen y proponen en este trabajo.

Estos objetivos han sido defendidos incluso en países con un fuerte Estado, cuando se comparan con el caso de Guatemala, cuyo aparato estatal sufre fuertes carencias organizativas y presupuestarias. En efecto, algunos de estos movimientos han surgido dentro del contexto de la crisis actual de la Unión Europea, como lo demuestra las protestas de los indignados en España.

En la primera sección se analiza el fenómeno del actual colapso del sistema político, debido a notables fallas en su estructura representativa. La segunda parte presenta argumentos en favor del cambio de las estructuras políticas de las sociedades actuales. En la tercera se presentan algunas de las actuales propuestas de poder local que gozan de mayor presencia. En la cuarta, se presentan los principios generales que regulan el nuevo municipalismo. Se enfatiza la autonomía, en la participación y en la importancia de los comunes. En la quinta parte se hace un breve análisis del ámbito de los intereses locales.

3.1. El colapso del sistema político representativo

Uno de los aspectos que ya se han tratado en este trabajo de tesis, relacionada con el dominio de grupos de poder en las sociedades como la guatemalteca, es la marcada crisis de la democracia representativa. Debe reconocerse, sin embargo, que los preocupantes signos de esta problemática se han extendido prácticamente a lo largo de todo el mundo, en donde se cuestiona a los políticos “profesionales” porque toman su

actividad política como un medio para beneficiarse a título personal o partidario del acceso al poder del Estado.

Conviene, sin embargo, tener una visión clara del sistema representativo para poder criticarlo. En este sentido, Linz, citado por Reveles (2017), describe la democracia representativa de este modo:

Es la democracia un sistema político para gobernar basado en la libertad legal para formular y proclamar alternativas políticas en una sociedad con las libertades de asociación, de expresión y otras básicas de la persona que hagan posible una competencia libre y no violenta entre líderes, con una revalidación periódica del derecho para gobernar, con la inclusión de todos los cargos políticos efectivos en el proceso democrático y que permita la participación de todos los miembros de la comunidad política, cualquiera que fuesen sus preferencias políticas, siempre que se expresen pacíficamente (Linz, 2007: 226). (p. 18)

La intención es la existencia de grupos que defienden opciones que participan en elecciones para los cargos de autoridad del Estado. La idea es racional, puesto que las sociedades actuales son enormes y con un considerable nivel de complejidad. Sin embargo, la realidad es otra, puesto que los representantes han tomado la batuta de la política y la han sometido a sus intereses.

En efecto, los procesos políticos están llenos de promesas que después no se cumplen. Se da, por otro lado, una notable manipulación de la ciudadanía. El cinismo de

los políticos no tiene fin y la situación va empeorando con el paso del tiempo. En consecuencia, la ciudadanía ya no ve con buenos ojos la actividad política; la gente se niega a participar, muchas veces como simples electores. Esta percepción es confirmada por el reconocido autor español Nicolás Sartorius (2015) cuando opina al respecto:

Los síntomas de esta crisis son bastante conocidos, aunque no son siempre los mismos en diferentes países o regiones. La creciente abstención es la más evidente pero también se manifiesta a través de movimientos anti sistema, incluso anti política y, sobre todo, en el malestar profundo, a veces difuso, de los ciudadanos en las encuestas cuando se les pregunta sobre su valoración de las instituciones. Los partidos, los sindicatos, los parlamentos suelen aparecer en los últimos lugares en la apreciación ciudadana. (p. 188)

Sin duda, uno de los objetivos más difíciles es establecer un sistema democrático y estable cuando las personas no creen en las instituciones estatales. La ciudadanía sabe que, debido al volumen económico de las actividades que se realizan desde el Estado, así como su capacidad de consolidar el poder, estas atraen ambiciones particulares. Como se ha insistido arriba, esta realidad ha hecho que muchos contemplan la participación en la política como una actividad que les genera ingresos que no obtendrían dedicándose a actividades lícitas que requieren tiempo y esfuerzo. La actividad política se ha convertido en un negocio que rinde si el interesado está en la disponibilidad de actuar sin escrúpulos. Lamentablemente, todos los equipos que llegan a gobernar parecen confirmar este diagnóstico pesimista.

Como se puede ver, el problema afecta a la misma idea de democracia representativa. Este sistema político depende de la confianza de la ciudadanía hacia sus representantes. El resultado es una corrosión del sistema político. Como lo dice uno de los más destacados exponentes del nuevo municipalismo, el autor español Joan Subirats (2012):

Lo que ha ocurrido en los últimos años, el gran cambio de época al que asistimos, está provocando un vaciamiento creciente de nuestra capacidad de influir en la acción de gobierno. Y ello es así a pesar de que formalmente mantengamos más o menos intactos muchos de los elementos formales de nuestra condición de ciudadanos que viven y ejercen sus derechos en un Estado democrático. Y con ese creciente desapoderamiento de la capacidad popular de influir y condicionar las decisiones, se pierde buena parte de la legitimidad de una democracia que sólo mantiene abiertas las puertas de los ritos formales e institucionales. (p. 159)

En ese sentido, puede recordarse que los partidos surgen precisamente para defender posiciones, para seguir líneas definidas en cuanto a la gestión del Estado. Pero, en contra de esta tradición, se impone el más indignante pragmatismo, en donde la representación es una especie de franquicia para hacer avanzar fines particulares. Continúa diciendo Subirats (2012) inmediatamente después del párrafo citado con anterioridad:

Decía Albert Hirschman que un régimen democrático consigue legitimidad cuando sus decisiones emanan de una completa y abierta deliberación entre sus grupos, órganos y representantes, pero eso es cada vez menos cierto para los ciudadanos

y lo es cada vez más para entes, corporaciones y lobbies económicos que escapan de la lógica Estado-mercado-soberanía, y aprovechan sus nuevas capacidades de movilidad global. Los poderes públicos son cada vez menos capaces de condicionar la actividad económico-empresarial, y en cambio las corporaciones siguen influyendo y presionando a unas instituciones que no disponen de los mismos mecanismos para equilibrar ese juego de los que disponían antes. (p. 159)

Este fenómeno ha generado el enquistamiento estatal de mafias políticas que venden los poderes del Estado a aquellos que están dispuestos a pagarlos. Los diarios guatemaltecos, y en realidad los de todas partes del mundo, informan con frecuencia del financiamiento ilícito por parte de grandes empresarios para fortalecer las actividades políticas de los partidos políticos que aspiran llegar al poder del Estado para sus fines aviesos. Ya en el poder, estos cuadros de gobierno legislan y administran el Estado en función de los intereses de sus financistas, entre los cuales se encuentran incluso grupos del crimen organizado.⁹ Su poder es tal, que aun cuando los denuncien y los lleven a los tribunales, consiguen penas que realmente nunca desincentivarán la comisión de tales hechos.

Lamentablemente, no es fácil expulsar a estos grupos que distorsionan la naturaleza de la política y del sistema de derecho que debe enmarcarla. Estas mafias políticas, atraídas por la rentabilidad de negocios como el del tráfico de drogas, van ganando

⁹ Esta verdad muestra que la lucha contra la corrupción no debe limitarse a la persecución de la delincuencia política, sino que debe cambiar las estructuras electorales que hacen posible este tipo de negociaciones ilegítimas.

espacio, poder e influencia, y, cuando se sienten amenazadas, usan el poder del Estado, distorsionando los parámetros jurídicos vigentes, para defenderse y atacar a sus enemigos. De este modo, a menudo surgen grupos autoritarios dentro de los gobiernos, los cuales están dispuestos a violar las garantías constitucionales para mantener sus privilegios ilegítimos.

Por otro lado, prácticamente todas las sociedades democráticas enfrentan movimientos políticos que tratan de recortar las conquistas democráticas que ha sido alcanzadas con bastantes dificultades. En Europa, se repite el fenómeno con movimientos que culpan a los migrantes de los problemas sociales; en países como Guatemala se proponen políticas de mano dura, a pesar de que ya se ha demostrado que estas no funcionan. Como lo afirma Emanuel Porceli (2006), en referencia a la crisis de los partidos políticos en América Latina:

Los partidos políticos en la región (aunque es un fenómeno que en mayor o menor medida se reproduce en todas las latitudes del globo) han perdido legitimidad y aceptación por parte de la sociedad. Se los reconoce como un “mal necesario” de la democracia, sus representantes y el acto eleccionario. (p. 82)

Las estructuras democráticas empeoran en contextos en los que existe un Estado históricamente débil, en el cual no se ha impuesto el necesario respeto y observancia de las instituciones democráticas. En Guatemala este problema ha desembocado en una crisis relativa a la viabilidad del Estado, el cual se ha visto sujeto a una lucha contra la

corrupción que no parece encaminarse por el camino correcto debido a la notoria violación de garantías procesales.

En consecuencia, se percibe la necesidad de oxigenar el sistema político para que este responda a las demandas ciudadanas que no son procesadas por un Estado sistemáticamente distorsionado por la escasez de recursos, la burocracia menos eficiente y un sistema que permite la corrupción en los diferentes ámbitos de la administración pública.

De este modo, se dio una indignación general en contra de la clase política en la mayoría de las naciones del mundo. Subirats subraya que este movimiento logró que los ciudadanos volvieran a reclamar la política puesto que esta tiene que ver con sus asuntos ciudadanos (Subirats, 2011, p. 9).

Este desarrollo, desde luego, implica grandes cambios respecto a la manera en que se concibe la representación política. Ante todo, se descubren los límites de la representatividad política tradicional, y por lo tanto, las profundas fallas de la democracia que se basa en este tipo de gobierno delegativo. En ese momento, por lo tanto, se genera una opción decidida por el gobierno municipal. Como lo dice Francisco Reveles Vázquez (2017):

Una de las maneras de enfrentar la crisis de representación que vive la democracia ha sido la introducción o revitalización de mecanismos de democracia directa. De esa forma se da cabida a la participación de los ciudadanos en la toma de

decisiones sin intermediarios, sin representantes electos. Las experiencias internacionales son variadas, pero los instrumentos institucionales de democracia participativa existen desde hace tiempo en naciones con larga experiencia democrática, como en Estados Unidos y en países que han reconstruido o apenas construido tal forma de gobierno (como Brasil o Uruguay en América Latina). (p. 14)

Precisamente, una manera de revitalizar la democracia es plantear espacios de participación directa. Dentro de esta tendencia se inscribe la idea del nuevo municipalismo.

3.2. La necesidad de cambiar la estructura político-administrativa del Estado

La situación descrita ilustra el carácter inviable de los sistemas políticos de las sociedades contemporáneas, especialmente en países como Guatemala. Los problemas sociales ya no pueden ser resueltos porque el Estado se distancia de la sociedad cuando se ve sujeto a agendas de grupos e individuos que actúan bajo el manto de la corrupción. En esta dirección, se insiste en plantear reformas electorales para paliar los grandes problemas de corrupción que se han fortalecido en el sistema político tradicional. Sin embargo, como se ha visto, el problema radica en la centralización y el sistema de representación que lo sostiene. Estas tendencias, las cuales vienen desde la Revolución francesa, necesitan ser transformadas para garantizar y optimizar los derechos constitucionales de mejor manera.

Por lo tanto, no se trata tan solo de cambiar las leyes del sistema electoral, las cuales suelen ser eludidas o manipuladas, sino que también se necesita plantear cambios relativos a la misma estructura del Estado. Las nuevas concepciones del poder municipal se orientan en esta dirección transformadora, tratando de lograr un nivel mayor de legitimidad a través de un nivel mayor de involucramiento de la ciudadanía en la resolución de los problemas comunes.

En conclusión, la democracia representativa no es suficiente. Un camino conveniente, por lo tanto, es la recuperación de la actividad política de las comunidades. La relación entre la crisis de la democracia representativa y la valoración del poder local es descrita magistralmente por el politólogo mexicano Francisco Reveles Vázquez (2017) en el siguiente pasaje:

Si bien la democracia es indispensable, no es suficiente para garantizar el ejercicio del poder en beneficio de todos. De manera adicional, hay que considerar el compromiso del gobierno para con los principios de libertad y de igualdad, independientemente de su orientación ideológica... dejando en segundo plano el tema de si la democracia debería garantizar la igualdad social, los gobernantes han evidenciado severas dificultades para representar los intereses de todos los ciudadanos. Es ahí donde se inscribe la necesidad de introducir, ampliar y practicar los mecanismos de democracia participativa, herederos de la democracia antigua, caracterizada por una participación menos indirecta de los ciudadanos en la cosa pública. (p. 30)

Corresponde ahora pasar a examinar las potencialidades del poder local en sus nuevas versiones. Se realiza esta tarea siempre tomando en cuenta los principios constitucionales en cuanto se aplican al poder local. Nos hemos situado en el campo del constitucionalismo y no de las leyes vigentes en este momento; el interés es evaluar la forma en que el nuevo municipalismo, reformado para respetar valores como la democracia, desarrolla mucho más el espíritu constitucional moderno.

3.3. Mayor espacio para el poder municipal

Privilegiar el poder municipal, como se ha descrito en el primer capítulo, supone ir más allá del sistema de partidos políticos, los cuales han sido el instrumento privilegiado para la participación ciudadana dentro de todos los sistemas liberales, con aspiraciones democráticas, alrededor del mundo. El sistema de partidos políticos surge en el proceso de consolidación de los sistemas de gobiernos posteriores a la Revolución francesa y la Independencia de los Estados Unidos de América. Debe tomarse, en cuenta, que estos acontecimientos marcaron el advenimiento de la estructura liberal, lo cual reforzó la idea del poder centralizado.

El sistema moderno de partidos políticos es una creación moderna que supone la tradición del parlamentarismo inglés y los procesos políticos creados por la Revolución francesa. Por su naturaleza, los partidos políticos se relacionan con el establecimiento del sufragio como instrumento de legitimación política. Como lo hace ver uno de los clásicos en el estudio de los partidos políticos, Mauricio Duverger (1957):

En general, el desarrollo de los partidos parece ligado al de la democracia, es decir, a la extensión del sufragio popular y de las prerrogativas parlamentarias. Cuanto más ven crecer su función y su independencia las asambleas políticas, más sienten sus miembros la necesidad de agruparse por afinidades, a fin de actuar de acuerdo; cuanto más se extiende y se multiplica el derecho al voto, más necesario se hace organizar a los electores a través de comités capaces de dar a conocer a los candidatos y de canalizar los sufragios en su dirección. El nacimiento de los partidos está ligado, pues, al de los grupos parlamentarios y los comités electorales. Sin embargo, algunos manifiestan un carácter más o menos desviado en relación con este esquema general: su génesis se coloca fuera del ciclo electoral y parlamentario, siendo esta exterioridad su carácter común más neto. (pp. 15-16)

Como ya se ha visto, esta problemática afecta desde sus raíces al sistema de partidos políticos en Guatemala. Estos suelen responder a los intereses inmediatos, y especialmente económicos, de los que financian dicha actividad. La oligarquía ha sabido mantenerse en el poder y en esta situación las leyes suelen callar y estabilizar esta situación.

Por esta razón, para evitar las falencias del sistema de partidos, es necesario consolidar el sistema de participación al nivel municipal. Desde luego, existe una distancia considerable desde la idea hasta la realidad. Sin embargo, podría hacerse de manera inteligente, recordando que la democracia directa ya ha sido experimentada por la humanidad en diferentes tiempos y lugares. Hay que tomar en cuenta, en este sentido,

que se trata de actuar desde diferentes ámbitos con un objetivo central, el cual consiste en garantizar la democracia directa y participativa.

Una de las maneras de realizarlo sería promoviendo la participación de comités cívicos a nivel municipal, actualmente la ley electoral y de partidos políticos da la posibilidad de participación pero con un obstáculo y la cantidad de recursos a gastar en la campaña política es muy limitada, inferior a lo que puede gastar un partido político, lamentable porque estos surgirían de la participación directa de los ciudadanos, los cuales podrían unirse aprovechando la cercanía de las relaciones que se dan en las comunidades. Dado que la autonomía financiera sería una realidad, la ciudadanía comprendería que sus decisiones tendrán una incidencia automática en su calidad de vida, lo cual los haría ser más serios en sus propuestas y acciones. Adelante, se verá ejemplo de los “presupuestos participativos”, actividades en los que la comunidad participa en el diseño de los presupuestos, tomando experiencia directa de las dificultades y posibilidades de las asignaciones monetarias que influyen en el futuro común.

Desde luego, los partidos políticos podrían participar. Se reglamentaría su presencia y participación de manera que se tendrían que cumplir con ciertos requisitos para que funcionaran en circunstancias tales que no les dieran ventaja frente a comités con menor capacidad, actualmente es a la inversa. Ya no se trataría de un gobierno municipal que puede ser cambiado cada cuatro años para que lleguen al poder otros grupos que, de

nuevo, ignoraran las legítimas aspiraciones de sus comunidades. Se trata de una actividad constante de los ciudadanos comprometidos con su futuro y bienestar.

Probablemente, no es necesario desarticular el sistema de partidos políticos; lo que es conveniente es rearticularlos para que se pueda conseguir la democratización de estos. Lo importante es que existan nuevas entidades partidarias o asociaciones de miembros de la comunidad que representen la voluntad ciudadana respecto a una política genuina, motivada por el deseo profundo de trabajar por el bien común. En esta dirección, la politóloga española Gemma Ubasart-González registra que movimientos ciudadanos, haciendo uso de mecanismos partidarios han logrado tomar algunas importantes ciudades españolas, como es el caso de Ada Colau en Barcelona y Manuela Carmena en Madrid (Ubasart-González, 2018, p. 65).

En ese sentido, se pueden trabajar dentro de los movimientos sociales para que estos transformen los caminos partidarios de participación política. Es claro que las reformas electorales, especialmente las relativas al financiamiento, pueden encaminarse de tal manera que ayuden en este proceso. En países como Ecuador, los movimientos sociales se han convertido en partidos políticos; es cuestión de introducirse dentro del sistema para efectuar cambios desde el interior.

Otro camino lo brindan el diseño de instituciones que incrementen el control ciudadano frente a los gobernantes municipales. Uno de estos lo constituye el referendo revocatorio, los concejos abiertos, consultas populares y otro tipo de mecanismos que

garantizan la participación directa de la comunidad en la solución de sus problemas. De este modo, según las necesidades que se presenten se podrían crear comités que elaboraran agendas que tomaran en cuenta las propuestas ciudadanas. El punto es que cualesquiera medidas importantes tendrían que ser tomadas en cuenta por las poblaciones.

Las perspectivas son amplias. En muchos lugares, se han ido haciendo las transformaciones necesarias. Emmanuel Rodríguez López (s.f.) muestra las tareas que se pueden adoptar:

Con nombres diversos, Guanyem, Ganemos, Marea Atlántica, Si se puede, los proyectos de candidaturas municipalistas se han ido salpicando durante los últimos meses por toda la geografía peninsular. Los informa una aspiración fundamental del 15M: democracia real. Se trata, en definitiva, de reunir a los sujetos activos de una población, a todos aquellos que quieren aportar algo a cambiar o mejorar su ciudad, sobre la base de un programa que se podría considerar un mínimo común: democratizar los ayuntamientos, expulsar a la clase política y a sus clientelas, hacerlo de una forma transparente y bajo control ciudadano, municipalizar aquellos servicios en manos de la oligarquías bancaria e inmobiliaria, impulsar la recuperación de los servicios públicos, renegociar la deuda y promover el impago de aquella que se considera ilegítima. Son las mismas demandas que se han articulado en los últimos años y para las que ahora se busca una expresión

municipal adecuada. (p. 9) (Disponible en <http://www.youkali.net/youkali17-1a-Rodriguez.pdf>, última consulta el 4 de enero de 2019).

Desde nuestro punto de vista, este objetivo es realizable en Guatemala. Para el efecto deben trabajarse en varios niveles, fomentando nuevas prácticas de gobierno, promoviendo cambios legislativos, haciendo propuestas políticas y partidarias. Lo importante en este momento es empezar a promover el cambio de mentalidad política de la sociedad, haciendo que los ciudadanos participen en la gestión de sus problemas comunes.

3.4. Principios del nuevo municipalismo

A causa de los actuales problemas a nivel político en las diversas sociedades, los ciudadanos valoran cada vez más el gobierno municipal, porque este constituye una instancia que permite un mejor modelo de gestión de los problemas que enfrenta una comunidad determinada. Este reduce las insuficiencias del sistema representativo, el cual parece haber encontrado sus límites, debido ante todo a la influencia de los poderes económicos.

En esta dirección, el nuevo municipalismo es un modo de trabajar la dimensión política y por lo tanto, asume la dimensión constitucional, que en el mundo

contemporáneo asume la organización política de la sociedad.¹⁰ Como lo hace ver el pensador español Joan Subirats (2016):

Ya hace tiempo que sabemos que “hacer cosas” ya no funciona como programa de acción de gobierno, y somos conscientes que hay que ir pensando y decidir “qué hacer”, y cuál debe ser el protagonismo de los gobiernos locales y su relación con los otros actores presentes en el escenario territorial. Esto, en otras palabras, implica politizar la acción municipal. Esta transformación, sumada a la necesidad paralela de fortalecer los mecanismos del diálogo y comunicación con los ciudadanos, y la clara conciencia de que estamos en un escenario de gobierno multinivel, con competencias cruzadas y responsabilidades compartidas con otras esferas institucionales, ha ido impulsando y haciendo más patente, como decíamos, la dimensión política de los ayuntamientos y de otras entidades locales, así como de sus respectivos equipos de gobierno. (p. 27)

Desde luego, para valorar esta cita es necesario recordar que la organización municipal adopta diferentes formas en los países. Por lo tanto, es un objetivo difícil plantear ideas o diagnósticos generales. Esto no implica, sin embargo, que no puedan identificarse ejes transversales que señalan lo que debe hacerse en el ámbito municipal. Estos constituirían principios del nuevo municipalismo, los cuales podrían relacionarse con los principios del derecho constitucional moderno. Precisamente, este trabajo de investigación se concentra en localizar estos elementos, los cuales harían posible una

¹⁰ Recuérdese que ahora se habla, por ejemplo, de la Constitución Política de la República de Guatemala. Las constituciones modernas constituyen pactos políticos en los ciudadanos, que se basan en los derechos fundamentales de las personas y también los derechos sociales.

colaboración entre las diversas entidades municipales, lo cual llevaría al fortalecimiento del Estado democrático en Guatemala.

Todo cambio sociopolítico profundo, como es el caso del nuevo municipalismo, impacta en los principios que rigen la actividad política. Por esta razón, es necesario presentar algunos de los postulados fundamentales de esta forma de gestión de la vida pública. Se muestra así que estos planteamientos hunden sus raíces en la conciencia política de los nuevos movimientos sociales, los cuales deben identificar la importancia de estos principios para desarrollar el Estado constitucional de derecho de manera real y concreta. Para valorar este apoyo social, debe siempre tenerse en cuenta la presencia del poder constituyente en estos movimientos.

Las nuevas propuestas municipales suelen compartir postulados que no son extraños a la experiencia política de la humanidad. Con anterioridad, este texto ha insistido en que el nuevo municipalismo actualiza modos de participación política que ya habían sido reconocidos y ensayados en el pasado de la humanidad. En este sentido, la participación de las comunidades en sus asuntos políticos tiene incluso cierta anterioridad histórica con respecto a las modalidades modernas que postulan la necesidad del Estado centralizado. En este trabajo se sostiene la tesis de que el Estado constitucional de derecho puede consolidarse si se desarrollan los fundamentos constitucionales del gobierno municipal, en tanto este recoge los aspectos positivos de la participación comunitaria en la resolución de los problemas que plantea la vida en común.

A continuación, se desarrollan algunos de los fundamentos constitucionales de este tipo de gobierno. Como puede verse, estas tendencias encarnan principios constitucionales que pueden ser desarrollados por el orden municipal, especialmente el gobierno en dicho ámbito. Estos son aspectos importantes puesto que pueden regir las acciones concretas del nuevo municipalismo en el contexto del fortalecimiento del sistema constitucional de derecho. Estas tendencias y principios constituyen un paso correcto en el fortalecimiento del Estado constitucional de derecho, puesto que desarrollan integralmente elementos conceptuales del constitucionalismo de los derechos humanos.

3.4.1. La búsqueda de la autonomía

Como se ha podido ver a lo largo en los anteriores capítulos, la certeza de que el poder municipal expresa un momento primario y fundamental de participación política es un postulado que surge en los primeros momentos de la vida humana en sociedades complejas. Esta importante creencia descansa en la idea de que lo que tiene importancia compartida debe tomar en cuenta las decisiones de los que se ven afectados por las decisiones tomadas.

En este sentido, es natural que se requiera el respeto de la autonomía a nivel local, lo cual contempla la esfera del actual municipalismo. Se puede decir, por lo tanto, que el nuevo municipalismo exige una profundización de la autonomía local. Este exige la

realización efectiva de la autonomía en un tiempo en el cual se han manifestado diferentes tipos de limitación de la autodeterminación de las comunidades locales.

La autonomía, en este sentido, es una demanda fundamental. Su razón de ser radica en la tesis de que la autonomía recoge la intuición de que los seres humanos son seres racionales, y que este rasgo, se manifiesta en que los seres humanos pueden decidir sus formas de vida según sus mejores percepciones e intereses. Para un filósofo como Kant (1724-1804) la misma dignidad humana implica que los seres humanos no son simples instrumentos para los otros y que son capaces de determinar los fines de su propia existencia. Sin duda, este principio de autodeterminación racional es un principio del constitucionalismo moderno, puesto que este reconoce la importancia fundamental de la dignidad. En el primer artículo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos se afirma que “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derecho...”.

La idea de autonomía no solo se refiere a la esfera de la individualidad, sino que se manifiesta también en la idea de la soberanía popular y en la creencia de la autodeterminación política. Nuevas ideas se han desarrollado al respecto, como lo muestra el desarrollo de renovadas perspectivas respecto al significado de la democracia. Según J. Emilio Graglia (2014, p. 25):

El pensamiento y el sentimiento municipalistas se han caracterizado por la reivindicación de las autonomías municipales. Esa ha sido, es y será la bandera del municipalismo. Es decir, aumentar y mejorar las autonomías de los municipios, sus

capacidades de decisión y de acción. La autonomía política para elegir y remover a sus autoridades, la autonomía económica y financiera para crear y disponer de sus recursos y la autonomía administrativa para designar a sus empleados, realizar las obras y prestar los servicios directamente o a través de terceros.

Como se sabe, la soberanía y la autodeterminación son ideales que surgen en la época moderna, la cual se caracteriza culturalmente por la valoración de la racionalidad. Se hace evidente, por lo tanto, que es necesario hacer que la autodeterminación del Estado también contemple la genuina autonomía del gobierno municipal. De manera relacionada, las falencias actuales del sistema de partidos políticos se deben precisamente a que coartan las capacidades de decisión de las comunidades en función de los intereses de las personas que financian o manejan dichas franquicias políticas.

La nueva fase del municipalismo hace clara la necesidad del respeto genuino de la autonomía municipal. En esta dirección, es bastante significativo que este punto constituya una de las primeras demandas en la Carta Iberoamericana de Autonomía Municipal:

Artículo 1.- Principio de autonomía local. El principio de autonomía local debe entenderse como el derecho y deber de los gobiernos locales para gestionar los asuntos públicos bajo su responsabilidad y en beneficio de sus ciudadanos y ciudadanas. Debe ser reconocido como fundamento constitucional que se sitúa en la base democrática del poder, la descentralización y la participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos.

Puede verse que existe un consenso importante respecto a la tesis de que la autonomía municipal se puede gestionar de manera constitucional. Este punto es importante puesto que el diseño constitucional debe incorporar las aspiraciones fundamentales de la sociedad, y, en consecuencia, debe dirigirse a proteger esta área del ejercicio político. Esto significa que gran parte del problema político de las sociedades contemporáneas radica en la pobre organización institucional del Estado. En el caso guatemalteco, por ejemplo, puede verse que la organización estatal se realiza de arriba para abajo. Se crean instituciones de amplia cobertura, las cuales dirigen a las instituciones del poder local. El problema es que dicha estructura favorece de nuevo al sistema de partidos políticos, el cual ha llevado a los grupos que controlan la maquinaria del Estado, dentro de una cultura política que desplaza el bien común para favorecer intereses particulares.

Una parte importante de dicha autonomía radica en que los gobiernos municipales deben organizar, siempre en observancia del orden constitucional, su propia vida institucional. Estas pueden variar de una comunidad a otra. Las necesidades de cada comunidad son diferentes y los avecindados deben decidir sus maneras de gobierno, siempre respetando los ideales democráticos y la dignidad humana. Por esta razón, otro de los artículos de dicha Carta especifica lo siguiente:

Artículo 5.- Autonomía organizativa. Los gobiernos locales podrán determinar su propia estructura administrativa interna, adaptándola a las necesidades específicas

locales para una gestión eficaz. Dicha estructura se vertebrará sobre el principio de democracia participativa, debiendo facilitarse los cauces para la incorporación efectiva de los ciudadanos y las ciudadanas a los procesos de gobierno y gestión municipal. La selección del personal estará basada en los principios de mérito y capacidad. Además, a fin de asegurar una selección de calidad del personal, el gobierno local deberá asegurar que se den las condiciones adecuadas de formación, remuneración y perspectivas de carrera, atendiendo al principio de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

El ideal de la autonomía es profundo, llegando a alcanzar la misma estructura institucional al nivel local. De lo dicho puede colegirse que es necesario ampliar estas ideas para hacerlas consistentes con nuevas estructuras institucionales, las cuales deben adecuarse a las necesidades particulares de cada comunidad. Desde luego, estas estructuras también deben respetar ciertos lineamientos básicos, como el respeto de los derechos humanos.

En páginas posteriores se presentarán algunos de los modelos de participación política que han sido desarrollados en el nuevo municipalismo. Se podrá ver que tales movimientos no se limitan a los mecanismos de la política establecida, aun cuando su alcance abarca la normal política de los partidos. Estos modelos, algunos de ellos cercanos, hacen claro que sí existen mecanismos para desarrollar el municipalismo en Guatemala. En consecuencia, lo que se necesita es conocimiento y la indispensable voluntad política.

3.4.2. La democracia participativa

La crisis de la política actual es, sin duda, la problemática de la política representativa la cual sirve para generar cuadros dirigentes para un Estado que, aunque defienda la descentralización, organiza la vida social de arriba para abajo. La democracia representativa ha sido cooptada por los intereses de las personas que participan y financian las respectivas actividades políticas. Por esta razón, la ciudadanía no se identifica con los miembros de la clase política.

Queda, entonces, la necesidad de promover el poder local. Para esto, siempre es necesario tomar en cuenta la historia. Aun a riesgo de repetir un punto ya establecido, consideramos pertinente ver como en *La apuesta municipalista*, texto desarrollado por el Observatorio Metropolitano de Madrid (2014), se incluye el siguiente pasaje:

La apuesta municipalista tiene una larga historia. La idea de democracia ha venido casi siempre asociada a la decisión directa. Ideal tomado una y otra vez de la Grecia clásica, así como de las instancias assemblearias que por momentos produjeron las revoluciones francesa y americana, la democracia ha tendido a representarse como el autogobierno de una comunidad relativamente pequeña en la que los ciudadanos tenían la capacidad de reunirse y escucharse sin más mediaciones que la palabra de cada cual. Informaba esta idea el abigarrado complejo de instituciones campesinas y urbanas que todavía persistían en la Europa moderna. Gremios, municipios, comunas, juntas vecinales han sido ejemplos vivos de «asociaciones» en las que la «asamblea» todavía desempeñaba un papel determinante en la

resolución de los problemas comunes. No en vano, hasta hace bien poco quedaban inmensas cantidades de recursos comunes (bosques, pastos, tierras de labor, aguas de regadío) que no siendo propiedad del Estado ni tampoco de personas privadas requerían de la gestión directa de las comunidades que los aprovechaban

La democracia representativa siempre tuvo su razón de ser debido al incremento de la complejidad de la vida política. Su concepción fundamental fue elaborada por el abate francés Sieyès en los tiempos inmediatamente posteriores a la Revolución francesa. Este tomaba en cuenta la necesidad de la representación, en virtud de que el tamaño de la población ya no permitía su participación directa. La idea siempre fue apoyada por grandes pensadores como es el caso del filósofo inglés John Stuart Mill y el norteamericano James Madison. Sin embargo, con anterioridad se había practicado, en la medida de lo posible, la democracia directa. Un defensor de esta, quien presentó argumentos en contra de la democracia representativa fue el pensador ginebrino Jean Jacques Rousseau. Rubén Hernández Valle escribe lo siguiente:

En contra de la democracia representativa, Rousseau sostenía que «desde que un pueblo delega su soberanía en representantes, pierde libertad y soberanía». Por tanto, es claro que para dicho autor se debía rechazar con vehemencia el principio que sirve de fundamento al sistema representativo, ya que la voluntad general es por sí misma inalienable y, por consiguiente, es incapaz de ejercitarse por medio de representantes. Más bien, el principio democrático señala que todos los ciudadanos deben participar de manera directa y personal en la elaboración de las leyes a las cuales aceptan someterse. Dentro de este orden de ideas, Rousseau

llegó a afirmar que «el pueblo inglés cree ser libre, pero se engaña: lo es sólo durante la elección de los diputados, volviendo luego a la esclavitud, a la nada». (p. 199)

Se puede decir, por lo tanto, que la idea de la democracia directa, y, por lo tanto, participativa sigue siendo un objetivo valorado en varios lugares. En este sentido, Murray Bookchin, para quien el municipalismo se ofrece como una oportunidad de desarrollar la democracia, escribe: “La supremacía de la asamblea como formuladora de políticas por encima de cualquier organismo administrativo es la única garantía, en caso de que exista, de la supremacía de la política sobre la mera gestión estatal” (Bookchin, 1984, p. 134). Este sistema de democracia parece estar orgánicamente ligado al poder local, en el cual se puede dar ese encuentro cara a cara que se daba en las ciudades democráticas de la antigua Grecia. Prácticas como la del Cabildo Abierto se ubican en esta dirección.

Sin duda, la democracia participativa se fundamenta en los principios del constitucionalismo, los cuales buscan una sociedad deliberativa, en la cual el diálogo sustituya a la contienda. En la democracia participativa se realiza aún más el valor de la autonomía que corresponde a la dignidad del ser humano. La democracia municipal es una expresión de la democracia deliberativa, en la cual los ciudadanos discuten en ámbitos estrechos, los problemas que implica la convivencia.

3.4.3. La recuperación de los comunes

Uno de los aspectos más preocupantes en el mundo contemporáneo es el mal uso de los recursos naturales, los cuales constituyen elementos materiales sin los cuales los seres humanos no pueden sobrevivir de una manera digna. El cambio climático, por ejemplo, provoca desbalances naturales que provocan grandes catástrofes naturales como sequía o huracanes. El mal uso prologando de los recursos naturales, como el caso del agua, es un factor negativo cuyas consecuencias desastrosas ya son previsibles en el futuro cercano. Los juristas cada vez se preocupan más por la problemática ambiental y la protección de los recursos naturales no renovables.

Los gobiernos centralizados, pero debilitados, muchas veces son incapaces de actuar por diferentes razones, como la carencia de recursos o la simple corrupción. Un ejemplo trágico lo presenta en Guatemala, el caso del Volcán de Fuego, el cual, aunque no fue causado por factores humanos, mostró la incapacidad del Estado para ayudar a la población en el caso de una catástrofe natural. En general, el Estado centralizado no suele ser plenamente consciente de los problemas locales, puesto que se ocupa de las líneas generales del país, muchas veces atendiendo a los intereses de los que dominan a la nación.

Generalmente, se atribuye este problema a la explotación desmedida de dichos recursos, los cuales son de difícil renovación. Abundan los ejemplos de comunidades que han visto contaminados los ríos, talados los bosques, etc., situados a su alrededor

debido a la irresponsable actividad de empresas que en afán de plusvalía dañan el entorno natural de estas. Grandes empresas emprenden actividades mineras riesgosas que implican la tala inmoderada de los bosques; otras compañías compran grandes cantidades de tierra las cuales someten a procesos agroindustriales que impactan negativamente al medio ambiente.

La crisis ambiental ha hecho ver que la única actividad importante no es la económica, que también existe la necesidad de preservar los bienes naturales para las futuras generaciones. Cada vez se toma mayor conciencia de la necesidad de garantizar la seguridad alimentaria y la energética. Esto requiere nuevas tareas para un Estado que debe recuperar su poder y que, sin embargo, debe reformar su estructura institucional para poder enfrentar los nuevos retos. Dentro de estas reformas debe incluirse las propuestas del nuevo municipalismo.

De este modo, uno de los aspectos más importantes que ha llevado al desarrollo del municipalismo es la necesidad de proteger los bienes comunes. Durante mucho tiempo, se ha defendido la idea de que la mejor forma de organizar la vida en común es a través de garantizar la propiedad privada. Pero esto significa que los bienes comunes pueden ser dilapidados por el interés en acrecentar las ganancias individuales. Este es un modo de pensamiento que cada vez recibe mayores cuestionamientos debido a problemas graves, como es el caso del cambio climático. El derecho constitucional siempre ha tenido una consideración especial por el bien común, como lo muestra que

en muchos ordenamientos se permite la expropiación cuando el interés común lo demanda.

Sin embargo, con el tiempo se ha empezado a tomar conciencia de que existen bienes que deben ser controlados por la comunidad. En este sentido se pueden ubicar las actuales luchas en favor de un medio sano. Existen ideas positivas en este sentido. En esta dirección, se han seguido las ideas de la economista Elinor Ostrom, quien recibió el Premio Nobel. Esta economista mostró que las comunidades suelen tener reglas que permiten el uso adecuado de los bienes que son importantes para su subsistencia. Estas ideas han sido usadas para revalorar la gestión comunal de los recursos de una comunidad.

Las ideas de esta autora son importantes en virtud de los graves desafíos del presente. En este sentido, un aspecto importante es el agua, bien que debe garantizarse para las futuras generaciones. Estos bienes no deben ser sometidos a los vaivenes del mercado por parte de un gobierno centralizado que no toma en cuenta las necesidades de las comunidades. Debe tomarse en cuenta que los miembros de las comunidades son los primeros interesados en que se respeten los bienes comunes, debido a que su mal uso suele afectar principalmente a estos. Este cuidado de los comunes ayuda, desde luego, al país en general puesto que se conservan bienes valiosos y no fácilmente recuperables para la humanidad. Como lo dicen Ismael Blanco, Ricard Gomá Carmona, Joan Subirats Berenguer (2018):

¿Cuáles son hoy los motivos del resurgimiento de lo común? Se observa por una parte que las dinámicas de relación social estrictamente mercantiles no sólo no protegen a los que las practican, sino que generan altos niveles de desigualdad y segregación. Las necesidades de protección y cohesión, por otra parte, fueron hallando a lo largo del siglo xx respuestas diversas –New Deal en EEUU, regímenes de bienestar en Europa...– pero todas ellas de matriz estatista y jerárquica. La pregunta hoy es si las inquietudes y malestares ciudadanos derivados de las aceleradas dinámicas de globalización y transición digital pueden encontrar de nuevo respuestas en modelos de protección a escala nacional y lógica vertical; o deben explorar alternativas vinculadas a la construcción del común en ámbitos de proximidad. Lo estatal en términos clásicos no aparece ya con capacidad suficiente de dar respuestas emancipadoras y protectoras ante las injusticias e inseguridades que plantean tanto la mercantilización global como las disrupciones generadas por el cambio digital en los itinerarios vitales de la humanidad. (p. 18)

Al hablar de bienes comunes que deben ser cuidados por las comunidades respectivas, no debemos suponer que estas en cierto modo constituyen una propiedad específica de las comunidades. Precisamente, la idea de comunidad de bienes toma en cuenta a todas las personas, incluso a las personas que no pertenecen a la comunidad, así como a las futuras generaciones. Estos constituyen bienes comunes de la humanidad, cuyo cuidado, desde luego, le corresponde a los grupos que se encuentran en sus inmediaciones y que dependen de ellos. Es claro, por lo tanto, que existe una

vinculación entre la responsabilidad de la comunidad y el bien de la sociedad como un todo.

Así, por ejemplo, una comunidad puede determinar ciertas políticas de uso de los bienes propios de esta, pero existen límites que no permiten que estas se vean como propiedad exclusiva de la comunidad. El Estado democrático, por ejemplo, en tanto representa los intereses de la nación, tiene un interés en estos recursos y sus opiniones pueden ser tomadas en cuenta. Se suele decir, en este sentido, que hay que “pensar globalmente, pero actuar localmente”.

Por otro lado, debe insistirse en que el enfoque de los comunes no se limita a bienes naturales de uso común. Lo que se busca es tratar de resolver los problemas que enfrenta la comunidad, asumiendo que existe la solidaridad entre sus miembros. Si el individualismo domina una comunidad, entonces será muy difícil unirse para enfrentar los problemas comunes.

Sin duda, el cuidado de los comunes debe ser promocionado dentro del Estado constitucional de derecho. Este cuidado, en efecto, garantiza en gran medida los recursos que requiere una vida digna, no solo para las actuales, sino también para las futuras generaciones. Precisamente, el constitucionalismo sirve a la función de buscar sociedades más justas, en la cual existe ya no solo una preocupación por la sociedad actual, sino también un genuino interés por las generaciones futuras, las cuales no tienen

porque afrontar las consecuencias del consumo desenfrenado de las actuales generaciones.

3.5. La gestión de los intereses locales

En la forma actual de organizar el poder local, se verifica el fenómeno que los partidos políticos hacen solo el esfuerzo de conectarse con las personas más poderosas de las comunidades para poder avanzar los intereses de las personas más poderosas. Las personas que mantiene algún género de influencia local ven el ámbito municipal como la posibilidad de ampliar su dominio político nacional y tienden a olvidarse de las necesidades que afectan a las comunidades. Este problema puede alcanzar matices siniestros cuando existe un dominio claro del crimen organizado o estructuras de corrupción.

Sin embargo, los intereses que se deben proteger son los que emanan de la vida en común. Existe una multitud de problemas que pueden resolverse al nivel local; esa oportunidad se desaprovecha porque los gobernantes locales responden a intereses particulares.

Es fácil ver que muchas soluciones se pueden encontrar al nivel local. Supongamos que existe un problema de poco mobiliario educativo. Los vecinos podrían organizarse para conseguir escritorios con base en donaciones particulares; los miembros de la comunidad podrían regalar muebles en estado aceptable para que la madera sea usada

para hacer nuevos escritorios. Algunas personas podrían reunirse a reparar lo que fuese necesario. Asimismo, si existen problemas de niños que no reciben cuidados, las madres trabajadoras podrían hacer especies de cooperativas para ayudarse de manera mutua en diferentes tareas. Podrían hacerse colectas para ayudar en gastos médicos imprevistos. Podrían organizarse reuniones locales que podrían identificar problemas para encontrarles soluciones.

Sin duda, este tipo de actividades pueden ayudar a fomentar la participación y el entusiasmo por los proyectos colectivos. Todos pueden ayudar y obtener el grato sentimiento de ser útiles e importantes. Sin embargo, si no se fomenta la participación comunitaria se pierde una oportunidad de construir mejores opciones de vida. Las comunidades no pueden estar esperando a que un gobierno indiferente les regale de mala gana recursos que después se dilapidan o no se utilizan de manera óptima.

Capítulo 4

La estructura del poder municipal

Sin duda es muy complejo, especialmente en un breve espacio como el que permite un trabajo de tesis como este, analizar y llegar a conclusiones y propuestas respecto a la naturaleza y posibilidades constitucionales del poder municipal en países como Guatemala. Como ya se ha insistido en diferentes lugares de este trabajo, uno de los grandes problemas de este país ha sido la pobre consolidación del Estado, lo cual ha redundado en la incapacidad general de este a la hora de garantizar el respeto y promoción de los derechos humanos. Dicha debilidad, desde luego, ha sido propicia para que este sea capturado por ilegítimos intereses, especialmente a través de un caduco sistema de partidos políticos.

Este fenómeno sistémico del orden político de naturaleza constitucional se refleja en la poca cobertura estatal, lo cual afecta a los servicios básicos que debe brindar el aparato estatal, como es el caso de la salud, seguridad y educación pública. Muchas veces los recursos terminan en manos particulares, debido a estructuras de poder que no ha podido controlar el Estado constitucional de derecho. Se sigue, por lo tanto, que es necesario reestructurar el Estado para que no existan estos vacíos institucionales, dado que impiden realizar los aspectos positivos del Estado. Un orden estatal que desarrolla el poder local puede ayudar a que se garanticen de mejor manera los derechos humanos. El desarrollo del poder municipal puede ayudar a contrarrestar el problema de la desconstitucionalización.

En la primera parte de este capítulo, se reflexiona sobre el fortalecimiento del Estado a través del trabajo sobre la estructura del gobierno local; esta tarea se realiza en función de los postulados generales del nuevo municipalismo. En la segunda, se enfatiza la noción de ordenamiento territorial, la cual constituye condición básica para establecer los confines del gobierno local y aprovechar sus potencialidades. En la tercera sección, se analiza la necesidad de establecer un flujo de fondos financieros para las comunidades locales. En la cuarta parte se presta atención a la estructura política del ejercicio ciudadano comunitario y sus instancias de gobierno. En el quinto apartado se revisan algunas modalidades de participación comunitaria que pueden promocionarse en un municipalismo respetuoso de los ideales constitucionales. De manera breve, se examinan: a) el referendo y el plebiscito, b) consulta popular, c) el cabildo abierto, d) revocatoria de mandato, y e) la iniciativa popular. Todas estas medidas y recursos institucionales deben integrarse armoniosamente dentro de un orden constitucional democrático.

4.1. Fortalecimiento del Estado a través del ámbito municipal

Los principios del nuevo municipalismo exigen novedosas formas institucionales que funcionen tanto al nivel local o municipal como al nivel estatal, e incluso internacional. Esto significa que es necesario diseñar formas de organización del gobierno local que puedan promover la autonomía municipal, la participación directa, el cuidado común de los bienes necesarios para la vida (agua, tierra, educación, medio ambiente, etc.) y, en general, toda la amalgama de problemas concretos que enfrenta una comunidad

específica. Esta tarea requiere imaginación institucional, pero también principios constitucionales que guíen su organización. Ningún cambio organizacional puede hacerse al margen del derecho constitucional, porque entonces simplemente se cae en el riesgo de que las reformas propuestas puedan ser impugnadas ante las cortes que ejercen el control constitucional.

En este sentido, deben asimilarse con inteligencia ciertos cambios que se están desarrollando en la teoría de gobierno. Como se ha visto en este trabajo, los procesos de transformación del Estado han dado lugar a nuevas maneras de gestionar el poder político. En particular, se ha tomado conciencia de que el Estado centralizado no puede ser el único ente institucional que puede guiar a una sociedad. El Estado es un aparato institucional que necesita adecuarse a sus contextos sociales para organizar las actividades que son necesarias para el buen funcionamiento de la sociedad. Todas estas instituciones se argamasan a través de estructuras jurídicas guiadas por los derechos fundamentales, es decir, los derechos reconocidos en el texto constitucional.

Sin embargo, como ya se tuvo la oportunidad de examinar brevemente en el primer capítulo, debe evitarse la referencia al concepto de “gobernanza”, el cual se ha venido usando con mayor frecuencia dentro del léxico de la política, y el cual debe ser abordado con ciertas reflexiones.

Los cambios que plantea la revaloración del poder local no deben llevar a renunciar al sistema constitucional de derecho. Por el contrario, deben fortalecerlo. En este sentido,

las entidades no estatales, como es el caso de las Organizaciones No Gubernamentales, (ONG's) y las empresas, deben respetar los derechos humanos de manera genuina. En esta dirección, la misión de garante último de los derechos humanos le sigue correspondiendo al Estado, siempre y cuando este se encuadre dentro del constitucionalismo de factura democrática. En ese sentido, el fortalecimiento del poder municipal, en el cual se puede observar óptimamente el respeto a las personas y sus derechos, ayuda a la consolidación del Estado constitucional de derecho.

Por lo demás, se puede notar que dentro del nuevo orden municipalista, el Estado no tiene por qué debilitarse puesto que todavía posee una función fundamental, en este caso, el de ente rector o unificador de las políticas públicas de una nación con un conjunto de comunidades y regiones que se ha ido consolidando históricamente. Se puede decir, por lo tanto, que la promoción del poder local puede evitar las insuficiencias de la gobernanza en su sentido empresarial y antidemocrático. El poder local, fundado en principios constitucionales, puede servir para fortalecer al Estado democrático de derecho.

En este sentido, la conciencia de que el Estado debe transformarse no puede llevar, a justificar el debilitamiento del poder del aparato que tiene a su cargo la administración pública de una sociedad. Aunque el aparato estatal centralizado ya no puede reservarse totalmente las funciones que implica el desenvolvimiento de una sociedad, también es cierto que se necesita cierto grado de centralización, de unificación y de coordinación, papeles que le corresponden al Estado nacional y el gobierno que lo realiza y administra.

El Estado implica, por ejemplo, la participación de la ciudadanía, especialmente a través de las elecciones periódicas de los cuadros que conforman el gobierno respectivo.

Este ente institucional, sin embargo, debe actuar en consonancia con el poder local y la estructura internacional. Ambos niveles, cuyo objetivo fundamental es el respeto de los derechos humanos, pueden funcionar según la idea del constitucionalismo de varios niveles. De esta manera, se logra una sinergia institucional entre el aparato institucional gestionado por la Organización de Naciones Unidas -ONU- y una red de instituciones de alcance local y nacional que persiguen la protección de los intereses básicos y los derechos fundamentales de todas las personas. El orden internacional también se respeta puesto que los seres humanos también somos miembros de la familia humana mundial.

No se puede regresar al Estado tradicional con su grado inmovilizante de centralización y burocratización tradicional, con su sujeción a los intereses de los partidos políticos, pero tampoco se le debe debilitar y robarle su razón de ser. El Estado es un aparato institucional que tiene como función primordial promover el bien común, y, por lo tanto, se puede poner en armonía con el sistema de gobiernos locales. Sin un Estado fuerte, un país se encuentra inerme frente a las fuerzas de la globalización contemporánea.

A continuación, vemos algunos aspectos organizativos e institucionales que deben ser tomados en cuenta para lograr la mayor efectividad del poder local democrático dentro del proyecto de consolidar el Estado constitucional de derecho.

4.2. El reconocimiento territorial

Una de las nuevas tendencias en el desarrollo del municipalismo contemporáneo es el desarrollo del gobierno local en función del concepto de ordenamiento territorial. El planteamiento general es lograr que los gobiernos locales tengan conciencia de sus recursos, de su ubicación, así como de sus fortalezas y debilidades, para que puedan actuar inteligentemente para tomar las decisiones políticas de la comunidad. Aunque este movimiento se ubica no siempre en el nuevo municipalismo, es importante su consideración debido a que ayuda a tomar conciencia de la ubicación y potencialidad de cada comunidad. Este conocimiento es auxiliar valioso para que la comunidad tenga una mejor conciencia de sí misma.

Con base en lo dicho, la idea del ordenamiento territorial se deriva no solo de la misma racionalización del orden administrativo del Estado, uno que abandona sus pretensiones centralistas y burocratizadoras, sino también de la conciencia de los desafíos concretos que debe enfrentar cada comunidad en particular. En este sentido, el ordenamiento territorial busca optimizar la administración racional y legítima de los bienes de una comunidad. Con este concepto se pueden establecer los límites y alcances de la actividad municipal, así como se puede organizar la estructura administrativa del

municipio. El concepto de ordenamiento territorial puede caracterizarse en los términos siguientes propuestos por la FAO:

El ordenamiento territorial (OT) puede definirse como “una política de Estado y un instrumento de planificación del desarrollo, desde una perspectiva sistémica, prospectiva, democrática y participativa, que orienta la apropiada organización político administrativa de la Nación y la proyección espacial de las políticas sociales, económicas, ambientales y culturales de la sociedad, garantizando un nivel de vida adecuado para la población y la conservación del ambiente, tanto para las actuales generaciones, como para las del futuro.

Según el texto citado, el ordenamiento territorial es al mismo tiempo “una política pública, en la medida que involucra la toma de decisiones concertadas de los actores sociales, económicos, políticos y técnicos, para la ocupación ordenada y el aprovechamiento del territorio”. Es un enfoque directamente racionalizado, como lo prueba el hecho de que dicho ordenamiento se conceptualice como “una disciplina científica, que forma parte de la política de Estado sobre el desarrollo sostenible”, así como “un proceso técnico- administrativo, porque orienta la regulación y promoción de la localización y desarrollo de los asentamientos humanos, actividades económicas, sociales, y desarrollo físico, espacial.” (FAO)

Se tienen, por lo tanto, una serie de principios políticos, así como nuevos objetivos y estructuras de gobierno. Siguiendo la lógica del ordenamiento territorial, se puede organizar de manera más óptima la regionalización del Estado. El cuidado de los recursos naturales, por ejemplo, puede recibir mayor especificación en cuanto se refiere

a las responsabilidades de cada comunidad. En consecuencia, dentro de este esquema organizativo se pueden desarrollar con mayor éxito las nuevas corrientes y propuestas municipalistas.

Para comprender su desarrollo, sin embargo, es necesario considerar otros aspectos importantes que se vinculan con la correcta administración y la gestión del poder a nivel municipal. En este sentido, si se quiere organizar un Estado constitucional de derecho sobre el poder local, no solo es condición necesaria tener conciencia de los ámbitos geográficos que le corresponden a cada comunidad en particular. También se debe tomar en cuenta otras potencialidades del poder local, como es el caso de las posibilidades económicas de la región o población al que se le aplican las nuevas ideas municipales.

4.3. La necesidad de los recursos económicos

Los recursos económicos son imprescindibles para poder realizar los derechos fundamentales de la ciudadanía. Los derechos individuales y los sociales requieren gastos por parte del Estado, los cuales normalmente se adquieren a través de políticas de tributación y algunos pagos que los ciudadanos hacen por servicios recibidos. Esto no significa, desde luego, que el Estado no pueda intervenir en la prestación de algunos servicios importantes, como es el caso de la seguridad social, la cual no suele ser asumida por las empresas privadas de seguros, y que supone algún género de contribución pecuniaria.

En este sentido, uno de los problemas de la centralización es que los recursos producidos localmente tienden a invertirse según los dictados de la centralización. De este modo, se da una especie de macrocefalia política, con grandes urbes que reciben todos los beneficios de las comunidades mientras estas se encuentran en una situación de total descuido. Sin duda, este fenómeno incide en la baja calidad del desarrollo local, debido a que los recursos producidos localmente no pueden ayudar a mejorar las condiciones de producción locales, sino que empeoran los problemas de la centralización. Asimismo, se desincentiva el cumplimiento local con las obligaciones tributarias de una región o municipalidad determinada cuando no se manifiestan en el bienestar general de la comunidad.

En efecto, los mismos municipios poseen actividades económicas, algunas de ellas bastante importantes, que generan ingresos al Estado. En nuestra opinión, estos deben volver a las comunidades, siempre con el sentido de equidad que surge de la situación particular de cada municipio o región. También se debe hacer un esfuerzo porque los municipios menos favorecidos puedan recibir ayuda; se debe fomentar la solidaridad entre las diferentes comunidades que forman parte de un país. En este sentido, la mencionada Carta Iberoamericana afirma:

Artículo 4.- Recursos financieros de los gobiernos locales 1. Los gobiernos locales tienen derecho, en el marco de las políticas económicas de cada estado a percibir, de manera regular y constante, recursos propios suficientes para poder ejercer sus competencias. 2. Los recursos financieros serán proporcionales a las competencias

previstas en la ley. En los casos de asunción o atribución de nuevas competencias éstas deberán ir acompañadas de la asignación de recursos suficientes para su ejecución. 3. Una parte de los recursos financieros provendrán de ingresos patrimoniales y de impuestos locales, tasas o gravámenes, libremente fijados y gestionados por las autoridades locales. 4. Los gobiernos locales económicamente más débiles requerirán de un sistema compensatorio que deberá pactarse entre las diferentes instancias gubernamentales. 5. Los gobiernos locales tendrán el derecho a ser consultados y a participar en la formulación de las modalidades de adjudicación de recursos redistribuidos.

Ahora bien, el planteamiento del anterior párrafo no toma en cuenta todo el alcance del nuevo municipalismo. Más bien, estas demandas se ubican dentro del actual sistema municipal. Sin embargo, tales planteamientos denotan el carácter fundamental de los fondos para la adecuada función municipal. Somos de la opinión de que hacer que los beneficios económicos de la actividad comunal regresen al nivel local sirve como un aliciente para que se mejore el entusiasmo de los agentes económicos. Sin duda, el bienestar y la calidad de los servicios sirven como incentivos para mejorar la economía general.

El orden municipal es un sistema económico que debe ser desarrollado de manera inteligente, tomando en cuenta las potencialidades que se ofrecen en cada contexto local. Debe tomarse en cuenta, en esta dirección, que el desarrollo económico supone una dosis de creatividad. Lamentablemente, la burocratización de la vida nacional hace

que no se puedan desarrollar los medios de vida locales. Un ejemplo macro de este fenómeno lo puede dar la misma historia latinoamericana. Como se sabe, durante el período colonial hubo una fuerte centralización de las decisiones debido a que estas se tomaban en la Metrópoli. La consecuencia general era que las decisiones tardaban mucho tiempo en conocerse y concretarse. En cambio, en los territorios colonizados por los ingleses, como es el caso de los Estados Unidos de América, las decisiones eran tomadas por los colonos, en función de las decisiones que estos tomaban con base en sus particulares situaciones.

Las municipalidades pueden constituirse, entonces, en motores del desarrollo económico, siempre y cuando existan adecuadas estructuras de planeación y un espíritu comunitario que movilice con entusiasmo a la respectiva población. Esta planeación debe ser inclusiva, puesto que se busca la mejora general de la comunidad, y no solo el bienestar de un grupo con particular influencia. Sin duda, la organización local, coordinada a niveles regional y nacional, siempre que se organice de abajo para arriba puede representar mejoras notables para las condiciones de vida en las comunidades locales, lo cual puede ayudar a que no haya miseria, hambre y falta de recursos hospitalarios y educativos. De este modo, además, se evitan los grandes problemas que devienen de la concentración de riquezas en pocas manos, debido a que por mucho que consuma una persona rica, su dinero se irá a bienes suntuarios que no son producidos siempre en la comunidad.

Uno de los aspectos que puede tomarse como eje de desarrollo son las potencialidades propias de cada municipio. Por ejemplo, se puede aprovechar el potencial del turismo, tanto interno como externo. De este modo, si un pueblo o aldea tiene unas aguas termales, la municipalidad puede fomentar el desarrollo de emprendedores en su territorio. Incluso el clima bueno puede usarse para atraer turismo en determinados momentos del año. Si una población tiene un clima benigno puede promover un turismo de largo plazo, en donde los jubilados con posibilidades económicas puedan pasar buenos períodos de tiempo. Estas personas pueden ayudar en la comunidad si llegan a sentirse parte de ella, de manera que pueden educar en idiomas, en nuevas tecnologías, etc. Se puede ver, por lo tanto, que todo poblado tiene sus potencialidades para captar recursos.

Los beneficios generados por esas actividades deben beneficiar en primer lugar a la misma comunidad, pero también se puede destinar parte de esos fondos al poder nacional, para que se realicen las actividades comunes de buen gobierno, como ayudar por ejemplo a las comunidades que enfrentan problemas que no pueden resolver por sí mismas. Como hemos repetido varias veces, el énfasis en el desarrollo local no impide reconocer obligaciones hacia el país.

Frente a tales posibilidades puede verse con claridad que la centralización no ayuda al desarrollo regional y municipal. La razón consiste en que los recursos logrados por las actividades locales se van, por medio de impuestos, al Estado. Estos recursos, sin embargo, no regresan a la comunidad local. De este modo, se da la paradoja de que

existen municipios que producen bastante riqueza, los cuales, sin embargo, carecen de infraestructura y servicios de calidad. Este fenómeno, sin duda, provoca un gran descontento que puede desincentivar el desarrollo de las comunidades. Es necesario, por lo tanto, estimular la actividad local de tal manera que la producción de riqueza se manifiesta inmediatamente en la mejora de las condiciones de vida de las comunidades locales.

Desde luego, tampoco se defiende la separación entre comunidades locales, puesto que también el país debe tener un sentido de unidad. Este objetivo, sin embargo, no debe llevar a una gran centralización, con megalópolis modernas, con grandes bolsones de pobreza, rodeada de comunidades pobres que no reciben el producto de su trabajo. Asimismo, se debe hacer honor a la pluralidad de culturas y debe permitirse que, dentro del límite del respeto integral a los derechos humanos, las comunidades puedan vivir de acuerdo a los valores que surgen de su libre decisión. La diversidad, si se aprecia de manera adecuada, es riqueza y recurso que puede ayudar a la comunidad. Se puede pensar, por ejemplo, en el potencial del turismo, industria no contaminante, que acerca a las personas.

Desde el tiempo de la Colonia ha vivido los problemas de la excesiva centralización. Como se sabe, durante todo el período colonial, las decisiones más importantes estaban en manos de una Corona que se hallaba a miles de kilómetros de distancia y que, debido al carácter rudimentario del transporte en aquellos tiempos, no podía construir un sistema óptimo de administración. A menudo no se seguían las órdenes reales puesto que se

consideraba que estas no se ajustaban a las condiciones de la tierra. Algo similar sucede en la actualidad, en donde muchas poblaciones son tiranizadas por caciques que imponen su voluntad sobre la comunidad, a sabiendas de que no existen fuerzas del orden que los obliguen a responder por sus deleznable acciones.

En este orden de ideas, descentralización no significa autonomía, en el sentido pleno en que esta noción se ha presentado con anterioridad en este trabajo. La descentralización puede existir simplemente situando agencias del poder central en todas las comunidades. La autonomía verdadera exige la promoción de la democracia participativa. Puede verse, en consecuencia, que la centralización es insuficiente para lograr lo que buscamos. En este contexto destacan las políticas de descentralización que solo buscan consolidar un sistema siempre centralizado. En un documento de La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplan) (2013) se lee lo siguiente:

En la política de descentralización, se enfatiza que el marco jurídico determina que los municipios son los destinatarios por excelencia de la descentralización de competencias, recursos y poder de decisión. Además, establece como objetivo general, la contribución a que los guatemaltecos eleven sosteniblemente el nivel de vida, a través de la democratización del Estado y la sociedad. Como objetivos específicos dispone: a) Transferencia de competencias; b) Modernización de la administración pública; c) Mejoramiento de la capacidad de gestión de los gobiernos municipales; d) Fortalecimiento de la sociedad civil. (p. 17)

Estos cambios normativos no se reflejen en mejoras substantivas de la vida de la ciudadanía. En general, si algo ha quedado claro en la historia política reciente de Guatemala, es que poseer una Constitución moderna y garantista no garantiza el logro de los fines buscados por esta. El progreso es lento, y a veces se viven auténticos retrocesos políticos y jurídicos. Los problemas se desarrollan de una manera acelerada, peligrando los mismos fines que la producción constitucional, legislativa y reglamentaria intentan establecer. Es significativo, en este punto, que el mismo documento de (Segeplan) (2013), después de presentar la política de descentralización, afirma en sentido contrario que:

Según el Banco Interamericano de Desarrollo, la descentralización fiscal guatemalteca exhibe serias limitaciones: (a) La ausencia de un marco de reglas fiscales y de endeudamiento para el sector subnacional; (b) La alta dependencia de los municipios de las transferencias de recursos del gobierno central—sólo 14 de un total de 340 municipalidades no dependen exclusivamente de dichas transferencias; (c) El pobre esfuerzo fiscal municipal—la recaudación total del Impuesto Único sobre el Inmueble -IUSI- representa el 0,18% del PIB, por debajo del promedio de la región latinoamericana (0,32% del PIB); (d) La débil planeación presupuestaria la cual sobreestima el gasto anual en un promedio de 10% mayor que el total de ingresos actuales... (e) La baja calidad y cantidad en la provisión de bienes y servicios públicos municipales; (f) Bajo monto de la inversión pública municipal—alcanzando únicamente 0,20% del PIB (US\$60 millones), en el 2009; y (g) Responsabilidades en provisión de servicios públicos limitada a temas tradicionalmente municipales como mercados, ornato, alumbrado eléctrico, desechos sólidos, por ejemplo (p. 18).

Esto muestra también que el problema va más allá de la descentralización. Un país puede estar descentralizado pero su forma de organización puede todavía impedir la autonomía local, la cual es un principio de orden constitucional, ínsito en la misma idea de dignidad. Descentralizar no significa abrir oficinas con cierto grado de autonomía; es un proyecto de construcción del Estado que ayuda a la democratización plena de un país.

De este modo, se verifica en paralelo la necesidad de pensar nuevas maneras de organizar el orden institucional guatemalteco. Como se puede ver, el documento de (Segeplan) es de 2013 y denuncia fehacientemente la inoperancia del sistema municipal guatemalteco, aun cuando se promueve la centralización. La solución radica en la promoción efectiva del poder local, siempre dentro de los lineamientos del Estado constitucional de derecho.

4.4. El desarrollo político comunitario

Como se ha visto en los capítulos anteriores, la crisis política de la representatividad en Guatemala, así como en otros países, tiene sus raíces en una serie de factores históricos que han impedido la evolución de sus instituciones. Estos elementos condicionantes de la historia han generado un país con marcadas falencias democráticas, fenómeno ilustrado por la persistencia de gobiernos autoritarios a lo largo de la historia. A través de su relativamente corta vida como nación, Guatemala se ha

visto en manos de grupos sociales que se reservan para sí mismos los bienes de la producción, olvidando a la mayoría, lo cual genera problemas sociales de conflictividad y crónica ingobernabilidad.

En este sentido, conviene hacer hincapié nuevamente en que una de las permanentes fuentes de debilidad estatal lo constituye la persistencia de un sistema oligárquico en Guatemala. La historia nacional muestra que los grupos económicos poderosos han decidido los grandes temas de la agenda nacional y los han decidido en función de sus intereses, especialmente los de naturaleza económica. Esta opinión se comprueba recordando la manera en que la original república centroamericana fue desmantelada debido a los intereses de los sectores oligárquicos guatemaltecos, representados especialmente por la familia Aycinena. Estos grupos se benefician de un Estado centralizado, el cual les permite ejercer su dominio sobre la totalidad del territorio nacional.

Esta dinámica histórica ha generado, desde el tiempo de la independencia, un Estado al servicio de grupos oligárquicos que han excluido a la mayor parte de la sociedad. Se ha consolidado un Estado con marcados índices de corrupción, el cual no brinda los servicios que se esperan de este, como es el caso de una adecuada infraestructura, un adecuado sistema de salud y educación, entre otras funciones necesarias para un mínimo de bienestar social. La lucha contra la corrupción ha sido devastadora para las estructuras del Estado tradicional, puesto que la magnitud de la corrupción es inmensa, y no solo es atingente a la clase política, sino también a los más grandes grupos

económicos, sin olvidar también los aspectos culturales que supone una sociedad acostumbrada a la corrupción.

Existe una relación entre este Estado antidemocrático y la lamentable situación que se vive en la provincia, lugar en donde se realizan actividades económicas cuyos beneficios no se reflejan en la calidad de vida de la ciudadanía respectiva. Debido a que las élites suelen vivir en las ciudades principales, los servicios en la provincia suelen ser precarios. Esos vacíos de presencia estatal generan, a su vez, cacicazgos locales que empeoran los problemas de la gestión municipal democrática. Estos cacicazgos hacen que los buenos liderazgos no puedan consolidarse, con las consecuencias negativas que son de esperar. Muchas veces tales modalidades de dominio local solo respetan el poder de los propietarios de tierras que viven en la capital de Guatemala.

Es necesario, por lo tanto, buscar el fortalecimiento del poder local democrático, En este sentido, y a pesar de los grandes problemas que se plantean, la lucha contra la corrupción puede constituirse en un momento histórico para efectuar los cambios necesarios. Pero no se trata tan solo de esta lucha, sino de construir mejores estructuras estatales. Por esta razón, esta crisis debe tomarse como una oportunidad para adoptar nuevos planteamientos y no regresar necesariamente a los antiguos.

El problema de la poca presencia del Estado se conjunta con la pobre cultura política, la cual distorsiona los espacios de participación política. A lo largo de la historia este fenómeno ha generado dictadura, así como la generación de cacicazgos locales, los

cuales suelen sobrevivir precisamente debido a las carencias de Estado que han sido descritas en el primer capítulo de este trabajo.

De este modo, es necesario desarrollar nuevas ideas respecto a la organización del poder municipal. Pero para lograr este objetivo con efectividad es necesario desarrollar dichos planteamientos. Afortunadamente, alrededor del mundo existen una serie de enfoques que muestran las cosas positivas que se pueden lograr cuando las comunidades se organizan para lograr el bien común.

Sin embargo, es necesario verificar la manera en que los nuevos planteamientos municipalistas se pueden desarrollar en el país. Esta tarea demanda el desarrollo de propuestas institucionales que pueden ser aplicada en Guatemala, ahora que la ciudadanía demanda una política puesta al servicio de los intereses de las mayorías. Mientras las propuestas concretas serán desarrolladas en el próximo capítulo, en este se trata de reflexionar sobre la manera en que las propuestas del nuevo municipalismo pueden ser implementadas en el país.

En la actualidad, el sistema de los partidos políticos ha perdido su razón de ser. Estos se han integrado en una maquinaria de adquisición de votos para llegar al poder, el cual ya ha venido a ser un fin en sí mismo. En ese contexto, el factor más importante para alcanzar el poder es un financiamiento poderoso. En consecuencia, la lucha de los partidos políticos consiste en conseguir candidatos con medios suficientes. Esto introduce una distorsión de la misma ideología y función del sistema de partidos políticos.

Se da el transfuguismo y el cambio de ideología; en cada período electoral, la clase política hace todo lo que sea necesario para incrementar sus posibilidades de éxito electoral.

Un ejemplo lo constituye la Villa El Salvador, creada en Lima, Perú en 1971. Esta población fue creada a partir de invasores de terrenos, los cuales fueron trasladados por el gobierno del General Velasco Alvarado a tierras aisladas. Cuando una comunidad como esta no tiene ideas políticas, es fácil que los problemas sociales se multipliquen, especialmente por el desarrollo desordenado de la vida en común. Pero en el caso de esta comunidad, hubo activistas que organizaron la vida con vista en el futuro. Diseñaron la infraestructura sanitaria, así como espacios para escuelas y deportes; organizaron cooperativas y actividades de reciclaje. De este modo, la comunidad se fortaleció y logró su desarrollo económico, hasta el punto de que en la actualidad la gente va a comprar a ese barrio.¹¹

El nuevo municipalismo no se limita al orden político heredado. Busca nuevas alternativas, las cuales surgen de la cooperación de los ciudadanos, los cuales se convierten en actores de sus propios procesos de transformación política. Es fácil imaginar estrategias de este tipo si las municipalidades se convierten en verdaderos promotores de desarrollo, y no en simples operarios de los poderes establecidos, con autonomía limitada.

¹¹ Este ejemplo es descrito en Villasante (2017, pp. 15-16).

Es claro que un Estado que promueve y respeta el ámbito comunitario se convierte en uno que promueve la realización de los derechos humanos. En Guatemala existen muchas comunidades que viven en situaciones lamentables, a pesar de que poseen recursos que, de ser explotados de manera adecuada, podrían rendir los tan deseados fondos para poder desarrollar la vida local. Uno de estos renglones es el turismo, aspecto para el cual Guatemala se encuentra particularmente bien situada. Su clima benigno, así como su naturaleza pluricultural y su status como cuna de la civilización maya pueden convertirse en factores que pueden ser aprovechados por las comunidades locales para atraer fondos. Desde luego, se debe buscar que este tipo de actividades no terminen por caer en manos privadas de manera exclusiva.

Pueden imaginarse otros medios de identificación o promoción del bien común a través de la gestión comunitaria. Estos dependen de los problemas concretos enfrentados por las diversas comunidades. Por ejemplo, ante los embates del hambre, una comunidad puede adquirir alimentos a través de cooperativas cuyo funcionamiento es controlado por la colectividad. El control ciudadano permite que no se de el fenómeno de las comisiones o las negociaciones espurias, y otro tipo de actos de corrupción, los que normalmente contribuyen al encarecimiento indebido de los productos y a la baja calidad de estos.

4.5. Estructuras políticas de participación directa

En consonancia con lo dicho anteriormente, las redes de poder local a menudo se basan en el poder de ciertos grupos, especialmente de naturaleza económica, que dominan la comunidad respectiva. El gobierno municipal en esta nueva versión puede potenciar antiguos modos de gestión de la participación pública directa. En efecto, existen varios modelos consagrados, ya ensayados ampliamente, de participación política directa al nivel de la comunidad local. Estas se rigen en función del criterio de identificar y respetar la voluntad de la comunidad. Se examinan a continuación, aunque de manera resumida, el referéndum, la consulta popular, el mandato revocatorio y otras más conocidas como el cabildo abierto.

A continuación, se distinguen algunos caminos institucionales que ayudan a la gestión local de los propios asuntos. Todos estos cambios, en nuestra opinión, deben regularse legalmente, construyendo leyes ordinarias que fomenten la seguridad jurídica del país.

4.5.1. El referéndum y el plebiscito

Este es un instrumento de innegable carácter popular, el cual permite decidir cuestiones de importancia fundamental de manera inmediata, con la participación directa de la comunidad interesada. El referéndum o plebiscito supone un proceso a través del cual el electorado debe tomar una decisión respecto a un tema específico, como una

enmienda constitucional. Generalmente es convocado por las autoridades de un país para decidir acerca de un tema específico, aunque también es utilizado a nivel municipal y algunas veces estatal, como pasa en los gobiernos de tipo federativo.

A menudo es importante tener claro que no existe ni una identificación, pero tampoco una distinción entre plebiscito y referéndum. En este sentido, el politólogo español Jaume López (2017) dice:

...la distinción entre “plebiscito” y “referéndum” no es muy clara. El uso del primer término es más antiguo y deriva directamente de las prácticas romanas de legislar por vía de consulta a las tribus de la plebe de Roma. La noción de “referéndum” aparece más tarde (finales del siglo XIX), aunque ya se utilizaba en Suiza unos 200 años atrás; proviene de la locución latina ad referéndum, que alude a la práctica de referir ciertas cuestiones de gobierno al pueblo. En español la palabra plebiscito es de uso más común, si bien referéndum aparece como un término más genérico. (p. 87)

Este puede usarse para decidir aspectos importantes que conciernen a la vida de la comunidad local. En esta dirección es válido subrayar el carácter democrático de estos procedimientos, los cuales se alejan bastante de la tendencia a “socializar” decisiones que ya han sido tomadas, sin haber tomado en serio la participación de los afectados por esta.

Los referéndums y plebiscitos tienen una larga tradición en el mundo. Estos son muy comunes en Suiza, lugar con una democracia bien establecida y en cuyos cantones estos procedimientos han alcanzado una notable fortaleza histórica. Asimismo, estos, aparecen en todos los países europeos. En América Latina, el país que más las utiliza es Uruguay.

4.5.2. La consulta popular

Uno de los más importantes procedimientos de participación directa en Guatemala es la consulta popular. Hace algunos meses, por ejemplo, el gobierno sometió a consulta popular la pregunta de si se sometía el diferendo territorial de Belice a la Corte Internacional de Justicia. Este tipo de consultas son usuales, aunque no frecuentes, en todos los países.

El ejercicio de esta figura de participación política, sin embargo, ha estado sujeta a problemas interpretativos, especialmente relativos al alcance que puedan adoptar las posturas decididas en dichos eventos. En el caso guatemalteco, tal problema se presenta con las consultas comunitarias sobre diversos tópicos se han llevado a cabo al amparo del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

La consulta popular ha sido uno de los procedimientos más cuestionados en la historia reciente de Guatemala. En el caso guatemalteco, la consulta popular ha sido promovida a partir de la aceptación de instrumentos internacionales como el Convenio

169 de la Organización Internacional del Trabajo. Quizás no exista un procedimiento decisorio de la ciudadanía guatemalteca más problemático que estas consultas, a las que no se les reconoce carácter vinculante. La razón radica en que estos procedimientos han sido usados por las comunidades para evitar la implementación de proyectos mineros e hidráulicos. Estas actividades, en efecto, son cuestionadas en Guatemala y muchas partes del mundo debido a su impacto negativo sobre el medio ambiente circundante.

Este es uno de los instrumentos más controversiales debido a que se cuestiona la base del poder centralizado y se ponen entre paréntesis los postulados del sistema representativo. Estas han sido consideradas a la luz de los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y reforzadas por la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, promulgada en el 2007. Los planteamientos de dichas consultas han generado algunos conflictos en países que cuentan con grupos indígenas, los cuales se hallan sometidos a procesos de exclusión desde hace siglos, cuando poderes coloniales crearon los países actuales. Por lo tanto, estos planteamientos suelen girar alrededor de los movimientos de defensa de los pueblos indígenas.

Su base filosófica se puede encontrar en el pensamiento del pensador alemán Jürgen Habermas. Según el pensamiento de este autor, expresado en su famoso libro *Teoría de la acción comunicativa* (1987), todos los miembros de la sociedad, especialmente las que resultarán afectadas, deben tomar parte en las decisiones relativas a los asuntos

que les competen. En estas discusiones deben privar los argumentos que resulten con mejor calidad justificativa. Desde luego, va a ser muy difícil que los intereses de ganancia estén sobre otros derechos relativos a la vida humana, como es el derecho a la salud o a un ambiente sano.

Sin embargo, en Guatemala este procedimiento ha sido demonizado cuando afecta los intereses de los grupos más poderosos. El caso que resulta relevante es de las consultas en las que se resuelven las empresas extractivas, en especial las de minería. Como se sabe, estas compañías dejan al fisco guatemalteco escasas ganancias en términos de impuestos, a pesar de que los daños causados al ambiente son inconmensurables. Las empresas obtienen, en cambio, exageradas ganancias, y no se desarrollan programas de ayuda a las poblaciones que enfrentan problemas con el agua, la desertificación, la deforestación, y la contaminación propiamente dicha (debido a las sustancias que se usan para la minería). Estos problemas se volverán más graves con el paso del tiempo, especialmente debido a los problemas que plantea una economía que cada vez depende más de la tecnología, aspecto en el cual países como Guatemala no son particularmente fuertes.

Como puede verse, el actual Código Municipal guatemalteco reconoce las consultas populares. Esta figura de participación está regulada en los siguientes artículos:

ARTÍCULO 63. Consulta a los vecinos. Cuando la trascendencia de un asunto aconseje la conveniencia de consultar la opinión de los vecinos, el Concejo Municipal, con el voto de las dos terceras (2/3) partes del total de sus integrantes, podrá acordar que tal consulta se celebre tomando en cuenta las modalidades indicadas en los artículos siguientes.

ARTÍCULO 64. Consulta a solicitud de los vecinos. Los vecinos tienen el derecho de solicitar al Concejo Municipal la celebración de consultas cuando se refiera a asuntos de carácter general que afectan a todos los vecinos del municipio. La solicitud deberá contar con la firma de por lo menos el diez por ciento (10%) de los vecinos empadronados en el municipio. Los resultados serán vinculantes si participa en la consulta al menos el veinte por ciento (20%) de los vecinos empadronados y la mayoría vota favorablemente el asunto consultado.

ARTÍCULO 65. Consultas a las comunidades o autoridades indígenas del municipio. Cuando la naturaleza de un asunto afecte en particular los derechos y los intereses de las comunidades indígenas del municipio o de sus autoridades propias, el Concejo Municipal realizará consultas a solicitud de las comunidades o autoridades indígenas, inclusive aplicando criterios propios de las costumbres y tradiciones de las comunidades indígenas.

Sin embargo, es necesario ir creando nuevas instancias de participación, en las cuales el poder local se apropie de estos espacios, sometiendo un creciente número de problemas al control comunitario. Estos procedimientos deben consolidarse y convertirse en instancias sólidas de participación local. Pero, como se ha visto, ya hay antecedentes

institucionales de estas. La consulta es un procedimiento que fomenta el respeto de la dignidad humana debido a que permite que los ciudadanos tengan voz y voto sobre los asuntos que les conciernen de manera cercana e inmediata.

4.5.3. El Cabildo abierto

Esta forma de participación comunitaria fue bastante aplicada durante los tiempos coloniales cuando los vecinos se reunían para resolver un problema específico. Sin embargo, sus orígenes, como el de tantas prácticas municipalistas, se encuentran en la Edad Media. Este constituye un medio tradicional de participación de la comunidad en la resolución de sus problemas. Como lo dice el reconocido especialista Enrique Orduño Rebollo (1988):

Es ciertamente el Concejo Abierto la forma más antigua de organización del Municipio, en las tierras de Castilla y de León, allá por los lejanos albores de la Edad Media. Pero lo significativo es que, pese a los siglos transcurridos, a los cambios sociales y a todas las reformas, la institución del Concejo Abierto pervive y goza de buena salud, condicionada su existencia a la del pequeño municipio rural y pasmémonos: en las células más pequeñas del Municipio Urbano, por debajo de los Distritos, se perfila la aparición de una fórmula próxima al Concejo o al Cabildo Abierto. (p. 827)

Esta modalidad de política de raigambre popular se encuentra bastante enraizada en la región iberoamericana. La siguiente cita, extraída de un sitio de internet uruguayo que se ocupa de los cabildos, confirma y amplía lo dicho en el anterior pasaje:

Si bien la palabra “Cabildo” está asociada a diferentes formas de participación ciudadana de “los criollos” desde los tiempos de la Colonia Española, los cabildos siempre fueron corporaciones municipales originadas en el medioevo español y trasladadas a América por los conquistadores. Fueron una de las instituciones más importantes a partir de los primeros años de la conquista y constituyeron un eficaz mecanismo de representación de las élites locales frente a la burocracia real... El cabildo, ayuntamiento o concejo, era el representante legal de la ciudad, el órgano de la autonomía municipal por medio del cual los/as vecinos y vecinas velaban por los problemas administrativos, económicos y políticos del municipio. Su estructura y composición fue semejante a la de los cabildos de España, pero sus atribuciones variaron y también su importancia política, debido a las condiciones especiales que tuvo la sociedad colonial. En el caso de los municipios, el nombre cabildo se utiliza para definir una asamblea abierta que por decreto debe realizar el Gobierno Municipal... Los Cabildos Abiertos que se realizan en cada uno de los municipios, son una instancia de participación de los ciudadanos y las ciudadanas, que brindan la oportunidad de conocer las propuestas realizadas, para llevar adelante acciones que pueden ser eficazmente atendidas a escala barrial y municipal. (<http://municipioch.montevideo.gub.uy/tu-gobierno/cabildo-abierto>, última consulta el 3 de abril de 2019).

La importancia de esta figura de participación popular se puede probar por el simple hecho de que los Cabildos abiertos fueron instrumentales para llevar a cabo la independencia de España en muchos lugares de la región latinoamericana. En los tiempos coloniales, efectivamente, los países actuales no existían como tales. Esta importancia se hace evidente en las palabras de la investigadora colombiana Silvia Cogollos (2007)

La participación que hace posible el cabildo abierto consiste en otorgar a los propios miembros de una comunidad el derecho a tomar parte directamente en las decisiones que afectan su presente y su futuro como miembros de una colectividad. En este sentido, el cabildo abierto más allá de su función de control político, es un mecanismo de mediación entre la ciudadanía y el Estado para asuntos de trascendencia local por su carácter limitado, dentro de la lógica participativa. (p. 112)

El Cabildo abierto también debe reconocerse como medio de participación popular. Este permite la deliberación ciudadana, lo cual es especialmente importante en la democracia constitucional, porque las medidas que afectan a todos tienen que ser decididas por todos. Nuevamente, vuelve a verse en acción la racionalidad deliberativa defendida por el conocido filósofo de la política y el derecho, Jürgen Habermas. Debe tomarse en cuenta, por lo demás, que el Cabildo Abierto debe integrarse dentro de una pluralidad de recursos para asegurar la vigencia de la participación y voluntad comunitaria. Todos los métodos aquí descritos deben actuar sinérgicamente dentro de

una cultura política que promueve el diálogo y la valoración de los recursos comunes para la promoción del bien común.

4.5.4. Revocatoria de mandato

Este es un mecanismo que tiene antigüedad dentro de la historia de las modalidades de democracia directa. En países como Suiza constituye una costumbre del país. Este mecanismo ha sido implementado en algunos países, como es el caso de la nueva Constitución de Venezuela, Ecuador y Bolivia. Por lo tanto, se puede decir que el mandato revocatorio es una característica del denominado “nuevo constitucionalismo latinoamericano”, el cual, con independencia de las particulares historias de los países que lo han desarrollado, implican demandas sentidas de las sociedades respectivas. En efecto, a menudo las autoridades electas piensan que el mandato que surge de las urnas es carta blanca para decidir cualquier tipo de medidas, incluso aquellas que benefician a sus financistas, mientras perjudican a la mayoría de la sociedad.

La revocación del mandato se da cuando el funcionario electo no ha cumplido con los compromisos que lo hicieron llegar al poder. De este modo, se suele asumir que este se asemeja al incumplimiento de un contrato (López Hernández, 2017, p. 69). Este instrumento asume la pérdida de confianza de la comunidad respecto a los funcionarios elegidos. Este es un rasgo que haría que los candidatos se viesen impulsados a trabajar en favor de su comunidad. Fallar en sus compromisos podría, en consecuencia, afectar

negativamente la carrera política de muchas personas que se han acostumbrado a participar de manera engañosa.

Este recurso debe usarse de manera que no se incremente la ingobernabilidad. Así, por ejemplo, pueden crearse comisiones de vecinos que determinen acerca de la viabilidad de convocar a un referendo revocatorio. Lo importante es notar que, si se aplica adecuadamente, este procedimiento introduce un medio de control democrático de los actos de la administración municipal.

4.5.5. Iniciativa popular

La iniciativa popular hace posible la participación comunitaria en los cambios de estructura de la vida en común. Esta se encuentra incluida en muchos ordenamientos jurídicos. En Guatemala, por ejemplo, se puede proponer una reforma constitucional si al menos 5000 ciudadanos debidamente empadronados la proponen. En otros países tal cantidad varía.

Estas se pueden desarrollar en el ambiente municipal para abordar una pluralidad de asuntos relativos al municipio, como aspectos concernientes al aspecto legislativo. Esta función podría ser fortalecida en los ámbitos de discusión intermunicipales, desde el nivel regional hasta el nacional.

El fomento de este tipo de participación haría que el organismo legislativo no constituyera campo de influencia de los poderes sociales no sujetos a ningún tipo de control democrático. De alguna manera, las instancias que surgen de un contexto comunitario en particular podrían ser extendidas a otras comunidades, lo cual podría ayudar a que surgieran iniciativas legislativas que toman en cuenta el sentir de la sociedad en su totalidad.

Los anteriores párrafos muestran que existen recursos y prácticas reconocidas para desarrollar el poder municipal u otras modalidades de poder local. Puede verse, por lo tanto, que lo único que se necesita es la voluntad política para llevar a cabo estos cambios de manera integral. En el siguiente capítulo se trata de ver como los planteamientos del nuevo municipalismo pueden desarrollarse en el país, en virtud de los problemas particulares que enfrenta la cultura política de la nación guatemalteca. En efecto, es hora de considerar las reformas concretas para optimizar el ejercicio del poder municipal en Guatemala.

Capítulo 5

El nuevo poder municipal en Guatemala

Los anteriores capítulos han desarrollado diferentes aspectos teóricos del nuevo municipalismo, a la par que presentan algunos de los problemas reales que experimenta el gobierno municipal en países como Guatemala. Dichos planteamientos han subrayado la tesis de que, al gobierno local debidamente organizado, le corresponde una serie de tareas que no han podido ser realizadas por el Estado de orden liberal. Este desarrolla una clara tendencia centralizadora, que suele ignorar la decisión comunitaria, primordialmente a través de la creencia de que las instituciones están gobernadas por funcionarios que funcionan como representantes de la voluntad general. El poder centralizado no le presta una atención substantiva al gobierno municipal, viéndolo simplemente como un poder secundario y subordinado, el cual depende casi enteramente de las directivas dictadas por el aparato del gobierno centralizado.

En este capítulo, se busca identificar qué planteamientos políticos e institucionales concretos deben plantearse para consolidar el poder municipal en Guatemala. De este modo, se pueden llevar a conclusiones concretas las consideraciones teóricas desarrolladas en capítulos anteriores. Asimismo, es necesario responder a algunas de las objeciones que se pueden esgrimir contra los planteamientos desarrollados en este trabajo. Debe recordarse que el objetivo principal de esta investigación es precisamente mostrar el potencial que tiene el orden municipal para hacer que el Estado constitucional de derecho pueda cumplir con la satisfacción de los derechos fundamentales de la

ciudadanía, se estudia la necesidad de los movimientos educativos que promuevan la participación ciudadana en la resolución de los problemas comunes.

5.1. Los valores constitucionales

Coincidimos con el profesor Pablo Nuevo cuando recalca que en “la ideología propia del constitucionalismo contemporáneo...la Constitución no solo es norma jurídica en sentido formal, sino también en sentido material, al positivizar un sistema de valores” (Nuevo, 2004, p. 47). En este trabajo se ha seguido el enfoque constitucional de Robert Alexy para vislumbrar este objetivo fundamental. Para este autor, en efecto, los derechos humanos se institucionalizan en constituciones, asumiendo entonces el carácter de derechos fundamentales o constitucionales (p. 60). Estos derechos se insertan en una democracia deliberativa, debido a que es necesario encontrar la participación de todos los involucrados o afectados por las consecuencias de lo que se decide de manera pública. Ahora bien, los derechos en Alexy, como ya se mencionó en el primer capítulo, son mandatos de optimización. Debido a la importancia de la función argumentativa, la forma democrática que se privilegia es la democracia deliberativa. Se sigue de lo dicho que, innovando, se ponga mayor atención a la esfera municipal, en la cual se puede maximizar ciertos derechos, debido a que los ciudadanos participan en la gestión de sus problemas.

Este constitucionalismo, basado en la dignidad humana, trata de identificar un orden en el que puedan coexistir, de manera armoniosa y equilibrada, los distintos referentes

axiológicos que suelen encontrarse en los textos constitucionales contemporáneos. Entre tales valores se encuentra la justicia, la seguridad jurídica, la solidaridad, y muy importante para este trabajo, el bien común.

Por su naturaleza, en efecto, el municipalismo se encuadra dentro del bien común, como un valor que surge de la coexistencia mutua de los miembros de la comunidad. En este sentido, el comunitarismo y el municipalismo comparten un terreno común: ambos planteamientos surgen de la idea de que el poder local permite un acercamiento más orgánico y estrecho entre los miembros de la comunidad política.

Existen ejemplos de sentido común para tomar en cuenta las posibilidades del poder municipal. Por ejemplo, los fondos generados por la comunidad o que vienen del gobierno central, pueden ayudar a que las personas enfrenten sus problemas. En lugar de esperar a que un funcionario decida enviar una refacción escolar a tiempo, la comunidad puede tomar a su cargo este aspecto, haciendo lo posible para que los pequeños, muchas veces sus propios hijos, reciban esa ayuda de manera adecuada. Sin duda, aunque existen siempre problemas, la comunidad será capaz de controlar el flujo de recursos para que los niños no pasen hambre y se aumente la escolaridad.

Se puede decir, por lo tanto, que el municipalismo puede desarrollarse siguiendo los lineamientos políticos del bien común de la sociedad. En ese sentido, el pensamiento municipalista se nutre de la tradición del bien común, precisamente uno de los valores

fundamentales del nuevo constitucionalismo y uno de los conceptos más antiguos del pensamiento occidental.

El comunitarismo, por su propio significado, se esfuerza en realzar la consideración de lo que es común, de lo compartido. Esto significa que su lugar de realización tiende a ser el ámbito de lo local, puesto que es en este espacio en donde se suelen discutir los aspectos de importancia más inmediata que más conciernen a una generalidad de personas que viven en un espacio compartido.

Este abordaje es más relevante en la medida en que el bien común es una noción con profundo arraigo en la cultura occidental. La idea del bien común, en efecto, ha sido desarrollada en el pensamiento cristiano, especialmente en el ámbito católico, en donde fue desarrollada por el Doctor de la Iglesia Santo Tomás de Aquino, quien se ha destacado como uno de los grandes pensadores de esta denominación religiosa, la cual recibió esta impronta antes de que se desarrollara el pluralismo religioso de la actualidad. Para este pensador, el bien común es la orientación última de la actividad política de toda comunidad. Esta valoración del bien común se extiende por toda la cultura occidental, debido a la influencia del cristianismo en esta civilización.

Ahora bien, este pensamiento comunitario se debe basar en el diálogo. De este modo, siguiendo al destacado pensador alemán contemporáneo Jürgen Habermas, se puede mencionar que las decisiones son legítimas cuando surgen de un proceso de deliberación racional en el cual se toman en consideración las opiniones de aquellos que

van a ser afectados por una decisión. Este es un aspecto que ha sido negado por las tendencias centralizadoras que son características del Estado liberal contemporáneo, al menos como este funciona en países como Guatemala. Es notable, por ejemplo, como muchas decisiones son tomadas desde el gobierno o desde los organismos internacionales, sin considerar en absoluto las perspectivas de los que realmente van a ser afectados por tales medidas. Este problema, a menudo, provoca protestas justificadas.

Si se puede resumir el espíritu del nuevo municipalismo en el ámbito constitucional, se podría hablar de lo que el pensador español Joan Subirats, ya varias veces mencionado en este trabajo, ha denominado la “democracia de lo común”. Esta idea puede ayudar a generar nuevos modelos de concebir el poder municipal democrático, el cual vendría a constituirse en una pequeña democracia en la que se consideran conjuntamente los asuntos comunes que se deben resolver para tener una vida digna. Así, se debe comprender que los verdaderos derechos fundamentales, incluso los individuales, siempre tienen importancia comunitaria. De este modo, dimensionar los principios constitucionales dentro del orden municipal (comunitario) tiene consecuencias positivas para el desarrollo de mejores niveles de vida para poblaciones que cada vez se encuentran ante desafíos más complicados para garantizarse el acceso a los bienes mínimos para una vida digna.

5.2. Bien común y transformaciones constitucionales

Al observar la importancia del bien común, se debe comprender que este no tiene la fuerza que debiera tener dentro de los ordenamientos políticos actuales. Las sociedades actuales tienden a promover el individualismo. Sin duda, este es un fenómeno propio de una civilización que ha tomado el mercado como el paradigma de acción humana racional. Se suele ver al ciudadano frente al Estado, sin tomar en cuenta que también es un ser que vive en comunidad, en relaciones cara a cara dentro de las cuales se pueden resolver algunos problemas comunes.

Sin embargo, el bien común necesita tomar mayor importancia dentro del contexto de las civilizaciones mundiales. En efecto, este valor fundamental realza su importancia frente a los problemas que enfrenta la humanidad a nivel mundial. El bien común también debe considerar, aparte de lo local, el ámbito de los bienes que, como el agua, son esenciales no solo para el bienestar sino la misma existencia de la humanidad considerada como un todo.

Esta visión positiva del poder municipal contrasta de manera negativa con la forma en que está organizado este ámbito en Guatemala. La visión negativa del poder municipal, contribuye a que este no funcione. En consecuencia, el ámbito municipal pierde mucho de su razón de ser. Las disposiciones constitucionales y legislativas que apoyan el poder local tienen un valor reducido simplemente porque son ineficaces. Los miembros de la sociedad mantienen una actitud de no participación en el orden local, al

cual ven como manifestación del poder de caciques y otros líderes negativos. Este es un problema serio de la cultura política nacional, puesto que entonces el primer nivel de participación política simplemente se desperdicia y se pierde una oportunidad de participación política fundamental.

En esta tesis hemos demostrado, sin embargo, que es posible imaginar un orden en el cual el Estado nacional cumple las funciones propias e ineludibles de la centralización, pero también reconoce la potencialidad de los gobiernos municipales, los cuales realizan actividades de diverso tipo que confluyen en la eficacia general del Estado. Se ha visto como una comunidad municipal puede autogestionarse de manera que se multiplican las posibilidades de satisfacer, a través de la propia actividad de los miembros de esta, los derechos humanos que constituyen la razón de ser del mismo Estado democrático de derecho. Un Estado centralizado suele tener problemas para garantizar tales derechos fundamentales.

Recalcando lo dicho párrafos atrás, derechos como el de alimentación y un adecuado cuidado de la salud, pueden ser asegurados si el orden local funciona para que los ciudadanos puedan organizarse para ayudar a aquellos miembros de la comunidad que ven vulnerados esos derechos fundamentales. Las comunidades, asimismo, pueden ayudar en la satisfacción de los derechos educativos, los de seguridad, y otros renglones importantes de la vida del Estado. Asimismo, se pueden plantear objetivos ambientales como el cuidado de los bosques, la preservación de las fuentes de agua, el cuidado de

los manglares, aspectos que inciden en el nivel de vida de los habitantes de una localidad.

Nuestra argumentación no se encuentra en el vacío. Como se ha visto, los acontecimientos municipalistas de los últimos años parecen apoyar esta valoración de lo local. A lo largo de este trabajo se ha visualizado que en España y América Latina han surgido movimientos municipalistas bastante desarrollados. Estas experiencias pueden ser aplicadas a Guatemala, por la similitud de experiencias históricas, y por las demandas generalizadas de tantas sociedades alrededor del mundo. Existe, en efecto, una cultura común que permite experimentar con las experiencias de regiones y países similares a la nuestra. Esta lucha ha sido llevada de acuerdo con los ideales autonomistas que reconocen la necesidad de luchar por los recursos comunes a través de formas democráticas directas y participativas.

Ahora bien, para lograr los cambios que se consideran posibles, es necesario plantear transformaciones políticas relevantes. No se pueden iniciar los cambios de la nada; es necesario involucrar a la sociedad en los desarrollos necesarios para darle mayor fuerza al poder local. La sociedad nacional debe comprender que existen posibilidades para alcanzar mejores condiciones de vida y que este objetivo es parte de ello.

En este sentido, uno de los grandes asuntos pendientes en el país, así como en muchos otros, en diferentes continentes, es la necesidad de plantear cambios

constitucionales que fomenten y hagan posible una transferencia de poderes hacia el orden local. Es cierto que en las actuales circunstancias que hacen posible el marco constitucional vigente, se pueden plantear cambios positivos para el poder local, pero un texto constitucional reformado, o uno que surja de una nueva Asamblea Nacional Constituyente, dotado de directivas claras y categóricas, puede ayudar a construir un orden constitucional más acorde con las necesidades de promoción del gobierno local y municipal. Plantear cambios constitucionales, o redactar un nuevo texto constitucional puede ser una tarea inspiradora para establecer un nuevo camino para sociedades como la nuestra. Sin embargo, la tarea demanda previamente un ejercicio de asimilación de los cambios. Quizás el desarrollo del municipalismo democrático requiera cambios en este sentido.

Desde luego, plantear cambios constitucionales no es en modo alguno un proceso sencillo, debido a una serie de circunstancias difíciles de gestionar. En esta dirección, no podemos hacer caso omiso de la profunda conflictividad que en estos momentos vive no solo Guatemala, sino también los países vecinos. Esta conflictividad presenta desafíos para alcanzar los consensos necesarios para plantear las transformaciones que necesita el país para fortalecer su sistema constitucional.

Sin embargo, existen antecedentes, especialmente los que se han dado a partir del denominado “nuevo constitucionalismo latinoamericano”, el cual ha alcanzado bastante publicidad en el mundo contemporáneo. Este ha sido aplicado en países como Ecuador, Bolivia y Venezuela. A pesar de sus crisis sobre las que no opinamos en este trabajo, se

han ensayado modelos de gestión local y municipal que deben evaluarse para nuestro país. Por ejemplo, la Constitución ecuatoriana, promulgada en el 2008, reconoce en su art. 95:

Art. 95.- Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad. La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria.

Cuando se examina esta nueva Constitución, se ve el objetivo de desarrollar estas formas de gobierno comunitario. Este objetivo es todavía más claro en la Constitución de Bolivia, la cual organiza un Estado plurinacional, lo cual hace que sus formas de gobierno tengan una orientación hacia el reconocimiento total de la personalidad política de los pueblos indígenas. Este objetivo se hace clarísimo en el Preámbulo de la Constitución boliviana:

El pueblo boliviano, de composición plural, desde la profundidad de la historia, inspirado en las luchas del pasado, en la sublevación indígena anticolonial, en la independencia, en las luchas populares de liberación, en las marchas indígenas, sociales y sindicales, en las guerras del agua y de octubre, en las luchas por la

tierra y territorio, y con la memoria de nuestros mártires, construimos un nuevo Estado. Un Estado basado en el respeto e igualdad entre todos, con principios de soberanía, dignidad, complementariedad, solidaridad, armonía y equidad en la distribución y redistribución del producto social, donde predomine la búsqueda del vivir bien; con respeto a la pluralidad económica, social, jurídica, política y cultural de los habitantes de esta tierra; en convivencia colectiva con acceso al agua, trabajo, educación, salud y vivienda para todos. Dejamos en el pasado el Estado colonial, republicano y neoliberal. Asumimos el reto histórico de construir colectivamente el Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, que integra y articula los propósitos de avanzar hacia una Bolivia democrática, productiva, portadora e inspiradora de la paz, comprometida con el desarrollo integral y con la libre determinación de los pueblos.

Existen varios factores que se deben tomar en cuenta para la consideración de tales transformaciones en Guatemala. En este país, como en Ecuador y Bolivia, existe una gran parte de la población que se identifica como indígena. Este es un aspecto positivo, porque en las culturas indígenas existe un factor comunitario que puede ayudar a construir una democracia substantiva. Este es un aspecto positivo que debe ser valorado adecuadamente.

Sin embargo, la forma en que se incorporan estas nuevas ideas debe adecuarse al marco histórico guatemalteco. Cada país tiene sus condiciones históricas específicas y no se debe caer en el error, algunas veces cometido cuando se siguen las modas

mundiales de forma poco reflexiva, de querer aplicar mecánicamente modelos que funcionan en otros países a la propia realidad nacional, la cual es diferente. Sin embargo, esto no obsta para que se aprovechen los recursos culturales que tenemos como nación, especialmente cuando los problemas que presenta el sistema actual parecen no tener solución.

Finalmente, no se puede valorar la problemática del bien común sin tomar en cuenta la profunda interconexión del mundo globalizado. Se toma cada vez mayor conciencia de la necesidad de garantizar bienes comunes de la humanidad, en especial, el medio ambiente. Como lo dice Mercedes Pardo Buendía (2003, p. 660):

La creciente interdependencia ecológica entre los países, obligó a desterritorializar el término común y con ello la percepción que se tenía del medioambiente. Las imágenes de la Tierra tomadas desde el espacio en 1969, mostraron los efectos de la industrialización en el planeta, y a partir de ello se empieza a elaborar un discurso social que hace hincapié en la necesidad de la acción conjunta (la Nave espacial Tierra) para resolver los problemas globales, específicamente los del medioambiente.

En consecuencia, no se trata de regresar a un localismo encerrado en sí mismo. Es cuestión de mejorar la relación entre lo global y lo local, para optimizar el respeto de los derechos fundamentales de los ciudadanos de los diversos países que convive en la única tierra, con recursos finitos y ya agotados, en la que viven de manera cercana todos los seres humanos.

5.3. El obstáculo de la conflictividad

Se ha mencionado arriba el problema de la conflictividad que complica la existencia ciudadana en Guatemala y, desde luego, en una gran cantidad de países alrededor del mundo. En esta sección se examina este problema con la brevedad de espacio. Sin embargo, es necesario hacerlo porque los niveles de conflictividad indican que hay un problema esencial con el viejo sistema, en este caso, el del Estado liberal y representativo.

Durante toda la tesis se ha hablado de la necesidad de fomentar la democracia participativa. Ya se ha argumentado en este trabajo que esta forma de democracia es la primera forma de democracia que se hace presente en la historia de la humanidad, en concreto en el tiempo de la Grecia antigua. Asimismo, se ha presentado varias veces el argumento de que este sistema encarna la idea evidente, propia de la democracia deliberativa, de que las personas deben participar en las decisiones que afectarán sus circunstancias de vida.

Este proceso, sin embargo, no es sencillo, puesto que es necesario superar grandes escollos. El primer factor que hace este propósito difícil de conseguir, al menos en las presentes circunstancias, es que el gran nivel de conflictividad de la sociedad guatemalteca no hace fácil identificar proyectos compartidos políticos. Este proceso de conflictividad lleva ya varios años, y ha dividido profundamente a la sociedad guatemalteca. En los últimos procesos electorarios se ha notado una gran confusión

agravada por el hecho de que los procesos políticos se han judicializado y de que la misma justicia es gestionada con criterios politiqueros. Antes, sin embargo, era la violencia directa, la eliminación de los rivales. Es posible, entonces, que se desarrollen otras modalidades de conflicto.

El problema fundamental, en este contexto, es el exagerado poder del que gozan los sectores más influyentes de la sociedad guatemalteca, en especial los sectores oligárquicos que dominan la economía y la política nacional. Estos sectores harían lo posible para que el nuevo texto constitucional no afectara los intereses que han sabido proteger a lo largo de varios siglos. El actual caos, provocado por la lucha contra la corrupción, la cual pudo llevarse de mejor manera, demuestra lo difícil que es cambiar estructuras profundas de la sociedad guatemalteca.

Esto significa que un proceso constituyente podría verse afectado por los intereses de estos poderosos sectores, haciendo que no se lograra concretar aspiraciones democráticas del pueblo guatemalteco. Este impacto negativo podría bloquear el desarrollo del poder comunitario, de la democracia participativa, y en general, del poder local y municipal. En consecuencia, este trabajo solo insiste en cambiar los paradigmas que rigen el actual constitucionalismo, para poder llevar a cabo, posteriormente, una serie de cambios necesarios.

Sin embargo, la necesidad de los cambios ya no puede ser negada. Cada vez toma mayor importancia el retorno de la preocupación por lo comunitario. Las grandes

empresas, por ejemplo, usan y abusan los recursos naturales sin prestar atención a las consecuencias de estas acciones deleznable. Muchas comunidades pierden sus medios de vida, como la agricultura y la pesca, los cuales se han desarrollado a lo largo de los siglos, manteniendo una acción que permite la conservación de los bienes naturales. La agroindustria hace un uso muy inadecuado de las fuentes de agua y provoca reforestación, lo cual repercute en desastres como las sequías, las cuales afectan especialmente a los campesinos que dependen de pequeñas parcelas para garantizar su supervivencia.

En el sistema de mercado este movimiento de promoción del poder local es cuestionado. Muchas veces el sistema económico internacional es dominado por las compañías transnacionales, las cuales no dependen de ningún territorio. Lamentablemente, ya no se puede negar los grandes problemas que plantean la falta de regulación para las grandes empresas, las cuales no suelen tomar en cuenta las legítimas aspiraciones de las comunidades.

Sin embargo, la crisis de la política tradicional puede hacer que los ciudadanos finalmente se decidan a abordar estos ejercicios de democracia participativa. Precisamente, los ciudadanos ya se han cansado de la forma en que se manipulan las formas judiciales para estrechos objetivos políticos, se judicializa la política y se politiza la justicia, como ha sucedido ya varias veces con las figuras del femicidio, las cuales han sido usadas para evitar las críticas a ciertas candidatas y colocar un freno judicial a los medios de comunicación.

Además, debe notarse que existen grandes asuntos que solo se pueden trabajar desde lo común. En este sentido, uno de los grandes asuntos pendientes es la realización de los valores ambientales. La razón es clara: los primeros afectados por este factor son las comunidades que se encuentran cerca de los recursos naturales afectados. Un río contaminado, por ejemplo, creará problemas para los pescadores que comercializan el producto de su trabajo y también usan esta producción para complementar su consumo alimenticio.

Puede encontrarse, en esta última consideración, un ejemplo más de la forma en que la comunidad puede optimizar las condiciones para realizar los derechos fundamentales. Una comunidad, por ejemplo, estará comprometida con la defensa del agua y de los bosques, ayudando, en realidad, a que otras comunidades también se beneficien del cuidado de los recursos naturales.

5.4. Recursos culturales del comunitarismo

Se ha insistido en que el bien común es uno de los valores del sistema constitucional que goza de mayor reconocimiento dentro de las reflexiones jurídicas contemporáneas. Implementarlo de manera efectiva motiva a que se hagan reformas institucionales que promuevan el poder local. Desde luego, no nos oponemos a las reformas legislativas que apunten en este sentido: lo que se quiere enfatizar es la necesidad de abordajes más amplios y profundos.

En esta dirección, un aspecto positivo es que el pensamiento comunitario tiene una raigambre cultural en Guatemala. Este fenómeno se debe a la composición étnica y cultural de Guatemala, en el cual tiene una presencia notable los grupos indígenas. Estos preservan una cultura de raigambre comunitarista, como lo prueba, por ejemplo, la existencia de tierras comunales y la insistencia en que se preste el respeto y atención debidos a las consultas comunitarias y a las autoridades ancestrales. Sin duda, las prácticas de marginalización para este gran sector de la población guatemalteca inciden, en el pobre desarrollo del país.

Asimismo, tampoco debe negarse que existen modelos democráticos que se han desarrollado en otras culturas no-occidentales. Este es un aspecto que debe enfatizarse para no caer en descalificaciones de las propias tradiciones del país. También en la cultura occidental ha habido períodos con mucha importancia de la comunidad. En capítulos anteriores, se tuvo la oportunidad de examinar, aunque de manera breve, el arraigo de las formas municipales durante la Edad Media.

Las perspectivas políticas del comunitarismo indígena son útiles en las presentes circunstancias. Es necesario, además, honrar los cambios que se derivan de la ratificación de la Declaración de la ONU sobre los Pueblos Indígenas (2007). En este documento de derecho internacional se reconocen las formas de vida de las poblaciones indígenas.

Sin embargo, por su propia racionalidad, estos planteamientos deben ser no solo respetados, sino también desarrollados para que puedan garantizar la supervivencia digna de las comunidades. También debe notarse que no se trata de luchar por ningún predominio étnico en Guatemala, puesto que esto puede llevar a una agudización de la conflictividad. El objetivo de aprovechar los recursos culturales es tomar en cuenta los aspectos positivos de cada comunidad cultural en nuestro país, así como se valoran positivamente muchos aspectos de la cultura occidental. Es cuestión, pues de garantizar una república que haga uso adecuado de todas sus potencialidades, sean estas culturales, tecnológicas o de otro orden.

Afortunadamente cada vez se incrementa más la participación política de grupos que se identifican con los elementos culturales de las tradiciones indígenas en solidaridad con otros grupos nacionales. En este sentido, es necesario que los partidos políticos puedan procesar estas ideas y, en la medida de lo posible, puedan arreglar sus estructuras para alcanzar el poder local con agendas verdaderamente comunitarias. Sin embargo, los partidos políticos tal vez deben aceptar que ha llegado el momento de perder su monopolio del poder político centralizado. Ya no pueden insistir en recetas acostumbradas que no resuelven nada.

La política de la representación partidaria puede recuperarse, pero debe hacerse en función de los nuevos planteamientos que sugiere el nuevo municipalismo. En ese sentido, podrían establecerse restricciones y reglamentos que asegurasen el predominio del interés local a la hora de determinar las políticas de los diferentes partidos. Debe

reconocerse que el fortalecimiento del poder local es quizás insuficiente para reconocer los desafíos que presenta el desarrollo unificado del país. Lo global debe coexistir con lo nacional y con lo local.

Nuevas reformas políticas, que reflejen el verdadero bien común y no agendas particulares, deben plantearse a todos los niveles. Uno de los problemas más serios es que estas se sitúan en el Congreso, en donde la actualidad domina los partidos políticos tradicionales. En este sentido, los partidos políticos que realmente tienen una visión democrática de país pueden proponer candidatos y funcionarios que realmente trabajen para realizar el objetivo del verdadero fortalecimiento del poder local, municipal y regional.

En virtud de la situación actual de descontento hacia el sistema político, se puede llegar con el tiempo a reformas constitucionales que contemplen la reorganización del Estado. Estas reformas deben pensarse en función del incremento de poder en el ámbito local, siempre tratando de proteger el ejercicio político de la ciudadanía al nivel comunitario.

En resumen, el desarrollo de la ideología comunitaria puede darle nuevo aire al sistema político agotado que ahora desemboca en la conflictividad. Estos recursos muestran que existen posibilidades de desarrollo político y jurídico para la sociedad guatemalteca.

5.5. Municipalismo, intermunicipalismo y Estado

Desde nuestro punto de vista, debe tomarse en cuenta que el desarrollo regional, y en última instancia el bienestar del país y el Estado que lo gestiona, implica el concurso de varias municipalidades. Siempre debe haber un nivel adecuado de coordinación y organización de manera que se conjunten los esfuerzos dentro de un plan regional y nacional. La región y el Estado son importantes para la vida comunitaria, puesto que lo regional comprende a varias comunidades que comparten una serie de aspectos comunes que tienen importancia social e histórica. Un territorio determinado por lo general contiene a varias comunidades que deben luchar por lograr acuerdos con otras comunidades que también deben resolver sus problemas.

Incluso a veces el nuevo municipalismo enfatiza el rol de la ciudad. En ese sentido, Guillermo Zapata afirma que “Cuando hablamos de la organización democrática de una ciudad tenemos que plantearnos entonces un programa claro de democratización institucional, de recuperación de la soberanía a escala metropolitana. Eso pasa por alcanzar mayores niveles de participación ciudadana en la toma de decisiones” (Zapata, 2015, p. 72). En este sentido, se trata de desarrollar la comunidad de convivencia humana, la ciudad en el sentido antiguo (la *Polis*) para que se pueda ejercer esa democracia que ya no es posible alcanzar a los niveles macro que plantea la vida del Estado.

Este movimiento ha alcanzado una realización cercana con la Constitución de la Ciudad de México promulgada en 2017, la que en su preámbulo dice: “La Ciudad pertenece a sus habitantes. Se concibe como un espacio civilizatorio, ciudadano, laico y habitable para el ejercicio pleno de sus posibilidades, el disfrute equitativo de sus bienes y la búsqueda de la felicidad.” Existen otros ejemplos, interesantes como la Constitución de la Provincia de Buenos Aires.

De este modo, se necesitan también acuerdos entre las diferentes comunidades y sus respectivos gobiernos municipales, sean que estos se realicen en una ciudad o no. A su vez, las distintas regiones necesitan coordinarse con otras regiones para alcanzar la adecuada gobernabilidad del territorio nacional, y posteriormente, del orden internacional.

En efecto, en la actualidad muchos de los problemas, en especial los relativos al cambio climático y la violencia de corte terrorista, son de naturaleza global, razón por la cual deben buscarse caminos de unificación social cada vez más amplios. De esta manera, como suele decirse en la actualidad, hay que pensar globalmente, pero actuar localmente. Los ciudadanos contemporáneos pertenecen a una localidad, a una región, a un país y al mundo en su totalidad. Esto significa que debe trabajarse políticamente a varios niveles.

Un ejemplo puede verse cuando la forma en que una municipalidad usa el recurso hídrico puede afectar a otras entidades municipales. Si una comunidad hace uso

irresponsable de un río, contaminándolo o desviándolo, lo más seguro es que otras comunidades que se encuentran río abajo, se vean afectadas de manera negativa en el renglón del uso del agua. Se necesita, por lo tanto, acuerdos entre las comunidades respecto a la manera en que se pueden usar dichos recursos para garantizar el bienestar del territorio y del país. Los procesos de negociación y los consensos son necesarios en este aspecto de la vida intermunicipal, en donde las comunidades toman conciencia general de los problemas que experimentan otras colectividades.

De este modo, se puede lograr una mayor cohesión en el Estado. Se empieza desde las bases locales, y paso a paso, se van integrando municipios, regiones hasta llegar al gobierno central, el cual ahora se basa en un aparato estatal realmente democrático, uno digno de tal nombre. En efecto, siguiendo esta lógica se asegura, en la medida de lo posible, la participación de la ciudadanía la cual participa de la solución de los problemas desde su base.

En este contexto, el punto importante es no perder de vista que la base democrática del poder local no debe perderse a medida que se avanza hacia las partes más altas del Estado, e incluso, la comunidad internacional. Perder esta base comunitaria, expresión del poder soberano, afecta negativamente al conjunto del Estado, el cual queda supeditado a los intereses de los que detentan eventualmente el poder centralizado de este.

5.6. La necesidad de la educación

En varias partes de este trabajo, hemos insistido en el hecho de que se necesita un cambio cultural respecto a la forma en que se concibe la política. Si las personas consideran que el objetivo de la política es lograr los intereses personales justificándolos bajo el disfraz del interés general, entonces la labor política será totalmente corrupta. Sin embargo, al cambiar su concepción de la política y visualizarla como servicio, como obligación ética hacia la comunidad, como preocupación por las cosas compartidas, el sentido de la política cambia.

La realidad de la cultura explica la profundidad del problema de la corrupción. Esta no puede ser erradicada con leyes y más leyes, especialmente cuando estas suelen ser usadas y retorcidas para fines distintos para los que fueron concebidas. Esto dirige la atención hacia los cambios en la cultura ciudadana. En este sentido, uno de los cambios culturales más necesarios es hacer que los ciudadanos realicen los valores constitucionales en su vida social. Es imposible tener una Constitución eficaz si la ciudadanía actúa de manera diametralmente opuesta en todos los ámbitos de la vida social. Este fenómeno es un factor que contribuye a la desconstitucionalización mencionada por Néstor Pedro Sagüés, tema al cual se hizo referencia en el primer capítulo de este trabajo.

En este contexto, se hace necesario implementar cambios al sistema educativo, en todos los niveles y ámbitos en los cuales se desarrolla esta importante actividad.

Cualquier sistema que quiere funcionar debe prestar atención a la formación de los ciudadanos, no solo en la educación formal, sino en todos los ámbitos en donde se busca fomentar cambios en la conducta o en las actitudes fundamentales hacia la vida ciudadana. Sin embargo, los sistemas educativos actuales se centran en desarrollar el individualismo, como puede notarse en las tendencias a estimular el desarrollo de la competitividad. La sociedad contemporánea es profundamente centrada en el triunfo individual a toda costa.

La formación que se brinda en las distintas instituciones que se dedican a la educación, debe tratar de integrar la comunidad con el mundo. Al principio de este trabajo, se mencionaba como el problema de la debilidad de los Estados debe relacionarse con el exagerado poder de un sistema de mercado mundial que no respeta la decisión del Estado. Por lo tanto, como ciudadanos del mundo se debe pedir que esta situación cambie para bien de la humanidad considerada como un todo. Por eso, es necesario fortalecer no solo la conciencia local sino también la global. Como lo dice UNESCO (2015) en un texto consagrado a explicar la importancia de la ciudadanía global:

Un mundo cada vez más interdependiente plantea interrogantes acerca de lo que constituye una ciudadanía con sentido, así como sus dimensiones mundiales. Aunque no es nueva la noción de una ciudadanía que va más allá del Estado-nación, los cambios en el contexto mundial (por ejemplo, el establecimiento de convenciones y tratados internacionales, el crecimiento de las organizaciones,

empresas y movimientos de la sociedad civil transnacionales, y el desarrollo de los marcos internacionales de derechos humanos) tienen importantes consecuencias para la ciudadanía mundial. Es notorio que existen diferentes enfoques sobre el concepto de ciudadanía mundial, como por ejemplo la medida en que extiende y complementa la ciudadanía tradicional, definida en términos de Estado-nación, o la medida en que compite con ella. (p. 14)

Ahora bien, cuando lo local se piensa en términos correctos, entonces, se comprende que el ámbito de la comunidad se relaciona con todo el mundo. Por ejemplo, el cuidado de los bosques por parte de una comunidad incide en la preservación del equilibrio climático, aspecto de la vida que tiene una importancia mundial, debido a que los diferentes entornos ecológicos se relacionan entre sí. Es necesario, en este sentido, que las comunidades locales de diferentes lugares y regiones, aun muy lejanas, puedan coordinarse entre sí.

En consecuencia, esta educación para la ciudadanía global debe conjuntarse con la formación en ciudadanía local. La educación formal debe educar en el conocimiento del propio mundo, de sus problemas y posibilidades. De este modo, los estudiantes podrán conocer de mejor manera su entorno y podrán actuar de mejor manera para resolver sus problemas y mejorarlos.

Esto podría impulsarse es a través de la inclusión de materias municipales en la educación formal. Se podrían incluir, por ejemplo, contenidos relativos a la problemática

municipal; los estudiantes, además, podrían aprender de la historia de su región y su comunidad. Se podrían organizar actividades en las cuales los educandos tuviesen la oportunidad de resolver los problemas que se enfrentan en el ámbito local. Asimismo, las autoridades municipales tendrían oportunidad de exponer sus problemas y las agendas para resolverlos en actividades periódicas dentro de los centros educativos. Los estudiantes, además, podrían hacer ejercicios para organizar el presupuesto, identificar los problemas urgentes, establecer políticas de largo plazo. La creatividad podría ser fomentada si a nivel local se organizaran premios, para maestros y alumnos, para propuestas de solución de los problemas enfrentados por la comunidad. Esta actividad podría ser estimulante, dado que muchas veces las personas en cargos de autoridad no tienen la más mínima idea de las posibilidades que existen para resolver los problemas que experimentan sus comunidades.

Sin embargo, como se ha argumentado en varias partes, de este trabajo, también el ejercicio municipal puede constituirse en un medio para que las personas aprendan a vivir la política local de manera plena. Entonces la política ya no tendría la connotación negativa que tiene en la actualidad, como campo propicio para personas sin escrúpulos de ninguna clase. Los ciudadanos podrían aprender que ayudar a la comunidad también es un camino válido para poder encontrar su realización personal de manera positiva y profunda.

Al reflexionar sobre estas tareas, se hace claro que muy poco se puede lograr con cambios institucionales, si no se trabaja, al mismo tiempo, en la formación del recurso

humano de un país. En este sentido, es tarea imprescindible fomentar hábitos positivos para que la participación política ciudadana se maneje de manera adecuada desde que los niños estudian en la escuela. Esta es una tarea que corresponde a las instituciones encargadas de la formación de los ciudadanos, desde la educación primaria hasta la profesional.

Se pueden idear no solo contenidos que muestren y hagan vivir la realidad de la política en la vida diaria, sino también se deben fomentar actividades que muestren la importancia de la participación en los asuntos comunitarios. No se debe educar solo en la competencia, sino que también se debe enseñar a que los estudiantes aprendan los valores de la tolerancia, el respeto mutuo, la colaboración y la preocupación por las demás personas. Sin duda, las personas que se dediquen a estudiar en este sistema educativo tendrán mayor capacidad de gestionar los problemas comunes, incluso al nivel del Estado.

En resumen, desde el sector educativo se pueden lograr muchas cosas positivas para fortalecer el sistema municipal de gobierno. Los maestros y alumnos tienen grandes dosis de creatividad que constituyen un arsenal de ideas que pueden funcionar en beneficio de las diferentes comunidades. Las buenas ideas son siempre un factor de desarrollo que lamentablemente se ha olvidado, lo cual lleva a que los problemas permanezcan y se vuelan peores con el paso del tiempo. No debe olvidarse, en este sentido, que la educación es uno de los factores de cambio positivo para toda colectividad.

Se han contemplado algunas maneras de fortalecer el ejercicio del nuevo municipalismo en Guatemala. Las propuestas discutidas se han orientado en función de las propuestas fundamentales del nuevo municipalismo, las cuales, a través de todo este trabajo, han sido objeto de adecuación al contexto nacional. Se ha tratado de que dichas reflexiones tomen en cuenta el contexto guatemalteco, el cual naturalmente varía respecto al de otros países. Los principios de dichas propuestas son útiles para el contexto guatemalteco, puesto que como se ha demostrado pueden fortalecer un Estado inclusivo.

La mejor solución es trabajar por el lado de reformas constitucionales que protejan la democracia local y fomenten la participación de los directamente involucrados en las consecuencias que puedan surgir de una determinada medida. En consecuencia, estas medidas reformistas deben pensarse en dirección del fortalecimiento del poder local, el cual debe tener un carácter participativo, bajo el ideal de la democracia directa. Estas ideas asumen la necesidad de realizar el valor del bien común, uno de los componentes tradicionales de la axiología tradicional.

Desde luego, también se puede tratar de elaborar una nueva Constitución, acorde con los desafíos que ahora se muestra como más urgentes. Si se diera la esperada oportunidad de hacer una nueva Constitución, y se garantiza la participación equitativa de la sociedad guatemalteca, entonces se tendría que desarrollar este tema de particular importancia. Se podrían eliminar aquellos aspectos que impiden el desarrollo local, y lo

someten a procesos centralizadores. Asimismo, se reformarían las instituciones de control para que su labor no incidiera negativamente en los tiempos y en el proceso de los proyectos de ejecución local. Brevemente, se tendría que respetar la auténtica autonomía de las comunidades municipales y las consecuentes regiones que surgen de la natural asociación de estas en la defensa de los intereses comunes, que ahora son los de todo el mundo.

Gran tarea es la organización de la educación bajo las nuevas demandas de la recuperación del poder local. Se debe buscar una educación que conjugue la ciudadanía global con la local. Esta es una tarea que debe llevarse a cabo de manera urgente, debido a que los problemas ambientales cada vez son más preocupantes, y sus efectos, como las sequías severas y duraderas, ya se empiezan a sentir. Uno de los fenómenos más frecuentes son los terribles incendios que devoran grandes extensiones de bosque en todas partes del mundo.

Desde luego, se debe superar la cultura del conflicto en Guatemala. Afortunadamente, existen antecedentes latinoamericanos y tendencias culturales dentro del mismo país que fomentan la organización comunitaria dentro de nuestros países. Sin duda, la ciudadanía, cansada de los graves problemas actuales, podría apoyar estos cambios. De este modo, la tarea de imaginar una forma comunitaria de vida, estable y justa, debe ser una de las tareas fundamentales de los constitucionalistas preocupados con la crisis de las democracias garantistas actuales.

Conclusión

Este trabajo de tesis ha partido de la pregunta acerca de si el poder municipal posee potencialidades institucionales para optimizar la realización de los derechos fundamentales en el Estado constitucional de derecho. Sus argumentos principales desarrollan las tesis de que el orden municipal constituye la primera forma de participación política y que este momento debe fortalecerse para que el sistema constitucional de derecho logre superar los problemas que la centralización supone para consolidar la misión de implementar y promover los derechos fundamentales.

Aquí se han tratado solo algunos aspectos; de este modo, quedan muchas tareas pendientes. Se deben buscar consensos en las comunidades legalmente organizadas por medio de los consejos comunitarios de desarrollo para promover e implementar medidas legislativas destinadas a fortalecer el poder local y municipal. Con el paso del tiempo, estas medidas pueden exigir diversas reformas constitucionales. Sin embargo, siguiendo las ideas de Robert Alexy, esta tesis se ha concentrado en mostrar las posibilidades de optimización que representa el gobierno municipal para los derechos fundamentales. Para el efecto, se debe buscar la manera de recortar el exagerado protagonismos del sector político tradicional y evitar la centralización administrativa que crea una burocracia paralizante y ausencia del Estado en las comunidades.

Se deben delegar funciones constitucionales a nivel municipal, haciendo posible que la estructura del Estado pueda consolidarse desde sus mismas bases, por ejemplo una tarea pendiente del Congreso de la República en favor de las municipalidades lo

constituye el código tributario municipal, sigue pendiente de aprobación, esta sería una tarea a descentralizar en los consejos municipales, que tenga la facultad de legislar sus propias ordenanzas municipales y por ende los cobros de arbitrios municipales, fortalecer la autonomía municipal y la participación ciudadana o democrática, incluso directa, al nivel local. De esta manera, los derechos fundamentales se convierten en una meta de los ciudadanos involucrados en la política y no en la prerrogativa de un Estado débil, centralizado y burocratizado.

Referencias

- Abellán, J. (2011). *Democracia. Conceptos políticos fundamentales*. Madrid: Alianza.
- Alexy, R. (2005). *Teoría del discurso y derechos constitucionales*. Traducción de Pablo Larrañaga. Ciudad de México: Fontamara.
- Alexy, R. (2009). *Los principales elementos de mi filosofía del derecho*. Traducción de A. D. Oliver-Lalala, *Doxa Cuadernos de Filosofía del Derecho*, No. 32, pp. 67-84.
- Álvarez, J. (2003). *Diccionario de historia de España*. Madrid: Istmo.
- Andrade Sánchez, J. (2014). *Derecho municipal*. Ciudad de México: Oxford University Press.
- Artola, M. (2005). *Constitucionalismo en la historia*. Barcelona: Editorial Crítica.
- Asensio, P. (2013). *El libro de la gestión municipal*. Madrid: Ediciones Díaz de Santos.
- Barrón, M. J. (2007). El municipio en Tamaulipas: su marco jurídico actual y problemática, en: María Cecilia Montemayor Marín, et. al. (eds.) *Políticas y gestión pública para el desarrollo municipal: óptica académica*, Tamaulipas, Universidad Nacional Autónoma de Tamaulipas.
- Blanco, I., Gomá, R. y Subirats, J. (2018). El nuevo municipalismo: Derecho a la ciudad y comunes urbanos, *Gestión y análisis de políticas públicas*, no. 20, pp. 14-28.
- Bloj, C. (2009). *El "presupuesto participativo" y sus potenciales aportes a la construcción de políticas sociales orientadas a las familias*. Santiago de Chile: CEPAL.

- Bobbio, N. (2001a). *El futuro de la democracia*. 3ª edición. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bobbio, N. (2001b). *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*. Traducción de José F. Fernández Santillán. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Bresser-Pereira, L. (2009). El asalto al Estado y al mercado: neoliberalismo y teoría económica, *Revista Nueva Sociedad*, no. 221, mayo-junio de 2009, pp. 83-99.
- Brugué, Q. y Martí, S. (2011). Participación y democracia en el ámbito local, en: Carlos Alberto Briseño Becerra, *Presupuesto participativo: herramienta para la democracia*, Jalisco, Congreso del Estado de Jalisco, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco.
- Cabo, C. (2017). *El Común: las nuevas realidades constituyentes*. Madrid: Trotta.
- Calle, A. y Vilaregut, R. (eds). (2015). *Territorios en democracia: El municipalismo a debate*. Barcelona: Icaria.
- Calle, A. (2015). El municipalismo político y social. Paradigmas y propuestas, en: Calle Collado, Ángel y Ricard Vilaregut Sáez, eds. (2015). *Territorios en democracia: El municipalismo a debate*. Barcelona: Icaria.
- Cárdenas, J. (2018). *El significado jurídico del neoliberalismo*. Querétaro: Instituto de Estudios Constitucionales de Querétaro.

Castells, M., edito (2017). *Otra economía es posible: Cultura y economía en tiempos de crisis*. Traducción de Francisco Muñoz de Bustillo. Madrid: Alianza.

Cogollos, S. y Ramírez J. (2007). El camino tortuoso de la participación ciudadana: Una mirada abierta al Cabildo Abierto en Bogotá, *Universitas Humanistica*, No. 63, pp. 109-137.

Conde, S., Gutiérrez, J. y Chávez, M. (2015). *Cartilla ciudadana*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Dogel, E. (2013). *Gobierno municipal*. Ciudad de México: Porrúa.

Dosal, P. (2005). *El ascenso de las élites industriales en Guatemala, 1871-1994*. Guatemala: Piedra Santa.

Duverger, M. (1957). *Los partidos políticos*. Traducción de Julieta Campos y Enrique González Pedrero. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Enríquez, M. (2013). Control del poder: una historia de la evolución del concepto de la separación de poderes, *Revista Jurídica Piélagus*, Vol. 12, No. 1, pp. 1677-179.

Entremundos, disponible en: (<http://www.entremundos.org/revista/economia/los-datos-no-mienten-la-alarmante-desigualdad-de-guatemala/>).

Estévez, J. (2015). La ciudadanía cuarteada, en José A. Estévez Araujo (ed.). *La democracia en bancarrota*. Madrid: Trotta. Madrid.

- Fals, O. (2013). *Socialismo raizal y el ordenamiento territorial*. Bogotá: Ediciones desde abajo.
- Fernández, J. (2002). *Servicios públicos municipales*. Ciudad de México: Instituto Nacional de la Administración Pública, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Ferrajoli, L. (2001). *Poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional*. Traducción de Perfecto Andrés Ibáñez. Madrid: Editorial Trotta.
- Ferrajoli, L. (2003). El Estado constitucional de derecho hoy: su divergencia de la realidad, en: Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (eds.), *Poder, derecho y corrupción*. Ciudad de México: Siglo Veintiuno.
- Foro de la Tierra (2013). *Gobernanza territorial inclusiva y sostenible para la seguridad alimentaria: compartiendo lecciones de todo el mundo*. Antigua Guatemala: Foro de la Tierra.
- Gaitán, A. (2009). La historia de poder: una historia ateniense, *Comunicación y ciudadanía*, no. 2, pp. 72-83.
- García, A. (s. f.). *Ontología y función de los mandatos de optimización*. Disponible en: http://www.fcjuridicoeuropeo.org/wp-content/uploads/file/jornada1/3_Garcia%20Figueroa_1.pdf
- García, R. (2017). “De la crisis de la democracia a la crisis de los partidos políticos”, *Política y Cultura*, no. 48, pp. 203-207.

- García-Tornel, M. (s. f.). Desconstitucionalización y deslinde jurisdiccional, en *Pluralismos: 11 Tesis*. Bolivia: Centro de Estudios Constitucionales, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad Católica Boliviana “San Pablo”.
- García, M. (2010). *Sociología y crítica del derecho*. Ciudad de México: Fontamara.
- González, A. y Colomer, J. (2010). *Republicanismismo cívico: socialismo de los ciudadanos*. Madrid: Ediciones del Laberinto.
- Graglia, J. (2014). *Desarrollo local y regional*. Buenos Aires: Asociación Civil Estudios Populares.
- Heller, H. (1942). *Teoría del Estado*. Traducción de Luis Tobío. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Hernández, A. (2003). *Derecho municipal: Parte General*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Horrach, J. (2009). Sobre el concepto de ciudadanía: historia y modelos, *Factótum*, no. 6, pp. 1-22.
- Houtart, F. (2015). *El bien común de la humanidad*. San Luis Potosí: Universidad Autónoma de San Luis Potosí.
- López, J. (2017). *Referéndums: Una inmersión rápida*. Barcelona: Tibidabo Ediciones.
- Mahoney, J. (2011). Liberalismo radical, reformista y frustrado, *América Latina Hoy*, No. 57, pp. 79-115.

- Mair, P. (2013). *Gobernando el vacío: La banalización de la democracia occidental*. Madrid: Alianza.
- Martínez, S. (2011). *La patria del criollo: ensayo de interpretación de la realidad colonial guatemalteca*. 3ª edición. Guatemala: Fondo de Cultura Económica.
- Migdal, J. (2011). *Estados Fuertes, Estados débiles*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Morelli, F. (2007). Orígenes y valores del municipalismo iberoamericano, *Araucaria, Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, No. 18, pp. 116-129.
- Moreno, M. (2001). *La reorganización territorial del ayuntamiento rural: Un enfoque alternativo para la modernización de los municipios rurales del país en los umbrales del siglo XXI*. Ciudad de México: Plaza y Valdés.
- Nuevo, P. (2004). Pluralismo y bien común en el Derecho Constitucional, *Dikaion: Revista de actualidad jurídica*, No. 13, pp. 43-81.
- Orduño, E. (1988). La evolución del Concejo Abierto y su reconocimiento constitucional, *Reala*, no. 237, pp. 827-851.
- Ostrom, E. (2011). *El gobierno de los bienes comunes: La evolución de las instituciones de acción colectiva*. 2ª edición en español. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

- Porcelli, E. (2006). Partidos e Identidad: la crisis del sistema político latinoamericano, *Relaciones Internacionales*, 15(31), (disponible en <https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/1406>).
- Rodríguez-Arana, J. (2011) El marco constitucional del derecho administrativo, *AFDUC*, No. 15, pp. 85-100.
- Rofman, A. (2016). *Participación, políticas públicas y territorio: Aportes para la construcción de una perspectiva integral*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Sassen, S. (2015). *Expulsiones: Brutalidad y complejidad en la economía global*. Buenos Aires: Katz.
- Segeplan (2013). *Política de fortalecimiento de las municipalidades*. Guatemala: Secretaría General de Planificación de la Presidencia. http://ide.segeplan.gob.gt/sinittablero/archivos/ranking_2013/Politica_fortalecimiento_municipal.pdf,
- Serrano, F. y Brito, R. (2015) *Teoría de la Constitución*. Ciudad de México: Porrúa.
- Soriano, R. (1999). *Valores jurídicos y derechos fundamentales*. Sevilla: Editorial Mad.
- Subirats, J. (2011). *Otra Sociedad, ¿Otra política?* Barcelona: Icaria.
- Subirats, J. (2016). *El poder de lo próximo: Las virtudes del municipalismo*. Madrid: Los Libros de la Catarata.

- Sartorius, N. (2015). Sobre la crisis de la democracia, *Isegoría: Revista de Filosofía Moral y Política*, no. 52, pp. 187-204.
- Subirats, J. (2012). ¿Qué democracia tenemos? ¿Qué democracia queremos?, *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, no. 46, pp. 155-180.
- Ubasart-González, G. (2018). Apuestas municipalistas: Un salto de escala, en: *Nuevos movimientos sociales: de la Calle a los Ayuntamientos*, Pedro Ibarra Güell, Salvador Martí, y otros, eds. Barcelona: Icaria.
- UNESCO (2015). *Educación para la ciudadanía mundial: Temas y objetivos de aprendizaje*. Paris: UNESCO.
- Valdez, J. (2015). *El gobierno de las élites globales: Cómo se organiza el consentimiento. La experiencia del Triángulo Norte*. Guatemala: Editorial Cara Parens.ki
- Valencia, S. (ed.). (2005). *El municipio en México y en el mundo. Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Reveles, F. (2017). “Problemas de la representación política y de la participación directa en la democracia”, *Estudios políticos*, novena época, No. 42, pp. 11-35.
- Vallespín, F. (ed.). (2002). *Historia de la Teoría Política, 1*. Madrid: Alianza.
- Villasante, T. (2017). *Democracias transformadoras: Experiencias emergentes y alternativas desde los comunes*. Barcelona: El Viejo Topo.

Zapata, G. (2015). "Municipalismo democrático: ¿Cómo se organiza una ciudad?", *Viento Sur*, no. 138, pp. 71-77.

Referencias electrónicas

Blázquez, J. (2003). El municipio romano en España. file:///C:/Users/jorge/Downloads/el-municipio-romano-en-espaa-0.pdf

Bookchin, M. (1984). *Tesis sobre municipalismo libertario*
<http://polired.upm.es/index.php/boletincfs/article/view/2375/2457> (no es una tesis)

Castillo, M. (2016). *Municipalismo: Más que lo sonado, pero menos que lo esperado. Descentralización y gobierno local.* <http://labmedios.com/wp-content/uploads/2017/04/Municipalismo-en-Guatemala.pdf>

ICEFI (2015). *La corrupción: sus caminos, su impacto en la sociedad y una agenda para su eliminación.* https://www.icefi.org/sites/default/files/informe_icefi_-_corrupcion_0.pdf

FAO (s.f.). *Plataforma de territorios inteligentes.* <http://www.fao.org/in-action/territorios-inteligentes/componentes/ordenamiento-territorial/en/>

Jiménez, L. y Castro, M. (2008). *Historia del Derecho.* Córdoba, Argentina: Whitney International University System. http://crbd-sangregorio.com/opac_css/index.php?lvl=notice_display&id=1325

- Municipio Ch. (2011). ¿Qué es un Cabildo abierto?
<http://municipioch.montevideo.gub.uy/tu-gobierno/cabildo-abierto>
- Navarro, C. (2011). *Gobernanza en el ámbito local*
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043412.pdf>.
- Observatorio Metropolitano (2014). *La apuesta municipalista: La democracia empieza por lo cercano*. Madrid: Traficantes de Sueños.
https://archive.org/stream/LaApuestaMunicipalista/La%20apuesta%20municipalista.%20La%20democracia%20empieza%20por%20lo%20cercano_djvu.txt
- Oxfam (2019). *Cinco datos escandalosos sobre la desigualdad extrema global y como combatirla*. <https://www.oxfam.org/es/iguales/cinco-datos-escandalosos-sobre-la-desigualdad-extrema-global-y-como-combatirla>
- Pardo, M. (2003). *El medioambiente como bien común*. https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/8575/medioambiente_pardo_2008.pdf
- Pazos, C. y Lafourcade, P. (2015). Autonomía municipal sin recursos no es autonomía verdadera, *Cartapacio de Derecho*, Vol. 27, disponible en:
<http://www.cartapacio.edu.ar/ojs/index.php/ctp/article/view/1482/1964>
- Revista Entre Mundos. *Los datos no mienten: la alarmante desigualdad e Guatemala*
<http://www.entremundos.org/revista/economia/los-datos-no-mienten-la-alarmante-desigualdad-de-guatemala/>

Rodríguez, E. (s. f.). *De los ayuntamientos democráticos al municipalismo democrático*.
<http://www.youkali.net/youkali17-1a-Rodriguez.pdf>.

Segeplan (2013a). *Política de fortalecimiento de las municipalidades*. Guatemala:
Secretaría General de Planificación de la Presidencia.
http://ide.segeplan.gob.gt/sinittablero/archivos/ranking_2013/Politica_fortalecimiento_municipal.pdf

Segeplan (2013b). *Ranking de la Gestión Municipal Guatemala 2012* Secretaría General
de Planificación de la Presidencia.
http://ide.segeplan.gob.gt/ranking/ranking_portal/documentos/ranking_municipal_2012

Shiple, T. (2017). ¿Estados fallidos o concepto fallido?
<https://elordenmundial.com/estados-fallidos-o-concepto-fallido/>