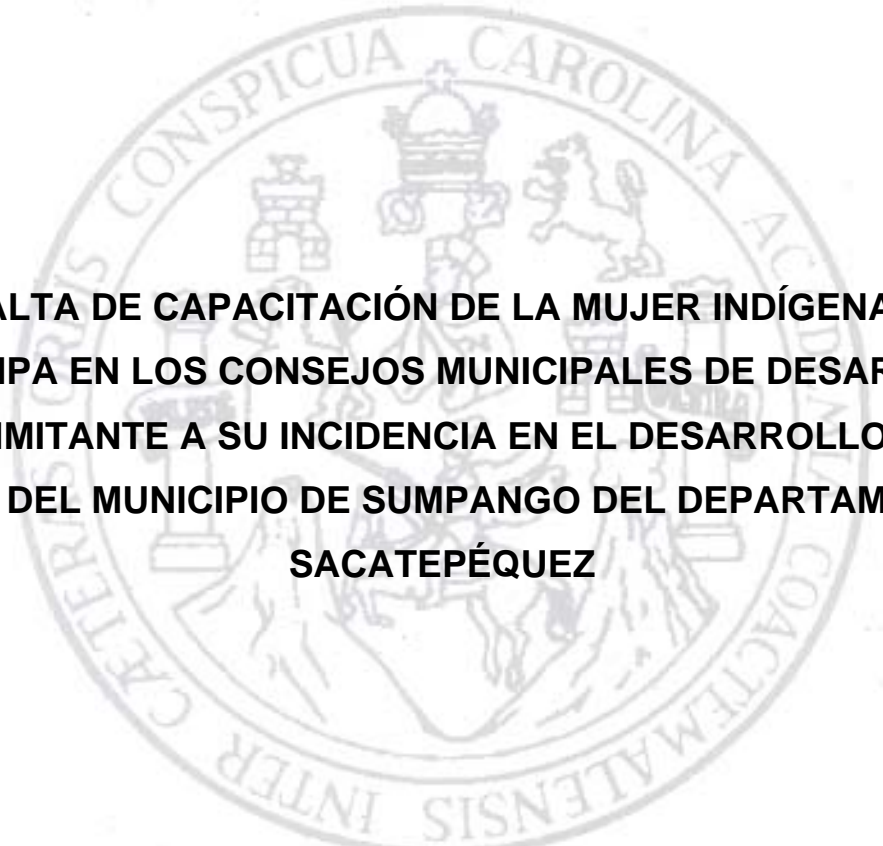


UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES



**LA FALTA DE CAPACITACIÓN DE LA MUJER INDÍGENA QUE
PARTICIPA EN LOS CONSEJOS MUNICIPALES DE DESARROLLO
COMO LIMITANTE A SU INCIDENCIA EN EL DESARROLLO LOCAL:
EL CASO DEL MUNICIPIO DE SUMPANGO DEL DEPARTAMENTO DE
SACATEPÉQUEZ**

LUIS ADOLFO GUARÁN BAEZA

GUATEMALA, OCTUBRE DE 2006.

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

**LA FALTA DE CAPACITACIÓN DE LA MUJER INDÍGENA QUE
PARTICIPA EN LOS CONSEJOS MUNICIPALES DE DESARROLLO
COMO LIMITANTE A SU INCIDENCIA EN EL DESARROLLO LOCAL:
EL CASO DEL MUNICIPIO DE SUMPANGO DEL DEPARTAMENTO DE
SACATEPÉQUEZ**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

LUIS ADOLFO GUARÁN BAEZA

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, octubre de 2006.

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

| | |
|-------------|--------------------------------------|
| DECANO: | Lic. Bonerge Amílcar Mejía Orellana |
| VOCAL I: | Lic. César Landelino Franco López |
| VOCAL II: | Lic. Gustavo Bonilla |
| VOCAL III: | Lic. Erick Rolando Huitz Enríquez |
| VOCAL IV: | Br. José Domingo Rodríguez Marroquín |
| VOCAL V: | Br. Edgar Alfredo Valdez López |
| SECRETARIO: | Lic. Avidán Ortiz Orellana |

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera fase:

| | |
|-------------|-----------------------------------|
| Presidente: | Licda. Gloria Melgar de Aguilar. |
| Vocal: | Lic. Jorge Leonel Franco Morán. |
| Secretario: | Lic. Aura Marina Chang Contreras. |

Segunda fase:

| | |
|-------------|--|
| Presidente: | Licda. Crista Ruiz Castillo de Juárez. |
| Vocal: | Lic. Saulo de León Estrada. |
| Secretario: | Lic. Carlos Manuel Castro Monroy. |

RAZÓN: «Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis». Artículo 43 del Normativo para la elaboración de tesis de licenciatura en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

ACTO QUE DEDICO

- A DIOS:** Creador y hacedor del Universo, guía de mi existencia.
- A LA VIRGEN MARIA:** Por su amor y su gran misericordia.
- A SAN MIGUEL ARCÁNGEL:** Dulce compañía, no me desampares ni de noche ni de día.
- A MIS PADRES:** Isabel Guaran López, Aura Floridalma Baeza de Guaran. Por su amor y apoyo en todos los días de mi vida.
- A MIS HERMANOS:** Eddy Wilfredo, Mario Javier, Mynor Estuardo y Rita Mariela. Que comparten conmigo día a día su cariño.
- A MI NOVIA:** Blanca Nineth Marín. Por todo su apoyo y comprensión.
- A MIS ABUELOS:** En especial a: Julián Guaran López. A quien siempre lo he sentido a mi lado (Q.E.P.D.).
- A MIS AMIGOS:** En especial a: Renato Hernán De León Guzmán. Una oración sobre su tumba.
- A MI FAMILIA:** Con cariño.
- A LA GLORIOSA
UNIVERSIDAD DE SAN
CARLOS DE GUATEMALA:** Centro de luz y saber. Hacedora de hombres útiles para la patria.
- A LA FACULTAD DE
CIENCIAS JURÍDICAS Y
SOCIALES:** Por haberme cobijado en sus aulas e impartido el conocimiento que ha sido precedente para este triunfo.

ÍNDICE

| | Pág. |
|---------------------------|-------------|
| INTRODUCCIÓN | i |

CAPÍTULO I

Consejos de Desarrollo Urbano y Rural

| | |
|--|----|
| 1.1. Antecedentes | 1 |
| 1.2. Descentralización | 5 |
| 1.3. Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Definición | 9 |
| 1.4. Clases de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural | 11 |
| 1.5. Integración y funciones de los diferentes Consejos de Desarrollo .. | 12 |
| 1.5.1. Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural..... | 12 |
| 1.5.2. Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural | 15 |
| 1.5.3. Consejos Departamentales de Desarrollo | 18 |
| 1.5.4. Consejos Municipales de Desarrollo..... | 21 |
| 1.5.5. Consejos Comunitarios de Desarrollo..... | 24 |

CAPÍTULO II

Participación ciudadana

| | |
|---|----|
| 2.1. Generalidades | 27 |
| 2.2. La participación como cualidad de los seres humanos | 30 |
| 2.3. La participación ciudadana | 34 |
| 2.4. Principios..... | 40 |
| 2.5. Condiciones necesarias para la participación ciudadana | 43 |
| 2.6. Aspecto teleológico de la participación..... | 44 |
| 2.7. El fortalecimiento de la democracia..... | 45 |
| 2.8. La participación de las mujeres indígenas..... | 48 |

CAPÍTULO III**Equidad de género y empoderamiento**

| | |
|---|------------|
| 3.1. Aclaración terminológica | 53 |
| 3.1.1. Género y sexo..... | 53 |
| 3.1.2. Empoderamiento..... | 55 |
| 3.2. Antecedentes | 56 |
| 3.3. Empoderamiento y acciones afirmativas | 66 |
| 3.4. Políticas públicas, poder local y participación ciudadana | 70 |
| 3.5. Información general del municipio de Sumpango del Departamento de Sacatepéquez..... | 78 |
| 3.5.1. Educación | 81 |
| 3.5.2. Participación | 83 |
| 3.5.3. Economía..... | 84 |
| | |
| CONCLUSIONES | 87 |
| RECOMENDACIONES | 89 |
| ANEXOS..... | 90 |
| ANEXO A | 91 |
| ANEXO B | 105 |
| ANEXO C | 109 |
| BIBLIOGRAFÍA | 111 |

INTRODUCCIÓN

Los antecedentes del sistema de gobierno del Estado de Guatemala, al igual que los de las colonias que pertenecieron a los territorios de la Corona española en América, registran una política directa de centralización y control del ejercicio del poder que buscaba, tanto la hegemonía política como impositiva en los territorios colonizados.

Superada la etapa colonial, las nuevas repúblicas no logran desembarazarse del sistema de gobierno centralizado, en el cual el mandatario poseía una visión muy particular sobre lo que era el desarrollo y las medidas que debían adoptarse para alcanzarlo. Dicha visión implicaba que los dictadores eran quienes decidían cómo debía gobernarse, quiénes debían participar y quiénes no. Las dictaduras no permitieron la participación de la población en función de sus necesidades e intereses.

El período, de 50 años, que transcurrió entre la independencia política de la Corona española y la *Revolución Liberal* (1821-1871) marcaba, entre sus propios límites, el rumbo hacia un Estado cuyo gobierno fuera descentralizado y que buscara que los centros de poder devolvieran el mismo a sus titulares: la población.

Luego surge otro período (1871-1930) que viene a truncar el poco camino recorrido en materia de descentralización. Paulatinamente los gobiernos fueron arrebatando el poder y la participación a los ayuntamientos, a las cofradías y a las cajas de la comunidad. Los regímenes de dicho período tomaron como pilar de sus administraciones la centralización del poder. Esto empeoró con el gobierno del general Jorge Ubico (1930-1944), durante el cual desapareció, casi en su totalidad, la organización social. El gobernante era quien a su parecer hacía las leyes y aplicaba la *justicia*; éste impulsaba a su manera los programas y proyectos de desarrollo, y clausuró los pocos espacios de participación ciudadana que habían logrado subsistir; centralizó el poder en la administración pública y negó toda participación popular y comunal.

Luego, con la caída de dicho dictador asumen los gobiernos de la Revolución de Octubre (1944-1954). En ese período se le da la importancia debida a la organización social; sin embargo, con la Contrarrevolución de 1954 y las más de tres décadas de gobiernos militares y el enfrentamiento armado interno que le sucedieron, la destrucción de la organización comunitaria se convierte en una política de Estado.

No es sino hasta en 1984 cuando se emite la Ley del Sistema Nacional de Coordinación Interinstitucional que buscaba recuperar el camino perdido en lo referente a la descentralización. Luego se promulga la actual Constitución vigente (1985), en la cual se establece que la administración será descentralizada (Artículo 224) y se crean los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Artículos 225 y 226), que tendrán a su cargo la formulación de las políticas de desarrollo urbano y rural.

En armonía con lo dispuesto en la norma constitucional, se promulgan leyes tendentes a hacer efectiva la participación social y comunitaria, y a descentralizar la administración y el poder público. Entre estas leyes podemos mencionar la Ley Preliminar de Regionalización (Decreto 70-86. 1986), la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto 11-2002), el Código Municipal (Decreto 12-2002) y la Ley General de Descentralización (Decreto 14-2002).

El marco normativo mencionado busca, en términos concretos, promover la participación ciudadana, tanto en la identificación de problemas y soluciones, como en la realización de programas y proyectos de desarrollo. Además, lleva inmersa la cultura democrática que paulatinamente pretende involucrar de nuevo a la comunidad en las decisiones y políticas públicas, y que la misma comience a confiar en el modelo democrático.

En esa misma búsqueda, formal, de la participación comunitaria se han realizado múltiples esfuerzos para propiciar el involucramiento equitativo de género. Así, en la misma estructura de los consejos de desarrollo se prevé la participación de las mujeres, especialmente representantes de las féminas indígenas, dentro de sus diferentes instancias.

Lo anterior se basa en los Artículos: 4 constitucional, que establece: "...el hombre y la mujer, cualquiera que sea su estado civil, tienen iguales oportunidades y responsabilidades..." en materia de derechos y deberes cívicos; el Artículo 135 constitucional indica: "Son derechos y deberes de los guatemaltecos... c) Trabajar por el desarrollo cívico, cultural, moral, económico y social de los guatemaltecos..."

En razón de lo expuesto, la investigación busca verificar la incidencia y efectividad que la normativa mencionada ha tenido en materia de las expectativas de las mujeres indígenas. Ello es, qué posibilidades se evidencian respecto a la visión de género dentro de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

Siendo evidente que para que el *deber ser* normativo incida efectivamente en el *ser* o la realidad social no basta con la promulgación de normativa de vanguardia, es necesario que el Estado y la sociedad civil se ocupen de capacitar y estimular la participación de las mujeres indígenas, para que éstas adquieran la incidencia que les permita representarse adecuadamente ante estas instancias.

Así, el problema que da base a la investigación se definió en dos interrogantes: a) ¿Cuáles son las expectativas de las mujeres indígenas al buscar participar en los Consejos Municipales de Desarrollo?; y b) ¿Están capacitadas las mujeres indígenas para intervenir en las diferentes instancias de participación social que implican los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural?

El ámbito geográfico fue el municipio de Sumpango del departamento de Sacatepéquez; el temporal, los meses de julio a diciembre del año 2005, y el personal tuvo como sujeto a las mujeres indígenas que se vinculan directa o indirectamente con los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

El marco teórico abarcó los temas de descentralización, participación y género. La hipótesis formulada fue la siguiente: Las mujeres indígenas del municipio de Sumpango del departamento de Sacatepéquez no cuentan con la educación ni con la capacitación necesarias que les permitan incidir en su Consejo Municipal de Desarrollo.

Entre los objetivos de la investigación se pueden mencionar los siguientes: a) determinar cuáles son las expectativas de la mujer indígena del municipio de Sumpango del departamento de Sacatepéquez al participar en los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, y la viabilidad de las mismas; b) establecer si la participación de las mujeres indígenas, del municipio de Sumpango del departamento de Sacatepéquez, en los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural ha satisfecho sus expectativas; c) verificar si las mujeres indígenas, del municipio de Sumpango del departamento de Sacatepéquez, se encuentran capacitadas y preparadas para participar en las diferentes instancias de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, y d) precisar las medidas y políticas que se pueden adoptar para propiciar una mayor y mejor participación de la mujer indígena, del municipio de Sumpango del departamento de Sacatepéquez, en los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

Los métodos utilizados para el desarrollo de la investigación fueron: el analítico-sintético, el deductivo-inductivo y el comparativo. Las técnicas empleadas fueron las bibliográficas y las documentales. La investigación se estructuró en tres capítulos (Consejos de Desarrollo, Participación ciudadana, Equidad de género y empoderamiento), y cuenta con tres anexos que sirven para el trabajo de campo y la presentación de sus resultados.

El primer capítulo, denominado *Consejos de Desarrollo Urbano y Rural* aborda lo relativo al mandato constitucional de la descentralización de la administración pública y cómo estos surgen como respuesta necesaria a la búsqueda de gobernabilidad democrática. Con el fin de alcanzar una efectiva participación comunitaria se han realizado múltiples esfuerzos para propiciar la participación equitativa de género. Así, en la misma estructura de los consejos de desarrollo se prevé la participación de las mujeres, especialmente representantes indígenas, dentro de sus diferentes instancias. Entonces, la descentralización, como parte de los programas de modernización estatal, ocurre en los contextos municipales caracterizados por profundas carencias socioeconómicas, por un pasado inmediato de violencia, autoritarismo y exclusión, y por los gobiernos locales que son débiles institucionalmente; es decir, limitados para

responder a las nuevas exigencias.

Por ello se define a los Consejos de Desarrollo como el sistema de organización territorial, que está formado por varias partes o niveles que funcionan como un todo, y cada una de sus partes va a depender una de la otra, cuya finalidad es promover de forma sistemática la descentralización económico-administrativa, como medio para promover el desarrollo integral del país, facilitando la participación organizada y coordinada de toda la población y el impulso del desarrollo.

El capítulo II, denominado *Participación ciudadana*, evidencia que participar es propio del ser humano. Las personas somos libres, racionales, y tenemos la facultad de pensar. Por eso es que decidimos, elegimos y podemos cambiar nuestras decisiones las veces que nos parezca conveniente. Por eso también es que podemos participar, no sólo formando parte, sino tomando parte de los grupos y las organizaciones que formamos. Participar es algo que va más allá de la simple asistencia a un grupo o de formar parte de él. Participar es lo que permite que cada hombre y mujer hagan aportes decisivos para la vida común, con el propósito de cambiar o mejorar cualquier situación. Las personas tienen necesidades comunes que serán mejor atendidas si se suman las voluntades y los esfuerzos de cada quien.

Siendo que la participación ciudadana puede entenderse como el involucramiento e incidencia del ciudadano común en los procesos de toma de decisiones, que inciden y se relacionan con la satisfacción de necesidades existenciales y radicales, así como el involucramiento en la ejecución de dichas decisiones. Implica interacciones con el Estado y otros actores sociales e instituciones, y trasciende las definiciones clásicas que la reducen a las nociones electorales, consultivas y de implementación de decisiones adoptadas por el gobierno. La forma en que la mujer indígena puede acceder a los Consejos de Desarrollo es por medio de la participación y búsqueda de soluciones a los problemas que le son comunes dentro de la comunidad. Sin embargo, debemos tener claro que la participación conlleva una serie de aptitudes y actitudes, entre las cuales debemos considerar: actuar con libertad; respetar a los demás; y, ser responsables de nuestras elecciones y sus consecuencias.

El tercer capítulo aborda el tema de *Equidad de género y empoderamiento*, entendiendo por empoderamiento a aquel proceso para dotar a las mujeres de las herramientas que les permitan el ejercicio de todos sus derechos. Implica, por tanto, un proceso de concienciación sobre el acceso y control de los recursos, para todas las personas, así como la revalorización de las mujeres en las estructuras sociales que las han excluido. Además, el empoderamiento es un proceso a largo plazo que incluye el cambio de paradigmas, no sólo en las mujeres sino también, y muy especialmente, en los hombres, quienes deben reconocer en las mujeres a sus semejantes y valorar la igualdad como uno de los pilares para el logro de sociedades más justas y equitativas.

Se aclara, dentro del capítulo que el concepto *género* tiene una significación totalmente diferente del vocablo *sexo*, y, como consecuencia, que ambos carecen de similitud. Siendo que género es el conjunto de características o rasgos asignados históricamente a mujeres y hombres dentro de una sociedad determinada. El que se adquiere en el proceso de socialización. De lo anterior podemos inferir que el término género es independiente de si se es mujer o si se es hombre; lo que determina en todo caso el género serán esas características o rasgos que se le asignan al hombre o a la mujer dentro de la sociedad, y que por lógica no nacen con la persona, como lo es el sexo, sino que adquirirá conforme él o ella, van enrolándose en la sociedad. Así, el comportamiento genérico no radica en el sexo biológico, sino en las experiencias vividas desde la infancia y relacionadas con la asignación de funciones para cada sexo. El género busca darle sentido al comportamiento de hombres y mujeres, en tanto que son seres socialmente sexuados. Complementa el contenido del tercer capítulo la información general del municipio del Sumpango del departamento de Sacatepéquez, en la que se evidencia el nivel de participación la mujer indígena en los cargos de poder y decisión existentes en dicho municipio.

CAPÍTULO I

1. Consejos de Desarrollo Urbano y Rural

1.1. Antecedentes

Los antecedentes del sistema de gobierno del Estado de Guatemala, al igual que los de las colonias que pertenecieron a los territorios de la Corona española en América, registran una política directa de centralización y control del ejercicio del poder que buscaba, tanto la hegemonía política como impositiva en los territorios colonizados.

Superada la etapa colonial, las nuevas repúblicas no logran desembarazarse del sistema de gobierno centralizado, en el cual el gobernante poseía una visión muy particular sobre lo que era el desarrollo y las medidas que debían adoptarse para alcanzarlo. Dicha visión implicaba que “...los dictadores eran quienes decidían cómo debía gobernarse, quiénes debían participar y quiénes no. Las dictaduras no permitieron la participación de la población en función de sus necesidades e intereses.”¹

En dicho proceso, antes de la denominada *Revolución liberal de 1871*, las “cofradías”² y “cajas de la comunidad”³ desempeñaron un papel relevante, al propiciar que los gobiernos departamentales y municipales se fortalecieran y adquirieran incidencia en las decisiones que afectaban al municipio y el departamento, sin depender necesariamente del Gobierno Central.

“Las cofradías velaban por la seguridad de la población; especialmente atendían a viudas, huérfanos, enfermos, y en ocasiones absorbían los gastos

¹ Universidad de San Carlos de Guatemala, **Consejos de desarrollo urbano y rural**, pág. 7.

² Ossorio, Manuel, **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**, pág. 133.

³ Universidad de San Carlos de Guatemala, **Ob. Cit**; pág. 8

funerarios que ocasionaba el deceso de algún miembro de la comunidad. Buscaban también la solución de otros problemas y necesidades de la comunidad, tales como aspectos de salud, vacunación y educación.”⁴

“Por su parte, las cajas de la comunidad eran las que se encargaban de toda la infraestructura de la comunidad; ello es, velaban por la construcción y reparación de obras viales, puentes, templos y salones de la comunidad. Las municipalidades se ocupaban de las escuelas y de los centros de salud que existían dentro de sus jurisdicciones.”⁵

“Este período, de 50 años, que transcurrió entre la independencia política de la Corona española y la *Revolución liberal* (1821-1871) marcaba, dentro de sus propios límites, el rumbo hacia un Estado cuyo gobierno fuera descentralizado y que buscaba que los centros de poder devolvieran el mismo a sus titulares: la población.”⁶

“Luego se acontece otro período (1871-1930) que viene a truncar el poco camino recorrido en materia de descentralización. Paulatinamente los gobiernos fueron arrebatando el poder y la participación a los ayuntamientos, a las cofradías y a las cajas de la comunidad. Los gobiernos de dicho período tomaron como pilar de sus administraciones la centralización del poder.”⁷

“Esto empeoró con el gobierno del general Jorge Ubico (1930-1944); en el mismo desapareció, casi en su totalidad, la organización social. El gobernante era quien a su parecer hacía las leyes y aplicaba la *justicia*; éste impulsaba a su manera los programas y proyectos de desarrollo, y clausuró los pocos espacios de participación ciudadana que habían logrado subsistir,

⁴ **Ibíd.**, pág. 9.

⁵ **Ibíd.**, pág. 10.

⁶ **Ibíd.**

⁷ **Ibíd.**

centralizando el poder en la administración pública, negando toda participación popular y comunal.”⁸

Luego, con la caída de dicho dictador, asumen los gobiernos de la Revolución de octubre (1944-1954). En ese período se le da la importancia debida a la organización social; sin embargo, con la *contrarrevolución de 1954* y las más de tres décadas de gobiernos militares y el enfrentamiento armado interno que le sucedieron, la destrucción de la organización comunitaria se convierte en una política de Estado.

“Es hasta 1984 cuando se emite la Ley del Sistema Nacional de Coordinación Interinstitucional que buscaba recuperar el camino perdido en lo referente a la descentralización. Luego se promulga la actual Constitución vigente (1985), en la cual se establece que la administración será descentralizada (Artículo 224), y se crean los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Artículos 225 y 226) que tendrán a su cargo la formulación de las políticas de desarrollo urbano y rural.”⁹

En armonía con lo dispuesto en la norma constitucional, se promulgan leyes tendentes a hacer efectiva la participación social y comunitaria y a descentralizar la administración y el poder público. Entre dichas leyes podemos mencionar la Ley Preliminar de Regionalización (Decreto 70-86. 1986), la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto 11-2002), el Código Municipal (Decreto 12-2002) y la Ley General de Descentralización (Decreto 14-2002).

El marco normativo mencionado busca, en términos concretos, promover la participación ciudadana, tanto en la identificación de problemas y

⁸ **Ibíd**, pág. 11.

⁹ Guzmán Valle, Víctor Manuel, **Consejos de desarrollo y autonomía municipal**, pág. 49.

soluciones, como en la realización de programas y proyectos de desarrollo. Además, lleva inmersa la cultura democrática que paulatinamente pretende involucrar de nuevo a la comunidad en las decisiones y políticas públicas, y que la misma comience a confiar en el modelo democrático.

En esa misma búsqueda, formal, de la participación comunitaria se han realizado múltiples esfuerzos para propiciar la participación equitativa de género. Así, en la misma estructura de los consejos de desarrollo se prevé la participación de las mujeres, especialmente representantes de las indígenas, dentro de sus diferentes instancias.

Lo anterior se basa en los Artículos: 4 constitucional, que ordena: "...el hombre y la mujer, cualquiera que sea su estado civil, tienen iguales oportunidades y responsabilidades..." en materia de derechos y deberes cívicos, el Artículo 135 constitucional indica: "Son derechos y deberes de los guatemaltecos... c) Trabajar por el desarrollo cívico, cultural, moral, económico y social de los guatemaltecos..."

Vemos cómo los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural surgen como respuesta necesaria a la búsqueda de descentralización y gobernabilidad democrática. En ese sentido se pronuncia el Licenciado en filosofía Edmundo Urrutia al afirmar que:

"La descentralización, como parte de los programas de modernización estatal, ocurre en los contextos municipales caracterizados por profundas carencias socioeconómicas, por un pasado inmediato de violencia, autoritarismo y exclusión, y por los gobiernos locales que son débiles institucionalmente; es decir, limitados para responder a las nuevas exigencias."¹⁰

¹⁰ Urrutia Edmundo, Barrios Sergio y Pérez Demetrio, **Puntos de vista**, pág. 25.

El autor citado indica que es necesario tener claros los objetivos de la descentralización en el contexto de la realidad concreta de las comunidades guatemaltecas, las cuales deben ser:

“El *desarrollo*, lo que implica el rescate del Estado como ente rector de la sociedad con base en un objetivo general. El Estado es una relación social y política que debe potencializar las áreas de su sustento social; es decir, las 333 municipalidades y autoridades comunales, con las que nacionalmente puede enfrentar con mayor eficacia la apertura de sus fronteras, mantener la unidad nacional, y ser competitivo ante la globalización. La *reconstrucción del Estado*, logrando transferencias de competencia en las acciones de desarrollo a nivel local y una política de compensación social para los más pobres; práctica común en los llamados países desarrollados.”¹¹

Pese a la opinión expuesta, considero que la visión de la descentralización y la implementación e impulso de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural debe buscar, primordialmente, propiciar una vida digna a todos los miembros de las comunidades del país; lograr positivar los derechos sociales, económicos, culturales y políticos de sus habitantes y, por ende, propiciar la convivencia en democracia y la equidad de género en la misma.

1.2. Descentralización

El concepto descentralización frecuentemente se contrasta con los de federalismo, centralismo, desconcentración y delegación. El concepto de federalismo se utiliza para denominar un cierto sistema político, el cual se caracteriza por la independencia institucional y facultades autónomas de subsistemas territoriales constitucionalmente garantizados. La delegación se

¹¹ *Ibíd*, pág. 28.

puede definir como la asignación temporal de funciones a una entidad jerárquicamente inferior y dentro de la misma persona jurídica, mientras que la descentralización implica la asignación permanente de funciones a una entidad con distinta personalidad jurídica.

Asimismo, la descentralización, como concepto teórico puede estar relacionada con la desconcentración. Ambos conceptos se refieren a la transferencia de poderes desde el nivel nacional a los niveles regionales o locales. Pero la desconcentración describe el proceso de transferencia en el cual el gobierno nacional está presente en las unidades locales y regionales por sus propios órganos. La descentralización se refiere a las transferencias de servicios, competencias y recursos desde el nivel nacional centralizado hasta las comunidades y regiones.

“En el discurso de la modernización del Estado, el fenómeno de la descentralización ha llegado a ser tema clave en las agendas de políticas. La descentralización es el proceso durante el cual ciertas partes y/o sectores del poder gubernamental, así como la responsabilidad por su funcionamiento, se trasladan desde el nivel central nacional a los niveles municipales y estatales. Esto significa que los servicios ofrecidos por el Estado, por ejemplo de salud, asistencia médica, educación, etc., se establecen bajo la responsabilidad local o regional. Para evitar posibles confusiones, se debe aclarar que el nivel regional se referirá a los estados o provincias federales, y el nivel local, a los municipios. Por tradición, la descentralización está identificada con la comunidad local, pero realmente es una forma de organización que se puede usar en todos los niveles de gobierno.”¹²

Al adentrarse al tema de la descentralización se mencionan, comúnmente, tres criterios o condiciones fundamentales: 1) la existencia de

¹² Baca Olamendi, Laura. **Léxico de la política**, pág. 180.

entidades territoriales para administrar; 2) el derecho del pueblo a elegir sus propios líderes locales o regionales; y 3) la capacidad financiera de las distintas entidades territoriales. La descentralización supone una transferencia del ejercicio del poder. En el caso del gobierno de una nación se trata de la transferencia de las autoridades políticas, administrativas y fiscales, desde el nivel central a las comunidades y regiones del Estado; la descentralización acerca de las decisiones económicas y políticas a quienes les concierne, y asimismo contribuye a una mayor posibilidad de cada individuo de influir más en su propio futuro sociopolítico- económico. Con la descentralización, el Estado se acerca a la sociedad y a los ciudadanos, que de tal modo llegan más cerca al proceso político de la nación. Se supone que las entidades locales están mejor dotadas para definir y redefinir sus necesidades y prioridades. Pero al mismo tiempo, una administración central e independiente tiene mayor capacidad para proveer información de desarrollo y para manejar los recursos comunes y nacionales.

Entre los argumentos fundamentales para introducir prácticas relacionadas con la descentralización se destacan dos: estimular la participación política y social entre los ciudadanos, y hacer más eficiente el aparato del Estado. Con base en lo anterior podemos distinguir tres metas principales en los procesos de descentralización: 1) la legitimación del sistema político; 2) la democratización del sistema, y 3) la mejora de la eficacia del Estado.

También, desde una perspectiva neoliberal, se puede ver la descentralización como una reducción del tamaño del Estado central y sus responsabilidades. Así, la descentralización sería la solución a los problemas relacionados con la alta burocratización e ineficiencia de las instituciones centralizadas. La descentralización administrativa implica el funcionamiento de los servicios públicos locales; es decir, se refiere a la eficacia de la administración. Cuando se estudia la descentralización como el proceso de

acercamiento de las instancias del gobierno a los gobernados, entonces la descentralización se refiere a la participación ciudadana y a la democratización. El sistema político centralizado puede llegar a un momento de crisis de funcionamiento, y es entonces cuando los procesos descentralizados abren nuevas posibilidades.

La descentralización está íntimamente conectada con los procesos de democratización, y en muchos casos se puede considerar como un tipo de democratización, ya que ésta es un incremento a la igualdad política. Lógicamente, la descentralización por sí misma no es suficiente como instrumento de democratización; sí, en cambio, para mejorar la eficiencia de los servicios ofrecidos por el aparato estatal.

La descentralización puede verse como la respuesta política a las tensiones y conflictos sociales, producidos por la incapacidad del Estado para satisfacer las demandas de la población, a falta de canales para la participación política y ciudadana. Por ello, la descentralización se puede concebir como un proceso de cambio institucional que implica un acercamiento a los ciudadanos.

La descentralización en Guatemala tiene su asidero legal en la Constitución Política de la República:

“Artículo 224. ...La administración será descentralizada y se establecerán regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales...”¹³

Y con el fin de proveernos de una definición de descentralización, por la misma entenderemos que es: “el proceso mediante el cual se transfiere desde el Organismo Ejecutivo a las municipalidades, demás instituciones del Estado,

¹³ Corte de Constitucionalidad, **Constitución Política de la República de Guatemala y su interpretación por la Corte de Constitucionalidad**, pág. 179.

y a las comunidades organizadas legalmente, con participación de las municipalidades, el poder de decisión, la titularidad de la competencia, las funciones, los recursos de financiamiento para la aplicación de las políticas públicas nacionales, a través de la implementación de las políticas municipales y locales en el marco de la más amplia participación de los ciudadanos en la administración pública, priorización y ejecución de obras, organización y prestación de servicios públicos, así como el ejercicio del control social sobre la gestión gubernamental y el uso de los recursos del Estado.”¹⁴

1.3. Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Definición

La Constitución Política de la República de Guatemala crea los Consejos de Desarrollo, justificando la necesidad de promover de forma sistematizada la descentralización económico-administrativa, como medio para promover el desarrollo integral del país, definiéndola de la siguiente manera:

“Artículo 225. Para la organización y coordinación de la administración pública, se crea el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural... ..El Consejo tendrá a su cargo la formulación de las políticas de desarrollo urbano y rural, así como la de ordenamiento territorial.”¹⁵

La Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto 11-2002 del Congreso de la República de Guatemala, define en su Artículo primero:

Artículo 1. El sistema de Consejos de Desarrollo es el medio principal de participación de la población maya, xinca y garífuna y la no indígena, en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo, tomando en cuenta principios de unidad nacional, multiétnica,

¹⁴ Castillo González, Jorge Mario, **Derecho administrativo guatemalteco**, pág. 267.

¹⁵ Corte de Constitucionalidad, **Ob. Cit**; pág. 180.

pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca.

De lo expuesto anteriormente se puede concluir definiendo a los Consejos de Desarrollo como el sistema de organización territorial, que está formado por varias partes o niveles que funcionan como un todo, y cada una de sus partes va a depender una de la otra, cuya finalidad es promover de forma sistemática la descentralización económico-administrativa, como medio para promover el desarrollo integral del país, facilitando la participación organizada y coordinada de toda la población y el impulso del desarrollo.

Vemos cómo, dentro de las políticas que ha adoptado el Estado de Guatemala para hacer efectiva la descentralización, los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural se han convertido en su punta de lanza, buscando propiciar el empoderamiento local que desde mediados de la década de los 80 han manifestado seguir y procurar, por el mandato constitucional, los gobiernos guatemaltecos contemporáneos. En razón de ello, de dichos consejos podemos indicar que:

“La misma ley considera a los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural como un sistema de organización territorial. Son un sistema, porque tienen varias partes o niveles que deben funcionar como un todo. Cada una de sus partes o elementos dependen el uno del otro; si falla una de estas partes o elementos, falla todo el sistema o no funciona correctamente.

Así, el Sistema de Consejos de Desarrollo se hizo para facilitar la participación organizada y coordinada de toda la población y el impulso del desarrollo.

Su objetivo es lograr la participación permanente de la población en el desarrollo para hacer funcionar mejor la administración pública y promover el desarrollo urbano y rural del país.”¹⁶

¹⁶ Universidad de San Carlos de Guatemala, **Ob. Cit**; pág. 22.

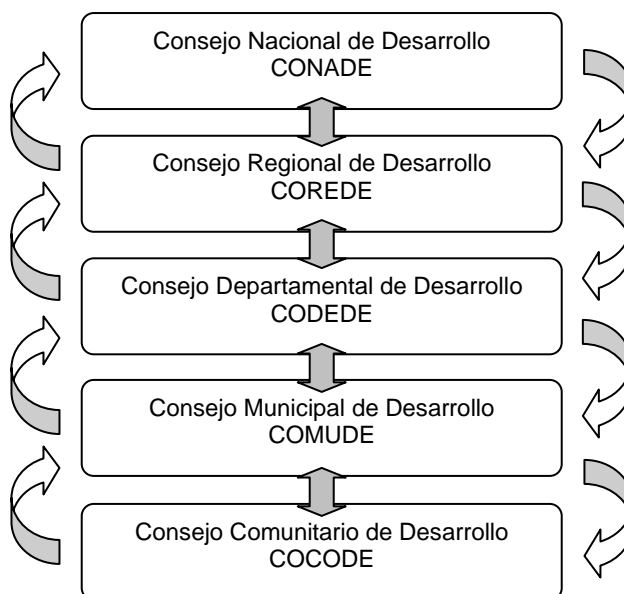
1.4. Clases de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural

El Artículo 4 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, determina cómo se integrará el Sistema de Consejos de Desarrollo, y establece las diferentes clases de consejos.

Artículo 4. Integración del Sistema de Consejos de Desarrollo. El Sistema de Consejos de Desarrollo está integrado por niveles, en la siguiente forma:

- a) El nacional, con el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural.
- b) El regional, con los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural.
- c) El departamental, con los Consejos Departamentales de Desarrollo.
- d) El municipal, con los Consejos Municipales de desarrollo.
- e) El comunitario, con los Consejos Comunitarios de desarrollo.

Flujograma No. 1
Funcionamiento de los Consejos de Desarrollo



Fuente: Edmundo Urrutia, Sergio Barrios, Demetrio Pérez, **Puntos de Vista**, pág. 82.

El Artículo 4 citado y el flujograma anterior nos permiten conocer los cinco niveles que integran el Sistema de Consejos de Desarrollo y cómo se interrelacionan entre ellos. Ya que, si bien existe una jerarquía explícita entre los mismos, los diferentes Consejos tienen su fuente primaria de participación y conocimiento de necesidades en los Consejos Comunitarios de Desarrollo, necesidades que se elevan a través de los diferentes niveles y que, en el ideal de los casos, son resueltas por medio de acciones, políticas, proyectos, programas, etcétera, adoptados ya sea en el ámbito nacional, regional, departamental, municipal o comunitario.

1.5. Integración y funciones de los diferentes Consejos de Desarrollo

Del apartado anterior evidenciamos que el Sistema de Consejos de Desarrollo está integrado por cinco tipos de consejos, a saber: nacional, regional, departamental, municipal y comunitario. Ahora estableceremos, de manera particular, cómo se integra y cuáles son las funciones de cada uno de ellos.

1.5.1. Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural

Conforme al Artículo 5 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural se integra así:

- El Presidente de la República, quien lo coordina;
- Un alcalde en representación de las Corporaciones Municipales de cada una de las regiones;
- El Ministro de Finanzas Públicas y los ministros de Estado que el Presidente de la República designe;
- El Secretario de planificación y programación de la Presidencia, quien actúa como secretario;

- El Secretario de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia;
- Los Coordinadores de los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural;
- Cuatro representantes de los pueblos maya, uno del xinca y uno del garífuna;
- Un representante de las organizaciones cooperativas;
- Un representante de las asociaciones de micro, pequeñas y medianas empresas de los sectores de la manufactura y los servicios;
- Dos representantes de las organizaciones campesinas;
- Un representante de las asociaciones agropecuarias, comerciales, financieras e industriales;
- Un representante de las organizaciones de trabajadores;
- Un representante de las organizaciones guatemaltecas no gubernamentales de desarrollo;
- Dos representantes de las organizaciones de mujeres;
- Un representante de la Secretaría Presidencial de la Mujer;
- Un representante de la Universidad de San Carlos de Guatemala, y
- Un representante de las universidades privadas del país.

Las funciones del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, conforme al Artículo 6 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, son las siguientes:

- Formular políticas de desarrollo urbano y rural y ordenamiento territorial.
- Promover sistemáticamente, tanto la descentralización de la administración pública como la coordinación interinstitucional.
- Promover, facilitar y apoyar el funcionamiento del Sistema de Consejos de Desarrollo, en especial de los Consejos

Regionales de Desarrollo Urbano y Rural, y velar por el cumplimiento de sus cometidos.

- Promover y facilitar la organización y participación efectiva de la población y de sus organizaciones en la priorización de necesidades, problemas y soluciones, para el desarrollo integral de la nación.
- Formular políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo a nivel nacional, tomando en consideración los planes de desarrollo regionales y departamentales, y enviarlos al Organismo Ejecutivo para su incorporación a la Política de Desarrollo de la Nación.
- Dar seguimiento a la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos nacionales de desarrollo; verificar y evaluar su cumplimiento y, cuando sea oportuno, proponer medidas correctivas a la Presidencia del Organismo Ejecutivo o a las entidades responsables.
- Conocer los motivos máximos de preinversión e inversión pública por región y departamento para el año fiscal siguiente, provenientes del proyecto del presupuesto general del Estado, y proponer a la Presidencia de la República sus recomendaciones o cambios con base en las disponibilidades financieras; las necesidades y problemas económicos y sociales priorizados por los Consejos Regionales y Departamentales de Desarrollo Urbano y Rural, y las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo vigentes, conforme el Sistema Nacional de Inversión Pública.
- Proponer a la Presidencia de la República la distribución del monto máximo de recursos de preinversión e inversión pública, provenientes del proyecto del presupuesto general del Estado para el año fiscal siguiente, entre las regiones y los

departamentos, con base en las propuestas de los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural y Consejos Departamentales de Desarrollo.

- Conocer e informar a los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural sobre la ejecución presupuestaria de preinversión e inversión pública del año fiscal anterior, financiada con recursos provenientes del presupuesto general del Estado.
- Contribuir a la definición y seguimiento de la política fiscal, en el marco de su mandato de formulación de las políticas de desarrollo.
- Reportar a las autoridades nacionales que corresponda, el desempeño de los funcionarios públicos con responsabilidad sectorial en la Nación.
- Promover políticas a escala nacional que fomenten la participación activa y efectiva de la mujer en la toma de decisiones, tanto en el ámbito nacional como regional, departamental, municipal y comunitario, así como promover la concienciación de las comunidades respecto a la equidad de género y la identidad y derechos de los pueblos indígenas.

1.5.2. Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural

Conforme al Artículo 7 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural se integran así:

- El coordinador de la región, quien lo preside y coordina, nombrado por el Presidente de la República;
- Un alcalde en representación de las corporaciones municipales de cada uno de los departamentos que conforman

la región;

- El Gobernador de cada uno de los departamentos que conforman la región;
- El jefe de la oficina regional de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, quien actúa como secretario;
- Un representante de cada una de las entidades públicas que designe el Organismo Ejecutivo;
- Un representante de cada uno de los pueblos indígenas que habitan en la región;
- Un representante de las organizaciones cooperativas que operen en la región;
- Un representante de las asociaciones de micro, pequeñas y medianas empresas que operen en la región, de los sectores de la manufactura y los servicios;
- Un representante de las organizaciones campesinas que operen en la región;
- Un representante de las asociaciones agropecuarias, comerciales, financieras e industriales que operen en la región;
- Un representante de las organizaciones de trabajadores que operen en la región;
- Un representante de las Organizaciones Guatemaltecas no Gubernamentales de desarrollo, que operen en la región;
- Dos representantes de las organizaciones de mujeres que operen en la región;
- Un representante de la Secretaría Presidencial de la Mujer;
- Un representante de la Universidad de San Carlos de Guatemala, y
- Un representante de las universidades privadas que operan en su región.

En cuanto a las funciones de los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural, el Artículo 8 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, les establece las siguientes:

- Promover, facilitar y apoyar el funcionamiento del Sistema de Consejos de Desarrollo, en especial de los Consejos Departamentales de Desarrollo de la región, y velar por el cumplimiento de sus cometidos;
- Promover y facilitar la organización y participación efectiva de la población y de sus organizaciones en la priorización de necesidades, problemas y sus soluciones, para el desarrollo integral de la región;
- Promover sistemáticamente, tanto la descentralización de la administración pública como la coordinación interinstitucional en la región;
- Formular las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la región, tomando en consideración los planes de desarrollo departamentales, y enviarlos al Consejo Nacional para su incorporación a la Política de Desarrollo de la Nación.
- Dar seguimiento a la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo regionales; verificar y evaluar su cumplimiento y, cuando sea oportuno, proponer medidas correctivas a las entidades responsables.
- Conocer los montos máximos de preinversión e inversión pública por el departamento para el año fiscal siguiente, provenientes del proyecto de presupuesto general del Estado.
- Proponer al Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural la asignación de recursos de preinversión e inversión pública para proyectos de carácter regional, provenientes de proyecto del presupuesto general del Estado para el año fiscal

siguiente.

- Conocer e informar a los Consejos Departamentales de Desarrollo sobre la ejecución presupuestaria de preinversión e inversión pública del año fiscal anterior, financiada con recursos provenientes del presupuesto general del Estado.
- Contribuir a la definición y seguimiento de la política fiscal, en el marco de su mandato de formulación de las políticas de desarrollo.
- Informar a las autoridades regionales o nacionales que corresponda, el desempeño de los funcionarios públicos con responsabilidad sectorial en la región.

1.5.3. Consejos Departamentales de Desarrollo

Los Consejos Departamentales de Desarrollo, conforme al Artículo 9 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, se integran de la forma siguiente:

- El Gobernador del departamento, quien lo preside y lo coordina;
- Los alcaldes municipales del departamento;
- El jefe de la oficina departamental de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, quien actúa como secretario;
- Un representante de cada una de las entidades públicas que designe el Organismo Ejecutivo;
- Un representante de cada uno de los pueblos indígenas que habiten en el departamento;
- Un representante de las cooperativas que operen en el departamento.
- Un representante de las asociaciones de propietarios de micro, pequeñas y medianas empresas que operen en el

departamento, de los sectores de la manufactura y los servicios.

- Un representante de las asociaciones agropecuarias, comerciales, financieras e industriales que operen en el departamento;
- Dos representantes de las organizaciones campesinas que operen en el departamento;
- Un representante de las organizaciones de trabajadores que operen en el departamento;
- Un representante de las organizaciones guatemaltecas no gubernamentales de desarrollo, que operen en el departamento;
- Una representante de las organizaciones de mujeres que operen en el departamento;
- Un representante de la Universidad de San Carlos de Guatemala;
- Un representante de las universidades privadas que operen en el departamento;
- Los secretarios generales departamentales de los partidos políticos con representación en el Organismo Legislativo, quienes participarán con voz.

En cuanto a las funciones de los Consejos Departamentales de Desarrollo, el Artículo 10 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, establece las siguientes:

- Apoyar a las municipalidades del departamento en el funcionamiento de los Consejos Municipales de Desarrollo y de los Consejos Comunitarios de Desarrollo, y velar por el cumplimiento de sus cometidos.
- Promover y facilitar la organización y participación efectiva de

la población y de sus organizaciones en la priorización de necesidades, problemas y sus soluciones, para el desarrollo integral del departamento.

- Promover sistemáticamente, tanto la descentralización y la desconcentración de la administración pública como la coordinación interinstitucional en el departamento.
- Formular políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del departamento, tomando en consideración los planes de desarrollo de los municipios y enviarlos al Consejo Nacional y Regional del Desarrollo Urbano y Rural para su incorporación en la Política de Desarrollo de la Nación y de la región.
- Dar seguimiento a la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del departamento; verificar y evaluar su cumplimiento y, cuando sea oportuno, proponer medidas correctivas a las entidades responsables.
- Conocer los montos máximos de preinversión e inversión pública para el departamento, para el año fiscal siguiente, provenientes del proyecto del presupuesto general del Estado, y proponer al Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural sus recomendaciones o cambios con base en las disponibilidades financieras, las necesarias y problemas económicos, sociales y culturales priorizados por los Consejos Municipales de Desarrollo, y las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo vigentes, conforme al Sistema Nacional de Inversión Pública.
- Proponer al Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural la distribución del monto máximo de recursos de preinversión e inversión pública, provenientes del proyecto del presupuesto general del Estado para el año fiscal siguiente, entre los

municipios, con base en las propuestas de los Consejos Municipales de Desarrollo, presentada por los alcaldes respectivos.

- Conocer e informar a los Consejos Municipales de Desarrollo, a través de los alcaldes respectivos, sobre la ejecución presupuestaria de preinversión e inversión pública del año fiscal anterior, financiada con recursos provenientes del presupuesto general del Estado.
- Contribuir a la definición y seguimiento de la política fiscal, en el marco de su mandato de formulación de las políticas de desarrollo.
- Reportar a las autoridades departamentales que corresponda, el desempeño de los funcionarios públicos con responsabilidad sectorial en el departamento.
- Proponer al Presidente de la República las ternas respectivas de candidatos a los cargos de Gobernador Titular departamental y suplente; en esta función sólo tendrán voz y voto los representantes a que se refieren las literales e) a la n) del Artículo 9 de esta ley.

1.5.4. Consejos Municipales de Desarrollo

Según lo establece el Artículo 11 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, los Consejos Municipales de Desarrollo se integran por:

- El alcalde municipal, quien lo coordina;
- Los síndicos y concejales que determine la corporación municipal;
- Los representantes de los Consejos Comunitarios de Desarrollo, hasta un número de veinte (20), designados por

los coordinadores de los Consejos Comunitarios de Desarrollo;

- Los representantes de las entidades públicas con presencia en la localidad, y
- Los representantes de entidades civiles locales que sean convocados.

Conforme al Artículo 12 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, las funciones de los Consejos Municipales de Desarrollo son las siguientes:

- Promover, facilitar y apoyar el funcionamiento de los Consejos Comunitarios de Desarrollo del municipio.
- Promover y facilitar la organización y participación efectiva de las comunidades y sus organizaciones, en la priorización de las necesidades, problemas y sus soluciones, para el desarrollo integral del municipio.
- Promover sistemáticamente, tanto la descentralización de la administración pública como la coordinación interinstitucional en el municipio, para coadyuvar al fortalecimiento de la autonomía municipal; para ese efecto, apoyará a la Corporación Municipal en la coordinación de las acciones de las instituciones públicas privadas y promotoras de desarrollo que funcionen en el municipio.
- Promover políticas, programas y proyectos de protección y promoción integral para la niñez, la adolescencia, la juventud y la mujer.
- Garantizar que las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio sean formulados con base en las necesidades, problemas y soluciones priorizadas por los Consejos Comunitarios de Desarrollo, y enviarlos a la

Corporación Municipal para su incorporación en las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del departamento.

- Dar seguimiento a la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo municipal y comunitario, verificar su cumplimiento y, cuando sea oportuno, proponer medidas correctivas a la Corporación Municipal, al Consejo Departamental de Desarrollo o a las entidades responsables.
- Evaluar la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos municipales de desarrollo y, cuando sea oportuno, proponer a la Corporación Municipal o al Consejo Departamental de Desarrollo las medidas correctivas para el logro de los objetivos y metas previstos en los mismos.
- Proponer a la Corporación Municipal la asignación de recursos de preinversión e inversión pública, con base en las posibilidades financieras y las necesidades, problemas y soluciones priorizados en los Consejos Comunitarios de Desarrollo del municipio.
- Conocer e informar a los Consejos Comunitarios de Desarrollo sobre la ejecución presupuestaria de preinversión e inversión pública del año fiscal anterior, financiada con fondos provenientes del presupuesto general del Estado.
- Promover la obtención de financiamiento para la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio.
- Contribuir a la definición y seguimiento de la política fiscal, en el marco de mandato de formulación de las políticas de desarrollo.
- Reportar a las autoridades municipales o departamentales que corresponda, el desempeño de los funcionarios públicos, con

responsabilidad sectorial en el municipio.

- Velar por el cumplimiento fiel de la naturaleza, principios, objetivos y funciones del Sistema de Consejo de Desarrollo.

1.5.5. Consejos Comunitarios de Desarrollo

En lo que refiere a los Consejos Comunitarios de Desarrollo, el Artículo 13 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, establece que los mismos se integrarán por:

- La asamblea comunitaria, conformada por los residentes en una misma comunidad, y
- El órgano de coordinación, integrado de acuerdo con sus propios principios, valores, normas y procedimientos, en forma supletoria, según la reglamentación municipal existente.

En cuanto a las funciones de los Consejos Comunitarios de Desarrollo, el Artículo 14 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, establece las siguientes:

- Elegir a los integrantes del Organismo de Coordinación y fijar el período de duración de sus cargos con base en sus propios principios, valores, normas y procedimientos de la comunidad o, en forma supletoria, según el reglamento de esta ley.
- Promover, facilitar y apoyar la organización y participación efectiva de la comunidad y sus organizaciones, en la priorización de necesidades, problemas y sus soluciones, para el desarrollo integral de la comunidad.
- Promover y velar por la coordinación, tanto entre las autoridades comunitarias, las organizaciones y los miembros de la comunidad como entre las instituciones públicas y privadas.

- Promover políticas, programas y proyectos de protección y promoción integral para la niñez, la adolescencia, la juventud y la mujer.
- Formular políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la comunidad, con base en la priorización de sus necesidades, problemas y soluciones, y proponerlos al Consejo Municipal de Desarrollo para su incorporación en las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio.
- Dar seguimiento a la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo comunitarios priorizados por la comunidad; verificar su cumplimiento y, cuando sea oportuno, proponer medidas correctivas al Consejo Municipal de Desarrollo o a las entidades correspondientes, y exigir su cumplimiento, a menos que se demuestre que las medidas correctivas propuestas no son técnicamente viables.
- Evaluar la ejecución, eficacia e impacto de los programas y proyectos comunitarios de desarrollo y, cuando sea oportuno, proponer al Consejo Municipal de Desarrollo las medidas correctivas para el logro de los objetivos y metas previstos en los mismos.
- Solicitar al Consejo Municipal de Desarrollo la gestión de recursos, con base en la priorización comunitaria de las necesidades, problemas y soluciones.
- Velar por el buen uso de los recursos técnicos, financieros y de otra índole, que obtenga por cuenta propia o que le asigne la Corporación Municipal, por recomendación del Consejo Municipal de Desarrollo, para la ejecución de los programas y proyectos de desarrollo de la comunidad.
- Informar a la comunidad sobre la ejecución de los recursos

asignados a los programas y proyectos de desarrollo comunitarios.

- Promover la obtención de financiamiento para la ejecución de los programas y proyectos de desarrollo de la comunidad.
- Contribuir a la definición y seguimiento de la política fiscal, en el marco de su mandato de formulación de las políticas de desarrollo.
- Reportar a las autoridades municipales o departamentales que corresponda, el desempeño de los funcionarios públicos con responsabilidad sectorial en la comunidad.
- Velar por el fiel cumplimiento de la naturaleza, principios, objetivos y funciones del Sistema de Consejos de Desarrollo.

CAPÍTULO II

2. Participación ciudadana

2.1. Generalidades

Es común que al hablar de participación ciudadana inmediatamente se tienda a referirla al ámbito del ejercicio del sufragio, y al cumplimiento de un conjunto de obligaciones que constituyen el marco de referencia más general de las relaciones entre individuo y sistema político. Si bien es innegable que una de las manifestaciones más claras de lo que se considera la participación del individuo en la sociedad política se refiere a estos actos, en los últimos años se ha advertido que tales acciones constituyen una de las tantas estrategias mediante las cuales los individuos tratan de incorporar su opinión o decisión al sistema político en particular, y al espacio público en general.

La importancia de la participación ciudadana es que fortalece la democracia y legitima al Gobierno; es por ello que la inclusión del ciudadano en las diferentes etapas que conlleva la toma de decisiones ha interesado y se ha vuelto eje transversal de la política y la sociología política. Así lo evidencia el Sociólogo Mario Constantino Toto al indicar que:

“Una de las preocupaciones clásicas de la reflexión politológica y de la sociología política ha sido la búsqueda y exploración de los mecanismos de inclusión de los individuos, en tanto miembros de una comunidad política dada, en la gestión, el control y la toma de decisiones que generan esquemas vinculantes (obligatoriedad de conformidad con la norma o asunción de un derecho de carácter prescriptivo). El dilema participación-exclusión ha definido las rutas de investigación a lo largo de la historia de las ideas políticas. Del mismo modo, la propia participación ciudadana ha evolucionado a lo largo de la historia, pues a partir del traslado del *concepto de soberanía de las casas reales hacia la voluntad popular* y del abandono de la autorrepresentación de

intereses por parte de soberanos y estamentos en favor de la nación, se fue facilitando la convivencia entre las ideas de representación política y participación ciudadana. Así, a partir de los procesos de revolución en el siglo XVIII, se fue allanando el camino para una creciente inclusión de los ciudadanos vía derechos, libertades y obligaciones en la comunidad política de pertenencia.”¹⁷

En la actualidad se ha observado una tendencia creciente a reivindicar la participación de los individuos en la cosa pública. La búsqueda de mecanismos legales que regulen la participación ciudadana en la toma de decisiones, se ha cristalizado en los debates sobre la llamada *democracia participativa* y la *democracia directa*. Una de las rutas más productivas exploradas por los estudiosos de la democracia ha sido la del perfeccionamiento de los mecanismos a través de los cuales los individuos pueden participar activamente en la toma de decisiones y la gestión pública-política.

Así, parte de los debates sobre la participación ciudadana se ha enfocado en la búsqueda de formas activas de inclusión; entre éstas sobresalen la asamblea popular, la audiencia política y los comités o consejos consultivos de ciudadanos, que por lo general se desarrollan en el ámbito local. También se encuentran formas más generales de participación ciudadana que involucran decisiones de gobierno en el ámbito nacional, como el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular –directa en el caso de sitios donde los ciudadanos pueden promulgar las leyes sin acción del Poder Legislativo, e indirecta cuando el Poder Legislativo responde a una petición ciudadana en un plazo perentorio– y la convocatoria a funcionarios públicos para rendición de cuentas. En los últimos años se ha desarrollado una corriente interpretativa que ve en la participación de los individuos, en la vida

¹⁷ Baca, **Ob. Cit**; pág. 509.

pública de su comunidad, una actitud que trasciende el plano normativo, para situarse en el de la acción colectiva.

Estas corrientes destacan la importancia de la participación en movimientos sociales y en redes de acción voluntaria como uno de los elementos que desarrollan las capacidades de los individuos para la asunción del autogobierno. Como se puede deducir, el renacimiento del ciudadano y de la participación ha generado esfuerzos por extender la noción de participación ciudadana a espacios de participación social más esparcidos (grupos de autoayuda, organizaciones no gubernamentales, organismos filantrópicos, etc.) que operan como espacios estratégicos de inclusión en la toma de decisiones orientadas a la opinión pública.

De este conjunto de espacios estratégicos sobresalen, especialmente, la incorporación de los denominados movimientos sociales y las llamadas organizaciones no gubernamentales (ONG's).

Según el Sociólogo Constantino Toto "...los procesos de cambio institucional y de modificación de expectativas vitales de los individuos en casi todas las naciones del orbe, sumados a la crisis de los Estados asistencialistas y desarrollistas de la segunda posguerra, han dado como resultado el agotamiento de un modelo de articulación entre el sistema político y la sociedad, que ha desembocado en dos grandes déficit de articulación:"¹⁸

- Una creciente incapacidad del sistema político para traducir, jerarquizar y representar necesidades y expectativas sociales derivadas de la insatisfacción de necesidades básicas, así como también de la incorporación de conjuntos de demandas cada vez más diferenciados y con orientaciones que trascienden la satisfacción de los mínimos vitales; tal es el caso, por ejemplo, de la aparición en las

¹⁸ **Ibíd**, pág. 509.

décadas de 1970 y 1980 de movimientos reivindicativos del denominado derecho a la diferencia, como el feminista y el de minorías sexuales, entre otros.

- Un proceso de diferencia social y cultural de las diversas sociedades nacionales, en el que el dispositivo simbólico de la unidad de la nación y el sistema político se van fracturando, a raíz del crecimiento educativo y de las expectativas de calidad de vida entre amplios sectores de las clases medias urbanas.

2.2. La participación como cualidad de los seres humanos

Todos los seres humanos somos diferentes unos de otros; cada uno tiene intereses y características muy personales que nos hacen ser distintos. Sin embargo, todos somos producto de la sociedad en que vivimos, de la familia en que crecimos, de posibilidades que se nos han presentado; en conclusión, de la forma en que nos ha tocado vivir.

El carácter gregario del ser humano lo hace vincularse, necesariamente, con sus congéneres. En sus inicios se vinculó buscando su sobrevivencia; luego persiguió otros objetivos muy diversos, pero que al final de cuentas solamente podrían ser alcanzados con la participación de todos dentro de una agrupación: la sociedad.

La persona forma parte de una diversidad de agrupaciones, como la familia, las organizaciones vecinales, comunales, cooperativas, sindicatos, y otras. Pertenecer a grupos u organizaciones proporciona a los individuos mayor factor de incidencia, que cuando tratan de resolver problemas o atender necesidades de manera individual. Así, formar parte de algún grupo u organización, es uno de los aspectos de la participación.

Además de formar parte de un grupo u organización, como elemento de la participación, existe un aspecto mucho más sobresaliente, que es *tomar parte* en él. Este aspecto se traduce en: intervenir, opinar o decidir sobre las cuestiones que afectan al grupo, que como consecuencia tiene que ver necesariamente con las personas que lo conforman.

“En resumen, podemos decir que participar es propio del ser humano. Las personas somos libres, racionales, y tenemos la facultad de pensar. Por eso es que decidimos, elegimos y podemos cambiar nuestras decisiones las veces que nos parezca conveniente. Por eso también es que podemos participar, no sólo formando parte, sino tomando parte de los grupos y las organizaciones que formamos. Participar es algo que va más allá de la simple asistencia a un grupo o de formar parte de él. Participar es lo que permite que cada hombre y mujer hagan aportes decisivos para la vida común, con el propósito de cambiar o mejorar cualquier situación. Las personas tienen necesidades comunes que serán mejor atendidas si se suman las voluntades y los esfuerzos de cada quien.”¹⁹

La participación presupone algunos elementos o características, mínimas, para que la misma sea efectiva. Entre dichos elementos podemos mencionar los más sobresalientes:

- “Actuar con libertad. Cada persona puede expresar, sin ningún temor, sus sentimientos y opiniones. Decidir es una consecuencia de la libertad.
- Intervenir en la toma de decisiones. En la medida de lo posible, toda persona debe y puede participar en la toma de decisiones, y no dejarlas a pocas personas para que decidan por la mayoría.
- Respetar a los demás. Cultivar la tolerancia y no discriminar a ninguna persona por ningún motivo. Ser escuchados y respetados

¹⁹ Instituto Interamericano de Derechos Humanos, **Participación ciudadana**, pág. 10.

implica reciprocidad para con los demás en estos aspectos.

- Igualdad en dignidad y derechos. Tener distintas experiencias, cualidades y responsabilidades, no presupone desigualdad de derechos; por el contrario, el derecho le asiste a cada persona por igual.
- Responsabilidad en toma de decisiones y sus consecuencias. Es normal que toda persona se equivoque en determinadas decisiones, pero las consecuencias deben ser afrontadas, y no evadidas las responsabilidades.”²⁰

Para que estas características de la participación se tornen reales, es necesaria la disposición de cada persona para que se puedan cumplir. Sólo de esta manera se estará ayudando a construir una cultura democrática que promueva la participación, la organización ciudadana, el respeto a los derechos humanos y la paz.

La participación, además de ser un derecho inherente a todo ser humano, específicamente a los ciudadanos de un Estado, es un deber para con la persona misma y la sociedad a la que pertenece. Sin embargo, no basta con participar; la participación, además de ser cuantitativa debe ser cualitativa. En razón de ello, la misma se fundamenta en las siguientes ideas:

- Todas las personas tienen el derecho y la capacidad para participar voluntaria y conscientemente. Toda persona o grupo social, cultural, étnico o de cualquier otro tipo tienen derecho a participar libremente, sin discriminación de ninguna clase, ya sea ésta por ser diferentes o por carecer de recursos económicos. Cuando se impide la participación de cualquier persona se le está violando un derecho humano que inherentemente le asiste.

²⁰ **Ibíd.**

- La participación es necesaria para fortalecer y consolidar la paz y las instituciones democráticas en un Estado; es prioridad democratizar la vida de cada persona. Esto quiere decir que no se puede pretender democratizar la vida social si no se parte antes de la vida diaria de cada persona; si no se lucha por mejorar las condiciones de vida; si no se convierte, desde el hogar y la comunidad, en promotora activa de los derechos inherentes que le asisten. Es necesario aprender a dialogar, expresar y compartir inquietudes y opiniones.
- Para participar democráticamente se necesita información y educación. Estas son las herramientas que permiten comprender por qué suceden las cosas y cómo se puede cambiar la realidad; cómo exigir los derechos que le asiste a la persona, vivíroslos y hacerlos respetar. Sin información no hay verdadera participación. Vivir en democracia exige educación cada quien, para ejercer derechos y respetar los de las otras personas.

El ser ciudadanos de un país, o miembros de una comunidad, nos otorga derechos, pero también nos impone responsabilidades. Una de estas responsabilidades es la participación activa en todos aquellos espacios donde se toman decisiones que afectan nuestras vidas. Una forma de poder cristalizar esta participación es aportar ideas para mejorar las condiciones de vida de cada persona y de quienes le rodean, tomando parte en proyectos que benefician a la comunidad.

En un sentido más amplio, la participación ciudadana supone, participar para ejercer los derechos de ciudadanía inherentes a la persona. O sea, todos aquellos derechos fundamentales para vivir en democracia con dignidad. Además de los derechos civiles y políticos, el ejercicio de la ciudadanía exige la posibilidad de gozar de los derechos económicos, sociales y culturales, derechos que para hacerlos realidad es necesaria la participación activa.

2.3. La participación ciudadana

“La participación ciudadana puede entenderse como el involucramiento e incidencia del ciudadano común en los procesos de toma de decisiones, que inciden y se relacionan con la satisfacción de necesidades existenciales y radicales, así como el involucramiento en la ejecución de dichas decisiones. Implica interacciones con el Estado y otros actores sociales e instituciones, y trasciende las definiciones clásicas que la reducen a las nociones electorales, consultivas y de implementación de decisiones adoptadas por el gobierno.”²¹

Participación ciudadana, casi siempre se entiende como participación electoral. Es decir, la participación de cada uno de los miembros de un país, una región o un municipio en la elección de autoridades o en las decisiones de gobierno. Por eso los textos de las Declaraciones, Tratados y Convenios Internacionales, cuando hablan de participación se refieren al derecho de las personas *a participar en el gobierno del país*, directa o indirectamente, por medio de representantes libremente elegidos, a votar y ser elegidos y a tener acceso a los cargos públicos.

No obstante, la participación ciudadana es algo más amplio, que comprende y supera la participación electoral, así como la participación política. Puede darse en períodos electorales, pero también fuera de éstos. Supone la participación de muchas organizaciones y movimientos sociales, no sólo de los partidos políticos. Estas organizaciones y movimientos sociales realizan numerosas actividades dentro del proceso político: difusión, movilización, educación, preparación y negociación de propuestas, observación de procesos electorales, fiscalización y reclamos.

²¹ González Camargo, Edna Elizabeth, **Introducción a la ciencia política**, pág. 203.

Pero la participación ciudadana va más allá del ejercicio de los derechos civiles y políticos. Abarca más que la participación política, porque significa involucrarse de manera activa y consciente en la eliminación de los obstáculos a la dignidad, en la tarea de garantizar la plena vigencia y protección de los derechos humanos y la vida en democracia, así como en la construcción de una igualdad real para todas las personas que integran la sociedad.

“El desarrollo de una ciudadanía activa, en la que se incluyan diversos sectores de la sociedad civil, tradicionalmente excluidos de las instancias de poder, como las mujeres, los pueblos indígenas y negros, la juventud y el campesinado, representa quizá la más importante propuesta de renovación democrática. La reivindicación del derecho a una ciudadanía activa y su ejercicio por parte de estos sectores, es una necesidad y una exigencia de la democracia en la actualidad.”²²

Sin embargo, de acuerdo con Edna González,²³ existe una serie de factores que son obstáculo y limitan en forma sustancial la participación de los ciudadanos:

- Factores socioeconómicos. Muchas de las comunidades en las que se promueve la participación se encuentran en un estado material de escasez que en muchas ocasiones se convierte en un freno a la participación social. Pese a que en algunas ocasiones se tiene el deseo de participar, las limitaciones del tiempo y los problemas familiares se convierten en un freno a la participación social. Sin embargo, paradójicamente, en algunos casos, la misma necesidad cuando es compartida por toda la comunidad, se convierte en un elemento que puede desembocar en la organización social como primer paso para la búsqueda de soluciones, especialmente

²² Instituto Interamericano de Derechos Humanos, **Ob. Cit**; pág. 13.

²³ González, **Ob. Cit**; págs. 205, 206, 207 y 208.

cuando existe un actor externo a la comunidad que ofrece ayuda material si y sólo si existe una organización comunitaria. Este nivel de participación corre el peligro de ser inmaduro, en el sentido de que cuando se soluciona la necesidad que originó la organización, dicha instancia tiende a desaparecer también.

- Factores sicosociales. Otra experiencia clara es el hecho de que cuando se superan los problemas anteriormente descritos, la otra gran barrera es la falta de costumbre de opinar, preguntar, involucrarse en el trabajo o dirigirse al público, lo cual es más marcado en las mujeres y en el área rural. Estudios de la pobreza han demostrado que esto se debe esencialmente a que las personas en pobreza desarrollan una baja autoestima, que es un elemento difícil de superar; esto se refleja en un conformismo extremo, una tendencia a aceptar la voluntad de los demás y a obedecer.

Asimismo, ha sucedido que cuando los grupos se han organizado y han luchado por cierto objetivo político, cuando las cosas se tornan difíciles o empiezan a salir mal, cuando el objetivo de su organización no surte los frutos deseados, la tendencia es que se añoren los años pasados, de regresar a las condiciones en las que se encontraban antes de organizarse.

- Factores técnicos y logísticos. Otro de los obstáculos que se encuentran para promover la participación se refiere esencialmente a la capacidad de asimilación de aspectos técnicos o sociales complejos; de manera que en muchas ocasiones las comunidades se encuentran en desventaja para opinar, decidir o cambiar los planes propuestos o elaborar los propios. Otro factor importante es la falta de canales adecuados de comunicación, que no permite una adecuada participación fluida de parte de las comunidades afiliadas a la institución. Aspectos como la organización de agenda, la

conducción de las reuniones, los mecanismos establecidos para la expresión de opiniones, pueden convertirse también en un obstáculo de la participación.

- Factores humanos. El liderazgo es un aspecto fundamental para la participación social. Muchas comunidades se involucran decididamente cuando existe un liderazgo capaz de canalizar las divergencias, las energías y deseos de la comunidad hacia un objetivo común. En ese sentido, consolidar una meta compartida es esencial. Sin embargo, este factor del liderazgo que puede verse en positivo, es también un obstáculo en la medida en que algunos líderes caen en la denominada *tentación de poder*; es decir, el gusto por el protagonismo, las alabanzas y el poder que termina separando los intereses del líder de los de la comunidad. Asimismo, cuando el liderazgo es ejercido reiteradamente por una persona o un grupo de personas, éste es un indicador que potencialmente señala la participación inmadura, la que tiende a delegar y no a asumir responsabilidades por sí mismos, y esto conlleva a desarrollar actitudes de conformismo o dejadez. En ese sentido, lo ideal es promover la rotación de líderes; de lo contrario, la organización depende exclusivamente de la capacidad del líder, pero cuando éste se retira o pierde interés en la organización, se corre el riesgo de desmoronar la organización como tal.
- Transparencia en los procesos. En la medida en que los procesos de convocatoria, elaboración de propuestas, planificación, ejecución y evaluación son secretos o parcialmente divulgados, en esa medida la participación deja de ser plena. Este aspecto se combina con los técnicos y logísticos, en el sentido de que muchas veces es difícil la divulgación de los planes por la dificultad de comunicación. En ese sentido el tiempo es el enemigo de la participación, ya que las

propuestas iniciales se manejan en un reducido círculo en aras de la eficiencia, aunque posteriormente no siempre es posible la plena empatía de la comunidad con dichas propuestas.

- Eficacia y eficiencia. Muchas veces el nivel de involucramiento de los miembros de la comunidad tiene una relación directamente proporcional al grado de eficacia y eficiencia de los proyectos, lo cual hasta cierto punto es incongruente con el ideal participativo, especialmente en el contexto de sectores contrapuestos dentro de la misma comunidad.
- Factores culturales. Uno de los más grandes obstáculos para la participación es el ámbito de la cultura política, entendida ésta como el conjunto de significados compartidos de la vida política, el conjunto de recursos empleados para pensar el mundo político. Las políticas pueden entenderse como aquellos marcos que dotan de significados a los acontecimientos políticos concretos. En ese sentido, la cultura política puede estar en íntima relación con el entorno socioeconómico en el que se inserta; en el caso de la pobreza o el sometimiento, el autoritarismo e incluso la guerra, el entorno tenderá a formar personas apáticas, sumisas, que buscarán la figura de autoridad, del patrón, del jefe. Por ello en Guatemala es tan difícil impulsar la participación ciudadana madura, precisamente porque el contexto inmediato anterior está marcado por la pobreza, el autoritarismo, la guerra y el exterminio.

Otro elemento que está íntimamente relacionado con la guerra es la concepción de que la política es peligrosa, sucia e indeseable. Este es el resultado de la época de terror, en la cual todo aquel que se involucraba en algún tipo de organización que procurara el bien común, era tildado de comunista y amenazado de muerte. En ese sentido, la cultura dominante en Guatemala tiende a ser un freno a la

participación política.

Al comentar esta serie de factores que limitan la participación, tanto cuantitativa como cualitativa, de los ciudadanos, la politóloga Edna González Camargo señala que “...muchos de estos aspectos vuelven difícil la participación social, por lo que la tendencia de muchas organizaciones que trabajan estos temas es a conformarse con una participación mínima, aquella que solamente sirve como legitimador de decisiones, pantalla para conseguir otros objetivos (renovar el financiamiento, alcanzar los objetivos políticos, mejorar el prestigio, etc.), o simplemente como un requisito que hay que cumplir frente a terceros. La participación responsable, madura, no es cuestión de uno o dos años: es un trabajo que lleva tiempo, esfuerzos, y que probablemente los resultados de lo que se haga hoy, finalmente se concreten a largo plazo.”²⁴

La participación de la ciudadanía persigue alcanzar el fin supremo de la convivencia social y evitar conflictos que la pongan en riesgo. Sin embargo, las instituciones de gobierno, por diversas razones como debilidad o ineficacia, no pueden garantizar la plena vigencia y protección de los derechos humanos y la convivencia pacífica. Esto sólo se dará si participa cada uno de los ciudadanos en esta tarea. Necesario es que se abran y fortalezcan espacios en los que todas las personas participen activamente en la definición y solución de los problemas que las afectan. Sólo reconociendo la importancia y el valor que representa la participación de cada una de las personas se puede construir, día a día, una vida en paz y democracia.

Para que se dé una participación ideal, es necesario que el Estado abra las puertas a la participación ciudadana. Sin olvidar que la misma también significa el surgimiento de nuevas formas de relación entre las personas en su vida cotidiana.

²⁴ González, **Ob. Cit**; pág. 208.

Podemos concluir que la participación ciudadana es, entonces, una intervención activa y responsable en las decisiones y acciones relacionadas con el desarrollo y el mejoramiento de las condiciones de vida del ciudadano. La participación se da en espacios muy variados, como en el hogar, el vecindario, la escuela, la universidad, la empresa o el trabajo, que no necesariamente tendrá que ver con asuntos relacionados con el Gobierno.

2.4. Principios

Al estudiar la participación ciudadana y en la búsqueda de lograr la misma, se han percibido diversos aspectos que, por su concurrencia en las diferentes formas de participación, se consideran fundamentos o principios de ésta.²⁵

- La transparencia. Este principio permite a las personas, integrantes de organizaciones vecinales, comunales, sindicales, así como de las autoridades locales, regionales o nacionales o de gobierno, estar al tanto de las acciones que ejerza o realice cada uno de sus integrantes.

La transparencia consiste en que todos estén informados de cómo y por qué se toman las decisiones antes y después de ejecutarlas; o sea, desde que son planificadas. La transparencia permite conocer toda la información en la que se basan esos proyectos o decisiones.

- La comunicación. Antes de tomar alguna decisión es necesario tomar en cuenta, escuchar e incorporar las ideas, propuestas y opiniones de los integrantes de las organizaciones y de la población en general, en el caso de los gobiernos.

La población o las personas miembros de una organización tienen

²⁵ Instituto Interamericano de Derechos Humanos, **Ob. Cit**; págs. 14 y 15.

derecho a ser consultadas y debidamente comunicadas de las decisiones que se tomarán. La comunicación permite que ninguna de ellas se sienta excluida y que todas participen en la toma de decisiones.

- La responsabilidad. Permite identificar a los autores de las decisiones y hace que las expliquen, que las fundamenten. Así también, permite distribuir tareas y actividades entre todos los que participan en un grupo. Así, cada autoridad, dirigente o miembro de la agrupación sabrá lo que le corresponde hacer, y tendrá la obligación de responder por sus actos.
- El respeto a la diversidad. Supone reconocer que entre las personas existen diferencias, debido a su sexo, edad, clase social, grupo étnico, nacionalidad, por la discapacidad o preferencias religiosas y políticas.
Sin embargo, estas diferencias no disminuyen a las personas ni justifican un trato discriminatorio por parte de las autoridades, dirigencias y miembros de organizaciones.
- El respeto al disenso. Respetar las opiniones de otras personas, aun cuando no se compartan, favorece la participación. Cualquier persona tiene derecho a pensar diferente o sostener posiciones contrarias a lo que opina la mayoría. No porque se piense diferente se deja de tener el derecho a participar y a opinar.
- La integración de todos a los procesos de participación ciudadana, sin exclusiones de ningún tipo. Sin integración plena no puede existir igualdad de oportunidades para participar y hacer efectivos los derechos que pertenecen a toda persona humana. Los miembros de las organizaciones, dirigencias o autoridades, actuarán de una mejor

manera siendo responsables y transparentes, aprovechando la información que da la población y respetando las diferencias.

Además de los principios expuestos y en consonancia con las condiciones necesarias para que sea propicia la participación, existen otras ideas fundamentales que se deben tener en cuenta para impulsar la participación ciudadana:

- La mayoría manda. Sin embargo, se deben respetar los derechos de las minorías. Una sociedad democrática debe brindar especial cuidado a la protección de los derechos de las minorías. Aunque sabido es que no lograrán mayoría, las minorías también tienen derechos que siempre deben ser respetados. De ahí la importancia de que se establezca un sistema de revisión judicial que garantice el respeto de las disposiciones que protegen los derechos de las minorías.
- De lo anterior se desprende que todas las personas tienen derecho a pensar diferente y a expresarse de acuerdo con sus convicciones y creencias.
- Las diferencias entre las ideas y opciones de los grupos deben solucionarse de manera pacífica, a través del diálogo y la negociación. No debe recurrirse a la violencia física ni verbal.
- El poder debe estar distribuido de tal manera, que las personas deben contar con mecanismos para controlarlo y canales para expresarse sin temores de ninguna clase.

2.5. Condiciones necesarias para la participación ciudadana

Para que exista una participación ciudadana efectiva debe existir una serie de condiciones que necesariamente deben observarse, sin las cuales se limitaría sustancialmente su finalidad.²⁶

- Dejar de lado las ideas y actitudes antidemocráticas. Por regla general, la educación recibida en nuestro medio, tanto en la escuela, como en el mismo seno familiar, ha sido de una manera antidemocrática, en la cual no se educa para participar y buscar soluciones conjuntas. Se tiene la idea de que es el Gobierno el que debe solucionar todos los problemas comunitarios y nacionales; y en el caso de la familia es costumbre que el jefe de ésta decida sobre el destino de cada uno de los miembros del hogar. Como consecuencia, siempre se espera que otros sean quienes decidan por nosotros y solucionen los problemas.

Esta forma de actuar, que se llama autoritarismo, es la que ha consentido que se acepten y toleren gobiernos y organizaciones injustas, que deciden y actúan a espaldas de los ciudadanos, sin que se les tome en cuenta.

- Democratizar nuestra vida cotidiana. La participación ciudadana empieza en el seno familiar, sabiendo escuchar y respetar comentarios, decisiones o sugerencias de los miembros de la familia. Al democratizar la vida cotidiana de cada ciudadano se incentiva a las nuevas generaciones en la práctica del respeto mutuo, el desarrollo de las ideas propias y la búsqueda conjunta de soluciones. Sólo se estará preparado para exigir la participación democrática a nivel local o nacional, cuando se haya aprendido a ejercer esa participación en los espacios más cercanos en la vida diaria. Esto

²⁶ **Ibíd**, págs. 16 y 17.

incluye fomentar la intervención democrática de todas las personas que integran la familia en la toma de decisiones, así como el involucramiento particular de cada persona, con ideas, propuestas y soluciones.

- Estar abiertos al diálogo y respetar a los demás. Para que exista una participación ciudadana efectiva es necesario el diálogo, y a través de él, buscar aquellos aspectos comunes a todos, pero también respetando las diferencias de cada quien.
- Conocer las necesidades. Los ciudadanos son quienes mejor conocen las necesidades que precisa que se les resuelvan, por lo que no se debe esperar que las autoridades que gobiernan las comunidades, municipios o el país, tomen en cuenta las necesidades y aspiraciones de las personas; por el contrario, los ciudadanos deben involucrarse en la vida política, para participar en las decisiones del presente y el futuro del país.

2.6. Aspecto teleológico de la participación

El fin de la participación es convertir a todos los individuos en protagonistas de los diversos procesos sociales, mediante su intervención en actividades económicas, políticas y culturales de la vida del grupo; asimismo, puede implicar interactuar con el Estado o no.

La razón de ser de la participación ciudadana estriba en que, como miembros activos de grupos y organizaciones, se pueden alcanzar todas aquellas necesidades y aspiraciones que se tienen, ya sea del grupo familiar, de la aldea, municipio, o de un país. Sólo mediante la organización de los ciudadanos se puede acceder a una debida participación, y así alcanzar los objetivos trazados del grupo.

Es importante resaltar que, sólo con la participación de una persona se torna un tanto difícil obtener resultados positivos. El resultado que cada uno obtenga por su lado y con sus propias iniciativas nunca será mejor si la participación se realiza mediante la organización colectiva, lo cual aumenta sustancialmente la posibilidad de obtener los objetivos esperados.

El trabajo conjunto de personas unidas por un mismo ideal hace mucho más fácil la realización de los objetivos. La organización ciudadana es el conducto para un desarrollo positivo de los grupos sociales; este desarrollo puede darse en todos los espacios y momentos en los que se realiza la vida cotidiana.

2.7. El fortalecimiento de la democracia

La democracia, concebida como el gobierno del pueblo, es centro de debate político de la mayoría de sociedades modernas, que la perciben como un sistema de gobierno idóneo. Sin embargo, hablar de ésta implica por lo menos dos concepciones: la democracia clásica o asamblea, y la democracia moderna o representativa.

El célebre jurista austriaco Hans Kelsen solía afirmar que el tipo de democracia que llevaba a un grado más alto el ideal de esa forma de gobierno era la democracia directa, o sea, aquélla en la que se reunían en una asamblea soberana los individuos que gozaban de derechos políticos, sin mediación alguna de representantes, para tomar decisiones obligatorias para todos los miembros de la ciudad Estado. “Esa fue sustancialmente la manera en que se practicó el gobierno popular en el mundo antiguo. Tal convención de ciudadanos no se integraba por lo que hoy se entiende como partidos políticos, ni procedía por votación. Tampoco conoció la separación de poderes ni la división territorial. Más aún, lo que en nuestra época es parte imprescindible de la democracia, los derechos individuales, igualmente fueron

desconocidos por la democracia clásica.”²⁷

La democracia moderna ha incorporado a ella atributos que no poseía la democracia clásica. Además, el hecho de que en la actualidad la democracia sea el sistema político preferido por los Estados no significa que siempre haya sido así. Los contextos sociales fueron variando y con el transcurso de los siglos ésta fue adquiriendo prestigio, ya que al principio era duramente criticada por considerársele un sistema negativo e indeseable, opuesto al orden e irresponsable.

Conforme las sociedades se fueron haciendo más complejas, la democracia directa iba desapareciendo y fue tomando más fuerza la democracia indirecta; es decir, la democracia que se ejerce a través de la escogencia de algunas personas que se encargan de representar a las otras. Estamos hablando del método de representación o delegación con el cual las sociedades funcionan hasta hoy, al que se le conoce como control y limitación del poder, al no ser un ejercicio directo del poder político.

“Así, podemos concluir que, la democracia representativa nace como respuesta a la inoperancia de la Asamblea, ya que esta última no es práctica para su ejercicio dentro de una población numerosa y geográficamente dispersa. En la democracia representativa el titular del poder político lo sigue siendo del pueblo, pero éste delega su representación en un reducido número de sus miembros, de ahí el término de democracia representativa.”²⁸

La etimología del término democracia deviene del griego *démos* (pueblo) y *Krátos* (gobierno). En la actualidad se puede definir la democracia como: “Gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo [al de] gobierno elegido

²⁷ Orozco Sánchez, Lisbeth Noemí, **Factores que inhiben la participación de las mujeres guatemaltecas en los partidos políticos**, pág. 21.

²⁸ *Ibíd*, pág. 25.

por pueblo, ejercido por representantes del pueblo que pueden aplicar políticas públicas de mayor o menor beneficio para el pueblo.”²⁹

La democracia es un sistema político que se basa en el reconocimiento del principio de que la soberanía reside en el pueblo; como consecuencia, en el derecho de los ciudadanos a participar en la administración del Estado.

Entonces la democracia es un sistema de gobierno que pretende lograr un funcionamiento eficiente y representativo del Estado a través de la división de poderes y la participación de la ciudadanía en las decisiones de gobierno. La tesis central de la democracia es que cada quien conoce mejor que nadie sus necesidades e intereses, y sabe mejor que nadie lo que le conviene. De ahí que la participación de todos es muy importante para que el Gobierno conozca los verdaderos intereses y necesidades de la sociedad; sólo así podrá brindar prosperidad y bienestar.

Hay pleno acuerdo en que la esencia de la democracia reside en la participación real de los ciudadanos en la conducción del poder. La democracia no puede funcionar si los ciudadanos no participan y no gozan de sus derechos fundamentales. Los modelos políticos y de gobierno son más estables y justos en la medida que hacen prevalecer la democracia. Pero ésta no debe entenderse sólo como la realización de elecciones cada cierto tiempo o la declaración de los derechos civiles y políticos, sino como el ejercicio pleno de los derechos económicos, sociales y culturales de toda la población.

El sistema democrático pretende distribuir el poder entre la mayor cantidad posible de personas e instituciones, de modo que nadie pueda abusar del poder que se le ha otorgado.

²⁹ Fernández Santillán, José F., **La democracia como forma de gobierno**, pág. 63.

Así, los derechos de la participación significan una cuota de poder, ya que permiten a los ciudadanos elegir representantes en el Gobierno y decidir por el programa social y económico que mejor les parezca; permiten también controlar y fiscalizar directamente al Gobierno a través de diversos mecanismos. En otras palabras, permiten que la ciudadanía participe en el Gobierno en forma directa o indirecta.

2.8. La participación de las mujeres indígenas

Aunque desde 1945 la Constitución Política de la República de Guatemala confirió el estatus de ciudadanas a las mujeres que sabían leer y escribir, el proceso de incorporación de las mismas al pleno ejercicio de su ciudadanía, al derecho a representar y escoger ser representadas ha sido lento. La participación de las féminas ha tenido lugar principalmente en iniciativas de la sociedad civil y en esfuerzos a nivel comunitario para lograr respuestas a demandas prácticas vinculadas a su cotidianidad. No obstante, estas luchas se convierten en una primera etapa en las vidas de las mujeres donde se abren caminos hacia la participación en los espacios públicos.

En la actualidad se está haciendo referencia a una ciudadanía sustantiva que se refiere a la capacidad de tener cierto grado de participación más directa en los ámbitos público y privado; en otras palabras, tener capacidad de incidencia en la toma de decisiones para cambiar su propia situación.

La superación de la exclusión política de la mujer implicaría entonces el paso de una ciudadanía formal a una ciudadanía sustantiva, donde las ciudadanas estén habilitadas para ejercer su poder de decidir y elegir, de intervenir en los asuntos públicos; ser miembros plenos de su comunidad, de su nación.

De acuerdo con el estudio, citado por la politóloga Braulia Thillet de Solórzano en su obra *Mujeres y percepciones (colección estudios de género)*, en relación con la participación de las féminas en las comunidades mayas, se realiza el siguiente análisis:

“El problema que subyace en cuanto a la participación ciudadana de las mujeres en las comunidades mayas. En general, se observa que la representación local de las mujeres se ve afectada en estos casos por formas culturales tradicionales que definen los espacios de hombres y mujeres: los hombres al espacio público y las mujeres al espacio privado.”³⁰

En el estudio se identifica una pirámide de poder a nivel local, donde la distribución de poder permanece casi inalterable, a pesar del proceso de democratización. Predomina todavía un régimen patriarcal en el que las mujeres tienen un papel de subordinación que se remite a los espacios privados. Otra realidad que emerge del estudio es la gran influencia que poseen las figuras principales en la selección e integración de las planillas municipales para cargos de elección popular.

En el estudio citado, en la mayoría de los casos se observó una ausencia de cambios sustantivos en el régimen patriarcal y en las relaciones de género. Como resultado, la postulación de mujeres para ocupar cargos de alcaldesas municipales o alcaldesas auxiliares es casi nula. Es un espacio que sigue siendo ocupado por los hombres, de manera que la exclusión de las mujeres para participar y ser electas en esta clase de puestos prácticamente es evidente.

La ausencia de participación del sector femenino en los procesos de designación para ocupar cargos públicos, es un factor fundamental que influye en la falta de representatividad de mujeres en la comunidad.

³⁰ Thillet de Solórzano, Braulia, **Mujeres y percepciones políticas**, pág. 174.

Como consecuencia, encontrar casos en que se den postulaciones de mujeres para acceder a un cargo público, o sean éstas las que representen a un grupo específico de la comunidad que busque determinado fin, es la excepción a la regla.

De lo citado anteriormente se evidencia la casi inexistente participación de la mujer en la vida activa de la sociedad; esa inactividad se debe a una serie de aspectos que durante el transcurso del tiempo han impedido que la mujer tenga una intervención válida dentro de su comunidad, de los cuales podemos mencionar:

- En el transcurso de la historia de nuestro país las mujeres no han contado con espacios para que participen, así como tampoco se les ha tomado en cuenta en sus opiniones, circunstancia que se percibe en las familias, agrupaciones, asociaciones y en los gobiernos, tanto en el ámbito municipal como nacional.
- La no-existencia de leyes ni políticas equitativas encaminadas a superar los obstáculos que impiden el acceso de las mujeres a una participación efectiva, en puestos donde se toman decisiones. Aunque existen algunos intentos, éstos adolecen de debilidad, lo que no garantiza cuotas mínimas de participación femenina en las distintas estructuras de poder de la vida nacional.
- La exclusión y marginación de las mujeres del poder político y de la toma de decisiones en aquellos problemas que afectan a su comunidad tienen profundas raíces históricas y culturales. Pese a esta limitante, la mujer ha ejercido papeles importantes en los distintos espacios de nuestro país, fomentando el desarrollo, ya sea creando redes de solidaridad, grupos y comités para generar ingresos adicionales y atender otras necesidades propias de su condición de mujeres.
- La idea general de situar a la mujer en el cuidado del hogar y de los

hijos, y que es el hombre el que participe y tome decisiones por la familia, limita en gran manera la participación de las mujeres. Se recarga a la mujer de tanta responsabilidad, que prácticamente le es imposible involucrarse en organizaciones comunales, acceder a cargos públicos o participar en algún partido político. Como consecuencia surge el rechazo a su participación o su presencia en juntas directivas y otros organismos donde se toman decisiones.

“Es necesario valorar la gran contribución que las mujeres pueden hacer para mejorar la participación en sus comunidades. Generalmente, son las mujeres, con su comportamiento, quienes buscan el consenso, el acuerdo y la armonía entre las personas. La mayoría de ellas rechaza la violencia como forma para solucionar los problemas. Este es un elemento sumamente valioso para el desarrollo de las organizaciones gremiales, comunales, sociales y políticas.”³¹

En lo que respecta a la importancia de la participación de la mujer indígena en los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y de la inclusión de la perspectiva de género, podemos indicar que la misma redundaría en:

“La propuesta de soluciones a los problemas que las mujeres consideran más urgentes, por vincularlas directamente (salud, nutrición, educación, guarderías, etcétera), por ser las que comúnmente asumen la dirección y cuidado de la familia. Además, se aportarían ideas para el desarrollo de la comunidad desde un aspecto incluyente.”³²

Siendo que la participación de la mujer indígena en los Consejos de Desarrollo es beneficiosa, además de constituir un derecho insoslayable que le asiste, en el Capítulo IV de la presente investigación se pretende determinar

³¹ Instituto Interamericano de Derechos Humanos, **Ob. Cit**; pág. 44.

³² Universidad de San Carlos de Guatemala, **El compromiso comunitario y la paz**, pág. 5.

si dicha participación ha satisfecho sus expectativas, y si las mismas se encuentran preparadas para desenvolverse en esas instancias.

La forma en que la mujer indígena puede acceder a los Consejos de Desarrollo es por medio de la participación y búsqueda de soluciones a los problemas que le son comunes dentro de la comunidad. Sin embargo, debemos tener claro que la participación conlleva, como ya se mencionó en este capítulo, una serie de aptitudes y actitudes, entre las cuales debemos considerar:

“Actuar con libertad. Cada persona debe poder expresar, sin ningún temor, sus sentimientos y opiniones. Decidir es una consecuencia de la libertad. Intervenir en la toma de decisiones. No es correcto que unas pocas personas decidan por la mayoría. En la medida de lo posible, todas y todos debemos y podemos participar en la toma de decisiones.

Respetar a los demás. Debemos cultivar la tolerancia y no discriminar a nadie por ningún motivo. Si deseamos que nos escuchen y respeten nuestras opiniones, debemos escuchar y respetar las de los demás. Recordar que somos iguales en dignidad y derechos. Aunque tengamos distintas experiencias, cualidades y responsabilidades, todas y todos tenemos iguales derechos. En consecuencia, merecemos que respeten nuestros derechos por igual.

Ser responsables de nuestras elecciones y sus consecuencias. A veces nos podemos equivocar en nuestras decisiones, pero no podemos evadir responsabilidades. Lo importante es reconocerlo y, en la medida de lo posible, corregir nuestros errores.”³³

³³ Instituto Interamericano de Derechos Humanos, **Ob. Cit**; pág. 10.

CAPÍTULO III

3. Equidad de género y empoderamiento

3.1. Aclaración terminológica

Previo a desarrollar el contenido del presente Capítulo, estimo necesario definir y determinar los alcances de los conceptos género, sexo y empoderamiento. Entre los dos primeros se ha pretendido crear una sinonimia que es incorrecta, ya que ambos hacen referencia a temas que permiten, sustancialmente, ser diferenciados.

En cuanto al término empoderamiento, éste no es de uso común; incluso el vocablo empoderar ha sido desechado por la Real Academia Española. Sin embargo, la literatura específica ha relanzado el vocablo *empoderamiento*, que implica tanto el dotar de las herramientas y medios necesarios a la mujer para que ejerza sus derechos, como el ejercicio mismo de ellos. Mediante estos temas se pretende dar alguna luz en los siguientes apartados para poder comprender, de mejor forma, el asunto abordado.

3.1.1. Género y sexo

Es normal que en nuestro medio se tienda a confundir los términos *género* y *sexo*, utilizándolos como sinónimos para distinguir o diferenciar al hombre de la mujer, lo cual es incorrecto. Por ello es importante darles su verdadero significado científico; aclarar que el concepto *género* tiene una significación totalmente diferente del vocablo *sexo*; como consecuencia carecen de similitud.

Empezaremos por definir lo que se debe entender por género; en ese sentido decimos que género: “Es el conjunto de características o rasgos asignados históricamente a mujeres y hombres dentro de una

sociedad determinada. El que se adquiere en el proceso de socialización.”³⁴

De la definición citada podemos inferir, como primera premisa, que el término género es independiente de si se es mujer o si se es hombre; lo que determina en todo caso el género serán esas características o rasgos que se le asignan al hombre o a la mujer dentro de la sociedad, y que por lógica no nacen con la persona, como lo es el sexo, sino que adquirirá conforme él o ella, van enrolándose en la sociedad.

El comportamiento genérico no radica en el sexo biológico, sino en las experiencias vividas desde la infancia y relacionadas con la asignación de funciones para cada sexo. El género busca darle sentido al comportamiento de hombres y mujeres, en tanto que son seres socialmente sexuados.

El género presenta, con base en lo ya expuesto, una serie de características, de las cuales nombraremos las más importantes:

- Es condicionado socialmente. Nuestra apariencia corporal define nuestras funciones sociales.
- Es particular y cambiante. Cada cultura y sociedad tiene sus propios criterios y cambian con el tiempo.
- La socialización enseña los comportamientos diferenciados.
- Determina aspectos de valor que la sociedad otorga, y reconoce de manera diferente, dependiendo si se es hombre o mujer.

Determinado el concepto género, toca ahora puntualizar lo que se debe entender por sexo; así, el Diccionario de la Real Academia

³⁴ Baca, **Ob. Cit**; pág. 265.

Española lo define de la siguiente manera:

“Sexo. (Del lat. *sexos*). m. Condición orgánica, masculina o femenina, de los animales y las plantas. Conjunto de seres pertenecientes a un mismo sexo.”³⁵

De la definición citada se puede entender que cuando se utiliza el término *sexo* se refiere específicamente a las características biológicas y físicas que determinan a una persona como hombre o mujer. El término *sexo* es al que está acostumbrada la sociedad para diferenciar a qué grupo pertenece una persona, si al sexo masculino o al sexo femenino.

3.1.2. Empoderamiento

Por empoderamiento entendemos a aquel proceso para dotar a las mujeres de las herramientas que les permitan el ejercicio de todos sus derechos. Implica, por tanto, un proceso de concienciación sobre el acceso y control de los recursos, para todas las personas, así como la revalorización de las mujeres en las estructuras sociales que las han excluido.

Además, el empoderamiento es un proceso a largo plazo que incluye el cambio de paradigmas, no sólo en las mujeres sino también, y muy especialmente, en los hombres, quienes deben reconocer en las mujeres a sus semejantes y valorar la igualdad como uno de los pilares para el logro de sociedades más justas y equitativas.

³⁵ Corporación Microsoft, *Diccionario de la Real Academia Española* (Biblioteca de Consulta Microsoft Encarta, 2005).

Lo que pretende el empoderamiento es dejar atrás esas formas de subordinación en las que se han encontrado las mujeres durante el transcurso de la historia y que les han negado o no han valorizado su participación en el entorno social. Para que este cambio vaya insertándose, la sociedad ha tomado conciencia de la discriminación que sufre la mujer, y ha intentado eliminarla a través de la modificación y creación de nuevas leyes (códigos civiles y penales que no subordinen sus derechos), la equiparación económica (recibir el mismo salario que un hombre que ocupa un puesto de trabajo idéntico) y laboral (acceder a las áreas de decisión), además de promover una nueva educación y actitud ante la vida.

3.2. Antecedentes

Las mujeres han tenido que recorrer un largo y tortuoso sendero para que en la actualidad se pueda no sólo hablar de equidad de género y empoderamiento, sino visualizar ya algunos de los resultados tan anhelados por los movimientos feministas y de la sociedad civil en general.

Así, podemos indicar, primariamente, que las incesantes desigualdades que se han dado durante la historia, particularmente el desplazamiento de que han sido víctimas las mujeres, dieron origen a que fueran formándose grupos de mujeres que buscaron, entre otros aspectos, conseguir la igualdad política, social y económica entre mujeres y hombres, y se les diera el espacio que, como personas capaces de contribuir en el desarrollo de la humanidad, les correspondía.

Conforme fueron tomando fuerza estos movimientos se fueron alcanzando algunos derechos, como los del control de la propiedad privada, la igualdad de oportunidades en la educación y el trabajo; el derecho al sufragio o voto libre, y la libertad sexual.

Un acontecimiento que marca la lucha por la equidad de género, fue el nacimiento del movimiento feminista, "...también conocido como movimiento por la liberación de la mujer, surgió en Europa a finales del siglo XVIII. A pesar de que ya en 1970 la mayoría de las mujeres en el mundo había conseguido mejorar sus derechos, todavía estaba pendiente la total igualdad con el hombre en los campos político, económico y social."³⁶

El movimiento feminista está compuesto por diferentes elementos, sin una estructura jerárquica. Aunque no se basa en un conjunto de principios formales, su idea central es que las mujeres sufren una opresión no compartida por el hombre y de la que, por lo general, los hombres son los beneficiarios políticos, sociales, emocionales y económicos.

"Cuando el feminismo occidental resurgió en la década de 1960, el movimiento defendía preferentemente que las experiencias individuales de subordinación de la mujer no eran incidentes aislados debidos a diferencias particulares de personalidad, sino la expresión de una opresión política común. El movimiento feminista sigue tres líneas de actuación: exploración de una nueva solidaridad y conciencia (que facilita la valoración de las posiciones política y social), realización de campañas a favor de temas públicos (como aborto, igualdad de salarios, cuidado de los hijos y malos tratos en el hogar) y el estudio del feminismo (disciplina académica que se ocupa del análisis teórico de este movimiento)."³⁷

Ya desde los inicios de la historia es evidente el dominio del hombre en las distintas sociedades. Puede suponerse que el dominio masculino se remonta al tiempo paleolítico, como resultado de la valoración de la caza como actividad fundamental. Las religiones monoteístas también apoyan la idea de que la mujer es por naturaleza más débil e inferior al hombre.

³⁶ Corporación Microsoft, **Movimiento feminista** (Biblioteca de Consulta Microsoft Encarta, 2005).

³⁷ **Ibíd.**

“En la Biblia, por ejemplo, Dios situó a Eva bajo la autoridad de Adán, y San Pablo pedía a las cristianas que obedecieran a sus maridos. De forma análoga, el hinduismo sostiene que una mujer virtuosa debe adorar a su marido (*pathivratha*) y que el poder de su virtud servirá de protección a ambos.”³⁸

Como se evidencia, las mujeres se encuentran en una situación de desventaja en la mayoría de las sociedades tradicionales. Su educación se limita a aprender habilidades domésticas y no tienen acceso a posiciones de poder. El matrimonio es una forma de protección, aunque con una presión casi constante para dar a luz hijos, especialmente varones. En estas sociedades una mujer casada adquiere el estatus de su marido, vive con la familia de él y no dispone de ningún recurso en caso de malos tratos o de abandono.

“En la legislación romana (base de la europea y de la estadounidense) el marido y la mujer eran considerados como uno, ya que la mujer era la *posesión* del marido. Como tal, la mujer no tenía control legal sobre su persona, sus tierras, su dinero o sus hijos. De acuerdo con una doble moralidad, las mujeres respetables tenían que ser castas y fieles, pero los hombres respetables no. En la edad media, bajo la legislación feudal, las tierras se heredaban por línea masculina e implicaban poder político, lo que favorecía aún más la subordinación de la mujer.”³⁹

Hubo, sin embargo, algunas excepciones. En la antigua Babilonia y en Egipto las mujeres tenían derecho a la propiedad, y en la Europa medieval podían formar parte de los gremios artesanos. Algunas mujeres ostentaban autoridad religiosa como, por ejemplo, las chamanes o curanderas siberianas y las sacerdotisas romanas. En ocasiones las mujeres ostentaban autoridad

³⁸ **Ibíd.**

³⁹ **Ibíd.**

política, como las reinas egipcias y bizantinas, las madres superiores de los conventos medievales y las mujeres de las tribus iroquesas encargadas de designar a los hombres que formarían parte del consejo del clan. Algunas mujeres instruidas lograron destacar en la antigua Roma, en China y durante el renacimiento europeo.

“El Siglo de las Luces (con su énfasis político en la igualdad) y la Revolución Industrial (que originó enormes cambios económicos y sociales) crearon un ambiente favorable a finales del siglo XVIII y principios del XIX para la aparición del feminismo y de otros movimientos reformadores. En la Francia revolucionaria los clubes republicanos de mujeres pedían que los objetivos de libertad, igualdad y fraternidad se aplicaran por igual a hombres y mujeres. Pero la aprobación del Código Napoleónico, basado en la legislación romana, cortó en Europa cualquier posibilidad reivindicativa en ese sentido. En Inglaterra, Mary Wollstonecraft publicó *Una reivindicación de los derechos de la mujer* (1792), el primer libro feminista que pedía la igualdad en un tono decididamente revolucionario.”⁴⁰

Con la Revolución Industrial, la transformación de los trabajos manuales (realizados desde la antigüedad por las mujeres de forma gratuita) hacia un modelo de producción masiva mecanizada permitió a las mujeres de las clases bajas trabajar en las nuevas fábricas. Esto presumió el comienzo de su independencia y proletarización: las condiciones de trabajo no eran buenas, y sus salarios, inferiores a los de los hombres, estaban controlados legalmente por sus maridos. Al mismo tiempo se consideraba que las mujeres de la clase media y alta debían permanecer en casa como símbolo decorativo del éxito económico de sus maridos. La única alternativa para las mujeres respetables de cualquier clase era el trabajo como profesoras, vendedoras o doncellas.

⁴⁰ **Ibíd.**

En Europa surgieron algunos grupos feministas que no tuvieron gran repercusión. La Iglesia católica se opuso al feminismo, argumentando que destruía la familia patriarcal. En los países agrícolas se mantenían las ideas tradicionales, y en las sociedades industriales las reivindicaciones feministas tendían a ser asfixiadas por el movimiento socialista.

“El feminismo tuvo mayor aceptación en Gran Bretaña, protestante en su mayor parte y muy industrializada, y en Estados Unidos. Sus dirigentes eran mujeres cultas y reformistas de la clase media. En 1848 más de 100 personas celebraron en Seneca Falls, Nueva York, la primera convención sobre los derechos de la mujer. Dirigida por la abolicionista Lucretia Mott y la feminista Elizabeth Cady Stanton, entre sus principales exigencias solicitaron la igualdad de derechos, incluido el derecho de voto, y el fin de la doble moralidad. Las feministas británicas se reunieron por primera vez en 1855. La publicación (1869) de *Sobre la esclavitud de las mujeres* de John Stuart Mill (basado en gran medida en las conversaciones mantenidas con su mujer Harriet Taylor Mill) atrajo la atención del público hacia la causa feminista británica, sobre todo en lo relativo al derecho de voto. Hasta finales del siglo XIX y bien entrado el XX no se incluyó este derecho en las Constituciones de los países. En España se concedió en 1932, en la II República. Hoy todavía existen países como Kuwait, Jordania y Arabia Saudí, donde la mujer no tiene derecho a votar.”⁴¹

Después de las guerras y revoluciones en Rusia (1917) y China (1949), los nuevos gobiernos comunistas abandonaron el sistema patriarcal de familia y apoyaron la igualdad de los sexos y el control de la natalidad. Sin embargo, en la Unión Soviética la mayor parte de las trabajadoras realizaban trabajos mal remunerados y estaban escasamente representadas en el partido y en los consejos del Gobierno. Las técnicas de control de natalidad eran poco

⁴¹ **Ibíd.**

eficaces y las madres trabajadoras eran también en gran parte responsables del cuidado del hogar y de los hijos. China, aunque fue fiel a sus ideas revolucionarias, mantenía cierta discriminación laboral hacia las mujeres.

Sin embargo, en la década de 1960 el cambio que sufrieron los esquemas demográficos, económicos y sociales de los países occidentales favorecieron la aparición de un feminismo que se centraba en aspectos ligados a la condición sociocultural de la mujer. El descenso de los índices de mortalidad infantil, la mayor esperanza de vida y los anticonceptivos liberaron en gran parte a la mujer de las responsabilidades relativas al cuidado de los hijos. Todo ello junto con la inflación (que significaba que muchas familias necesitaban dos salarios) y un índice mayor de divorcios propiciaron que acudieran al mercado de trabajo muchas más mujeres.

El movimiento feminista cuestionaba las instituciones sociales y los valores morales, apoyándose en determinados estudios científicos que sugerían que la mayor parte de las diferencias entre el hombre y la mujer *no eran biológicas sino culturales*. Muchas mujeres opinaban que el propio lenguaje, al reflejar en sus formas el dominio del hombre, perpetuaba este problema.

“Un ejemplo de esto era la manera de designar características del ser humano, donde el concepto va íntimamente relacionado con el hombre: *el individuo, el ciudadano*, su origen se refiere exclusivamente a una persona cuya clase social, sexo y raza están definidos de modo claro, de tal forma que las demás personas quedan excluidas de los derechos ciudadanos, en este caso.”⁴²

⁴² Baca, **Ob. Cit**; pág. 269.

A finales de la década 1960 y principios de la de 1970 las feministas organizaron grupos pro derechos de la mujer, haciendo gran hincapié en la concienciación (un proceso de prueba y discusión) del sector femenino.

Los objetivos del movimiento feminista incluían igualdad de salario a trabajo igual; ayuda estatal para el cuidado de los niños; reconocimiento de los derechos de las lesbianas; legalización del aborto y un análisis profundo de los problemas de la violación, los malos tratos y la discriminación de las mujeres mayores y de minorías. “Así también, tomar al individuo como una unidad básica de la vida democrática, argumentado por la igualdad, en derechos con independencia de la riqueza, el estatus, la raza, el sexo, etc.; en síntesis, igualdad en los ciudadanos.”⁴³

Dentro de la evolución histórica del feminismo subsisten tres teorías en la actualidad, a saber: “una, que refiere esta problemática a las relaciones sociales de sexo, en la que resulta claro el sustento marxista sobre el que se constituye. Esta corriente social filosófica, entre otras cosas señalaba que el rol social de la mujer, deviene del primer estadio de la humanidad (comunidad primitiva), donde el matriarcado tuvo que ceder su lugar al patriarcado, debido, esencialmente, a dos aspectos: a la diferenciada fortaleza física de la mujer en relación del hombre y al período que ésta permanecía imposibilitada de desarrollar otras actividades como consecuencia de su embarazo y lactancia. Es en este punto donde se asientan los roles domésticos para la mujer (esfera privada).”⁴⁴

“La segunda teoría es aquella que ubica al género como parte de un sistema jerarquizado de estatus y prestigio social. Esta teoría básicamente se fundamenta en que el género de una persona va a estar determinado por la

⁴³ **Ibíd.**

⁴⁴ **Ibíd.**, pág. 265.

posición que ocupe un individuo dentro de la sociedad, y de acuerdo con la relevancia que llegue a tener en ella. Y la tercera, que postula al sistema género-sexo como un sistema de poder resultado del conflicto social. Teoría nacida como consecuencia de denuncias de mujeres en relación de la subordinación que sufrían con respecto del hombre, como producto del orden social patriarcal, dando a evidenciar las condiciones concretas que sufrían las mujeres, rescatar su posición en la historia y reivindicar sus formas particulares de resistencia al poder de los varones, permitiendo reconocer que el poder no existe en sí mismo sino que es otorgado por la sociedad.”⁴⁵

Sea cual fuere la teoría adoptada, la evidencia que arroja el estudio de las relaciones de género denota inequidad en las mismas. Sin embargo, lo que se busca no es una igualdad ideal, que sería imposible de alcanzar, sino un equilibrio entre las relaciones de género.

“La solución no está en terminar la relación desigual entre hombres y mujeres mediante la desaparición del sexo dominante, sino en cambiar las relaciones de poder entre hombres y mujeres para que sean más equitativas, empezando por la familia, la comunidad, pero sobre todo por la superación de la desigualdad en las relaciones políticas. La necesidad de un equilibrio entre participación y representatividad para fortalecer la legitimidad del régimen democrático”⁴⁶

A lo largo de la historia el movimiento feminista ha conseguido grandes logros. En la mayoría de los países la mujer puede votar y ocupar cargos públicos. En muchos países la mujer, ayudada por la Comisión de las Naciones Unidas para el Estatus de la Mujer (creada en 1946), ha conseguido nuevos derechos y un mayor acceso a la educación y al mercado laboral. Sin

⁴⁵ **Ibíd**, pág. 266.

⁴⁶ **Ibíd**, pág. 56.

embargo, la llegada de la industrialización en los países no occidentales ha destruido algunas medidas económicas tradicionales favorables a la mujer, ofreciendo como único empleo el trabajo mal pagado en fábricas.

Al mismo tiempo, la aparición del fundamentalismo religioso (por ejemplo, en el mundo islámico) ha producido rebrotes de las prácticas opresivas contra la mujer. Los movimientos feministas en los países en vías de desarrollo han intentado mejorar el estatus social de la mujer a través de campañas contra los códigos legales y sociales discriminatorios.

En el caso de Guatemala, a lo largo de su historia la mujer ha sido excluida de espacios de participación, y la misma sociedad la ha subordinado al espacio privado de la familia. Son excepciones a la regla, aquellos actos de la vida del país en los cuales la mujer ha desempeñado un papel primordial en la toma de decisiones importantes.

La mujer, en términos generales, había tenido una participación casi nula dentro de la sociedad, debido a la subordinación de que era víctima. “Existe conciencia en que la participación de las mujeres adquiere un carácter propio de movimiento a partir de la segunda mitad de los años ochenta. Es de resaltar que este movimiento aparece en el seno de un Estado notoriamente machista y violento, por eso se ve como esperanzador que varias mujeres hayan salido a la palestra pública y asuman un papel inusual en el medio.”⁴⁷

De tal forma que, en un inicio las mujeres se integran al movimiento social como una forma de luchar ante la falta de espacios de representatividad para la sociedad en su conjunto, pero posteriormente el fenómeno se repite al interior de las organizaciones populares; las expectativas de un grupo social –de las mujeres– no encuentran cabida en las organizaciones mixtas, por lo cual deben movilizarse hacia otros espacios, sus propios espacios como

⁴⁷ **Ibíd**, pág. 83.

mujeres para luchar por sus reivindicaciones particulares.

Se identifica una participación importante de las mujeres dentro de diferentes instancias políticas desde finales de 1978, señalando que fue en estos años cuando se empezó a formar especies de red de mujeres que participaban en partidos políticos, socialdemócratas y demócratacristianos, en un momento en que la mayor parte de las mujeres del movimiento popular estaba vinculada a la estrategia de la lucha armada y reivindicando el espacio de una lucha democrática. Identificó la presencia, para esa misma época, una corriente feminista norteamericana que estaba impulsando por primera vez el debate feminista en Guatemala, lo que abrió brechas a la participación activa de las mujeres en la esfera pública.

“En 1979, dentro de la década de la mujer de las Naciones Unidas, se firmó en el ámbito internacional la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la cual es ratificada por el Gobierno de Guatemala. Con ello se dotó al movimiento de mujeres del marco legal para luchar contra la discriminación de las mujeres en el país e identificar las acciones discriminatorias.”⁴⁸

Con la apertura democrática en Guatemala se abrió un espacio político para las mujeres; primero incorporando en sus agendas la lucha por los derechos humanos que iniciaron dentro del movimiento popular durante el conflicto armado, y posteriormente ampliando sus objetivos de lucha a las reivindicaciones de género.

Conforme lo señala la Politóloga Braulia Thillet, pese a las adversidades sufridas en la lucha por la inclusión de la mujer en espacios de toma de decisión, las féminas guatemaltecas han logrado abrir y fortalecer espacios de participación en los ámbitos local, nacional e internacional; así también, en el

⁴⁸ **Ibíd**, pág. 85.

seno de la sociedad civil y en el sector estatal, dentro de programas ministeriales y mediante la apertura de oficinas determinadas del Estado para atender asuntos específicos del género femenino.

3.3. Empoderamiento y acciones afirmativas

Como ya se indicó en páginas anteriores, el empoderamiento es el proceso para dotar a las mujeres de herramientas que les permitan el ejercicio de todos sus derechos; implica, por tanto, un proceso de concienciación sobre el acceso y control de los recursos, para todas las personas, así como la revalorización de las mujeres en las estructuras sociales que las han excluido. Es un proceso a largo plazo que incluye la concienciación de los hombres para entender el potencial que los cambios significan en el logro de sociedades más justas y equitativas.

Como consecuencia de ese proceso de dotar a las mujeres de herramientas suficientes que les permitan el ejercicio de todos sus derechos, surgen las acciones afirmativas concebidas como las medidas que permiten corregir aquellas discriminaciones, resultado de las prácticas o sistemas sociales. Medidas que han sido consagradas en instrumentos aceptados internacionalmente, con el fin de salvar los obstáculos que se interponen, para lograr la igualdad entre mujeres y hombres (Declaración universal de derechos humanos, Pacto internacional de Derechos económicos, sociales y culturales, Convención para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, entre otras). Las acciones afirmativas serán todas aquellas medidas tomadas por el Estado, que permitan a las mujeres una posición de equidad frente a los hombres.

Tal y como lo afirma la Polítóloga Braulia Thillet, “el grado actual de exclusión puede aliviarse en la medida en que las mujeres vayan integrándose en forma activa a los diferentes espacios sociales, económicos y políticos, pero sobre todo aquellos vinculados a la toma de decisiones que tienen impacto sobre un mayor número de individuos... La complejidad de la situación de exclusión que sufre la mujer amerita soluciones más profundas, por lo que la democratización no debe circunscribirse únicamente a la ampliación de la participación e incorporación de cada vez más elevado el número de personas con derecho a elegir y ser electos. Se trata también de romper con la concentración del poder, de ampliar los espacios de decisión y de crear mecanismos para que la pluralidad de intereses de los grupos excluidos incida en las acciones del Estado en la búsqueda de esa igualdad de oportunidades a que hace referencia la teoría democrática.”⁴⁹

El proceso de democratización en Guatemala tiene que considerar la expansión de la ciudadanía de las mujeres. Y este es un punto medular para el proceso de inclusión, el cual está directamente vinculado con el proceso democrático, factor que puede contribuir a ampliar las posibilidades para que las mujeres puedan mejorar su calidad de vida.

Sin embargo, es criterio general que la integración de las mujeres al sistema democrático no implica únicamente el convencimiento de las mismas. Existe la necesidad de educar al hombre para que reconozca los nuevos papeles de las féminas, los cuales no están vinculados únicamente a la implantación de un nuevo sistema político de corte democrático, sino que, asimismo, son consecuencia de otros factores, entre los que puede mencionarse su entrada al mercado laboral.

⁴⁹ **Ibíd**, pág. 66.

El sistema democrático debe ser incluyente y aceptar las diferencias de sus miembros; se trata de integrar la diversidad. Hay que promover la igualdad de oportunidades, no la uniformidad de pensamiento; el fortalecimiento de la democracia implica entender que se está en una sociedad heterogénea, integrada por intereses diversos, dividida por igual en hombres y mujeres, compuesta por una gran diversidad de personas, diversidad de intereses y necesidades, la que debe propiciar la integración de todos como ciudadanos plenos mediante su participación activa en los procesos de toma de decisiones en los diferentes niveles de poder.

El Estado de Guatemala ha dado pasos firmes, creando de forma progresiva entidades que han permitido la inserción de la mujer en la participación dentro de la esfera pública, entre las cuales podemos mencionar:

- Oficina Nacional de la Mujer, (Onam). Creada por decreto en el año 1981, adscrita a la estructura organizativa del Ministerio de Trabajo, con el objetivo de impulsar la integración de la mujer en el país.
- Es una oficina que tiene poca autonomía con los gobiernos, por lo que se dificulta la promoción de acciones de mujeres originadas de sus propias dinámicas de lucha. No cuenta con suficiente presupuesto ni tampoco con un presupuesto estable, por lo cual no logra tener impacto para cumplir su principal objetivo ni para impulsar propuestas que tengan incidencia, tanto en la incorporación de un enfoque de género a nivel sectorial en los ministerios de Estado, como en contribuir a orientar procesos nacionales tendentes a mejorar las condiciones de vida de las mujeres.
- Esta oficina ha producido insumos para el trabajo que se realiza en el ámbito internacional relacionado con la equidad de género. La misma ha sido uno de los factores que ha incidido en la búsqueda de otros espacios más viables y más acordes con las expectativas de los

grupos de mujeres.⁵⁰

- Secretaría Presidencial de la Mujer. Fue creada en el año 2000; tiene entre sus principales funciones: promover el desarrollo integral de la mujer guatemalteca; fomentar una cultura de respeto mutuo entre la mujer y el hombre que propicie la relación con equidad, solidaridad y fraternidad; promover la plena participación de las mujeres en el desarrollo del país, y velar por la observancia y aplicación de los preceptos constitucionales; coordinar acciones para la dignificación de género; planificar, asesorar, promover y dar seguimiento a las políticas, planes, programas y proyectos dirigidos a las mujeres, debiendo verificar y evaluar su efectiva ejecución; representar al Gobierno en las actividades nacionales e internacionales referentes al tema de la mujer, de acuerdo con las directrices de la Presidencia de la República, entre otras. La Secretaría no tiene un presupuesto específico, pero el acuerdo gubernativo que le dio origen (acuerdo 200-2000) establece que el Ministerio de Finanzas Públicas efectuará la transferencia de recursos que sean necesarios para su funcionamiento.
- Defensoría de la Mujer Indígena. La creación de esta entidad fue resultado de una propuesta de la Comisión Nacional Permanente de los Derechos de la Mujer Indígena, de la Coordinación de Organización del Pueblo Maya de Guatemala (Copmagua), en cumplimiento del acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas, en el cual se estableció la creación de la defensa de la mujer indígena. Está adscrita a la Comisión Presidencial de Derechos Humanos (Coprodeh). La defensoría fue creada para ayudar a las mujeres víctimas de violación de los derechos humanos. Con este propósito se planificó que la organización del trabajo se estructuraría a través de dos unidades: una para la atención social, que serviría

⁵⁰ **Ibíd**, págs. 135 y 136.

para dar apoyo psicológico a mujeres después de haber afrontado alguna situación traumática, como violencia intrafamiliar o social; la otra es la unidad jurídica, cuyo objetivo es asesorar sobre el camino que debe seguir una mujer en los tribunales de justicia para presentar una denuncia contra un agresor. La Defensoría de la Mujer Indígena ha venido a llenar un espacio necesario para atender una de las demandas del sector femenino, la atención a la problemática de la violencia intrafamiliar que cada día se hace más visible.

Sin embargo, estos espacios creados por el Estado, de los cuales solamente se citan algunos ejemplos, se limitan a la esfera del mismo y son excepcionales; no cubren las expectativas mínimas de participación de las mujeres, quienes únicamente ven el ámbito institucional público y de organizaciones no gubernamentales como alternativa. Las esferas de tipo privado y político aún le siguen siendo esquivas a este sector de la población.

3.4. Políticas públicas, poder local y participación ciudadana

En estos últimos años han tenido significativa importancia los temas relacionados con las políticas públicas, la globalización, el poder local, la participación ciudadana y la consecuente disminución del papel del Estado, todo enfocado hacia la comprensión de los elementos y actores que participan en la reforma de la administración del mismo. Existe una serie de cambios en la administración tradicional del Estado (caracterizada por ser centralizada, burocrática, autoritaria, monocultural y excluyente) hacia una administración pública más democrática, participativa y con menos intervención del Estado.

“Esta nueva forma de administración estatal, necesariamente conduce a una nueva concepción de sus funciones, sus políticas y sus relaciones con la sociedad en general, donde la participación ciudadana representa un papel importante en aspectos clave tales como el control y auditoría social. Un papel

importante en el marco de la reducción del Estado y la vigencia del régimen democrático, como el idóneo para la relación entre el Estado y la sociedad, de cara a la problemática social, económica y política por la que atraviesan los Estados nacionales de la presente época, que en algunos casos está ligada al proceso de reducción de sus funciones.”⁵¹

De tal manera que el papel de los gobiernos locales es fundamental, al convertirse en los agentes más inmediatos para la búsqueda de la rearticulación del tejido social y en el acercamiento entre los gobernantes y gobernados. En otras palabras, éstos permiten formar una nueva articulación entre el poder público, sociedad y grupos económicos, para el impulso de un modelo propio de desarrollo que logre hacer reales las mejoras en las condiciones de vida de todos los habitantes. Lo que indudablemente se puede materializar con la participación ciudadana.

Las políticas públicas forman parte del quehacer del Estado; desde la puesta en práctica de planes hasta la omisión de los mismos ante las demandas sociales. Éstas incluyen todos aquellos principios que determinado gobierno orienta para atender fines y una población específica.

“La ejecución de la política pública tiene dos momentos: *un discurso*, es decir una forma de cómo transformar una demanda en un propósito de acción y de registro de la agenda de decisiones de un gobierno; y *una práctica*, que es una forma para que los diferentes actores que se interrelacionan formulen sus problemas, exijan soluciones, instrumentos y materialicen la política.”⁵²

Es en la práctica política donde nacen la participación y el poder local como elementos reales. Estos dos conceptos no son válidos sin tener en cuenta que la democracia es un sistema que fomenta la creación de espacios

⁵¹ Urrutia, **Ob. Cit**; págs. 75 y 76.

⁵² Maingön, Thais, **Las políticas sociales: discusión teórica, conceptual y metodológica**, pág. 25.

donde éstos se desarrollan y practican. La democracia no es modelo rígido, en el cual estén determinados todos sus detalles, mucho menos sea una fórmula a todos los problemas, como consecuencia es perfectible, por lo que la participación ciudadana puede ir más allá de las reglas establecidas en la democracia representativa. Lo imperfecto de este tipo de democracia representativa encuentra su solución en la democracia participativa, la cual requiere de una sociedad civil que esté constituida por actores insertos en el sistema, con capacidad de gestión en distintos planos, con posibilidades de selección de alternativas, toma de decisiones y elementos propositivos.

“Para el caso de Guatemala la sociedad civil actualmente tiene un nicho político y social importante para potenciar su accionar en la reestructuración y dinamización de la administración pública. En otras palabras, nos referimos al proceso de descentralización, especialmente en el tema del traslado de la toma de decisiones públicas de los órganos nacionales asentados en el centro, hacia los órganos que se hallan en la periferia del país (el interior). Siendo la municipalidad la mayor expresión de estos órganos en el interior, con lo cual se aprecia el fortalecimiento del poder local.”⁵³

En dicho proceso el papel de las comunidades organizadas es fundamental; la misma se sitúa en un contexto más amplio que el meramente institucional, que implica el traspaso de capacidades que se encuentran en manos del Estado directamente a la sociedad y sus organizaciones. Esta transferencia debe ser acompañada del conjunto de competencias y recursos (financieros, humanos, materiales).

Esto nos lleva a revisar en detalle el papel de la participación ciudadana y el poder local en la generación de las políticas públicas dentro del marco del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, particularmente en las

⁵³ Urrutia, **Ob. Cit**; pág. 78.

municipalidades y las comunidades, que representan un papel importante en la ejecución y fiscalización del proceso de descentralización, para que no se convierta en una transferencia en el papel, sin hacer el real traslado de las condiciones y los recursos. Es importante que para que exista una participación efectiva, los ciudadanos cuenten con mecanismos de participación y consulta que garanticen la transparencia y eficacia de la gestión y el respeto de la voluntad soberana. La descentralización se convierte así en un instrumento para democratizar al Estado, y no una nueva fragmentación en su administración y ejecución política.

De lo anterior, podemos definir la participación ciudadana como: El involucramiento e incidencia de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones, en temas y actividades que se relacionan con el desarrollo económico, social, político, así como el involucramiento en la ejecución de dichas decisiones, para promover, en conjunto con actores sociales e institucionales, acciones planificadas y decisiones hacia el Estado. Esto quiere decir que la participación ciudadana no es un estado mecánico, sino activo, en priorizar y conjuntar todos aquellos intereses y demandas para la búsqueda de solución de las mismas, asumiendo y tomando decisiones.

Las acciones antes descritas se efectuarán en un espacio determinado; en términos geográficos serán realizadas en el municipio; en términos político-sociales será en la ciudadanía agrupada, en lo que se define como poder local: que son las fuerzas, acciones y presiones organizativas a nivel de la comunidad, o del municipio, que contribuyen a satisfacer las necesidades, intereses y aspiraciones de la población local. “Donde la ciudadanía tenga igualdad de oportunidades y un conjunto de garantías que hagan efectiva esa igualdad, orientadas fundamentalmente a asegurar la participación de la sociedad en el control y discusión de las políticas del Gobierno local; la colectividad participará en el debate público y dispondrá de mecanismos que aseguren que la política del gobierno depende de la voluntad y preferencia de

los ciudadanos. Eso es precisamente la democracia participativa.”⁵⁴

El Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, como medio principal de participación, es un sistema diseñado para fortalecer y fomentar la participación para el desarrollo mediante la elaboración de planes, programas y proyectos, teniendo en cuenta el papel de las instituciones estatales, las cuales trabajan de manera coordinada, formulando en conjunto las políticas públicas municipales y nacionales.

“En términos legales, el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, está concebido como el medio principal de la participación de la población maya, xinca y garífuna y la no indígena. En ese sentido, los Consejos de Desarrollo (en sus diferentes niveles) se constituyen en instancias y espacios democráticos y deliberativos para la participación ciudadana sobre la base de la coordinación interinstitucional. Es decir, es una herramienta de largo alcance para la búsqueda del desarrollo económico, político y social de las comunidades.”⁵⁵

En el ámbito municipal se forja un punto de encuentro de los diferentes actores y sectores locales que, coordinados, planifican la realización de proyectos, fortaleciendo el poder local para crear un sistema territorial local de planificación del desarrollo que se convierte en política pública municipal.

Es importante tener en cuenta lo que establece la Ley de Consejos de Desarrollo en su Artículo 1, referente a su naturaleza: Organizar y coordinar la administración pública mediante la formulación de políticas de desarrollo, planes y programas presupuestarios, y el impulso de la coordinación interinstitucional, pública y privada.

⁵⁴ **Ibíd**, pág. 81.

⁵⁵ **Ibíd**.

Las funciones están orientadas hacia el fortalecimiento de la democracia, asignando papeles protagónicos a los comunitarios en áreas de control y auditoría social de la gestión gubernamental nacional y municipal, planificación participativa, obtención de financiamiento, ejecución de proyectos, así como actividades inmediatas orientadas al desarrollo. Estos elementos serán fundamentales para consolidar la participación ciudadana como componente importante del sistema democrático, extendiéndola hacia la inclusión en el poder de decisión.

Dentro del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, los niveles más importantes de participación que tiene la ciudadanía son los Consejos Comunitarios y Consejos Municipales de Desarrollo. En ambos es fundamental su participación, ya que ellos se constituyen en el terreno más eficiente, para que las políticas públicas sean bien formuladas y obtengan los resultados deseados, lo cual estará destinado a mejorar el bien común, suministrando a los ciudadanos de los servicios básicos para su desarrollo psicológico, social, económico y político.

“Esto significa que el Estado descentralice las funciones para satisfacer las demandas sociales en cuanto a vivienda, salud y educación, y otras que le atañen, pudiéndolas hacer más efectivas mediante su traslado a otras esferas del Gobierno dentro de un nuevo espíritu de administración descentralizada y de un nuevo tipo de interacción entre el poder público y la sociedad. En tal sentido, el nivel municipal será esa esfera de gobierno para que se convierta en un desarrollo local autosostenible. Es la alternativa ideal para permitir a la ciudadanía, y los actores locales en general, participar en la creación de políticas públicas más democráticas, más éticas, y, por tanto, más eficientes, con todo el apoyo del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, particularmente los ámbitos comunitario y municipal para la legitimidad frente

al Estado.”⁵⁶

Vemos cómo el nuevo sistema de administración pública debe buscar su razón de ser dentro de las localidades pasando por las municipalidades, luego por las necesidades regionales, hasta alcanzar una política nacional que se nutre del empoderamiento ciudadano y alcanza mayor efectividad y legitimidad al tomar para sí las directrices más plurales, y no como sucede ahora que las medidas emergen del ente centralizado obviando a los ciudadanos.

Así, “...política y socialmente son dos los retos inmediatos que tiene la participación ciudadana en la formulación de las políticas públicas. Por un lado, entender que el poder local está íntimamente relacionado con el tejido social, lo que significa que los grupos comunitarios deben estar debidamente organizados para priorizar necesidades, planificarlas y constituir las en planes, programas y proyectos, los cuales se traducen en insumos para la planificación participativa local. Por otro lado, participar con responsabilidad social, entendiendo el involucramiento directo de actores y no sectores propiamente, creando un sistema y modelo de desarrollo propio que se inscriba en el marco nacional del desarrollo, donde todas las entidades locales participen en los asuntos públicos. Dentro de este nuevo modelo es importante que el Gobierno Central le otorgue una mayor importancia al gobierno local como el agente más inmediato a la ciudadanía.”⁵⁷

Esos dos factores nos conducen al fortalecimiento del sistema democrático, al hacer real el relacionamiento entre el Estado y la sociedad, aumentando las posibilidades de inclusión democrática de las demandas sociales básicas. Los mismos garantizarán la formulación de las políticas públicas, ya que el proceso se iniciará desde la priorización de necesidades comunitarias, pasando por el filtro local, lo cual legitima las demandas.

⁵⁶ **Ibíd**, pág. 84.

⁵⁷ **Ibíd**, págs. 84 y 85.

Se podría mencionar que el gran faltante en este marco nacional del desarrollo es que el Estado no cuenta con planes de trabajo de corto, mediano ni largo plazo. A lo sumo se ejecutan acciones de soluciones aisladas a problemas que surgen por los cambios climáticos, presiones sociales e intereses político-partidarios. Este es uno de los grandes retos que afronta el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural; es decir, generar las condiciones institucionales, políticas, financieras y principalmente de la participación ciudadana, para orientar el camino de la planificación del desarrollo. El Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural se constituye en un instrumento orientador de las políticas públicas, en temas como el desarrollo comunitario, desarrollo sostenible, participación ciudadana, educación, salud, vivienda, los que comienzan desde lo comunitario y lo elevan hacia lo nacional. Con ello se evita que la participación ciudadana sea únicamente alrededor de proyectos específicos ejecutados por ONG, fondos sociales, etc., donde su participación se reduce a colaborar con la ejecución de obras que se les asignen.

La puesta en marcha del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural implica, además de la participación responsable y la democratización de la administración pública, una toma de conciencia por parte de los ciudadanos. Éstos deben dejar de ver al Estado como un ente ajeno y paulatinamente, entender que todos conformamos parte del mismo, y en ese entorno, así como tenemos derechos también tenemos responsabilidades.

Al dejar de concebir al Estado como un ente ajeno e incluso como un enemigo lograremos, sumado a nuestros aportes responsables, que las medidas públicas respondan en mejor manera a las necesidades comunitarias, lo cual redundará en un mayor bienestar que, a la postre, se verá reflejado como bien público común en todo el territorio.

“Serán estos los mecanismos para la operativización de la participación ciudadana: el empoderamiento; la priorización de problemas, no de proyectos;

la búsqueda de soluciones, coordinado con las instituciones públicas y privadas, y la puesta en práctica de planes, programas y proyectos, que orientarán la planificación participativa, que finalmente se reflejarán en las políticas públicas. Todo ello requerirá de crear una real y funcional estructura local de participación ciudadana, que para el presente caso se refiere a los Cocodes y Comudes para que no se impongan desde el exterior los planes, programas y proyectos.”⁵⁸

“Asimismo, este proceso requiere que el Gobierno Central muestre y haga efectiva la voluntad política de tomar en cuenta las priorizaciones que se realicen desde el nivel comunitario, y no imponer sus proyectos, los cuales desentonan en todo proceso de planificación participativa. Esa voluntad debe ser acompañada de la facilitación de los recursos técnicos y financieros.”⁵⁹

Como se puede colegir, el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural conlleva una nueva visión de cómo funciona y cuáles son los fines de la Administración Pública en Guatemala. Por medio de éstos se pretende devolver, en parte, la soberanía y el poder decisorio a sus originales tenedores: los ciudadanos. Sin embargo, los azares políticos y la falta de programas de gobierno han hecho cuesta arriba la misión de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

3.5. Información general del municipio de Sumpango del Departamento de Sacatepéquez

Sumpango cuenta con una extensión territorial de 55 kilómetros cuadrados. Se ubica en el kilómetro 42 de la ruta Interamericana, que de la capital comunica con el al occidente del país, y al norte del departamento de

⁵⁸ **Ibíd**, pág. 87.

⁵⁹ **Ibíd**.

Sacatepéquez. Dista 29 kilómetros de La Antigua Guatemala, cabecera departamental, y 29 kilómetros de la ciudad capital.

Limita, al Norte, con Santo Domingo Xenacoj; al Sur, con San Dionisio Pastores, La Antigua Guatemala y Jocotenango; al Este, con Santiago Sacatepéquez y San Bartolomé Milpas Altas, y al Oeste con El Tejar, Chimaltenango.

Los ríos que riegan su suelo son varios; el principal es el Río Los Encuentros, que nace a cinco kilómetros de la cabecera departamental; registra asimismo alternativamente planicies y cerros cultivables, así como las montañas El Rejón y El Volante, ricas en madera de varias clases.

Su topografía es irregular y ondulada, como en la mayoría de los pueblos de Guatemala; las alturas alcanzan los 1,900 metros sobre el nivel del mar; su terreno es bastante inclinado y quebradizo, y su clima varía generalmente de templado a húmedo seco.

El núcleo familiar tiene un promedio de seis miembros, pero existen familias más numerosas; su población es en su mayoría indígena de origen kaqchiquel, cuya lengua aún se habla, además del español. Son habitantes generalmente laboriosos, con gran vocación por la agricultura y la artesanía, de sanas costumbres y muy apegados a sus antiguas tradiciones.

La palabra Sumpango en lengua indígena quiere decir Cerro de Barriga; este municipio fue fundado por los kaqchiqueles muchos años antes de la Conquista, y fue reconocido como municipio de Sacatepéquez, al promulgarse la Constitución Política del Estado de Guatemala, el 11 de octubre de 1825, que dispone dividir el territorio del Estado en 11 distritos y varios circuitos para la administración de justicia. Así, en el Distrito Octavo, correspondiente a

Sacatepéquez y dentro del circuito denominado San Juan, aparece, entre otros, Sumpango, y desde entonces queda reconocido como municipio de Sacatepéquez, al cual pertenece hasta la fecha.

Durante el dominio español, los misioneros le dieron el nombre de San Agustín Sumpango. La palabra Tzumpango es de origen mexicano y viene del Tzumpantli, que significa “Percha de Calaveras” y, etimológicamente, “Cerro de Barriga” o “Lugar de las Calaveras”.

La población de Sumpango está constituida por ocho aldeas; cada una cuenta con un alcalde auxiliar o alcalde comunitario. Hacia el Norte, las aldeas San José Yalú, ubicada a ocho Kilómetros de la cabecera municipal; San Rafael El Arado, situada a siete Kilómetros de la cabecera municipal, y Santa Marta, a cinco Kilómetros. Estas tres poblaciones se caracterizan por el cultivo de arveja china a gran escala.

Hacia el oriente, las aldeas Rancho Alegre, ubicada a dos Kilómetros de la cabecera municipal, y El Rejón, a nueve kilómetros. En el poniente, las aldeas de Las Flores, a cinco Kilómetros de la cabecera, y Chipotón, a ocho Kilómetros. Por el Sur, la aldea El Tunito, a nueve kilómetros de la cabecera municipal.

Con base en el Censo Nacional del año 2002, el municipio de Sumpango del departamento de Sacatepéquez cuenta con una población total de 27,999 habitantes. De éstos, 113,946 son hombres (49.81%) y 14,053 son mujeres (50.19%).⁶⁰

Del total de su población, 25,548 son de ascendencia maya (91.25%); 2,436 son ladinos (8.70%), y 15 pertenecen a otros grupos (0.05%).

⁶⁰ Instituto Nacional de Estadística, **Censos Nacionales, XI de Población y VI de Habitación**, Cuadro III-1.

De sus pobladores mayores de tres años, un 22.48% tiene como lenguaje materno un idioma maya; un 77.46% el castellano, y el restante 0.06% otros idiomas.

Del total de 12,788 mujeres de ascendencia maya, un 99.15% habla el kaqchiquel y el restante 0.85% otros idiomas como el ixil, k'iche' y q'eqchi'.

3.5.1. Educación

La población escolar es numerosa y está atendida por dos escuelas urbanas y dos rurales, las cuales atienden aproximadamente al 63.57% de la población en edad escolar; 19.02% de ésta pertenece a la población estudiantil media, y el 17.40%, a la población profesional superior. En cuanto al alfabetismo, en agosto de 1987 se empezaron a dar los primeros pasos conforme a criterios dados por la comisión departamental a los coordinadores municipales. Se empezó a visitar todas las instituciones existentes en el municipio, a fin de dar a conocer el programa; asimismo, para que se propusieran candidatos a ocupar los cargos de animadores locales de alfabetización, quienes fueron propuestos por las propias comunidades y autoridades.

En noviembre del mismo año fueron contratados por la Comisión Nacional de Alfabetización (Conalfa), la cual los capacitó respecto a las metodologías que se aplicarían en el nuevo programa de alfabetización. Este proyecto se inició con la colaboración de 19 animadores locales de alfabetización, y con el tiempo algunos se han retirado. Desde el inicio de este proyecto el fin primordial fue disminuir la tasa de población analfabeta, que era alarmante y ascendía a un 45%, cifra que ha disminuido de manera considerable.

Cabe citar que en el municipio de Sumpango funcionan 9 escuelas públicas y 6 colegios. El municipio de Sumpango del departamento de Sacatepéquez cuenta con una población mayor de 6 años de edad, de 22,385. De la misma solamente 5,919 (26.44%) han recibido algún tipo de educación, ya sea preprimaria, primaria, media o superior.

Del total de mujeres que han logrado acceder a algún tipo de educación formal (2,573), 86 llegaron a preprimaria, 1,258 a primaria, 754 concluyeron la primaria, 297 accedieron a educación básica, 115 a diversificado, 54 a educación superior, y solamente 9 obtuvieron un título universitario.⁶¹

Los datos anteriores contrastan con el porcentaje de analfabetismo que se calcula entre las mujeres del referido municipio. De 11,296 mujeres mayores de siete años 7,651 son alfabetas (67.73%) y 3,645 analfabetas (32.27%).⁶²

Estos datos coinciden con el porcentaje de analfabetismo calculado en la mujer a escala nacional: 33.42%, lo cual denota la diferencia existente con el analfabetismo en los hombres: 23.94%.⁶³

Vemos cómo se manifiesta la discriminación educativa hacia la mujer, lo que incide en mayores dificultades para acceder a cargos de poder público y a otras esferas de la sociedad.

⁶¹ **Ibíd**, Cuadro III-15.

⁶² **Ibíd**.

⁶³ **Ibíd**, pág. 36.

3.5.2. Participación

En el año 2004 y 2005 existían en Sumpango cuatro organizaciones no gubernamentales, y siete organizaciones gubernamentales, así como un número considerable de organizaciones sociales.

Respecto a la Corporación Municipal de Sumpango, la misma quedó integrada de la siguiente manera:

Tabla No. 1
Integración de la Corporación Municipal
del municipio de Sumpango del departamento de Sacatepéquez

| Puesto | Sexo | Organización |
|-----------------------|-------------|---------------------|
| Acalde | Hombre | UNE |
| Síndico I | Hombre | UNE |
| Síndico suplente | Hombre | UNE |
| Concejales 1 | Hombre | UNE |
| Concejales 2 | Hombre | UNE |
| Concejales 3 | Hombre | UNE |
| Concejales 4 | Hombre | FRG |
| Concejales 5 | Hombre | PP-MR-PSN |
| Concejales suplente 1 | Hombre | UNE |
| Concejales suplente 2 | Hombre | FRG |

Fuente: Tribunal Supremo Electoral, Elecciones Generales 2002, Corporaciones Municipales

Como se puede observar, la adjudicación de puestos dentro de la Corporación Municipal de Sumpango no incluye a ninguna mujer. Lo anterior evidencia la falta de representación de las féminas en los ámbitos de poder público, lo que es común en Guatemala y se

incrementa en las áreas rurales donde el machismo y la misoginia están profundamente arraigadas.

3.5.3. Economía

Sumpango es rico en recursos renovables. En cuanto a la flora, cuenta con especies coníferas como pino, ciprés, jacarandas, ciprés romano, pinabete, eucaria, eucalipto, así como árboles frutales como naranjales, aguacatales, limonares; también existen hortalizas que se comercializan en el mercado, como lechuga, coliflor, acelga, y arveja china.

Podemos mencionar como su principal recurso no renovable el nacimiento del río Los Encuentros, a cinco kilómetros de la cabecera municipal.

En el aspecto industrial, se fabrican tejidos típicos de algodón, muebles de madera, teja, ladrillo de barro y cohetería. En el municipio hay una gran variedad de establecimientos comerciales y de servicios que atienden las necesidades de la población. Cuenta con servicios de transporte urbano hacia la capital, a la cabecera departamental, y también para la vecina ciudad de Chimaltenango. Todos los días hay mercado, con mayor afluencia el domingo, cuando se experimenta mayor actividad comercial.

Como en toda comunidad progresista, en el municipio el empleo está distribuido entre la población económicamente activa. Algunas personas trabajan en entidades privadas y del Estado. Otra parte de la población atiende sus puestos comerciales ubicados en los distintos puntos del municipio, unos más en la capital; algunos se dedican a la elaboración de artesanías y el resto a la producción propiamente agrícola.

Como muchos, este municipio basa su economía en la agricultura, cuyos productos principales son el maíz, frijol, legumbres, hortalizas y frutas; arveja china, ejote francés, suchini, que son productos de exportación.

La ganadería se limita a pequeñas crianzas de bovinos, porcinos y aves de corral, para consumo interno. La cabecera municipal tiene todos los servicios públicos indispensables, como energía eléctrica, agua potable, drenajes, escuelas e institutos, teléfonos, correo, centro de salud, mercado, canchas deportivas y cementerio general.

CONCLUSIONES

1. A lo largo de su historia, el Estado de Guatemala se ha caracterizado por ejercer políticas eminentemente centralizadas, carentes de estrategias socioeconómicas; un pasado inmediato de violencia, autoritarismo y exclusión, en el cual sus gobernantes se arrogaban el poder de decidir el futuro de la colectividad y de determinar quiénes podían o no participar.
2. Es hasta la década de los 80 cuando se comienza a abordar con seriedad el tema de la descentralización y a tomar medidas legislativas para propiciar la misma, con el fin de devolver parte de su soberanía al pueblo y que éste participara activamente en la toma de decisiones dentro de las políticas públicas ejecutadas por el Estado.
3. Los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural tienen como finalidad promover, de forma sistemática, la descentralización económico-administrativa, mediante un sistema de organización territorial, sirviendo como medio para promover el desarrollo integral del país, facilitando la participación organizada y coordinada de toda la población y el impulso del desarrollo. Su objetivo fundamental será promover la participación ciudadana, tanto en la identificación de problemas y soluciones, como en la realización de programas y proyectos de desarrollo, promoviendo una cultura democrática que involucre nuevamente a la comunidad en las decisiones y políticas públicas.
4. En Guatemala, la participación de la mujer, específicamente la mujer indígena, se ha visto afectada en toda su historia, por formas culturales, políticas y sociales tradicionales de exclusión y discriminación, en las cuales los hombres están destinados a los espacios públicos y las mujeres al espacio privado.
5. Entendiendo el tema del género como el conjunto de características o rasgos asignados históricamente a mujeres y hombres dentro de una sociedad

determinada, el empoderamiento será el proceso para dotar a las mujeres de las herramientas que les permitan el ejercicio de todos sus derechos, el acceso y control de los recursos, así como su revalorización en las estructuras sociales que las han excluido.

6. Las funciones de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural están orientadas a fortalecer la democracia, asignando papeles protagónicos a los ciudadanos, en el control y auditoría social de la gestión gubernamental nacional y municipal, planificación participativa, obtención de financiamiento, ejecución de proyectos, así como actividades inmediatas orientadas al desarrollo.
7. Pese a que en el municipio de Sumpango del departamento de Sacatepéquez existen 13 Consejos Comunitarios de Desarrollo, en éstos las mujeres escasamente alcanzan un 32% de representación en sus órganos directivos.
8. En el municipio de Sumpango del departamento de Sacatepéquez no se encuentra integrado plenamente el Consejo Municipal de Desarrollo. Ello impide que los Cocodes puedan trasladar sus iniciativas a dicho Consejo e incidir en las políticas públicas, tanto municipales como estatales.
9. La escasa participación de las mujeres indígenas en los Consejos de Desarrollo, además de responder al machismo arraigado en la sociedad, se debe a la falta de capacitación de las mismas y a la ausencia de espacios reales de participación.
10. La poca participación de las mujeres indígenas en los Consejos de Desarrollo le resta legitimidad a los mismos y los despoja de la perspectiva de género, que, como se evidenció en la presente investigación, prioriza temas como: educación, salud, participación, acceso a vivienda propia y a la tierra, y la necesidad de transparencia en la gestión pública.

RECOMENDACIONES

1. El Estado, las municipalidades y la sociedad civil deben diseñar políticas serias tendientes a:
 - Promover el desarrollo integral de la mujer guatemalteca;
 - Fomentar una cultura de respecto mutuo entre la mujer y el hombre que propicie la relación con equidad, solidaridad y fraternidad;
 - Promover la plena participación de las mujeres en el desarrollo del país, y velar por la observancia y aplicación de los preceptos constitucionales;
 - Coordinar acciones para la dignificación de género, y
 - Planificar, asesorar, promover y dar seguimiento a las políticas, planes, programas y proyectos dirigidos a las mujeres, debiendo verificar y evaluar su efectiva ejecución;
2. Los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural deben iniciar la ejecución de planes y proyectos que propicien la vida digna de todos los miembros de las comunidades del país, que hagan efectivos los derechos sociales, económicos, culturales y políticos de sus habitantes, y propicien la convivencia en democracia y la equidad de género en la misma.
3. El Estado, las municipalidades y la sociedad civil deben fijarse como meta inmediata la convocatoria del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural para poder formular un plan de desarrollo nacional a corto, mediano y largo plazo, que permita el desarrollo integral y equitativo de todos los habitantes.
4. El Estado debe adecuar sus políticas públicas a las necesidades planteadas por el Consejo Nacional de Desarrollo y formular el presupuesto nacional con base en las mismas.

ANEXOS

ANEXO A

Presentación de encuestas

Primera pregunta:

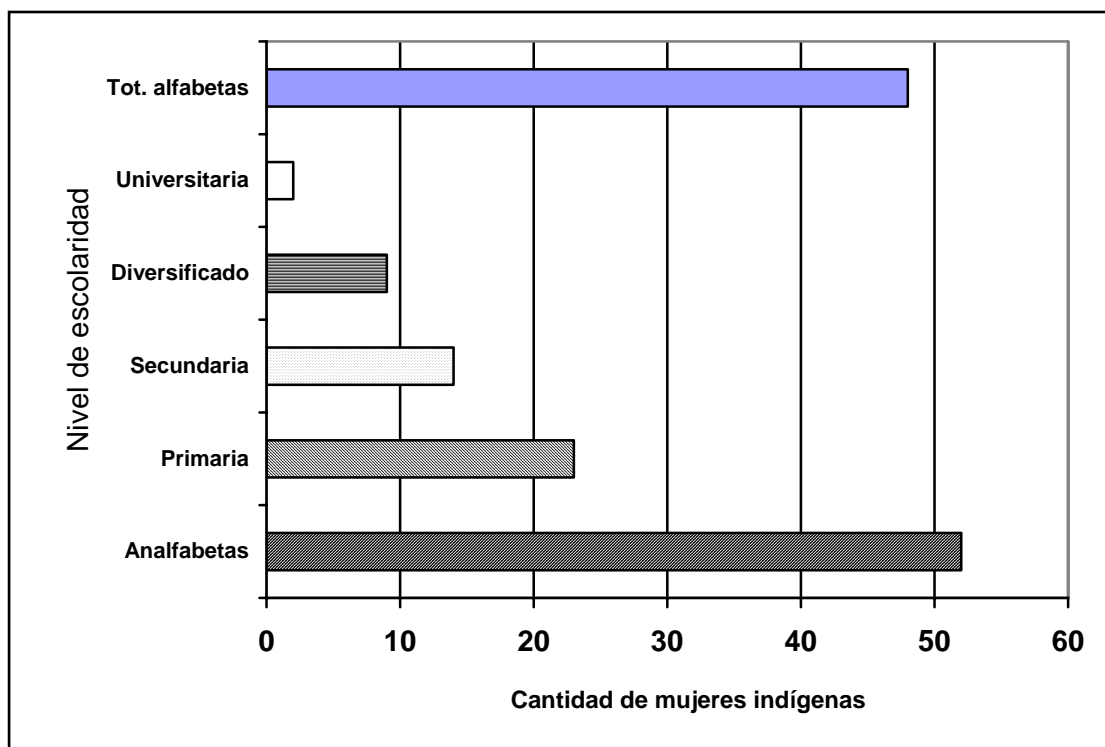
¿Cuál es su nivel de escolaridad?

Tabla No. 2

| Nivel | Analfabeta | % | Alfabeta | % |
|---------------|------------|-----|----------|-----|
| Ninguno | 52 | 52% | | |
| Primaria | | | 23 | 23% |
| Secundaria | | | 14 | 14% |
| Diversificado | | | 9 | 9% |
| Universitario | | | 2 | 2% |
| Total | 52 | 52% | 48 | 48% |

Fuente: Investigación de campo. Noviembre, 2005.

Gráfica No. 1



Fuente: Investigación de campo. Noviembre, 2005.

Segunda pregunta:

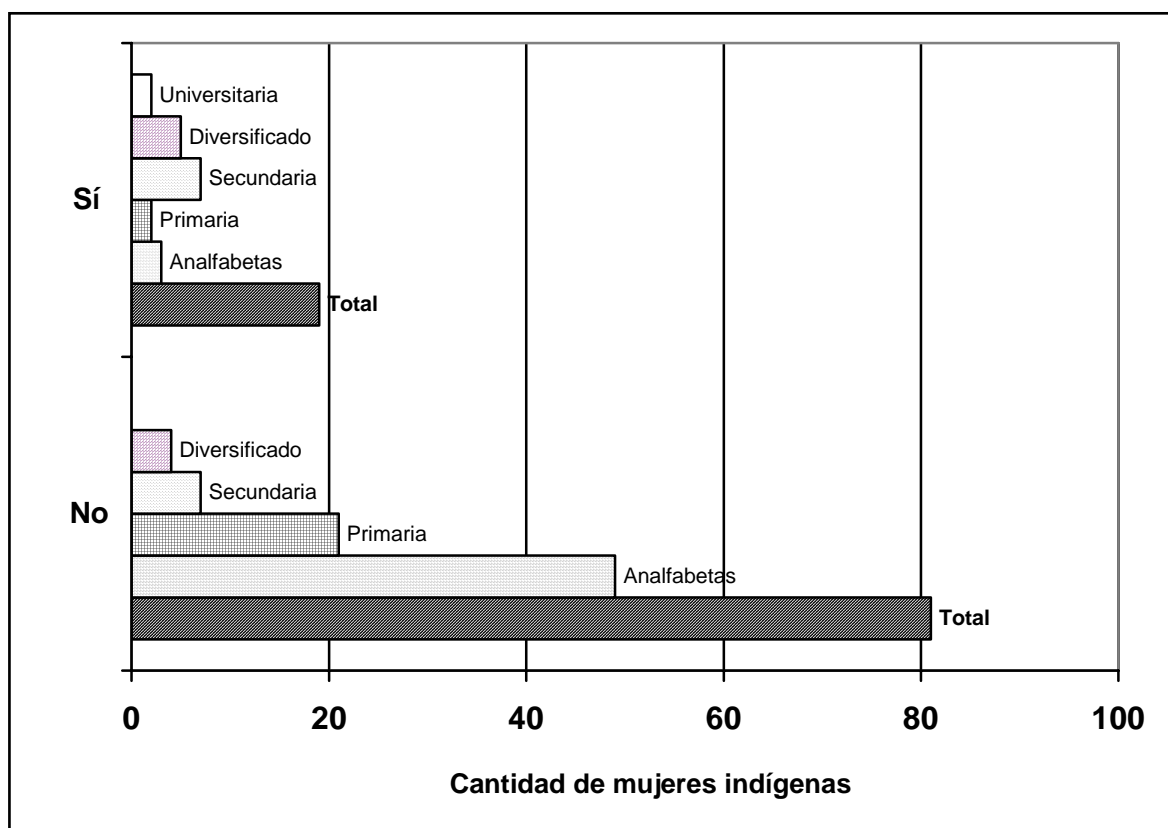
¿Conoce qué son los Consejos Municipales de Desarrollo?

Tabla No. 3

| Escolaridad | Analfabeta | No | Alfabeta | Sí |
|--------------------|-------------------|-----------|-----------------|-----------|
| Ninguna | 52 | 49 | | 3 |
| Primaria | | 21 | 23 | 2 |
| Secundaria | | 7 | 14 | 7 |
| Diversificado | | 4 | 9 | 5 |
| Universitario | | | 2 | 2 |
| Total | 52 | 81 | 48 | 19 |

Fuente: Investigación de campo. Noviembre, 2005.

Gráfica No. 2



Fuente: Investigación de campo. Noviembre, 2005.

Tercera pregunta:

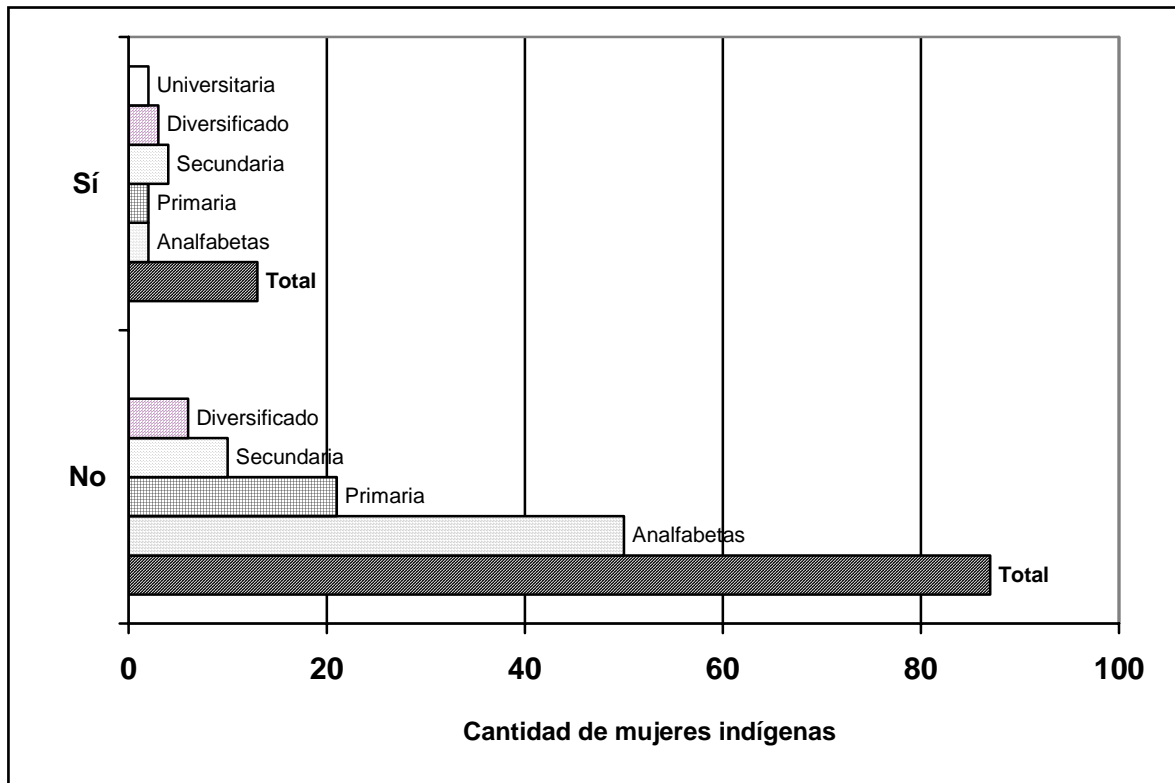
¿Conoce cuáles son las formas de participar en los Consejos Municipales de Desarrollo?

Tabla No. 4

| Escolaridad | Analfabeta | No | Alfabeta | Sí |
|--------------------|-------------------|-----------|-----------------|-----------|
| Ninguna | 52 | 50 | | 2 |
| Primaria | | 21 | 23 | 2 |
| Secundaria | | 10 | 14 | 4 |
| Diversificado | | 6 | 9 | 3 |
| Universitario | | | 2 | 2 |
| Total | 52 | 87 | 48 | 13 |

Fuente: Investigación de campo. Noviembre, 2005.

Gráfica No. 3



Fuente: Investigación de campo. Noviembre, 2005.

Cuarta pregunta:

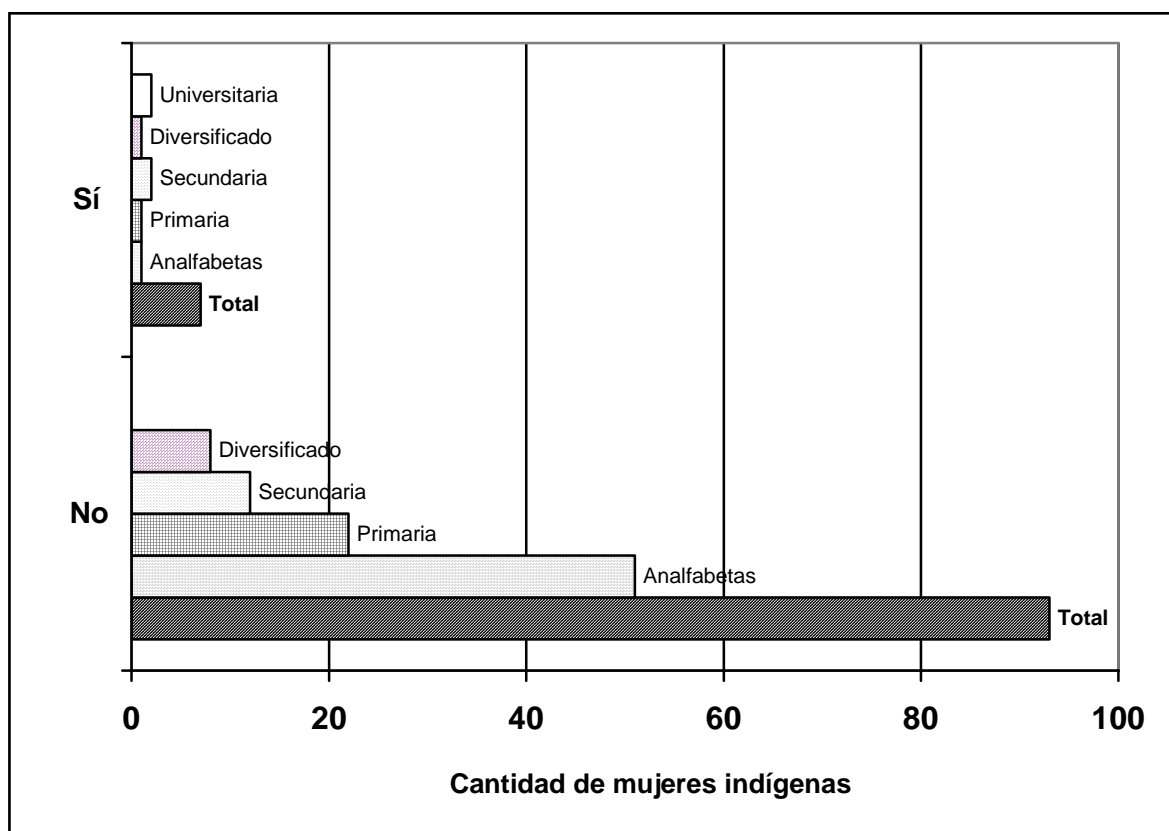
¿Sabe de qué manera se integran los Consejos Municipales de Desarrollo?

Tabla No. 5

| Escolaridad | Analfabeta | No | Alfabeta | Sí |
|--------------------|-------------------|-----------|-----------------|-----------|
| Ninguna | 52 | 51 | | 1 |
| Primaria | | 22 | 23 | 1 |
| Secundaria | | 12 | 14 | 2 |
| Diversificado | | 8 | 9 | 1 |
| Universitario | | | 2 | 2 |
| Total | 52 | 93 | 48 | 7 |

Fuente: Investigación de campo. Noviembre, 2005.

Gráfica No. 4



Fuente: Investigación de campo. Noviembre, 2005.

Quinta pregunta:

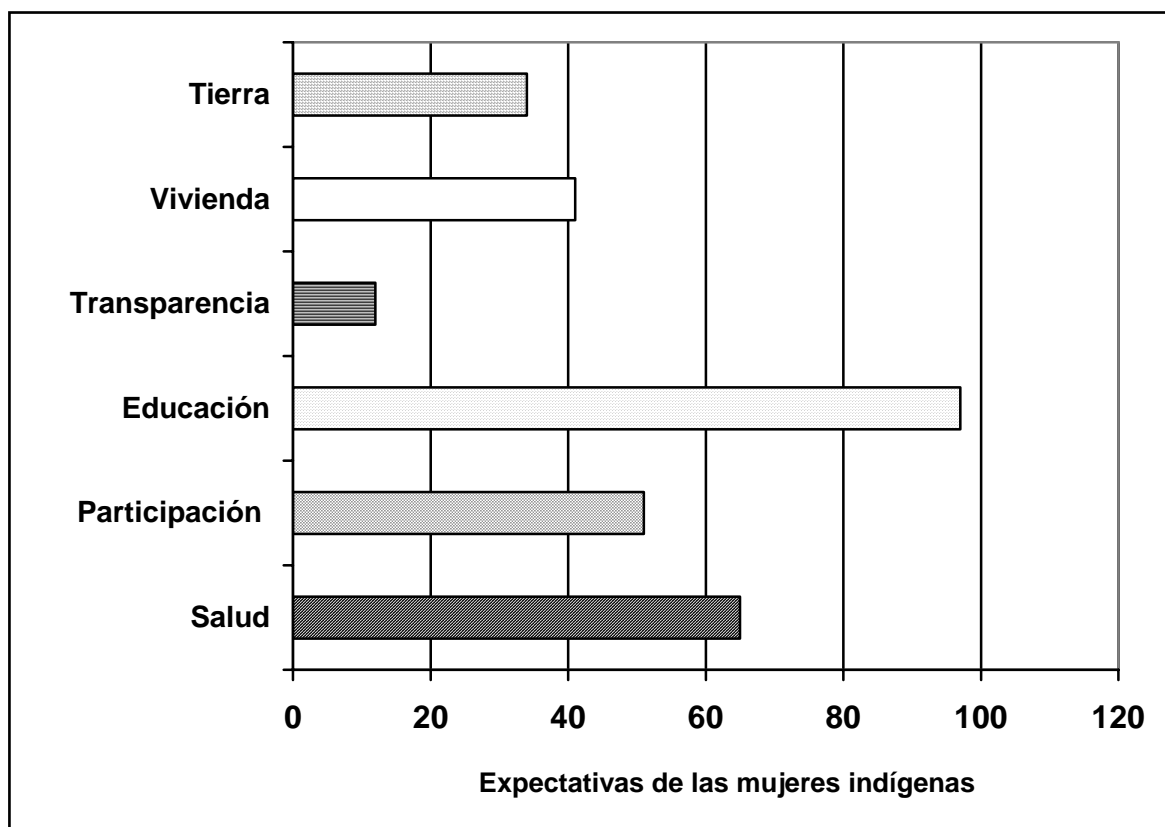
Como mujer indígena, ¿cuáles son sus expectativas para participar en los Consejos Municipales de Desarrollo?

Tabla No. 6

| Prioridad | A | B | C | Total |
|---------------|----|----|----|-------|
| Salud | 42 | 7 | 16 | 65 |
| Participación | 23 | 16 | 12 | 51 |
| Educación | 84 | 2 | 11 | 97 |
| Transparencia | 0 | 8 | 4 | 12 |
| Vivienda | 11 | 21 | 9 | 41 |
| Tierra | 2 | 21 | 11 | 34 |

Fuente: Investigación de campo. Noviembre, 2005.

Gráfica No. 5



Fuente: Investigación de campo. Noviembre, 2005.

Sexta pregunta:

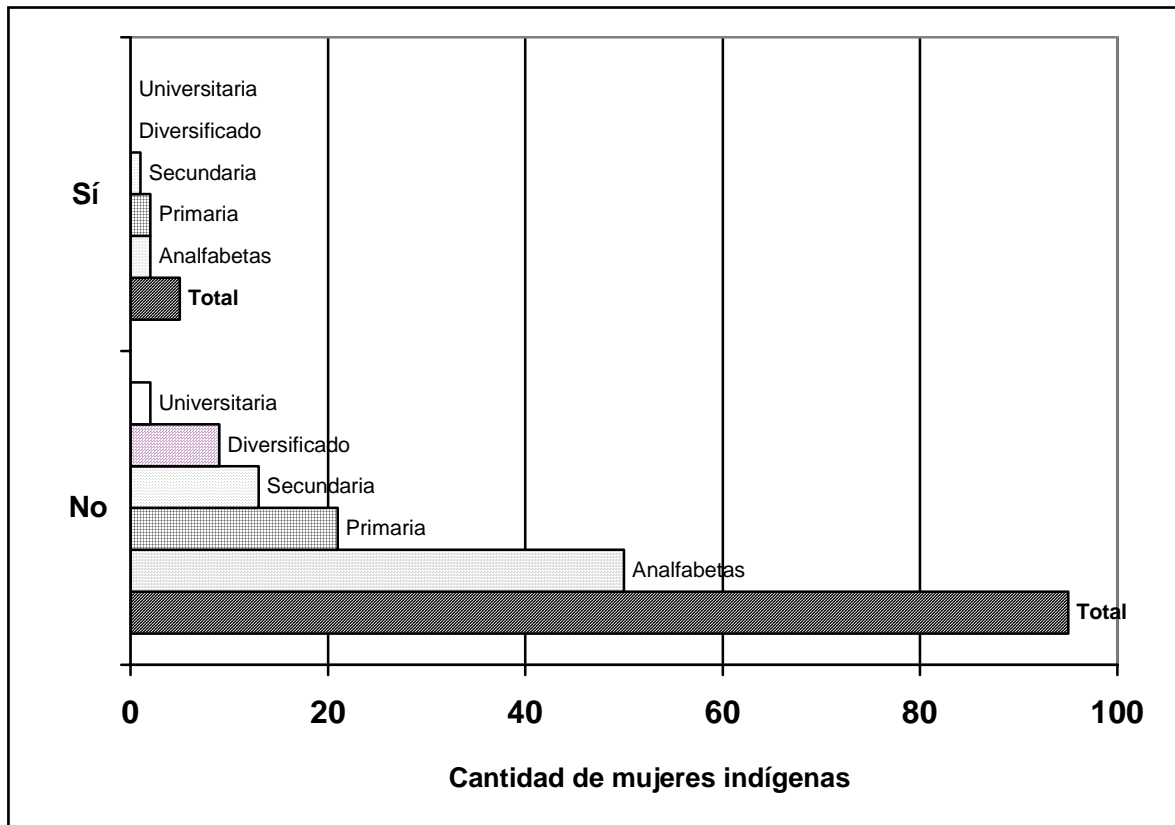
¿Ha visto satisfechas sus expectativas de participación y políticas públicas de desarrollo por medio de los Consejos Municipales de Desarrollo?

Tabla No. 7

| Escolaridad | Analfabeta | No | Alfabeta | Sí |
|--------------------|-------------------|-----------|-----------------|-----------|
| Ninguna | 52 | 50 | | 2 |
| Primaria | | 21 | 23 | 2 |
| Secundaria | | 13 | 14 | 1 |
| Diversificado | | 9 | 9 | 0 |
| Universitario | | 2 | 2 | 0 |
| Total | 52 | 95 | 48 | 5 |

Fuente: Investigación de campo. Noviembre, 2005.

Gráfica No. 6



Fuente: Investigación de campo. Noviembre, 2005.

Séptima pregunta:

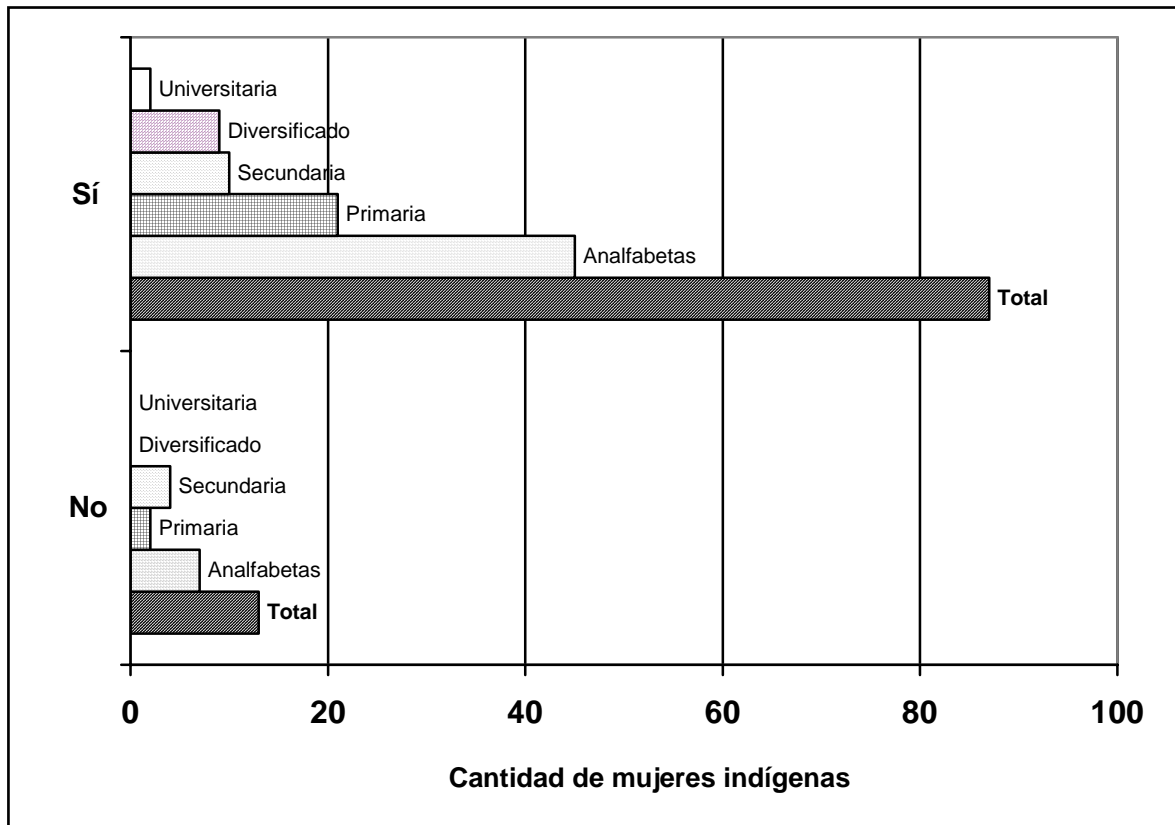
Como mujer indígena, ¿considera que está capacitada para participar e incidir en las políticas asumidas por los Consejos Municipales de Desarrollo?

Tabla No. 8

| Escolaridad | Analfabeta | No | Alfabeta | Sí |
|--------------------|-------------------|-----------|-----------------|-----------|
| Ninguna | 52 | 7 | | 45 |
| Primaria | | 2 | 23 | 21 |
| Secundaria | | 4 | 14 | 10 |
| Diversificado | | 0 | 9 | 9 |
| Universitario | | 0 | 2 | 2 |
| Total | 52 | 13 | 48 | 87 |

Fuente: Investigación de campo. Noviembre, 2005.

Gráfica No. 7



Fuente: Investigación de campo. Noviembre, 2005.

Octava pregunta:

¿Cuáles considera que serían las medidas adecuadas para que la mujer indígena pudiera tener mayor incidencia en los Consejos Municipales de Desarrollo?

Tabla No. 9

| Prioridad | A | B | C | Total |
|------------------|----------|----------|----------|--------------|
| Educación | 56 | 19 | 16 | 91 |
| Participación | 12 | 29 | 11 | 52 |
| Capacitación | 76 | 7 | 12 | 95 |
| Información | 3 | 21 | 8 | 32 |
| Recursos | 8 | 3 | 19 | 30 |

Fuente: Investigación de campo. Noviembre, 2005.

Gráfica No. 8



Fuente: Investigación de campo. Noviembre, 2005.

Análisis de encuestas

Respecto a la pregunta número 1: ¿Cuál es su nivel de escolaridad?, tanto la tabla No. 1, como la gráfica No. 2, evidencian el alto índice de analfabetismo existente en el sector rural. Ello, pese a que el municipio posee una cantidad aceptable de establecimientos públicos destinados a la educación (9) los cuales, a su vez, cuentan con buena infraestructura, pero tienden a concentrarse en la cabecera.

El analfabetismo se marca aún más, cuando se trata de mujeres indígenas. Ello responde a la ausencia de oportunidades reales de educación, a la temprana utilización de las niñas como fuerza laboral, y al machismo enraizado en el sector indígena que ve en la educación de la niña un desperdicio de tiempo y recursos, pues ésta, al final de cuentas, abandonará el hogar cuando se case.

De la encuesta realizada a una muestra de cien ciudadanas indígenas, el 52% de las mismas eran analfabetas y el restante 48% sabían leer y escribir. Del total de encuestadas, escasamente un 9% realizó estudios en diversificado y solamente el 2% accedió a estudios superiores.

Lo anterior no es necesariamente consecuencia del factor económico, pues muchas de las entrevistadas se dedicaban al comercio y reflejaban una buena posición económica. Su labor empresarial y los resultados de la misma parecieran distraerlas y no hacer atractivo o necesario continuar con sus estudios.

Además, es evidente que los factores culturales y machistas influyen sobremanera en la visión de futuro de las mujeres indígenas, pues a muchas se les educa para ser buenas madres y amas de casa, limitando con ello sus perspectivas como mujeres.

Podemos concluir que la educación de la mujer indígena, además de presuponer la existencia de establecimientos públicos gratuitos, de cierta estabilidad económica o becas que promuevan el estudio de la misma, debe ir acompañada de un cambio de paradigma que aleje la concepción machista en el seno de la familia.

Respecto a la segunda pregunta: ¿Conoce los Consejos Municipales de Desarrollo?, solamente un 19% de las encuestadas indicó tener alguna noticia sobre los mismos.

La mayoría que dijo conocer los Consejos Municipales de Desarrollo poseía algún nivel de escolaridad. Solamente 3 de las 52 analfabetas tenían alguna referencia sobre el tema.

De las 48 alfabetas 16 habían oído hablar sobre los Consejos Municipales de Desarrollo.

Los datos anteriores no solamente reflejan que existe alguna relación entre la participación y la educación de las ciudadanas sino, para este caso específico, evidencian la falta de divulgación sobre los espacios de participación a los que puede acceder la mujer indígena.

La Municipalidad y el Estado de Guatemala no han propiciado la inclusión de las mujeres indígenas en los ámbitos del poder público; la mayoría de estos espacios ha sido copada por hombres, lo que ha traído como consecuencia la ausencia de una perspectiva de género en las políticas públicas.

Pese a que en el municipio de Sumpango del departamento de Sacatepéquez existen 13 Consejos Comunitarios de Desarrollo, el Consejo Municipal de Desarrollo no se encuentra integrado, o su conformación no ha sido abierta, pues en la misma municipalidad informaron que no estaba registrado como tal.

Respecto a la tercera pregunta: ¿Conoce cuáles son las formas de participar en los Consejos Municipales de Desarrollo?, era evidente que las mujeres que desconocían inclusive la existencia de dichos consejos (81%), menos iban a saber cuáles eran las formas o medios a través de los cuales podían participar en los mismos.

De las 19 mujeres que indicaron conocer la existencia de los Consejos Municipales de Desarrollo, solamente 13 conocían medianamente la manera en que podían participar en la conformación de dichos entes.

Así, sólo el 13% de las encuestadas indicó la forma en que se podía participar en dichos consejos.

Es evidente que, a pesar de que existen algunas entidades civiles dentro del municipio, las mismas no han logrado mayor proyección a lo interno del sector de mujeres indígenas.

La mayoría de mujeres que participan activamente en la solución de los problemas de su comunidad pertenece o se vincula de una manera u otra a la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (SOSEP); dicha Secretaría tiene presencia en la mayoría de municipios del departamento de Sacatepéquez, y alberga en su seno a un alto porcentaje de mujeres indígenas.

En lo atinente a la cuarta pregunta: ¿Sabe de qué manera se integran los Consejos Municipales de Desarrollo?, solamente el 7% de las encuestadas pudo explicar, someramente, la manera en que se integraba dicha instancia.

El 93% restante desconocía cómo se integraba dicho Consejo, y pensaba que solamente se componía por la misma Corporación Municipal.

Es evidente que se desconoce que los Consejos Municipales de Desarrollo son una instancia plural que alberga tanto a los representantes de los Consejos Comunitarios de Desarrollo, como a delegados de entidades públicas con presencia en la localidad, y a representantes de entidades civiles (ONGs) locales que sean convocados, y no solamente al Alcalde y la Corporación Municipal.

Lo anterior responde a falta de información y al factor heredado de desconfianza en la autoridad pública y en la participación.

Otro factor que incide negativamente en la participación en los Consejos Municipales de Desarrollo es la falta de incidencia de las políticas sugeridas por los mismos. Pareciera ser que al final de cuentas es la administración central, con base en intereses muy particulares, la que decide qué, cómo, cuándo y dónde ejecutar dichas políticas.

Lo anterior resta credibilidad y legitimidad a dichos Consejos, y lleva aparejada la falta de voluntad política del Estado de propiciar la descentralización y devolver parte del poder a los ciudadanos, para que los mismos decidan cuáles son sus prioridades en cuanto al desarrollo.

Luego de explicarle, medianamente, cuáles eran los objetivos de los Consejos Municipales de Desarrollo y las formas en que podía participar en los mismos, procedí a plantearle la quinta pregunta: Como mujer indígena, ¿cuáles son sus expectativas para participar en los Consejos Municipales de Desarrollo? O en otras palabras, ¿qué beneficios esperaba de una efectiva incidencia de dichos Consejos en las políticas públicas?

La mayoría de las encuestadas indicó tres expectativas básicas, a las cuales el Estado y la Administración Pública deberían darle prioridad. Un 32.33% consideró de vital importancia el tema de la educación; a ésta le siguió lo relativo a la salud (21.67%); luego, con un 17% se indicó que la participación en la toma de decisiones de trascendencia municipal era necesaria, principalmente para las mujeres indígenas.

A los rubros señalados les siguieron el tema de la vivienda (13.67%), el acceso a la tierra (11.33%) y la necesidad de transparencia en el uso de los recursos públicos (4%). Esta última expectativa, la de transparencia en la ejecución del gasto público, fue incluida por mujeres que poseían una carrera de nivel medio y estudios superiores.

Vemos cómo temas relativos a vías de comunicación no fueron ni siquiera mencionados, y otros, como el acceso a servicios públicos, se consideraban complementos de la salud y la vivienda.

Por ello es importante la participación de género; solamente así se podrá poseer una visión general de las prioridades de los habitantes del municipio para el caso que nos ocupa, pues por lo general son solamente las autoridades (hombres) las que deciden y priorizan las mismas con base en su propia perspectiva.

En lo que se refiere a la sexta pregunta: ¿Ha visto satisfechas sus expectativas de participación y políticas públicas de desarrollo por medio de los Consejos Municipales de Desarrollo?, la respuesta fue contundente y hasta esperada.

Un 95% contestó categóricamente que no, pues nunca se les ha tomado en cuenta. Sólo un 5% consideró que sus expectativas habían encontrado eco en las políticas públicas derivadas de las propuestas emanadas de los Consejos Municipales de Desarrollo.

Las respuestas obtenidas a la séptima pregunta que indicaba: Como mujer indígena, ¿considera que se encuentra capacitada para participar e incidir en las políticas asumidas por los Consejos Municipales de Desarrollo?, fueron un tanto sorprendentes.

Pese al alto nivel de analfabetismo entre las entrevistadas y al escepticismo sobre la participación, un 87% respondió que sí se consideraba capaz para participar e incidir en las políticas asumidas por los Consejos Municipales de Desarrollo, y recalcó que dicha participación era necesaria, pues siempre se le ha marginado.

Solamente un 7% consideró no estar capacitadas para participar en esa instancia.

La mayoría cree que no se necesita de mucho estudio para darse cuenta de lo que hace falta en la comunidad y priorizar dichas necesidades. Lo que les molestaba era lo complicado que se volvía participar.

Respecto a la octava pregunta: ¿Cuáles considera que serían las medidas adecuadas para que la mujer indígena pudiera tener mayor incidencia en los Consejos Municipales de Desarrollo?, un 31.67% reconoció que la capacitación es esencial para poder realizar un buen papel dentro de cualquier instancia.

En concordancia con lo anterior, el 30.33% consideró que la educación era un pilar para lograr un mejor papel como ciudadana. El 17.33% estimó que era necesario propiciar espacios de participación que permitieran a la mujer indígena adentrarse, paulatinamente, en las diferentes instituciones y conocer su funcionamiento.

El 10.67% consideró que se necesitan profundas y periódicas campañas de información y divulgación de los derechos de las mujeres indígenas. El 10% restante consideró que era necesario que el Estado destinara suficientes recursos para hacer efectiva la participación de la mujer indígena ya que de nada servía que las mismas formularan sus prioridades, si nunca iban a contar con los medios para darles solución.

ANEXO B

Boleta de encuesta

Universidad de San Carlos de Guatemala
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Sumpango, Sacatepéquez, ____/____/ 2005.

Tema: La participación de la mujer indígena en los Consejos Municipales de Desarrollo: El caso del municipio de Sumpango del departamento de Sacatepéquez

Alumno: Luis Adolfo Guarán Baeza

Instrucciones:

La presente encuesta tiene como ámbito personal a las mujeres indígenas que se vinculen directa o indirectamente con los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, del municipio de Sumpango, del departamento de Sacatepéquez.

Su objetivo principal es: Determinar cuáles son las expectativas de la mujer indígena del municipio de Sumpango del departamento de Sacatepéquez al participar en los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y la viabilidad de las mismas.

Preguntas:

1. Cuál es su nivel de escolaridad

___ Ninguno;

___ Primaria;

___ Secundaria;

___ Diversificado;

___ Universitaria;

___ Otro.

Especifique

2. ¿Conoce qué son los Consejos Municipales Desarrollo?

Sí: _____

No: _____

Por qué:

3. ¿Conoce cuáles son las formas de participar en los Consejos Municipales de Desarrollo?

Sí: _____

No: _____

Por qué:

4. ¿Sabe de qué manera se integran los Consejos Municipales de Desarrollo?

Sí: _____

No: _____

Por qué:

5. Como mujer indígena, ¿cuáles son sus expectativas al participar en los Consejos Municipales de Desarrollo?

6. ¿Ha visto satisfechas sus expectativas de participación y políticas públicas de desarrollo por medio de los Consejos Municipales de Desarrollo?

Sí: _____

No: _____

Por qué:

7. Como mujer indígena, ¿se considera que está capacitada para participar e incidir en las políticas asumidas por los Consejos Municipales de Desarrollo?

Sí: _____

No: _____

Por qué:

8. ¿Cuáles considera que serían las medidas adecuadas para que la mujer indígena pudiera tener mayor incidencia en los Consejos Municipales de Desarrollo?

ANEXO C

Consejos Comunitarios de Desarrollo (Cocodes) inscritos del municipio de Sumpango del departamento de Sacatepéquez

| Denominación | Miembros de Junta Directiva | Mujeres que participan en la Junta Directiva | % de representación femenina |
|--|--------------------------------|--|------------------------------------|
| 1. Consejo Comunitario de Desarrollo Tzumpango. | 10 | 0 | 0.00% |
| 2. Consejo Comunitario de Desarrollo Urbano y Rural, aldea San Rafael El Arado. | 10 | 0 | 0.00% |
| 3. Consejo Comunitario de Desarrollo. | 6 | 6 | 100.00% |
| 4. Consejo Comunitario pro mejoramiento agua potable del sector de la zona 3. | 9 | 0 | 0.00% |
| 5. Consejo Comunitario Unión Femenina. | 12 | 12 | 100.00% |
| 6. Consejo Comunitario del sector Santa Rosita, zona 5. | 8 | 0 | 0.00% |
| 7. Consejo Comunitario El Panorama, zona 6. | 10 | 1 | 10.00% |
| 8. Consejo Comunitario de Desarrollo Femenino, aldea Santa María. | 7 | 7 | 100.00% |
| 9. Consejo Comunitario de Desarrollo de la aldea Las Flores. | 6 | 0 | 0.00% |
| 10. Consejo Comunitario de Desarrollo Femenino, aldea Santa Marta. | 6 | 0 | 0.00% |
| 11. Consejo Comunitario de Desarrollo San Juan de Dios, zona 2. | 8 | 0 | 0.00% |
| 12. Consejo Comunitario de Desarrollo de las zonas 4 y 5 del municipio de Sumpango del departamento de Sacatepéquez. | 12 | 10 | 83.33% |
| 13. Consejo de Desarrollo, Unidos por el Desarrollo (U.P.E.D.) | 8 | 0 | 0.00% |
| Total | 112 | 36 | 32.14% |

BIBLIOGRAFÍA

- Acción Ciudadana. **Agendas Ciudadanas. Herramientas para la negociación.** Guatemala: (s.e.), 2001.
- ÁLVAREZ ARAGÓN, Virgilio (compilador). **El rostro indígena de la pobreza.** Guatemala: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), 2003.
- ARTEAGA NAVA, Elisur. **Derecho constitucional.** México: Oxford, University Press, 2002.
- BACA OLAMENDI, Laura et. al. **Léxico jurídico.** México: Fondo de Cultura Económica, 2000.
- CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. **Diccionario jurídico elemental.** 14a. ed.; Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliastas, S.R.L., 2000.
- CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo guatemalteco.** Teoría general. Tomo I. 15a. ed.; Guatemala: (s.e.), 2004.
- CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Constitución Política de la República de Guatemala** (Comentarios, explicaciones, interpretación jurídica, documentos de apoyo, opiniones y sentencias de la Corte de Constitucionalidad) 5a. ed.; Guatemala: (s.e.), 2003.
- Corporación Microsoft. **Biblioteca de consulta encarta.** (Biblioteca de Consulta Microsoft Encarta, 2005).
- DE LEÓN PÉREZ, José Alejandro. **Monografías de Sumpango.** Guatemala: Central de Comunicaciones Impresas, 2002.
- FERNÁNDEZ SANTILLÁN, José F. **La democracia como forma de gobierno.** México: Instituto Federal Electoral, 2002.
- GONZÁLEZ CAMARGO, Edna Elizabeth. **Introducción a la ciencia política.** (Selección de lecturas) 7a. ed.; Guatemala: Ed. Ayan, 2001.
- GUZMÁN VALLE, Víctor Manuel. **Consejos de desarrollo y autonomía municipal.** Tesis de grado. Guatemala: Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala, 2000.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). **Participación ciudadana.** (Serie: Módulos educativos, Módulo 2) San José, Costa Rica: Unidad editorial IIDH, 1997.

- Instituto Nacional de Estadística (INE), **Censos nacionales, XI de población y VI de habitación**. Guatemala: INE, disco compacto, 2003.
- MAINGÖN, Thais. **Las políticas sociales: discusión teórica, conceptual y metodológica**. Caracas, Venezuela: Ed. CENDES, 1992.
- MOLINA GARCÍA, Claudia Guisela. **Consejos de desarrollo y acuerdos de paz**. Tesis de grado. Guatemala: Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala, 1999.
- OLASCOAGA, Daniel R. **Democracia en Guatemala: un modelo para armar (participación de mujeres, jóvenes e indígenas)**. Guatemala: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. (FLACSO), 2003.
- OROZCO SÁNCHEZ, Lisbeth Noemí. **Factores que inhiben la participación de las mujeres guatemaltecas en los partidos políticos** (tesis de grado) Guatemala: Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala, 2005.
- OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Argentina: Ed. Heliasta, S. R. L., 1981.
- PEREIRA-OROZCO, Alberto, y Marcelo Pablo E. Richter. **Derecho constitucional**. 2a. ed.; Guatemala: Ed. De Pereira, 2005.
- PÉREZ, Flavio y Carlos Rodríguez. **Las autoridades en la comunidad**. (Colección: conociendo nuestras leyes, No. 2) 2a. ed.; Guatemala: Ed. Fundación Myrna Mack, 1999.
- Real Academia Española. **Diccionario de la lengua española**. Madrid, España: Ed. Océano, 1998.
- THILLET DE SOLÓRZANO, Braulia. **Mujeres y percepciones políticas**. (Colección estudios de género, No. 3). Guatemala: Ed. Magna Terra, 2001.
- Tribunal Supremo Electoral. **Elecciones generales, 2002**. Guatemala: Disco compacto, 2003.
- Universidad de San Carlos de Guatemala. **Nuestro compromiso con las mujeres**. (Colección: participando construimos la paz, No. 1). Guatemala: Impresos D&M, 1998.
- Universidad de San Carlos de Guatemala. **Consejos de Desarrollo Urbano y Rural**. (Colección: participando construimos la paz, No. 2). Guatemala: Ed. Litografía Llerena, 1999.

Universidad de San Carlos de Guatemala. **El compromiso comunitario y la paz.** (Colección: participando construimos la paz, No. 3). Guatemala: Impresos D&M, 1998.

URRUTIA, Edmundo, Sergio Barrios y Demetrio Pérez. **Puntos de vista.** Guatemala: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), 2004.

Legislación:

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

Ley Preliminar de Regionalización. Congreso de la República de Guatemala, Decreto 70-86. 1986.

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

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

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