

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



**EL PODER LOCAL Y LA INSEGURIDAD CIUDADANA EN SAN JUAN
SACATEPÉQUEZ**

CARLOS ENRIQUE QUINO PÉREZ

GUATEMALA, SEPTIEMBRE DE 2008.

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

**EL PODER LOCAL Y LA INSEGURIDAD CIUDADANA EN SAN JUAN
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

CARLOS ENRIQUE QUINO PÉREZ

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, septiembre de 2008.

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

DECANO: Lic. Bonerge Amilcar Mejía Orellana
VOCAL I: Lic. César Landelino Franco López
VOCAL II: Lic. Gustavo Bonilla
VOCAL III: Lic. Erick Rolando Huitz Enríquez
VOCAL IV: Br. Hector Mauricio Ortega Pantoja
VOCAL V: Br. Marco Vinicio Villatoro López
SECRETARIO: Lic. Avidán Ortiz Orellana

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidente: Lic. Luis Alfredo González Ramilla
Vocal: Lic. José Alejandro Alvarado Sandoval
Secretario: Lic. Pedro José Luis Marroquín Chinchilla

Segunda Fase:

Presidenta: Licda. Benicia Contreras Calderón
Vocal: Licda. Dora René Cruz Navas
Secretaria: Licda. Marta Eugenia Valenzuela Bonilla

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).

DEDICATORIA

- A Dios: Mi padre celestial que ilumina mi vida todos los días.
- Al pueblo de Guatemala: Porque gracias al impuesto que paga cada uno de los guatemaltecos, esta Universidad se sostiene, una vez más gracias a cada uno de ustedes por pagar mis estudios.
- A mi madre: Mi pilar fundamental, gracias por tus consejos y apoyo; por motivarme cada día y sobre todo por que juntos alcanzamos este éxito, te amo madre.
- A mi hermano: Por su apoyo incondicional, te amo.
- A Karlyn Martínez: Gracias por ayudarme cada día en mi vida y en mi carrera, por que sin ti no me estuviera graduando el día de hoy, te amo con todo mi corazón.
- A mis amigos: Gracias por su amistad en forma incondicional, los quiero a todos.
- A los Licenciados: Luís Alfredo Reyes García, Vinicio Melgar García, Alejandro Gutiérrez Dávila y Mario Rene Sazo Soto. Por su apoyo, conocimientos y sobre todo por su amistad. Gracias a cada uno de ustedes.
- Y también: A la Universidad de San Carlos de Guatemala y la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, por haberme mostrado que el Derecho es más que una ciencia y que la perseverancia, disciplina y solidaridad, son factores fundamentales para el desarrollo de un pueblo.

ÍNDICE

	Pág.
Introducción.....	i

CAPÍTULO I

1. Generalidades sobre la violencia en San Juan Sacatepéquez.....	1
---	---

CAPÍTULO II

2. Debilitamiento del poder local en el municipio de San Juan Sacatepéquez.....	3
El poder.....	3
¿Qué determina el poder?.....	5
Poder económico y poder político.....	6
Nociones de poder local.....	7
El poder local	9
Poder y desarrollo local.....	10
Poder local, acuerdos de paz y desarrollo.....	12
Expresiones de poder local en el municipio de San Juan Sacatepéquez.....	13
Los Principales.....	13
Cofradías.....	14
Alcaldes auxiliares.....	15
Los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.....	16
Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural.....	17
Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural.....	17
Cosmovisión y práctica del poder local.....	18
¿Cómo se concibe el poder local?.....	18
Poder local entendido como autoridad formal.....	19
El poder local entendido como sociedad civil.....	19
El poder local entendido como sociedad civil y gobierno municipal.....	20
El poder local como capacidad de influir en el desarrollo.....	20
Expresiones del poder local.....	20
Poder local: Incluyente o excluyente.....	22

	Pág.
Factores que inciden en el poder local.....	23
Forma de ejercicio del poder local.....	24
Factores que obstaculizan el fortalecimiento democrático del poder local.....	25

CAPÍTULO III

3. Reflexiones generales del poder local en el municipio de San Juan Sacatepéquez.	27
Consideraciones generales sobre lo local.....	27
Estructura y funciones del municipio de San Juan Sacatepéquez.....	32
Responsabilidades, funciones, servicios y estructura organizativa de gobiernos municipales para el desarrollo local.....	32
La descentralización.....	33
Características de la descentralización.....	34

CAPÍTULO IV

4. La inseguridad ciudadana como factor predominante en el debilitamiento del poder local en el municipio de San Juan Sacatepéquez.....	35
Generalidades de la seguridad ciudadana.....	35
Seguridad ciudadana.....	44
Antecedentes del concepto de seguridad.....	44
Elementos para una definición de seguridad.....	45
La seguridad: un problema complejo.....	45
Cariz transversal del problema de seguridad.....	47
El sentimiento subjetivo de seguridad: El gran delito, el delito ordinario y los comportamientos incívicos.....	50
Seguridad ciudadana comunitaria: Cuestiones terminológicas.....	60
Orden Público, seguridad ciudadana o seguridad de los habitantes.....	60
Derechos humanos.....	62
Seguridad ciudadana como definición histórica.....	66
El sentimiento de inseguridad.....	68
La privatización de la seguridad.....	69
El deterioro de lo público.....	69

	Pág.
Un modelo de no control: El caso de la municipalidad de San Juan Sacatepéquez.....	70
Seguridad ciudadana, un derecho a medias.....	71
El poder local peligra ante el crimen organizado.....	73
Poder local: ¿Fortaleza formal, debilidad de hecho?	74
Vacíos estatales y justicia por mano propia.....	75
El retorno del centauro.....	77
CAPÍTULO V	
5. Políticas públicas, participación ciudadana y poder local.....	79
¿Cómo funciona el sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural?.....	82
La participación ciudadana para formular las políticas públicas.....	88
CONCLUSIONES	91
RECOMENDACIONES	93
BIBLIOGRAFÍA	95

INTRODUCCIÓN

La falta de seguridad ciudadana ha pasado a ser en los últimos tiempos uno de los temas centrales de preocupación de los ciudadanos y, por lo tanto, una de las cuestiones a resolver por parte del Estado. En efecto, la crisis de la seguridad y su correlativa necesidad de reforma han conducido a que, en ocasiones, desde los ámbitos de gobierno se formulen recetas simplistas para actuar sobre los síntomas y no sobre las causas, conocidas en el ámbito anglosajón como la búsqueda de la bala color de plata, que alude a la leyenda del hombre lobo, que, como la falta de seguridad, amenaza a la sociedad.

En ése sentido, es fundamental el papel de los gobiernos locales, quienes se convierten en los agentes más inmediatos, para la búsqueda de la rearticulación del tejido social del país, en el acercamiento entre los gobernantes y gobernados; es decir, conformar una nueva articulación entre poder público, sociedad y grupos económicos, para el impulso de un modelo propio de desarrollo, que logre hacer real las mejoras en las condiciones de vida de todos los habitantes. Lo anterior, muy bien puede materializarse mediante la participación ciudadana.

Éstos paradigmas, la globalización, el poder local, las políticas públicas y la participación ciudadana, son elementos insoslayables de análisis dentro del marco del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural; y por qué no indicarlo, dentro del más amplio marco del sistema político guatemalteco, el cual, en los últimos tiempos ha perdido mucha credibilidad en detrimento del sistema democrático.

La propuesta de políticas públicas en torno al tema de la seguridad ciudadana implica reconocer que ésta es una aspiración permanente de los ciudadanos, cuyos límites son bastantes difusos. Por lo tanto, el planteamiento de políticas públicas en éste tema conlleva, en primer lugar, reconocer ése dinamismo permanente e inherente a la situación; y, puede hacerse más bien en términos clásicos, y entonces comenzamos a hablar de éstas políticas referidas al diagnóstico y al seguimiento de la situación de la seguridad, a la prevención de la inseguridad o a la represión sobre la comisión de delitos que atentan contra la seguridad, o a la sanción de estos delitos, e

incluso a la rehabilitación de los transgresores de las normas sociales. Lo primero que llama la atención es, la indefinición con respecto a lo que se espera del rol municipal en este tema. Para los vecinos, el municipio es el gobierno, y, por lo tanto, la institución que debe resolver los problemas concretos que tiene la gente, lo cual no está sucediendo en San Juan Sacatepéquez.

El objeto de este trabajo es, contribuir con un análisis jurídico, de la amenaza que sufre el poder local del municipio de San Juan Sacatepéquez del departamento de Guatemala, y con éllo elaborar un diagnóstico de las fortalezas y debilidades de la fuerza pública, que permita determinar sus necesidades en infraestructura física, material y humana a corto, mediano y largo plazo; que identifique las áreas y población más afectadas por la inseguridad; y a los grupos generadores de ésta; para lo cual, se utilizó el método científico, en virtud que se realizaron una serie de procedimientos lógicos, así como el método dialéctico en virtud de que dicho recurso metodológico, se apoya tanto en el método inductivo como el deductivo, lo cual permitió partir de proposiciones particulares para alcanzar proposiciones generales y viceversa, además en dicho recurso metodológico, se hizo uso del método de análisis de los elementos que se investigaron, para finalmente, hacer una serie de síntesis.

El estudio inicia con las generalidades sobre la violencia en San Juan Sacatepéquez; el capítulo segundo, aborda temas como el debilitamiento del poder local en el municipio de San Juan Sacatepéquez, el poder, nociones de poder, el poder local, poder y desarrollo local, poder local, acuerdos de paz y desarrollo, expresiones de poder local en el municipio de San Juan Sacatepéquez, cosmovisión y práctica del poder local, expresiones del poder local, poder local incluyente y excluyente, factores que inciden en el poder local, forma de ejercicio del poder local y factores que obstaculizan el fortalecimiento democrático del poder local; en el tercer capítulo, se tratan los temas de reflexiones generales del poder local en el municipio de San Juan Sacatepéquez, consideraciones generales sobre “lo local”; vemos la estructura y funciones de un municipio y la descentralización. En el cuarto capítulo, se abordan los temas de la inseguridad ciudadana como factor predominante en el debilitamiento del poder local en el municipio de San Juan Sacatepéquez, generalidades de la seguridad

ciudadana, seguridad ciudadana, seguridad ciudadana comunitaria, seguridad ciudadana como definición histórica, el sentimiento de inseguridad, la privatización de la seguridad, un modelo de no control, seguridad ciudadana un derecho a medias, el poder local pelagra ante el crimen organizado, el poder local: ¿fortaleza formal, debilidad de hecho?, vacíos estatales y justicia por mano propia y el retorno del centauro; por último, [en el quinto capítulo](#), se trata el tema de las políticas públicas, participación ciudadana y poder local, ¿cómo funciona el sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural? Y la participación ciudadana para formular las políticas públicas.

CAPÍTULO I

- 1. Generalidades sobre la violencia**
- 2. en San Juan Sacatepéquez**

San Juan Sacatepéquez es un municipio del departamento de Guatemala, cuenta con una extensión territorial de 242 kilómetros cuadrados, con las colindancias siguientes: al norte con Granados (Baja Verapaz), al este con San Raymundo y San Pedro Sacatepéquez (ambos del departamento de Guatemala), al sur con San Pedro Sacatepéquez (Guatemala), al oeste con San Martín Jilotepeque y el Tejar (ambos del departamento de Chimaltenango), así como también con Santo Domingo Xenacoj (del departamento de Sacatepéquez), se encuentra ubicado a 1,845.10 metros sobre el nivel del mar. Desde la antigüedad es considerado de clima frío, de terreno bastante montañoso y quebrado. Se produce toda clase de frutas y verduras, así como sus flores, han tenido renombre los claveles y crisantemos. Entre las industrias principales, a escala relativamente significativa, está la producción de telas típicas y el ladrillo; y últimamente, la industria de la tapicería y de la carpintería que se ha desarrollado grandemente, sobre todo en los últimos años.

La violencia de las pandillas juveniles es un problema serio en América Central. Aunque tiene origen en las realidades específicas de los países de la región, también se vincula con los problemas de las comunidades de inmigrantes centroamericanos que hay en América del Norte y con el creciente fenómeno mundial de las pandillas juveniles. Los cálculos sobre la cantidad de integrantes de pandillas son muy variados, desde unos pocos 25,000 hasta la considerable cifra de 300,000 pandilleros activos en Guatemala, El Salvador y Honduras. Las dos pandillas juveniles más conocidas de América Central son la Mara Salvatrucha y Mara 18. Estas dos pandillas se formaron con inmigrantes centroamericanos en Los Ángeles a principios de la década de los años 80. Desde allí, volvieron para diseminarse en América Central. Específicamente hablando de San Juan Sacatepéquez, éste que es uno los municipios seriamente afectados por la violencia y delincuencia generada por estos grupos de pandillas.

La inseguridad impulsada por las pandillas con sus extorsiones, ha arrastrado a los vecinos del municipio de San Juan Sacatepéquez, a organizarse en grupos o juntas de seguridad ciudadana, a los que se les denomina en dicho lugar como “patrulleros”, mismos que tienen por objeto prestar la seguridad a sus pobladores. Debido a este fenómeno la autoridad local ha venido perdiendo espacio, es por ello que las autoridades locales y de Gobierno deben prestar atención al fenómeno ocurrido en esta localidad, desde luego que sin perder de vista que aunque la resistencia pacífica a la violencia es un derecho constitucional, no es excusa para incurrir en violaciones a la ley. Por lo que es urgente que las autoridades municipales asuman su responsabilidad y se conviertan en intermediarios eficaces en la atención y solución de esta situación, porque en un Estado democrático, un pueblo no puede estar al borde de la anarquía.

Lo acaecido en San Juan Sacatepéquez es síntoma de un Estado fallido, perdiendo control territorial, ausentándose de un espacio, que en éste caso pasa a ser disputado entre las maras y grupos de vigilantes, que ejercen una terrible justicia propia.

La participación ciudadana en seguridad preventiva es necesaria y debe incentivarse, pero no es la forma de solucionar el problema, pues el ejercicio de la seguridad pertenece al Estado. Para evitar este fenómeno, que en estos momentos de la historia guatemalteca está brotando en varias partes del país, el Estado debe estar en condiciones de garantizar la seguridad ciudadana; si no lo hace, la percepción de la amenaza de violencia criminal en la ciudadanía, empuja a soluciones y a la formación de pensamiento autoritario. Solamente, en la medida que mejore la situación de seguridad y la confianza en la capacidad estatal de proteger personas y bienes, va a retroceder el pensamiento autoritario.

CAPÍTULO II

2. Debilitamiento del poder local en el municipio de San Juan Sacatepéquez

2.1. El poder

En la teoría política, este tema es uno de los más controvertidos y por supuesto, fundamental, para comprender la esencia y la dinámica del quehacer político. Pero es limitado ver el poder solo en el ámbito de lo político o de los grandes acontecimientos de este tipo, aunque este constituye su terreno por excelencia.

“El poder en términos generales, existe y opera en los distintos ámbitos de la vida humana, asume distintas formas y se expresa a distintos niveles; de la microdinámica de la familia como unidad básica de lo social, pasando por la organización, las instituciones, en todos estos espacios se dan expresiones de poder, lo que significa que el mismo no es una “cosa”, sino es un proceso, dinámica o relación, resultado de la interacción de los hombres entre sí, y de éstos con la naturaleza”.¹

El poder así considerado, está presente en la vida cotidiana; en las relaciones padres e hijos, maestros y alumnos, el vecindario, la iglesia, mercado, etc., así como en ámbitos y relaciones específicas vinculadas con el gobierno y administración de lo público estatal, desde el gobierno municipal hasta el gobierno central, con todas las mediaciones que esto implica.

La perspectiva señalada, permite comprender que el poder como fenómeno social, se configura en el marco de relaciones e intereses, como pueden ser los de la familia, el grupo social o el vecindario, hasta las relaciones e intereses más complejos y confrontativos, como los que tienen que ver con la conducción de la sociedad como un todo estructurado económica, social, cultural y políticamente.

¹ Lau de Sausnavar, Sonia Elizabeth. **Naturaleza actual del poder local en el municipio de Quetzaltenango y aporte de los Acuerdos de Paz en su fortalecimiento.** Pág. 1.

Pero el hecho de entender, que el poder no es privilegio exclusivo y absoluto de un ámbito, como puede ser el económico o político, sino que está extendido en el conjunto de la sociedad y que abarca sus distintas esferas, es importante pero no es suficiente; por ello corresponde despejar ¿Qué es el poder? se ha dicho que el poder no es un objeto o cosa, sino que es una capacidad para influir o incidir sobre personas, grupos, instituciones, comunidades, etc., el poder como capacidad define los contenidos, estrategia, normas, comportamientos y acciones posibles al interior de cada uno de estos ámbitos, respondiendo al interés establecido, así como a valores y objetivos que se consideran válidos dentro de un determinado orden y sistema de relaciones.

Según Foncanlt “El poder es una relación de fuerza, entendida como la “característica objetiva y estructural de todo sistema social” en que la voluntad de los individuos tiene su lugar”.²

Se afirma además, que donde hay poder, hay resistencia, y donde hay poder, hay correlación, no como simple relación de fuerza entre distintos actores, sino como relación recíproca de fuerzas.

Martín Baró, apoyándose en la definición clásica de Max Weber, dice: “El poder permite a quien lo posee imponer su voluntad a los otros”.³ Según tal concepto, el ejercicio del poder permite inducir con orientaciones determinadas, ciertas conductas hacia fines previstos, es decir, que impone una dirección concreta a la acción y determina en considerable grado los elementos constitutivos de la misma.

El mismo autor, refiriéndose al carácter que a menudo caracteriza al poder dice: “Es cierto que el poder a menudo es violento y que muchos grupos y personas basan su

² Foncanlt, M. **Como se ejerce el poder**. Periódico La Cultura. Suplemento siempre. México, 13 de marzo de 1985. Pág. 17

³ Martín Baró, Ignacio. **Sistema, grupo y poder**. Pág. 92

poder social en su capacidad para hacer violencia a los demás. Pero aunque la capacidad de violencia suponga un poder real, no todo poder es violento”.⁴

Efectivamente, el poder se presenta comúnmente como dominio extremo ejercido por la violencia; en el campo político y en el contexto nacional, tal aseveración ha estado a la orden del día, de ahí que sustentamos que la violencia en el país no ha sido un fenómeno coyuntural, sino que ha sido permanente en el devenir histórico. Pero esta práctica debe superarse y por ello, se insiste en la importancia de contribuir a la construcción de la democracia, para contraponer a la cultura de violencia, la cultura de paz.

2.1.1. ¿Qué determina el poder?

¿De dónde proviene el poder? es un producto natural, dado por fuerzas que están fuera de la sociedad y el mundo; o es un producto social, que tiene bases objetivas en la sociedad misma, guardando correlación con la forma de organización y funcionamiento de ésta.

El poder no es producto de fuerzas sobrenaturales, tiene bases materiales que están al interior de la sociedad y su dinámica deviene del desarrollo histórico que observe la sociedad de que se trate.

El poder de conformidad con el criterio científico, se basa en general, en la posesión de recursos de distinta naturaleza (económicos, políticos, culturales e ideológicos, etc.), una persona, organización o clase social, posee poder mayor o menor, según la tenencia cuantitativa y/o cualitativa de recursos; de ahí que el poder surja precisamente de esa relación de desequilibrio, desventaja de unos respecto a otros, en la tenencia y el aprovechamiento de los recursos, si se tiene primacía sobre un recurso religioso, se tiene poder en este campo. Si a cambio, el recurso que posee primacía es el conocimiento científico tecnológico, el poder será de esta naturaleza; y

⁴ **Ibíd.** Pág. 92

en tal sentido, suele afirmarse que “el conocimiento es poder”. Pero si a diferencia, el recurso que se posee es de los medios fundamentales de producción (tierra y capital), entonces, se está frente a un poder económico, lo mismo puede decirse en cuanto al control que pueda tenerse sobre los aparatos y entes políticos, que tiene que ver con el poder político en forma directa.

Claro está, que las diversas expresiones y/o formas de poder señaladas, no existen en la realidad aisladas unas de otras, sino que toman vida en un relacionamiento recíproco, por cuanto la sociedad es un todo y por ello, sus múltiples esferas están conectadas y se influyen entre sí. Ahora bien, en una interacción de todas las esferas, existen unas que tienen más peso o jerarquía sobre otras; es decir, que el poder generado por la posesión de ciertos recursos, según la perspectiva marxista (la posesión de los medios fundamentales de producción) proporciona la principal base del poder social, ya que incide con mucha fuerza en otras esferas (política, ideológica, etc.) de la sociedad global.

2.1.2. Poder económico y poder político

Se trata de un binomio esencial e inseparable, que interinfluye entre sí, pero la práctica y la realidad histórica en general, van confirmado progresivamente que en nuestra sociedad, quienes ejercen el control sobre los medios de producción, como lo son: los objetos e instrumentos y la fuerza de trabajo; concentran el poder económico y con ello, tiene base y posibilidades reales de ejercer el poder político, esto da lugar a la premisa metodológica, de que el poder económico determina en última instancia el poder político.

Considerando la relación directa que existe entre el poder económico y poder político, vemos que la esencia de la política, sólo puede desentronarse, si ésta se entiende como expresión de relaciones de poder; y de manera más estricta, como relaciones de poder económico dominante en la sociedad históricamente determinada.

Por ello se afirma, que en la política, unos luchan por mantener el poder; y otros por conquistarlo.

“El concepto de poder político, tiene su lugar constitutivo en el campo de las prácticas de clase. Las relaciones de clase, son relaciones de poder. Así el poder político puede definirse como la capacidad de una clase para alcanzar sus intereses y objetivos específicos”.⁵

El poder político tiene su expresión concentrada en el Estado y en tal sentido, el mismo está íntimamente ligado a la economía, a las clases sociales y a sus luchas. De esta cuenta, la ciencia política no puede quedarse analizando simplemente cómo funciona el Estado, sino que debe interrogarse sobre la historia del mismo (como surge y evoluciona) y sobre los factores de poder que configuran su naturaleza. Por supuesto, no basta analizar e interpretar, tal hecho sólo tiene importancia, si desemboca en prácticas concretas de cambio y transformación.

En los términos planteados, no hay duda que el estudio del poder político y de la ciencia política en general, debe ser preocupación de todo ciudadano y profesional, pues sus incidencias prácticas tienen relación directa con la dirección y conducción del Estado, el cual es llamado a ser factor, rector y coordinador de los esfuerzos en busca del desarrollo nacional.

2.2. Nociones de poder local

Antes de ubicar lo que en esta tesis se concibe como el poder local, buscaremos aclarar, qué debe entenderse por local. Cuando se trata de definir el término local, no hay otro camino que referirla a su noción correlativa: lo global (nacional). Cuando algo se define como local, es porque pertenece a un global (nacional). Un departamento puede ubicarse como local con respecto al país global y un municipio es local respecto al departamento al que pertenece.

⁵ Juárez Gudiel, Ricardo. **Introducción a la ciencia política**. Pág. 119.

Esto quiere decir, que en el análisis de lo local, se encuentran rasgos y relaciones efecto de las determinaciones globales; pero también esto es muy importante; en lo local se encuentran aspectos que le son específicos.

Para el Estado guatemalteco, las localidades constituyen unidades territoriales de tipo administrativo pertenecientes a un municipio, existiendo dentro del mismo un gobierno municipal formal, organizaciones e instituciones comunitarias de distinta naturaleza. El municipio como localidad a su vez, está organizado regularmente en parajes, caseríos, aldeas o cantones.

Nuestro país históricamente ha funcionado en el marco de mecanismos de centralización; en tales condiciones los municipios que son parte integrante del aparato estatal, ven su rol disminuido, sus funciones recortadas y su contribución al desarrollo nacional fuertemente limitada.

En la presente tesis, se sustenta que la centralización de lo público estatal debe transformarse, cediendo espacios a procesos reales de descentralización y de participación de la sociedad civil. Es necesario, que el municipio supere el reduccionismo a funciones administrativas y sea ejecutor de ciertas obras decididas desde arriba por el Gobierno Central o adquiera la calidad de sujeto protagónico en su propio desarrollo.

“La institución municipal por su vocación de servicio directo a la población, por su presencia en territorio, por su potencial capacidad de intervención en todas las esferas de vida de la comunidad; debe convertirse en un eje fundamental, de toda reforma que busque dar a la dimensión local, el lugar que le corresponde en el conjunto institucional”.⁶

La proyección de lo local y su impacto, está en estrecha relación con el aumento de instancias o participación democrática en la vida local, para lo cual, se requieren

⁶ Centro de Participación Popular. **Descentralización municipal y participación popular**. Pág. 119

instrumentos jurídicos institucionales que sustenten y faciliten procesos efectivos de participación ciudadana.

2.3. El poder local

Teniendo claro lo que se entiende por local, pasaremos a tratar lo relativo al poder local propiamente dicho.

La visión conservadora del poder local, la circunscribe al marco de la estructura política administrativa del poder dominante que impera en Guatemala, la cual descansa en el gobierno central y un sistema institucional extendido a los departamentos y municipios, este último representado por el gobierno municipal. Se reduce de esta forma, el poder a la autoridad formal o quien ejerce el control del gobierno establecido. Poder local viene a ser igual a gobierno municipal.

Una visión más avanzada, es aquella que define el poder local como: un conjunto de capacidades y posibilidades existentes en el interior de un municipio, las cuales inciden en su comportamiento y pueden, según la capacidad de consenso y articulación que logren, darle corte direccional al desarrollo local, visto en contexto nacional y regional. El poder local es una correlación de fuerzas sociales propias de una localidad, que conviven dentro de dicho ámbito, asumiendo dentro de una realidad concreta múltiples expresiones.

El poder local así considerado, debe llegar a constituir unidad complementaria e integrada de la sociedad civil, con todas sus expresiones organizativas e institucionales y el gobierno municipal.

Podemos conceptualizar el poder local así: “como todas aquellas manifestaciones y relaciones sociales, culturales, económicas, políticas y religiosas, delimitadas dentro del contexto geográfico, las cuales influyen en las acciones del

desarrollo del municipio y en la administración municipal”.⁷ El poder local busca la armonía y la interacción pacífica de la sociedad, con el fin de constituir un municipio basado primordialmente en la participación organizada, el desarrollo participativo y en pluralismo cultural.

Para esta tesis sustentamos que el poder local: es la capacidad expresada en sus organizaciones e instituciones, que puede tener un municipio para promover y dar direccionalidad al desarrollo local, satisfaciendo integralmente sus necesidades y alcanzando niveles de vida dignos, lo cual necesariamente requiere propiciar cambios y transformaciones en la estructura del poder vigente.

Las posibilidades de fortalecimiento del poder local, requieren el aumento de instancias de participación democrática en la vida local y una auténtica descentralización que traslade poder decisorio funcional y territorial, lo cual supone a la vez, redefinir la relación Estado-sociedad civil y recrear en la práctica el concepto de la democracia.

2.4. Poder y desarrollo local

El poder local está llamado a darle direccionalidad y sustentabilidad al desarrollo, lo cual, requiere consensos efectivamente participativos, para fortalecer las convergencias y respetar las diferencias que puedan surgir entre los distintos grupos, comunidades y el propio gobierno municipal.

En tal perspectiva, el desarrollo local implica acciones coordinadas y sistemáticas entre todas las expresiones organizativas e institucionales, para tomar las grandes decisiones de contenido y estrategia; que conlleva promover el desarrollo del municipio, asegurando la participación activa consciente y organizada de la población.

⁷ Vital Peralta Rafael. **El futuro de la economía de la región VI**. Revista Temas Económicos No. 4, Pag. 5.

Actualmente se insiste en el ámbito internacional, que el desarrollo no puede quedar reducido sólo a mejorar condiciones económicas y satisfacción de necesidades básicas, sino integrar el conjunto de dimensiones socioeconómicas, culturales, políticas y espirituales que conforman la vida del ser humano, en lo individual y colectivo. Se trata de un desarrollo integral y sustentable del ser humano.

Esta visión de desarrollo se apoya en los siguientes principios:

- Respeto a la vida en todas sus manifestaciones;
- Mejoramiento de la calidad de vida humana;
- Respeto, aprovechamiento de la vitalidad y diversidad de la tierra de manera sostenible;
- Promoción de la paz y la democracia como formas básicas de convivencia humana;
- Respeto a la pluriculturalidad y diversidad étnica; y
- Responsabilidad intergeneracional con el desarrollo sostenible.

Los principios que se ubican, al orientar acciones prácticas, no se pone en duda que contribuyen a fortalecer los procesos del desarrollo que se aspiran, articulando en forma dinámica el contexto local, regional y nacional.

El desarrollo local así considerado, no consiste en la movilidad ascendente de personas o familias aisladas, sino que es un proceso comunitario en que participan grandes grupos humanos. Este desarrollo supone la organización, solidaridad y el esfuerzo activo de los mismos grupos y comunidades que lo experimentan, incorporando el apoyo oportuno y eficaz de recursos externos, a nivel nacional e

internacional y la acción de las ONG's dedicadas a combatir la pobreza y promover el desarrollo humano social.

2.5. Poder local, acuerdos de paz y desarrollo

El poder local por la incidencia que puede alcanzar, guarda una estrecha relación con la problemática del desarrollo y con el idealismo de construir la paz en Guatemala.

Los cuestionamientos existentes al desarrollo inducido desde arriba, por su carácter autoritario y excluyente, valorizan en alto grado los procesos que desde abajo promueven las comunidades, que como sus organizaciones e instituciones representativas, se trata de relaciones de poder, que deben construirse hoy y que preparan las condiciones necesarias para abordar el mañana con mayor ventaja en términos de desarrollo, en esta perspectiva, los acuerdos de paz, representan un conjunto global de prioridad y cursos de acción que dan base a un verdadero proyecto nacional que debiera ser de cumplimiento obligatorio. Lamentablemente, el balance actual en la aplicación de los acuerdos es desfavorable, lo que demanda su cumplimiento y su aporte para que éste proceso se fortalezca. Construir la paz en Guatemala no es una mera coyuntura o una serie de actividades a corto plazo, implica, un proceso que corresponde abordar con un enfoque estructural global de corto, mediano y largo plazo, que se traduzca en desarrollo económico, social, cultural y político, sustentamos que no habrá iniciativa de paz viable, en un contexto social, intolerante y excluyente.

En éste marco vemos la importancia y la necesidad del fortalecimiento del poder local; para agilizar procesos de desarrollo local vistos dentro del contexto nacional, pues no parece que es el camino para avanzar en la construcción de la paz real y estable de Guatemala.

2.6. Expresiones de poder local en el municipio de San Juan Sacatepéquez

En San Juan Sacatepéquez existen múltiples y variadas formas de expresión del poder local, no obstante, en ésta tesis centramos nuestra atención en las de mayor importancia, tomando en cuenta el tipo de vínculos, de relaciones de participación y decisión que poseen, así como las acciones que promueven, proyectos que impulsan con incidencia; los procesos de desarrollo de San Juan Sacatepéquez. Tomando en cuenta lo planteado, en este primer apartado se hace una caracterización de las expresiones de poder local.

2.6.1. Los Principales

Son personas que constituyen autoridad de acuerdo a las costumbres indígenas o mayas, generalmente hombres de edad avanzada que sirvieron a la comunidad, que han ocupado cargos directivos en organizaciones o han sido servidores públicos, servidores religiosos, alcaldes auxiliares, etc. Si la persona realizó su trabajo con justicia, responsabilidad y humanidad; le otorgan el privilegio de ser k'amal B'e o sea el guía, que sabe y conoce todo, teniendo facultades para aprobar, proponer y dictar justicia sobre los asuntos que conciernen a la comunidad; acuden a él para resolver problemas o recibir consejos.

“Estos cargos vienen de la época de la Colonia, inicialmente como una imposición, pero con los procesos de sincretismo y apropiación se convirtieron en poderes indígenas o mayas”.⁸

Los Principales surgen en Guatemala, a instancia de Pedro de Alvarado, bajo el concepto de cofrades, más tarde pasan a ser las cabezas del calpul o principales. En sus inicios estaba formado por los seis últimos caciques del pueblo quiché, los que habían tenido mandato entre los suyos, hasta su muerte. Los principales fueron una de

⁸ Maclead, Norma. **Poder local. reflexiones sobre Guatemala.** Pág. 30

las expresiones de poder más significativas e importantes en San Juan Sacatepéquez, lamentablemente, con el tiempo se ha debilitado su influencia.

Por nuestra parte, sustentamos que los Principales deben darse a conocer más, ser tomados en cuenta, no solo limitarse a grupos indígenas o mayas; deben participar en la construcción y puesta en marcha de planes y programas de desarrollo social y por ende de poder local. En la actualidad, los principales no forman parte activa en la generación de poder local en la ciudad de San Juan Sacatepéquez, sin embargo, los incluimos en el presente trabajo, porque es necesario que se conozcan y fortalezcan, ya que han sido expresiones de sabiduría, guías de beneficio comunal que fortificarían a nuestro juicio el poder local.

2.6.2. Cofradías

Las cofradías son formas organizativas de participación social y religiosas. Su nombre proviene de un término de origen europeo, derivado de las voces latinas: Cun = con, frater = hermanos; lo que significa con hermanos. No es un concepto puramente Maya.

Hoy en día, la cofradía es una entidad que permite retener la identidad cultural, a fin de contrarrestar los procesos de alineación y desorganización social; es una entidad de auto afirmación cultural, su principal práctica es la espiritualidad, no la idolatría.

En la memoria histórica de muchos sanjuaneros está presente como: la resistencia a las formas coloniales de gobierno. Dicen que son a quienes se les dió el poder, que los españoles no podían controlar con la imposición de una imagen. En la actualidad, las cofradías corresponden a un sincretismo social, cultural y religioso, suma de lo Castellano y lo Maya. Entre los objetivos de la cofradía dicen que están: mantener unidas a las familias sanjuaneras, preservando los valores humanos que se están perdiendo, mediante procesos alineantes, introducidos por algunos medios de comunicación publicitaria.

Es importante describir esta forma de gobierno local, por su incidencia en el desarrollo del municipio de San Juan Sacatepéquez. La alcaldía indígena constituye una forma de gobierno local, donde generalmente se aplica el derecho consuetudinario. La alcaldía Indígena se estableció en Guatemala durante la época colonial. Los españoles acostumbrados a este sistema de gobierno local, lo implantaron en Guatemala y algunas de sus características, sobreviven en algunas alcaldías indígenas de nuestro país.

Desde el inicio de la colonización, la expansión española cobró forma en el municipio como asentamiento urbano y en el ayuntamiento como sistema de Gobierno. Los primeros municipios fueron mixtos: españoles e indígenas, para acelerar el proceso de hispanización, por los abusos cometidos contra los indígenas, hicieron surgir municipios exclusivos para españoles y municipios exclusivos de indígenas. Denominaron al municipio de indígenas “Pueblo de Indios” y a su ayuntamiento “Cabildo de Indios”.

La actual municipalidad de San Juan Sacatepéquez es una experiencia de participación maya, según expresaron integrantes; “es una representación democrática plural, con participación de todos los sectores en beneficio de la sociedad local, coincide con lo plasmado en el acuerdo de identidad de derechos de los pueblos indígenas”.⁹

2.6.3. Alcaldes auxiliares

El alcalde auxiliar es una autoridad respetada en su comunidad, se considera el vínculo de comunicación entre las autoridades del municipio y los habitantes de su comunidad. Se considera un honor recibir este nombramiento, en algunos lugares son nombrados por el alcalde municipal; en otros, son escogidos por la comunidad.

El Código Municipal vigente, en su capítulo IV, Artículo 56, establece lo referente a las alcaldías comunitarias o alcaldías auxiliares, regulando que el concejo municipal,

⁹ Cajas Mejía, Ricardo; “**Lógica local de participación maya**”. Pág. 29.

de acuerdo a los usos, normas y tradiciones de las comunidades reconocerá a las alcaldías comunitarias o alcaldías auxiliares, como entidades representativas de las comunidades, en especial para la toma de decisiones y como vínculo de relación con el gobierno municipal. Por su parte, el Artículo 57 del mismo cuerpo legal citado, regula que los miembros de las alcaldías auxiliares durarán en el ejercicio de sus cargos el período que determine la asamblea comunitaria, el cual no podrá exceder el período del concejo municipal. De acuerdo al Artículo 58 del Código Municipal, las atribuciones del alcalde comunitario o alcalde auxiliar, pueden ser entre otras: Promover la organización y la participación sistemática y efectiva de la comunidad en la identificación y solución de los problemas locales; colaborar en la identificación de las necesidades locales y en la formulación de propuestas de solución a las mismas; ser vínculo de comunicación entre las autoridades del municipio y los habitantes, etc.

2.6.4. Los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural

En el decreto número 11-2002, Ley de Consejos del Desarrollo Urbano y Rural, subrayamos en relación con el poder local, las siguientes consideraciones emitidas: Que de conformidad con la concepción del Estado contenida en la Constitución Política de la República de Guatemala, es indispensable crear un sistema nacional para asegurar, promover y garantizar la participación de la población en la identificación de problemas y búsqueda de soluciones; así como en la ejecución de programas y proyectos de desarrollo. Qué es función del Estado crear las condiciones para que los sectores populares logren su propia superación y participen consciente y permanentemente en la organización solidaria de la sociedad guatemalteca, para el logro del bien común.

En la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, está plasmada así la naturaleza de los consejos: Los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural se instituyen como un medio principal de participación de la población maya, xinca, garífuna y la no indígena, en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo, tomando en cuenta principios de unidad nacional, como son

multiétnica, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca. En otras palabras los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, son órganos de la administración pública que tienen por objeto promover la participación multiétnica, en la formulación de las políticas de gobierno.

2.6.4.1. Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural

Por ser rector de los demás consejos lo describiremos a continuación: Tiene como principales funciones organizar y coordinar la administración pública, formular la política de desarrollo económico, social y cultural del país, así como promover la descentralización de la administración pública. El consejo nacional, está conformado por el Presidente de la República (lo coordina), el Vicepresidente de la República; los ministros que el Presidente considere necesarios, el funcionario de mayor jerarquía de planificación (secretario), los coordinadores regionales, un alcalde representado por cada región; así como representantes de organizaciones cooperativas, de las organizaciones de trabajadores, por la ONG, el CACIF, de la Universidad de San Carlos de Guatemala y un representante de las universidades privadas del país. Según el acuerdo gubernativo 33-88, se designa a los Ministros de Comunicaciones, Transporte y Obras Públicas, Agricultura, Ganadería y Alimentación, Educación, Finanzas Públicas, Cultura y Deportes, Salud Pública y Asistencia Social; y Defensa Nacional, para que integren el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural. En el Acuerdo Gubernativo 77-88, se integra al Ministro de Gobernación al Consejo Nacional referido.

2.6.4.2. Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural

Los fundamentos para la regionalización han sido calificados de arbitrarios, pues no toman en cuenta las comunidades lingüísticas, el eco-sistema, la historia de los lugares, su idiosincrasia, etc. Veamos la conformación del Consejo Regional: El coordinador regional (un representante del Presidente de República), los gobernadores departamentales de la región, un alcalde por departamento de la región, el jefe de la oficina regional de planificación (Segeplan), un representante de los ministerios que el

Presidente de la República considere necesarios, dos representantes por las cooperativas de primer grado domiciliados y residentes en el área, dos representantes de la Cámara de Asociaciones Agropecuarias, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF), que operan en la región; dos representantes por las organizaciones de trabajadores que operan en la región; y dos representantes por las organizaciones no gubernamentales (ONG's) que trabajen en la región. Dentro de las funciones del Consejo Regional tenemos: Promover el desarrollo de la región, la participación poblacional y coordinar los Consejos Departamentales que integran su región; proponer planes, programas y proyectos de desarrollo para su región; y velar por la eficiencia de la administración pública en su jurisdicción.

2.7. Cosmovisión y práctica del poder local

En el presente capítulo se analizan e interpretan los resultados de la investigación de campo, llevada a cabo con miembros y dirigentes de expresiones del poder local existentes. La buena disposición, capacidad y experiencia de quienes proporcionaron la información, ha permitido una riqueza grande de datos cuantitativos y cualitativos, mismos que incorporados al texto sirven de base para fundamentar el análisis e interpretación del problema sometido a estudio.

2.7.1. ¿Cómo se concibe el poder local?

Frente a un tema controversial y de cierto auge actual en el ámbito sociopolítico, la percepción de la población encuestada acerca del “poder local”, es bastante diversa en su forma de expresión y por cierto, muy rica en elementos de análisis e interpretación. Sin embargo, por su contenido toda la diversidad de formas de concebir el poder local, puede integrarse en lo esencial, en categorías que seguidamente se tipifican y fundamentan haciendo acopio de la variada argumentación que proporcionó el acontecimiento empírico.

2.7.2. Poder local entendido como autoridad formal

Es el poder político establecido en las manos de la autoridad local gubernamental. Son todas aquellas autoridades que de una u otra forma tienen influencia en la localidad. Es la autoridad máxima electa por el pueblo como la Corporación Municipal. Son aquellas instancias o personas que fueron electas para que tengan una buena representación de las clases populares, por ejemplo: alcaldes, gobernadores. Es la representación más cercana que tienen en una localidad de lo que es el gobierno o poder central.

2.7.3. El poder local entendido como sociedad civil

Se refiere al poder específico, concentrado y expresado por las distintas organizaciones existentes en el ámbito local o municipal, las cuales pese a tener intereses específicos, pueden encontrar convergencias por el bien común, dando base al poder local. La sustentación de la población en este sentido fue la siguiente:

La participación del pueblo en diversas organizaciones, aunando inquietudes y esfuerzos para beneficios del bien común, es la incidencia que tienen las organizaciones civiles para lograr mejoría en los municipios y comunidades. Es el poder de las bases en la toma de decisiones políticas para beneficio de la comunidad; un proceso de construcción de las fuerzas sociales vivas, donde el conjunto de actores individuales y colectivos se articulan a través de figuras organizativas.

Es un proceso en que los miembros de determinada localidad, por sí mismos, realizan un conjunto de acciones sobre la base de los recursos culturales propios y ajenos, con el fin primordial de satisfacer las necesidades de éstos y producir mejoras en la calidad de vida de los mismos.

2.7.4. El poder local entendido como sociedad civil y gobierno municipal

Es un gobierno efectivo, cuyo accionar está influido por la comunidad en función del desarrollo de todos los sectores y en especial; de los marginados. Relaciones que se dan entre los distintos actores de la sociedad civil, con las instituciones que interactúan en un municipio. Dinámica y sumatoria de relaciones sociales en las expresiones comunitarias y municipales. Son las instituciones (autónomas y semi-autónomas) y organizaciones que interactúan en el municipio. Es la sumatoria de actores sociales, los nudos de relación que actúan vinculados, para tomar decisiones consensuadas, para lograr el desarrollo de un municipio. Es un componente de la gobernabilidad política y social; que permite fortalecer los procesos de descentralización y democratización del Estado.

2.7.5. El poder local como capacidad de influir en el desarrollo

Es la capacidad de incidir en el desarrollo del municipio. Capacidad y libertad de planificar y ejecutar la política de desarrollo en el municipio en el corto, mediano y largo plazo. Capacidad de resolver los problemas a nivel local, sin recurrir a instancias centralizadas del Estado.

2.8. Expresiones del poder local

Como es lógico entender, las expresiones del poder local son múltiples y con este carácter fueron referidas en la investigación de campo, haciendo por nuestra parte, para efectos de organización y presentación, cierto agrupamiento por categorías. El orden en que se presentan las mismas no responde a ningún grado de importancia o incidencia en las relaciones de poder.

Instituciones públicas del Estado:

- Municipalidades
- Gobernaciones

- Alcaldías auxiliares
- Ejército
- Tribunales de justicia
- Policía Nacional Civil
- Auxiliatura de Derechos Humanos
- Ministerio Público
- Instituciones de Servicio Social (educación, salud, etc.)
- Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, etc.

Medios de Comunicación:

- Prensa escrita
- Radio
- Televisión

Instituciones y Organizaciones Religiosas:

- Iglesias de diversa denominación
- Organizaciones religiosas diversas
- Asociaciones
- Cofradías
- Hermandades
- Sectas
- Sectores mayas

Universidades:

- Públicas y privadas

Sector productivo y privado:

- Cámaras de industria y comercio
- Empresas privadas
- Grupo gestor
- Sistema bancario

Como puede observarse, existe una marcada heterogeneidad en las expresiones de poder, lo cual supone a la vez, una diversidad de fuerza y corrientes existentes a su interior.

2.9. Poder local: Incluyente o excluyente

Pese a que está dándose mayor participación de la sociedad indígena maya, el modelo aún continúa siendo excluyente. Se conduce de acuerdo a los intereses de quienes representa, aún cuando al final tienden al utilitarismo y clientelismo, eclipsando la actuación y gestión comunitaria. Casi todas sus acciones son carentes de un contenido esencial, siendo por consiguiente el activismo su signo más característico. Representa un sistema de dominación que discrimina a la mayoría de la población. Las decisiones las toman un grupo de personas, sin consultar a la población aquellas cuestiones que les afecten directamente, de esta cuenta, los planes, programas y proyectos se conciben y ejecutan sin escuchar a la población, pero eso sí, casi siempre requiriendo de la población su mano de obra (trabajo gratuito) y otros aportes que desde “arriba” se decidan.

En general, se dice, son las mayorías de la población las que están excluidas o no incorporadas en el poder local, no obstante, tal fenómeno de exclusión, se marca mucho más en la población rural, las mujeres, organizaciones del movimiento social, jóvenes, sindicatos y estudiantes; tanto de educación media, como universitaria.

También hay exclusión, según se afirma, de organizaciones religiosas, discapacitados, ancianos, sector económico privado, universidades, etc.

Hay coincidencia en señalar que el poder local, en tanto es un poder centralizado en esencia, excluye la participación de la sociedad civil, y gira en torno a las autoridades formales y la participación de sus cercanos colaboradores, quienes al final, constituyen un círculo sin mayor apertura a la consulta y participación ciudadana.

De conformidad a los argumentos dados a conocer, el carácter excluyente del poder local se hace evidente, al advertir que en el mismo no participan las mayorías de la población, sino solamente, las autoridades formales, sus cercanos colaboradores y pequeños grupos de poder, todo esto, en el marco de un sistema de dominación y discriminación. La consulta ciudadana está ausente, recurriéndose a la población sólo cuando se necesita de ella, pero no para cuestiones esenciales y determinantes.

Por su lado, quienes catalogaban el poder local de incluyente, lo hacen argumentando situaciones como las siguientes: Medianamente incluye, pero falta mucho por hacer. Una de las características del poder local es la participación, pues son los actores sociales quienes le dan vida al poder local, en tal sentido, toda la población debe ser partícipe, a través de estructuras definidas por ellos mismos. Existen múltiples actores con poder, lo que implica concertación y negociaciones, para que el municipio no quede atrapado en los límites de sus competencias y en la letanía del centralismo.

2.10. Factores que inciden en el poder local

Como todo fenómeno social, hubo coincidencia en señalar un conjunto de factores que inciden en el poder local, como lo son: los económicos, sociales, culturales, raciales y políticos; es decir, que al explicar el fenómeno del poder y su exclusión, se está ante un hecho socio-político multideterminado.

Los factores que inciden son de la naturaleza siguiente:

- Políticos
- Raciales

- Económicos
- Sociales y culturales

El factor racial, se indica como elemento ideológico de marcada presencia en la conciencia de quienes han ejercido el Poder Local, han incidido con particular fuerza en la exclusión, pues las élites dominantes mayoritariamente “ladinas”, históricamente se han dado una supuesta “superioridad natural”, relegando a la población indígena de origen maya a situación de inferioridad y opresión. Por otra parte se ubican los factores económicos y sociales, destacando en ellos, cómo la tenencia de riqueza material y la consiguiente pertenencia a clases y categoría sociales, han incidido en forma directa, en la conformación de las clases sociales favorecidas también con dicho poder. Finalmente, se ubica el factor cultural, el cual en éste caso particular de estudio, está estrechamente vinculado a lo “racial”. En tal perspectiva, no es nada desconocido, afirma la población investigada, que a la cultura maya se le ha considerado inferior y como factor de atraso. Ha prevalecido a lo largo de la historia un proceso fuerte de discriminación social y opresión cultural. Tal situación por supuesto, se insiste, ha venido variando en los últimos años, debido a un mayor protagonismo que se ha generado en el interior de los pueblos indígenas, lo cual está contribuyendo a la ampliación de espacios de participación, pero aún así, todavía es muy desfavorable.

Queda claro que, en el contenido y formas de manifestarse del poder local, están incidiendo diversos factores, lo que indica su multideterminación y la necesidad de tomar en cuenta tal hecho, tanto a nivel teórico como práctico.

2.11. Forma de ejercicio del poder local

Esta realidad dominante de corte autoritario en el ejercicio del poder, con las particularidades de espacio y tiempo que pueda estar observando, expresa a nivel de un contexto local, lo que a nivel nacional ha acontecido en el devenir histórico del país, en la orientación y conducción de lo público estatal. Para el caso de Guatemala, con certeza se afirma que, como república ha nacido y crecido en un contexto

profundamente autoritario, desde dictaduras personalistas, hasta dictaduras militares institucionalizadas.

Por lo tanto, la afirmación que el autoritarismo no es un fenómeno coyuntural, sino está en la base estructural de la sociedad, como totalidad tiene plena vigencia; abarcando el mismo, las relaciones económicas, sociales, ideológicas, culturales y políticas. Puede derivarse de esta aseveración y por muchos otros factores que tienen que ver con el poder, las dificultades y contradicciones que implica democratizar, construir la paz y generar el desarrollo humano en Guatemala.

2.12. Factores que obstaculizan el fortalecimiento democrático del poder local

Al igual que en otros aspectos ya tratados, en el presente se hace en primera instancia un vaciado general, entre comillas, de la variedad de situaciones que desde su cosmovisión y experiencia; la población identifica como obstáculos al fortalecimiento democrático del poder local. Puede observarse que se trata de una cosmovisión que ilustra con riqueza de datos, la diversidad de situaciones que inciden en el fortalecimiento del poder local, las cuales por supuesto, tienen en común factores históricos, estructurales y coyunturales que les determinan en última instancia.

Del contenido esbozado, tomando como criterio la esencia de diversos razonamientos, se ubican en categorías cuatro factores que obstaculizan el fortalecimiento democrático del poder local, así:

- Factores históricos: Que tienen que ver con el conflicto político militar, que por 40 años, vivió el país con una gran secuela que ha afectado la vida individual y colectiva de los guatemaltecos, entre otros efectos, se pueden citar el miedo, desconfianza e inseguridad hacia la participación política.
- Factores estructurales: En el orden económico-social, sobresale la referencia a la injusta distribución de la riqueza existente en el país, que ubica el sistema

polarizante de clases sociales, en permanente confrontación de intereses. Como efecto de esta situación, la mayoría de la población tiene problemas de acceso al empleo e ingresos injustos, con sus expresiones a nivel de pobreza extrema, desigualdades económicas, que tienen incidencia directa en la participación política; y por supuesto, en la democratización del poder local.

- En el orden político, se alude a la existencia de un régimen político obsoleto, cuyos rasgos más característicos son la exclusión, el autoritarismo, la existencia de partidos electoreros, clientelistas y con falta de pluralismo. Como consecuencia de lo anterior y de los factores estructurales e históricos, se alude a un régimen político carente de credibilidad, conservador y sin una visión prospectiva de desarrollo. En tales condiciones, el abstencionismo político; muy evidente en los procesos electorales, así como el desinterés, la desconfianza y el negativismo hacia lo político están a la orden del día.
- Factores coyunturales: El país está pasando por un momento donde se acentúa la ingobernabilidad, inestabilidad del régimen político, agravando tal situación el clima de inseguridad ciudadana que prevalece.

En el ámbito local, se alude a la existencia de un gobierno municipal cuya práctica no ha sido del todo democrática.

CAPÍTULO III

3. Reflexiones generales del poder local en el municipio de San Juan Sacatepéquez

3.1 Consideraciones generales sobre lo local

Es estos tiempos de desamor por la política; y de una relativa pérdida de entusiasmo por las virtudes de la democracia; ha surgido en todas partes el interés por la democracia local. El municipio como manifestación legal de lo local es parte del Estado y la suma de municipios, forman la dimensión administrativa de lo nacional-estatal. Entre otras derivaciones, ya que se habla del decanto por la democracia, ¿acaso ello implica, que si la política de dimensión nacional está en crisis, también lo está la política local? o ¿está, independientemente de aquélla?

Pese a cierta visión crítica y decepcionante, sobre la democracia que se vive en Guatemala, puesta en evidencia de diversas maneras, por ejemplo: Desorden partidario, partidos mínimos, abstención electoral, ausencia de programas, pero sobre todo, en numerosas encuestas de opinión, hay una óptica distinta cuando el tema es el de la democracia local, como posibilidad, como invitación a construirla, es decir, como potencialidad de futuro. Las razones son varias y algunas de ellas, presentadas de forma sumaria serían las siguientes: En primer lugar, desde finales de los 70 en América Latina se empezó a hablar de desarrollo local, destacándose en abstracto las posibilidades que esa opción podría tener. Las intenciones de renovar las oportunidades económicas por parte de los gobiernos y grupos privados, los organismos internacionales, ONG's, gobiernos municipales y en general la opinión pública, aumentaron con la transición a la democracia. Los procesos de transición o de redemocratización plantearon el tema de la ciudadanía y del poder local. La superación del pasado autoritario, también se vinculó a la noción de la democracia en su base, como una forma o modelo de convivencia política. Un segundo elemento que está directamente vinculado al fortalecimiento de lo local, es la estrategia de los programas de descentralización, promovidos inicialmente, por los organismos financieros

internacionales; con el argumento –nunca probado– de que los excesos de centralización limitan el crecimiento y sofocan la vida social. La propuesta ha sido recogida con entusiasmo, vinculando la descentralización como un instrumento de fortaleza de la democracia local. Más adelante se formulan algunas consideraciones sobre este punto. Un tercer aspecto que explicaría la relevancia que se otorga a lo local, está relacionado con el punto anterior. Se postula que en el marco de una economía menos regulada y de un Estado mínimo, los gobiernos locales se pueden convertir en el sitio privilegiado para la aplicación de políticas sociales compensatorias, a favor de los sectores más pobres. En algunos países “el modelo neoliberal ha convertido los municipios en microministerios sociales, a cargo de la salud, la educación y otros aspectos”.¹⁰

Y, un cuarto y último factor; se relaciona más con el mundo académico, con algunas orientaciones en las ciencias sociales que subrayan la importancia de lo microsociológico, la vida cotidiana, la constitución de los sujetos en su vida subjetiva, en donde el espacio local es el sitio natural de la investigación; las condiciones estructurales se experimentan a través de vivencias subjetivas. La participación social local ofrece nuevas expresiones de comportamiento ciudadano.

Lo local ha venido adquiriendo relevancia pública y ha estado perdiendo eficacia analítica. Son constantes las referencias a lo local, denominación general que alude tanto a un espacio físico como a uno social. En rigor, son ambas cosas. Se dice que constituyen una red de relaciones entre personas y organizaciones que interactúan estrechamente porque pertenecen al mismo espacio físico, participan voluntariamente o como resultado directo de compartir el mismo locus. El resultado le da características particulares a la integración local, pues la “frontera” de lo que es público y lo que es privado es muy fluida, y recalifica las formas de representatividad en ese ámbito territorial común organizado políticamente. En el mundo local también se desarrollan relaciones de poder, porque es el sitio y la ocasión donde se viven y desarrollan vínculos de

¹⁰ Gabriel Salazar y Julio Pinto, **Historia contemporánea de Chile**. Pág. 67.

cooperación o competencia, de solidaridad o de conflicto, con motivo del ejercicio de la participación.

En este tema, el poder local debe ser visto como una herramienta de análisis conceptual-metodológica para examinar los referentes geográficos u organizativos (la alcaldía, el municipio, la comunidad, los comités cívicos, las organizaciones locales, etc.), considerando que hay dos componentes básicos del concepto: El de la “participación” y el de “adquirir poder” o fortalecimiento. Si lo local es un relacionamiento humano, la participación que interesa es la que conduce a “dotar de poder”, fortalecer al sujeto, al actor. Se “fortalece” cuando como actor es portador de derechos y obligaciones que lo convierten en ciudadano.

Fortalecerse como ciudadano participante, significa que como tal adquiere condiciones, o está en la posibilidad de tomar decisiones que atañen a la vida pública (no necesariamente política y/o de influir en ella). Necesita entonces información, conocimientos no sólo sociopolíticos, sino técnicos y otras condiciones que completan su formación ciudadana. En democracia es indispensable que tenga una organización, respaldo colectivo, la colaboración de otros actores parecidos, portadores de intereses comunes. Lo que finalmente se busca; es la construcción de una democracia participativa desde la base. “El poder local es el ámbito específico para su germinación y desarrollo”.¹¹

El análisis de lo local adquiere mayor sentido, si se le asume como un referente de lo nacional. No existe como una realidad en sí misma, sino por su valor relacional que le da significado como un todo mayor. También es importante la relación entre lo local y lo global. Desde hace tiempo hay una realidad de mercado, una realidad política y cultural de dimensión internacional, que influye poderosamente en las transformaciones nacionales. La globalización tiene, entre otros muchos, dos efectos: Uno es el debilitamiento de la centralidad del Estado y que cuestiona su territorialidad,

¹¹ Macleod, Norma. **Ob. Cit.** Pág. 56.

es decir, la nación; el otro es una tendencia a revitalizar lo local o lo regional, al punto que se habla del fenómeno de la “glocalidad”.

Puede pensarse aquí en la participación de intereses y/o poderes extra-locales tales como: los que puedan expresarse como influencias de empresas transnacionales, determinaciones de mercados lejanos, o de actores de una naciente sociedad civil internacional. Las relaciones globales influyen en lo local a través de la revolución de la microelectrónica, cuyos símbolos son la computadora y el internet, hoy en día presente en todos los lugares del país. “En el mundo actual lo local emerge como modo de gestión de lo global; tanto en términos de productividad y competitividad económicas, como de integración sociocultural y representación y gestión políticas”.¹²

Una dimensión particular de lo local, con la que se confunde de manera casi natural, es “lo comunal”. La comunidad es una categoría analítica de uso múltiple, pero con un significado especial en una nación multiétnica. En general, la comunidad es una red local de relaciones o lazos caracterizados por un alto grado de intimidad personal, profundidad emocional, compromiso moral, pero especialmente por un tipo de cohesión social, basada en rasgos culturales comunes y que busca la continuidad en el tiempo. Puede tener un contenido étnico. La intimidad, profundidad y compromiso de los lazos son relativos, reales o imaginados, tradicionales o impuestos, pero que adquieren, por períodos, una extraordinaria fuerza.

En ambientes como el guatemalteco, la comunidad tradicional indígena es la que más interesa, por cuanto sólo la familia le antecede en importancia como núcleo vital donde el individuo se realiza, con la que se identifica y con cuya existencia adquiere el sentido de pertenencia. La comunidad ha sido una organización tradicional de naturaleza corporativa, de fuertes vínculos interpersonales, con intereses que el individuo no define aisladamente. La vida corporativa puede restarle independencia y libertad al sujeto a ella adscrito, pero a cambio le da seguridad y confianza. En el pasado inmediato, esto le otorgaba fuerza social y política a la

¹² Pérez Sainz, Juan Pablo. **Encuentros inciertos. Globalización y territorios locales en Centroamérica.** Pág. 27.

comunidad, pero su funcionamiento, en ciertas culturas, es poco democrático pues está dirigida por una élite de edad y recursos, que se supone acumuló conocimiento y experiencia. Y ese pequeño grupo, ancianos respetados por su madurez o sabiduría, ejerce funciones de control y de gobierno, generalmente de forma ajena a los temas del debate, el voto, la mayoría, etc.

La comunidad puede ser intermediaria entre el sujeto y el municipio (o el Estado), paralela y/o confundida con el poder local, no a la manera de un partido político, pero parecida a las relaciones de intermediación que surgen con las organizaciones de la sociedad civil. La población indígena en Guatemala se encuentra aún hoy en día (aunque no en su totalidad), sujeta a lazos comunales. Por múltiples causas la comunidad indígena se encuentra en un momento de crisis, que puede ser de redefinición de sus estructuras y fines, o crisis de descomposición final. Hay fuerzas internas disociadoras operando, como la cultura política de las nuevas generaciones indígenas, o causas externas tan poderosas, como la llegada de los partidos políticos y/o la diferenciación social que apareja el desarrollo económico. Nuevas formas de poder y legitimidad se abren paso.

Aunque no es éste el tema, hay que recordar también la “batalla” que se libró por la modificación y la desaparición de la cofradía señalada por ritos herejes. La comunidad desde hace muchos años, ha sido objeto de rudos embates por parte de la Iglesia católica (la Acción Católica). El Estado en la época de la contrainsurgencia desorganizó numerosas comunidades, los partidos políticos, el auge de las organizaciones sociales, la intrusión de las prácticas evangélicas, el contacto con el mundo mestizo ladino y por supuesto, la extensión de las redes mercantiles son factores diluyentes de la vida comunal. En el mejor de los casos, la redefinen en una combinación de modernismo-tradición. Contradictoriamente, la globalización refuerza lo local y lo comunitario.

Cobra relevancia lo local, porque las peores manifestaciones de la violencia, a comienzos de los años 80 se produjeron en más del 80% en ámbitos locales, donde se

arrasó casi 600 aldeas, caseríos o parajes. Los peores efectos, descontados los muertos y la destrucción de las culturas indígenas, son la desorganización de las estructuras de autoridad tradicionales y su sustitución por la jerarquía militar directa o delegada. En el examen de la democracia local, hay que detectar la posibilidad de conflictos reales o potenciales herencias de ese pasado, y otras manifestaciones que pueden cruzarse y alterar lo propiamente electoral o político. Pueden aparecer causas lejanas, pero influyentes recuerdos del pasado.

3.2. Estructura y funciones del municipio de San Juan Sacatepéquez

3.2.1. Responsabilidades, funciones, servicios y estructura organizativa de gobiernos municipales para el desarrollo local

El marco legal de las responsabilidades del gobierno municipal se encuentra en:

- Constitución Política de la República de Guatemala
- Ley General de Descentralización
- Código Municipal
- Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural

También en:

- Los Acuerdos de Paz
- La Política Nacional de Descentralización

La Constitución Política de la República de Guatemala, norma el papel de los gobiernos municipales para promover el desarrollo económico de sus jurisdicciones: En su Artículo 253 estipula que los municipios de la República de Guatemala, son instituciones autónomas. Entre otras funciones les corresponde: Atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial y el cumplimiento de sus fines propios. Por su parte el Artículo 255 establece que las corporaciones municipales deberán procurar el fortalecimiento económico de sus respectivos municipios, a efecto de poder realizar

las obras y prestar los servicios que les sean necesarios. La captación de recursos deberá ajustarse al principio de legalidad, establecido en el Artículo 239 de la Constitución Política de la República, a la ley y a las necesidades de los municipios.

El Código Municipal es el instrumento legal de mayor alcance para la actuación de los gobiernos municipales, en él se norman los alcances y actuación en el desarrollo económico local. Su Artículo tres establece que el municipio atiende los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción, su fortalecimiento económico y la emisión de sus ordenanzas y reglamentos. El Artículo 36 se refiere a la conformación de comisiones; el Artículo 67 considera que el municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias puede promover toda clase de actividades económicas, sociales, culturales, ambientales, y prestar cuantos servicios contribuyan a mejorar la calidad de vida.

3.3. La descentralización

Durante los años 80 la descentralización se convirtió en parte de la agenda de la reforma de políticas; pero, ¿cómo definir el concepto de descentralización? Podemos decir que la descentralización está dirigida a mejorar la gobernabilidad, a través de la transferencia de responsabilidades del gobierno central a otros ámbitos de gobierno.

La Constitución Política de la República de Guatemala, establece en el segundo párrafo del Artículo 224: “La administración será descentralizada...”; sin embargo, no define en qué consiste la misma. Pero esta interrogante queda despejada cuando nos abocamos al espíritu de la Ley del Organismo Ejecutivo, la que en su quinto considerando establece: “...entendiéndose por descentralización el proceso mediante el cual el gobierno central delega la ejecución y el control administrativo de ciertas funciones a entes distintos de sí mismo o a sus entidades autónomas y descentralizadas, reteniendo las funciones reguladora, normativa y de financiamiento con carácter subsidiario y de control;”.

Entonces la descentralización consiste en la transferencia de las responsabilidades de planificación, administración, obtención y asignación de recursos, desde el gobierno central a unidades locales de los ministerios u organismos del gobierno central; unidades o ámbitos subordinados al gobierno; instituciones o corporaciones públicas semi-autónomas; instituciones regionales o funcionales que cubren una zona determinada; y organizaciones del sector privado o voluntario.

Un Estado centralizado es aquél en el cual el poder es atribuido a un gobierno central, de manera que los gobiernos locales actúan como sus agentes. El paso de un Estado centralizado a uno descentralizado, implica otorgar un mayor poder a los gobiernos locales, que pueden tomar decisiones propias sobre su esfera de competencia.

3.3.1. Características de la descentralización

- Hay un traslado de competencias desde la administración central del Estado a nuevas personas morales o jurídicas.
- El Estado dota de personalidad jurídica al órgano descentralizado.
- Se le asigna un patrimonio propio y una gestión independiente de la administración central.
- El Estado sólo ejerce tutela sobre éstos.
- Se basa en un principio de autarquía.
- La descentralización refuerza el carácter democrático de un Estado y el principio de participación, consagrado en numerosas constituciones de la tradición jurídica hispanoamericana.

CAPÍTULO IV

4. La inseguridad ciudadana como factor predominante en el debilitamiento del poder local en el municipio de San Juan Sacatepéquez

4.1. Generalidades de la seguridad ciudadana

Podemos iniciar señalando que, con relación al concepto propiamente dicho de seguridad ciudadana, no existe una definición exacta de la misma, por ello la normativa y la doctrina no son uniformes en su conceptualización.

“Algunos señalan que el concepto de Seguridad Ciudadana está estrechamente ligado a otros fines y contiene de por sí una alta carga ideológica y política”.¹³

El concepto de seguridad ciudadana, diseñado como bien jurídicamente protegido y que engloba a varios derechos de las personas tomadas en conjunto, se ha ido perfilando, en base a que hoy en día la convivencia pacífica, en una sociedad se encuentra amenazada por la existencia de tensiones y conflictos que generan conductas violentas y que han surgido por diferentes causas. Entre las que podemos señalar, dos de ellas que son complementarias; una es la crisis económica que afecta a la mayor parte de los países del mundo y la crisis de valores, que han generado pobreza, marginalidad, desempleo, drogadicción, alcoholismo, corrupción, pérdida de identidad, pérdida de confianza en el otro, etc.

Pero también podemos señalar que la vida colectiva de los seres humanos, en cualquiera de sus modos de expresión, necesita de un orden. “La finalidad de este orden consiste en hacer posible, que cada uno de los integrantes de la comunidad pueda alcanzar la mayor realización posible en su condición de persona, mediante la promoción de un ambiente de vida caracterizado por la armonía, la paz y la vivencia

¹³ Angarita Cañas, Pablo Emilio. **La seguridad ciudadana. Nuevo reto en la defensa de los Derechos Humanos.** Pág. 128.

cotidiana de la seguridad, abriéndose paso así a la expresión de toda la potencialidad que contiene la libertad humana, en su creatividad material o espiritual, lo que da origen a la felicidad”.¹⁴

Dichas conductas violentas representan entonces, una ruptura entre los individuos y las normas de convivencia social pacífica, impuestas y aceptadas por la mayoría de las personas. El quebrantamiento de dichas normas genera conductas delictivas, y en menor grado faltas o contravenciones, mismas que afectan directamente las libertades y derechos de otras personas. Pero en sí, la violencia alcanza hoy dimensiones cada vez más impactantes en las urbes del mundo, y prioritariamente en el continente latinoamericano; lo cual, representa un riesgo para la vida y la salud de las personas, afectando el funcionamiento del sistema de atención de la salud.

“Es precisamente en éstos espacios en donde las características del proceso de urbanización desigual, reproduce una diversa calidad de vida en la población, y es ésta sociedad de la exclusión, la que genera una verdadera expansión de violencia, un mundo de todos contra todos; una sociedad competitiva y autoritaria que niega la diversidad”.¹⁵

Por lo tanto, constituye una constante a nivel mundial, el significativo aumento de ruptura de la convivencia social pacífica en las grandes ciudades, así como por las conductas delictivas que afectan los derechos a la vida, a la integridad, a la libertad (física, sexual, etc.), a la propiedad, etc., ocasionando con ello una situación generalizada de inseguridad.

También es necesario mencionar, que las sociedades modernas viven obsesionadas con la búsqueda de seguridad, y el tema de la inseguridad se ha

¹⁴ Domínguez Vial, Andrés. **La seguridad pública, origen, cambios y perspectivas**. Pág. 79.

¹⁵ Lafont, Ester. “**El abordaje de la violencia social y las políticas públicas.**” <http://www.monografias.com/trabajos21/violencia-social/violencia-social.shtml>; Creado el 25 de mayo de 2005. Consultado el 15 de abril de 2008.

convertido en uno de los más grandes y graves problemas en la actualidad. Frente a ello, las soluciones que suelen plantearse son diversas: Medidas punitivas drásticas para combatir la criminalidad, organización de la sociedad civil para crear mecanismos de protección y prevención frente a actos criminales, participación de los gobiernos locales en tareas de seguridad ciudadana, etc.

Desde esta perspectiva, puede señalarse que existe cierto consenso, en delimitar el carácter instrumental de la seguridad ciudadana, concepto que en un primer momento se asocia a la represión de los delitos y la búsqueda de un orden, es decir, se vincula con el control y la reacción frente a la criminalidad, especialmente en las grandes urbes.

También se acepta que en la base de dicho concepto, está el deber del Estado; que es la de brindar protección a sus habitantes, frente a toda amenaza a la seguridad personal y la de sus bienes.

Resulta interesante afirmar que la seguridad ciudadana es pues, un concepto jurídico que implica, tanto el deber del Estado para preservar la tranquilidad individual y colectiva de la sociedad ante peligros que pudieran afectarla, así como garantizar el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales de la persona humana.

Así, la seguridad ciudadana se va configurando como una actividad de servicio a cargo del Estado, teniendo la obligación de elaborar diversas políticas (económicas, sociales, culturales) preventivas y punitivas, en la búsqueda de garantizar la paz social, la tranquilidad y el desarrollo de la vida social libre de peligros.

De todo lo anteriormente señalado; y haciendo una aproximación al concepto de seguridad ciudadana, podríamos definirla como: aquella situación de normalidad en la que se desenvuelven las personas, desarrollando actividades individuales y colectivas con ausencia de peligro o perturbaciones; siendo además éste un bien común esencial, para el desarrollo sostenible, tanto de las personas como de la sociedad.

“Pero también podemos entender el concepto de seguridad ciudadana como: aquella acción donde se involucran, para fines de la seguridad pública, tanto la acción política de la ciudadanía, como las actividades que por ley el Estado tiene que proporcionar, sin embargo, ésta actividad no puede ser posible sin la participación mutua, eficaz y eficiente, tomando en cuenta que no se trata de eximir al aparato gubernamental de su obligación social, pero sí estimar que en éste fenómeno en particular, dada sus características especiales, no es posible la obtención de resultados positivos sin la interacción de ambas instancias”.¹⁶

La seguridad ciudadana va a tener una doble implicación: una situación ideal de orden, tranquilidad y paz, que es deber del Estado garantizar; y, asimismo, también el respeto de los derechos y cumplimiento de las obligaciones individuales y colectivas.

Por otro lado, el concepto de seguridad ciudadana es de data reciente, tanto en su denominación, como en su contenido. Esto es lo que probablemente, origine la confusión del término; con otros denominados “orden público” y “seguridad pública”, tomándolos incluso por sinónimos en algunas legislaciones.

También se puede señalar, que seguridad ciudadana es en un sentido amplio el libre ejercicio de los derechos y libertades, concepto a partir del cual, podríamos señalar que la seguridad ciudadana se convierte en un valor jurídicamente protegido en todos los ordenamientos.

Asimismo, podemos indicar que la base de lo que hoy se entiende por seguridad ciudadana, es lograr la interrelación en sociedad y que esté orientada a una convivencia armoniosa, tolerante y pacífica de sus integrantes. En definitiva uno de los objetivos que persigue la seguridad ciudadana; es que las personas puedan desarrollarse y alcanzar la calidad de vida que deseen en un marco de libertad, sin temores a contingencias o peligros que afecten sus derechos y libertades.

¹⁶ De la Peña Martínez, Jorge. **La seguridad ciudadana como una acción política**. Pág. 56.

Por aparte, la paz duradera es imprescindible y un requisito para el ejercicio de todos los derechos y deberes humanos. La paz de la libertad –y por tanto de leyes justas–, de la alegría, de la igualdad, de la solidaridad y donde todos los ciudadanos cuenten, convivan y compartan. Por ello, en una versión popular del mensaje por la paz de 1979 de Juan Pablo II en el Perú, se puede señalar lo siguiente: Para lograr la paz y educar por la paz, tenemos que seguir una lección importante cada día, sobre todo por la gente tentada por el fatalismo. El mensaje de la Iglesia sobre la paz es doble: La paz es posible y además la paz es necesaria. Y la paz de que hablamos, como señaló Juan XXIII en su encíclica *Pacem in terris*, tiene que construirse sobre cuatro pilares: La verdad, la justicia, el amor y la libertad.

En consecuencia, la paz, desarrollo y democracia forman un triángulo. Los tres se requieren mutuamente. Sin democracia no hay desarrollo duradero; las disparidades se hacen insostenibles, lo que desemboca en la imposición y el dominio. Por ello, es preciso identificar las raíces de los problemas globales y esforzarnos, con medidas imaginativas y perseverantes, en atajar los conflictos en sus inicios. Mejor aún, es prevenirlos. La prevención es la victoria que está a la altura de las facultades distintivas de la condición humana. Saber para prever. Prever para no lamentar. Actuar a tiempo, con decisión y coraje, sabiendo que la prevención sólo se ve cuando fracasa. La paz, la salud, la normalidad, no son noticia. Tendremos que procurar hacer más patentes éstos hechos intangibles, estos triunfos que pasan inadvertidos.

La renuncia generalizada a la violencia requiere el compromiso de toda la sociedad. No son temas de gobierno, sino de Estado; no de unos mandatarios, sino de la sociedad en su conjunto (civil, militar, eclesiástica, etc.). La movilización que se precisa con urgencia para, en dos o tres años, pasar de una cultura de violencia a una cultura de paz, exige la cooperación de todos. Para cambiar, el mundo se necesita a todo el mundo.

Es necesario un nuevo enfoque de la seguridad a escala mundial, regional y nacional. Las Fuerzas Armadas deben ser garantía de la estabilidad democrática y del

orden externo; y la policía del orden interno y la protección ciudadana, porque no puede transitarse de sistemas de seguridad total y libertad nula, a otros de libertad total y seguridad nula.

Las situaciones de emergencia, deben tratarse con procedimientos de toma de decisión y de acción diseñados especialmente para asegurar rapidez, coordinación y eficacia. Estamos preparados para guerras improbables, con gran despliegue de aparatos costosísimos, más no lo estamos para avizorar y mitigar las catástrofes naturales o provocadas, que de forma recurrente nos afectan. Estamos desprotegidos frente a las inclemencias del tiempo, frente a los avatares de la naturaleza. La protección ciudadana aparece hoy, como una de las grandes tareas de la sociedad en su conjunto, sí queremos consolidar un marco de convivencia genuinamente democrática. Invertir en medios de socorro y asistencia urgente, pero también –y sobre todo– en la prevención y a largo plazo (por ejemplo, en redes de conducción y almacenamiento de agua a escala continental), sería estar preparados para la paz; ahora estamos preparados para la guerra eventual y para vivir sobrecogidos e indefensos en nuestra existencia cotidiana ante percances de toda índole.

No basta con la denuncia. Es tiempo de acción. No basta con conocer, escandalizados, el número de niños explotados sexual o laboralmente, de refugiados o de hambrientos. Se trata de reaccionar, cada uno en la medida de sus posibilidades. No hay que contemplar solamente lo que hace el gobierno. Tenemos que desprendernos de una parte de “lo nuestro”. Hay que dar. Hay que darse. No imponer más modelos de desarrollo ni de vida.

El derecho a la paz, a vivir en paz, implica cesar en la creencia de que unos son los virtuosos y acertados, y otros los errados; unos los generosos en todo y otros los menesterosos en todo.

Es evidente, que no puede pagarse simultáneamente el precio de la violencia y el de la paz, por ello decimos que la paz no se concreta esperando pasivamente. Se logra

a través de un esfuerzo concentrado y enérgico. El “arma” más poderosa de quienes crean la paz es el diálogo, el rehusarse a abandonar la capacidad del lenguaje, que es lo que nos hace humanos. El diálogo y la comunicación (cualquiera sea el resultado inmediato) constituyen, en sí, un acto de fe en nuestra humanidad, por lo cual debemos trabajar sin descanso para fortalecerlos y reafirmarlos. La lucha por comprender y ser comprendidos; requiere que cada uno de nosotros regrese a la fuente más profunda de la humanidad, más allá de las diferencias históricas, culturales o de credo.

Además, garantizar a todos los seres humanos la educación a lo largo de toda la vida permitiría: Regular el crecimiento demográfico, mejorar la calidad de vida, aumentar la participación ciudadana, disminuir los flujos migratorios, reducir las diferencias distributivas, afirmar las identidades culturales, impedir la erosión del medio ambiente, con cambios sustanciales en los hábitos energéticos, en el transporte urbano, favorecer el desarrollo endógeno y la transferencia de conocimientos, impulsar el funcionamiento rápido y eficaz de la justicia, con apropiados mecanismos de concertación. Nada de esto puede realizarse en un contexto de violencia. Habrá necesariamente que trabajar en aumentar las inversiones en la construcción de la paz.

La paz, los principios de la libertad, las necesidades básicas, la democracia, los Derechos Humanos y la justicia que están asociados con ella, sólo pueden ser contruidos por medios pacíficos. La violencia así como su perpetuación, es la antítesis de estos valores y terminarán produciendo más de lo que busca erradicar. Lo que se necesita es la construcción de un programa positivo y constructivo; que una a las personas para trabajar juntos y crear activamente la seguridad, el bienestar y la libertad que buscamos. La alternativa es que tomemos parte en la construcción de todo lo que queremos, dándole a los demás el dolor y la devastación que buscamos evitar.

Todos deben contribuir a facilitar la gran transición, desde la razón de la fuerza a la fuerza de la razón; de la opresión al diálogo; del aislamiento a la interacción y la convivencia pacífica. Pero, primero vivir y dar sentido a la vida. Erradicar la violencia; he aquí nuestra resolución. Evitar la violencia y la imposición yendo, a las fuentes

mismas del rencor, la radicalización, el dogmatismo, el fatalismo, la pobreza, la ignorancia, la discriminación, la exclusión, son formas de violencia que pueden conducir (aunque no la justifiquen nunca) a la agresión, al uso de la fuerza, a la acción fratricida.

Una conciencia de paz –para la convivencia, para la ciencia y sus aplicaciones– no se genera de la noche a la mañana, ni se impone por decreto. Se va fraguando en el regreso (después de la decepción, del materialismo y del servilismo al mercado), a la libertad de pensar y actuar, sin fingimientos, a la austeridad, a la fuerza indomable del espíritu, clave para la paz y para la violencia.

Terminamos, pues, con fantásticos avances científicos y tecnológicos, conocemos y tratamos muchas enfermedades que son causa de sufrimiento y muerte; nos comunicamos con una nitidez y celeridad extraordinarias; tenemos a nuestra disposición la información instantánea y sin límites. Pero los antibióticos y los medios de telecomunicación no pueden ocultar las sangrientas luchas que han diezmado millones de vidas florecientes, que han infringido sufrimientos indescriptibles a tantos inocentes.

Todas las perversidades de la violencia, tan patentes hoy gracias a los aparatos audiovisuales, no parecen capaces de detener la gigantesca maquinaria puesta en pie y alimentada durante siglos y siglos. Corresponde a las generaciones presentes, la casi imposible tarea bíblica de “transformar la violencia en paz” y transitar desde un instinto de violencia –forjado desde el origen de los tiempos– a una conciencia de paz. Sería el mejor y más noble acto que la “aldea global” podría realizar. El mejor obsequio a nuestros descendientes. ¡Con qué satisfacción y alivio podríamos mirar a los ojos de nuestros hijos!

Pero también se hace necesario hablar de los Derechos Humanos en este milenio, ésta debe ser nuestra utopía; ponerlos en práctica, completarlos, vivirlos, re- vivirlos, reavivarlos cada amanecer. Ninguna nación, institución o persona debe sentirse autorizada a poseer y representar los Derechos Humanos y menos aún, a

otorgar credenciales a los demás. Los Derechos Humanos no se tienen ni se ofrecen, sino que se conquistan y se merecen cada día. Tampoco deben considerarse una abstracción, sino pautas concretas de acción, que deben incorporarse a la vida de todos los hombres y las mujeres, y a las leyes de cada país.

Lo que se necesita, por tanto, es acción. Para que la gente de todas las comunidades del mundo se una, alcancen y trabajen activamente por la construcción de la paz por medios pacíficos y para la transformación de todas las formas de violencia directa, estructural y cultural. Quienes están aterrados por el dolor, la devastación y la destrucción que crean la violencia y la guerra, deben tener el coraje de ponerse de pie y tomar el camino de los principios de la no violencia y la paz.

Por ello, debemos de hacer un llamamiento a todas las familias, a los educadores, a los religiosos, a los parlamentarios, políticos, artistas, intelectuales, científicos, artesanos y periodistas; a todas las asociaciones humanitarias, deportivas, culturales; a los medios de comunicación, para que difundan por doquier un mensaje de tolerancia, de no violencia, de paz y de justicia. Para que fomenten actitudes de comprensión, de desprendimiento, de solidaridad; para que, con mayor memoria del futuro que del pasado, sepamos mirar juntos hacia adelante y construyamos así, en condiciones adversas y en terrenos inhóspitos, un porvenir de paz y derecho fundamental.

Para concluir éste apartado, podríamos señalar que es necesario “evitar el horror de la violencia a nuestros descendientes”, “construyendo los baluartes de la paz en el espíritu de todos nosotros”, es decir, menos violencia y mayor paz.

4.2. Seguridad ciudadana

4.2.1. Antecedentes del concepto de seguridad

Está demás la expresión de un concepto de seguridad, sin embargo, determinaremos la política de seguridad necesaria a partir del concepto tradicional de seguridad; el que lo asociaba con la represión del delito y el mantenimiento del orden, se trataba, pues, de un concepto de seguridad situado en el entorno del control y de la criminalidad y eminentemente reactivo.

La evolución natural, en comparación con la medicina (asimilando el delito como una enfermedad del cuerpo social), hizo que se sopesara la seguridad de la represión a la prevención, intentando actuar, también, sobre las causas y no solamente sobre los síntomas. A esta concepción preventiva y, por tanto, pro activa de la seguridad, hace falta atribuir la incorporación de elementos nuevos a éstas políticas, de suerte que a las mismas ya no les son extrañas las políticas sociales, de ocupación, urbanísticas y de rebote, así como también la incorporación de profesionales de diferentes disciplinas.

Con la democratización de nuestras sociedades y la puesta en vigencia de las constituciones políticas, a las tareas policiales de represión y prevención del delito, se les añadió y antepuso la tarea de protección de los derechos y de las libertades de los ciudadanos, utilizándose en muchas de ellas el siguiente planteamiento: Las fuerzas y cuerpos de seguridad, bajo la dependencia del gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana.

Formulación moderna, pero a la vez tradicional, puesto que sus antecedentes evidentes se encuentran en el Artículo 12 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano: La garantía de los derechos del hombre y del ciudadano, necesita de una fuerza pública, esta fuerza es, pues, instituida en beneficio de todo el mundo y no para la utilidad particular de aquellos a quienes ha estado confiada.

4.2.2. Elementos para una definición de seguridad

No obstante, más allá de las definiciones programáticas sobre la policía, lo que sí es cierto es que todas ellas traen implícito un concepto de seguridad contingente, que hace falta ser conceptualizado en función del tiempo y la sociedad donde ha de operar.

Para adoptar un concepto de seguridad, hace falta examinar las declaraciones internacionales de la materia en los últimos años. Del examen de las mismas, surgirán suficientes elementos para hacer una definición de seguridad válida y que presente bastantes elementos de concurrencia para tener una pacífica aceptación.

4.2.3. La seguridad: Un problema complejo

Pese a que son muchas las voces que se alzan en ese sentido, muchos responsables en materia de seguridad siguen aplicando ópticas de corto plazo y políticas reactivas. En el proyecto de manual del Congreso de los poderes locales y regionales de Europa, organizado por el Consejo de Europa, en sus puntos 3.b) y 3.c) indica lo siguiente: Adoptar una aproximación más estratégica y holística, sorteando la sectorización en materia de la lucha contra la inseguridad urbana; comprender que la protección del medio urbano es un proceso complejo, que exige la contribución de un gran número de actores.

A su vez, el manifiesto y las resoluciones de los temas abordados por las ciudades europeas sobre Prevención y Seguridad en la conferencia de Nápoles, Italia en los días 7, 8 y 9 de diciembre de 2000, afirma: La inseguridad no puede reducirse únicamente a los problemas de criminalidad. La inseguridad es una problemática compleja; está atada a los problemas de sanidad, de medio ambiente, de urbanismo, de formación; es el resultado de desigualdades crecientes en el acceso a los recursos; pone en juego conflictos de intereses, sobre todo, con respecto a la división y al uso del espacio y de los ritmos de la ciudad (tiempo libre por la noche, deportes, prostitución). La inseguridad es un riesgo urbano al que hace falta darle respuestas civiles.

Por lo tanto, ante un problema complejo, hace falta descartar soluciones simplistas, al estilo de la tolerancia cero impulsada por el ex alcalde Giuliani, para convertir a Nueva York en una ciudad segura, solución reactiva exclusivamente de cariz policial y penal, no social y proactiva.

Si bien es cierto, que la inseguridad disminuyó en Nueva York, también lo es que disminuyó en todos los Estados Unidos y que, por ejemplo, en San Diego, la disminución operó con un sistema de policía comunitaria. Lo que sí aumentó en Nueva York, fueron las denuncias por brutalidad policiaca, en el marco de una política que tuvo como consecuencia, la estigmatización de la miseria.

El problema radica, por otro lado, en que el ciudadano común, razonando con los elementos a su alcance, delante del incremento de la sensación de inseguridad, inequívocamente pide, en primer lugar, más presos y más penas y, en segundo lugar, más policías. Los responsables de las administraciones habrán de hacer todo lo posible, para no caer en esta simplificación y poder actuar sobre las causas de la sensación térmica de seguridad.

Si, por el contrario, se opta por una solución del tipo de tolerancia cero o de mano dura, se estará actuando, solamente, sobre dos vectores del sistema. En primer lugar sobre el sistema penal, pero, hemos de saber que se trata de una actuación, en gran parte estéril, puesto que el sistema penal, de media, únicamente acaba sentenciando a prisión entre el uno y el cinco por ciento de los delitos cometidos. En segundo lugar, el reclamo de más policías, tampoco es una solución, puesto que no hay una relación directa entre el número de policías y el nivel de seguridad, sencillamente porque cuando se comete un delito, es cuando la policía no está presente. Es más, en determinados casos, la presencia visible de más policía lo único que hace es aumentar la sensación de inseguridad. Es decir, no hace falta poner a más gente haciendo lo mismo, sino que lo que hace falta hacer, es ver cual es el número de policías óptimo por número de habitantes.

Es bueno recordar también que en el manifiesto y las resoluciones mencionadas anteriormente; se indica: A menudo se ha recurrido a los servicios policiales, a la justicia penal y al encarcelamiento masivo para reducir la delincuencia, la violencia y la inseguridad. Es inaceptable el incremento registrado en el número de personas encarceladas en Europa desde hace 20 años (por ejemplo: Un 43% en Gran Bretaña y un 39% en Francia). Es fundamental respetar, tanto los intereses de las víctimas, como los de las colectividades y los infractores.

4.2.4. Cariz transversal del problema de seguridad

Al hablar de las opciones en materia de seguridad, el manifiesto y las resoluciones indicadas, afirman: La seguridad colectiva e individual son fundamentales para la vida humana. La criminalidad amenaza la calidad de vida de los habitantes, traumatiza a las víctimas y pone en peligro la voluntad cívica.

La inseguridad, pues, afecta a la esencia misma de la dignidad humana y a la vida en sociedad, de suerte que, sin seguridad, no hay ejercicio posible e igualitario de los derechos de las personas. También es un problema complejo, que no se puede abordar simplemente, con el recurso tosco de penas más duras y más policías en la calle. Entonces, la pregunta de qué hace falta hacer, es la siguiente: ¿Cuáles son los elementos que hay que tener en cuenta en el abordaje a la inseguridad?

Un buen punto de partida, es la definición de seguridad contenida en la declaración final del "Seminario de reflexión científica sobre el Delito y la Seguridad de los habitantes", realizada en Costa Rica los días 9 al 13 de octubre de 1995. El punto tercero de esta declaración afirma: Un concepto verdaderamente amplio y comprensivo de seguridad de los habitantes, tiene que comprender no solamente la tranquilidad de no ser víctima de hechos delictivos sino, también, la de vivir en un Estado constitucional de derecho y la de participar de los beneficios del desarrollo en materia de salud, educación, vivienda, ocio y todos los ámbitos de bienestar social. El concepto es el del desarrollo humano sostenible, que tiene la equidad como principio.

Esta definición, pues, se aparta de la tradicional, que vincula seguridad con la ausencia de delito y la amplía a una forma concreta de Estado: El social o del bienestar; puesto que, ¿qué otro tipo de Estado proporciona los bienes públicos como salud, educación, vivienda, ocio y todos los ámbitos del bienestar social?; ¿de qué tipo de Estado se puede predicar el desarrollo humano sostenible?. Lo veamos por donde lo veamos, solamente hay una respuesta: Estado del bienestar.

En muy idéntico sentido, se expresa el manifiesto y las resoluciones ya mencionadas, en su punto 14. La seguridad es un bien común esencial para el desarrollo sostenible. Es a la vez signo y condición de inclusión social, del acceso justo a otros bienes comunes como lo son: la educación, la justicia, la salud y la calidad del medio ambiente. Promover la seguridad es desarrollar un bien común y no consiste, sobre todo, en hacer de policía o en recurrir al sistema penal.

Analizando las dos definiciones, encontraremos que se hace una opción (muy notable, si tenemos en cuenta que nos encontramos en plena época de globalización, liberalización y desregulación) para relacionar seguridad ciudadana y Estado del Bienestar.

Doctrinariamente, pues, lo que estamos diciendo es que la falta de seguridad en los aspectos sociales, laborales o económicos, implica ineludiblemente una carencia de inseguridad ciudadana o lo que es lo mismo; si predicamos la necesidad de la existencia de seguridad ciudadana, para el normal desarrollo de las personas en la sociedad, tenemos que proveer a los ciudadanos de los bienes suficientes, que los doten de seguridad en todos los ámbitos de su vida.

En este mismo sentido, ante la retirada del Estado del bienestar; como al Estado no se le puede pedir hoy seguridad social, en su defecto, se le pide penalización.

La declaración final del "Seminario de reflexión científica sobre el Delito y la Seguridad de los Habitantes", se expresa en el sentido siguiente, en sus puntos séptimo

y octavo: Se considera necesario promover políticas más efectivas e integrales delante del delito, y no continuar reaccionando solamente por la vía de los sistemas de justicia penal. Se imponen diagnósticos globales del problema y programas que integren la acción de las diferentes agencias responsables en cada caso.

Las políticas tendrán que comprender una amplia prevención primaria, con acciones en todos los ámbitos del bienestar social, y procurar que los beneficios del desarrollo lleguen a todos los sectores de la población y promuevan la integración, y la no exclusión, de los sectores pobres y marginales, al considerar que a la problemática social la acompañan los fenómenos de la corrupción, el paro, la subocupación, violencia, así como pérdida y sustitución de valores.

La receta del Consejo de Europa sobre esta cuestión es la expresada en el proyecto de manual del Congreso de los poderes locales y regionales de Europa, en sus puntos 6.a), 6.b), 6.c) y 6.d); que recomienda lo siguiente:

- Evitar las calles desiertas por la tarde, garantizar dentro de la medida de lo posible, en los centros de las ciudades, una combinación de funciones para evitar la agrupación de las minorías, de las personas socialmente desfavorecidas y de los delincuentes en un solo sitio;
- Tomar las medidas para erradicar las actividades criminales, dentro de ciertos barrios de la ciudad y evitar la formación de grupos desfavorecidos, en particular, evitar que tengan el sentimiento de que no tienen nada que perder;
- Proveer de instrumentos legales, para luchar contra la violencia familiar, contra la cultura de violencia, contra la discriminación por motivos de raza, religión, origen social y sexo, y hacer apología de la noción de ciudadanía.

- Formular y aplicar los programas contra las toxicomanías y el alcoholismo, en conjunción con los servicios sanitarios y sociales; elaborar programas de información destinados a los jóvenes y a las escuelas.

4.2.5. El sentimiento subjetivo de seguridad: El gran delito, el delito ordinario y los comportamientos incívicos

En el manifiesto y las resoluciones de los temas abordados por las ciudades europeas sobre prevención y seguridad, mismos que tomamos como referencia, también se postula lo siguiente:

- La inseguridad no es simplemente el temor al robo o a la agresión. Puede nacer también del peligro provocado por un automóvil, por un entorno nocivo precario y, sobre todo, por el temor a no disponer del espaldarazo de una ayuda o de un servicio que aporte protección o reparación.
- Debemos entender, que la superación del vínculo cerrado entre seguridad y delincuencia, es por una vía diferente: la del concepto subjetivo de inseguridad. La seguridad engloba, por lo tanto dos conceptos: por una parte, el objetivo, que estaría representado por el incremento del delito y, por otro, el subjetivo que vendría determinado por la sensación de incertidumbre, de riesgo o de miedo, que tiene el ciudadano por el desarrollo de lo que se denomina delincuencia ordinaria y los actos incívicos, diversos y no agrupables bajo una sola categoría, pero que, no obstante, no entran dentro de la categoría de delitos. Delincuencia ordinaria y actos incívicos, se producen en el ámbito más próximo al ciudadano y, por lo tanto, afectan más directamente a su sensación térmica de seguridad.

Sin lugar a dudas, la seguridad ciudadana es un tema que concentra toda la atención actual. Casi todas las plataformas políticas han sentado sus bases de proyección en función a este tema, pero esto no es un tema que se proyecta sólo en éste tiempo, éste tema tiene ya sus bases fundamentales, desde los inicios de la

existencia del hombre sobre la tierra. Se consideraba la seguridad como una condición inherente a la vida del ser humano, un privilegio como elemento fundamental para su desarrollo físico y social.

Todos sabemos que desde los inicios de la aparición del hombre sobre la faz de la tierra ya buscaba el grupo, la reunión, para poder preservarse de los elementos naturales, de las fieras, aún en las cavernas, en los clanes; ya buscaba la seguridad como medio fundamental para su supervivencia. De esta manera, ya se fueron visualizando las primeras bases de los liderazgos, ya empezaba a nacer el sentido del orden, de reconocimiento y de la convivencia integral. Empezábamos a notar como humanos en ese tiempo, que la seguridad era sinónimo de organización, de responsabilidad, de solidaridad, que generalmente, los grupos humanos fuimos desarrollando.

Conforme crecen las ciudades y las necesidades de seguridad; es que empiezan a formarse las organizaciones más complejas, con mejor infraestructura, mayor exposición de acciones directas, para mantener la tranquilidad y el orden dentro de estas comunidades.

Es en éste contexto, que se empiezan a formar los primeros serenazgos, con su preocupación fundamental de alertar a las comunidades, cuando se presentaba algo que iba a interrumpir su sueño, descanso o trabajo normal y se comenzaron a formar las guardias, las milicias, las organizaciones policiales y desde ahí se identifica a la acción policial, como la acción represiva de la actitud delincuenciales.

Desde allí comenzamos a actuar previniendo la acción delincuenciales, porque interrumpía el desarrollo normal de las actividades de las comunidades. Es por eso, que se empiezan a perfilar las nuevas políticas, que tienen en consideración que los gobiernos; deben enfrentar a la delincuencia como una prioridad para alcanzar niveles de tranquilidad, donde la policía comienza a especializarse, a delinear nuevas estrategias para solventar esos espacios de intranquilidad.

También nos damos cuenta, que con tranquilidad y sin delincuencia, las ciudades necesariamente tienden a ser más seguras; y una ciudad más segura aumenta rápidamente su desarrollo, hacia el logro de sus objetivos más especiales. Por eso, podríamos entender que la seguridad ciudadana, es una situación de normalidad en la que la comunidad desarrolla sus actividades dentro de un contexto de orden, paz y tranquilidad y en un marco de equilibrio social y legal.

Este marco especial, dentro del cual se desarrollan las actividades comunitarias, obviamente, permite y permitirá crecer y desarrollarse a las ciudades, que los ciudadanos puedan invertir y obtener sus logros, que puedan planificar su trabajo, así como alcanzar sus metas. Este conjunto de acciones en un marco de tranquilidad que podrá trascender en el desarrollo, requiere de la participación de la ciudadanía en su conjunto.

La seguridad ciudadana entonces, es el conjunto de medidas y previsiones que adopta el Estado, a través de sus instituciones dentro del marco de la ley y los Derechos Humanos, para que la comunidad pueda desarrollar sus actividades libres de riesgo y amenazas.

Debemos entender que la seguridad es tarea de todos; pero para cumplir con estos cometidos, es necesario que se acepten los cambios, que se estimulen las responsabilidades, romper marcos y buscar identificarnos con el tema de la seguridad ciudadana. Tenemos que aceptar los cambios y que todos se integren a la comunidad y a los trabajos sobre seguridad ciudadana.

Para ello debemos de contribuir cada uno con nuestro acto, vocación, calidad de persona, a no generar ambientes de intranquilidad. En este aspecto, cada día nosotros somos conscientes de que debemos respetar normas, leyes y también exigir que se respeten nuestros derechos, cumpliendo nuestras obligaciones.

Muchas veces las inseguridades las vamos generando nosotros mismos con nuestras conductas y negligencias, por desatinos, falta de consideración y aceptación mutua a la interrelación personal, por algunas ponderaciones propias de la personalidad del hombre. Por eso, es imprescindible cambiar, debemos de romper marcos, para poder ingresar a este tema tan nuevo e importante; como lo es la seguridad ciudadana.

Debemos de comprender que la seguridad abarca todas las instancias en donde el ser humano desarrolla sus iniciativas. Por otro lado se habla de la seguridad, no como un problema delincencial, de crimen organizado o de delincuencia menor. Debemos de hablar de presentar iniciativas, participar activamente. Es necesario, recordar una palabra que desde hace mucho tiempo no se encuentra en nuestro léxico, la solidaridad. Se ha perdido su práctica, cada uno nos aislamos en nuestros propios problemas y evitamos entrometernos en lo que no "nos compete" y así evitando inmiscuirnos en los problemas de los demás, estamos evitando aportar directa y participativamente, alguna solución al problema del Estado. No se hace, porque no se quiere romper marcos, siempre estamos atados a tradiciones, conservadurismos o a ideas trasnochadas; debemos cambiar.

La seguridad crea lo necesario para que después de todo, en la ciudadanía, resulte productivo; y las iniciativas puedan generarse, consolidarse y se conviertan en productos tangibles y conservables. La seguridad no es acción de uno sólo, la seguridad es un acto mancomunado y tácito, entre las instituciones dentro de las cuales no escapa la policía.

La seguridad y el desarrollo convocan a la participación en general, no solamente de la policía, es tarea de todos. Sabemos que todo individuo busca seguridad y un Estado donde se privilegia la seguridad, es un Estado que está orientado a buscar el crecimiento de sus comunidades. Un esfuerzo para crecer sin seguridad trae consigo grandes pérdidas.

Para el problema de seguridad, la solución es la prevención, antes que la intervención, desde nuestra condición de ciudadanos y miembros de una comunidad o de un país. Debemos estar mucho más unidos a la sociedad, solidariamente participativos, para ver si el amigo o el vecino está incurriendo en alguna falta o en alguna negligencia que pueda producir una desgracia.

Sugerir cambios, que se tomen nuevas posiciones, así dejamos de ser egoístas, somos solidarios y vamos construyendo un tejido positivo de comunicación, de interrelación que haga que todos nosotros vivamos en paz.

La conciencia de seguridad debemos tenerla todos. Una conciencia de seguridad no solamente nos debe orientar a mirar a los delincuentes, la conciencia de seguridad nos lleva a tomar actitudes definidas, que no desentonen, con el común denominador de los ciudadanos respetuosos de los derechos de los demás y también haciendo prevalecer lo propio.

Otro hecho fundamental a destacar es la familia, que también debe tener seguridad. Muchas veces la familia tiene inseguridad emocional, observan indiferentes como sus hijos se orientan hacia acciones negativas como la violencia, enfermedades mentales, delincuencia, drogadicción, maras, barras bravas, violación, etc.

Nosotros como pueblo y familia debemos hacer cada cierto tiempo, una reflexión en pareja y analizar a conciencia, si nuestras acciones como padres de familia, están orientadas adecuadamente a educar a nuestros hijos como debe de ser, asignándoles los valores esenciales, acciones de responsabilidad, de fuerza de voluntad, de persistencia para alcanzar sus objetivos, que vean en el padre o la madre la imagen objetiva a seguir y a superar. Eso se está descuidando en todos los niveles, alto, medio, bajo, porque egoístamente, nos centramos en el esfuerzo de sostener la economía del hogar y descuidamos lo más importante, la familia, la crianza y desarrollo de nuestros hijos.

Nuestras familias se descomponen paulatinamente, ésto a consecuencia del vacío de comunicación, de afecto e integración de padres a hijos y de hijos a padres, lo que degenera en una falta de control. La consecuencia, mala formación, malos hábitos, tal que ya no existe consideración a la autoridad de los padres y ahí viene el ingreso de los problemas de violencia juvenil, los problemas de violencia familiar.

De ahí que se busque soluciones integrales, que permitan cuidar a la familia y potenciarla. ¿Cómo?, en base a capacitaciones, vinculaciones permanentes a profesionales que tiendan a buscar y, por qué no decirlo, brindar el consejo y la reflexión oportuna, la orientación técnica de los psicólogos, la consulta adecuada para aliviar alguna situación, así como desechar el estrés de los padres y alimentar la relación afectiva entre padres; y de esta manera puedan dar un verdadero afecto y amor a sus hijos; y, en base a esa sólida función familiar, como célula fundamental de la sociedad, se construya un nuevo Estado.

Los niños y los jóvenes de hoy, ya tienen un marco referencial de comportamiento, a ellos es a quiénes debemos ayudar a reflexionar, orientarlos y en la medida de lo posible, estimular esfuerzos multisectoriales, para presentarles respuestas concretas a sus frustraciones, a sus inquietudes, buscar alternativas de superación. Una especial atención a los niños, porque ellos están presentándonos la esperanza, de que nuestro futuro mejore en un país mucho más integrado, de sólidas convicciones y estructura de seguridad ciudadana.

La seguridad ciudadana, tiene que ver en el aspecto estructural de la formación de los distritos, de las ciudades y los barrios, para que sea una zona donde exista seguridad. Donde existe tranquilidad; tiene un valor mucho más positivo y económicamente contundente, que en un lugar donde no hay una buena seguridad ciudadana, donde no existe una norma adecuada de desarrollo y una convivencia pacífica. Una zona con conflictos y robos sociales, se desprecia; pero donde existe tranquilidad y buena convivencia, eleva su precio, es decir, su justiprecio. La seguridad ciudadana es un concepto que engloba a dos fenómenos: el de la criminalidad y el de la

inseguridad ciudadana. Sabemos que la criminalidad produce un conjunto de hechos de naturaleza delincencial y traiciones al ordenamiento jurídico, infracciones de violencia familiar, de violencia social, así como los hechos que sin estar comprendidos en la normativa penal, constituyen violaciones a las normas sociales de convivencia pacífica.

En cuanto al sentimiento de inseguridad ciudadana, debemos señalar, que es el producto de una sensación, de la percepción que tiene el ciudadano promedio de cuál es el ambiente en el que vive.

¿Cuál es el ambiente de seguridad en su comunidad?, si lo encuentra apegado a sus expectativas, pues no habrá inseguridad, si no lo encuentra, ese sentimiento de inseguridad, estará permanentemente latente en todos sus miembros, por eso, es que existe mucha preocupación de aquellas comunidades, donde decimos que hay violencia juvenil y pandillaje. Los vecinos se desplazan con cuidado, temerosos de dejar su casa o ser objeto de robos menores, renuentes a desplazarse porque pueden ser víctimas de asaltos o de agresiones y viven constantemente en un ambiente de inseguridad.

Existe una desproporción; entre el sentimiento de inseguridad ciudadana y los verdaderos índices de criminalidad, pero esta apreciación obedece a diversos factores, tales como, la desconfianza en la actuación de la policía. Eso es cierto y no lo podemos negar, pero también es cierta la presencia de elementos sociales que acrecientan los temores. Entonces nosotros debemos estar interesados, en generar ambientes de mejor desarrollo y nivel de seguridad ciudadana.

En el tema de seguridad ciudadana, hay que agregarle algo importante. Se debe adoptar una actitud eminentemente preventiva, no coercitiva, es decir, constructiva. Por eso es necesario un trabajo integral, multisectorial, de apoyo a la prevención para evitar la represión.

Se debe coordinar de manera permanente con los gobiernos locales. Hoy surgen en la actividad municipal los comités de seguridad ciudadana, integrados por el alcalde o gobierno local, la policía y la comunidad organizada en juntas vecinales.

Las instituciones representativas del Estado, deben atender concertadamente la problemática de seguridad ciudadana, en donde la voz, la palabra, la sugerencia del alcalde, del vecino, del ciudadano, sea permanentemente escuchada y tomada en cuenta; pero es necesario para esto, hacerles una respetuosa y previa reflexión. Una posición de participación debe ser asumida con responsabilidad, con profundo sentido de justicia y equidad, sin egoísmos y actitudes partidistas, que antes de concertar van a generar una disgregación de ideas, una interrupción de los propósitos de otros ciudadanos, para converger en determinaciones efectivas para el desarrollo de la comunidad.

Es igualmente necesario, que se fortalezcan los servicios policiales de seguridad ciudadana; bajo este contexto, dentro de los términos de procesos de reestructuración de la policía, surgen dos premisas fundamentales sobre las cuales se sustenta: primera, la importancia de los ciudadanos dentro de la seguridad ciudadana; y segunda, la presencia de una nueva modalidad de servicio; que es la policía comunitaria, cuya actividad ya se está desarrollando y genera acercamientos positivos a la comunidad, buscando recuperar espacios de confianza y credibilidad, donde los ciudadanos deban sentirse adecuadamente atendidos, en todas las dependencias policiales, hacia las cuales tengan necesidad de concurrir.

Conocemos que la seguridad ciudadana es una función básica de la policía, pero se requiere coordinación y cooperación permanente con los gobiernos locales, la comunidad organizada y las instituciones públicas y privadas.

Para poder trabajar debemos cambiar de actitud y proponer acciones de policía comunitaria; como un trabajo esencial de acercamiento a la comunidad; pero, participativamente, con la ciudadanía trataremos de afianzar esos niveles de seguridad

ciudadana, a través de la población, por el propio bien de la comunidad, capacitando a la policía, orientados por sus acciones mixtas de patrullaje cívico para tratar de mantener el orden, fortalecer nuestros medios, nuestra convivencia y nuestras interrelaciones.

Debemos enfatizar cinco aspectos fundamentales en el tema de seguridad ciudadana. Primero, que la seguridad tiene que ver con el curso de la historia; ¿qué quiere decir?, que los problemas de seguridad se multiplican, como las ciudades van creciendo y se vuelven más complejas.

El tema de seguridad ciudadana en una comunidad campesina, es definitivamente, mucho menos complejo que el tema de seguridad ciudadana en otras ciudades. Y si hacemos referencia respecto a otras ciudades, el tema es cada vez más complejo. Eso quiere decir que a como van los años, crece la demografía de las grandes ciudades y crecen también las tareas al interior de las mismas. El tema es amplio y nos va a convocar cada vez más; estamos ante una situación que va a esperar mucho más el compromiso de instituciones como la policía, los municipios, las organizaciones sociales y también el ciudadano común y corriente.

El segundo aspecto, es que el tema es indudablemente muy complejo, porque tiene que ver no solamente con la violencia; que cotidianamente entendemos como agresión física y psicológica, sino que el tema de seguridad ciudadana, comprende las garantías que otorga el Estado para el ejercicio de todos los derechos fundamentales, como el derecho a la vida, a la identidad, a la seguridad moral, física, al libre desarrollo, al bienestar, la salud, empleo, educación; estamos hablando también de una igualdad ante la ley, de todos los ciudadanos comunes y corrientes; de libertad de conciencia, la libertad de información, de opinión, de expresión.

Es decir, que el tema de seguridad ciudadana es amplio, va indiscutiblemente mucho más allá de la sola tarea de la policía. Esta es la complejidad de lo que se ha denominado como seguridad ciudadana, una tarea de todos y si nosotros

complejizamos más el asunto, estamos hablando del ser humano de manera integral, con necesidades, pero también con potencialidades de saber ser, hacer, tener y poder. Aspectos que recorren el conjunto de necesidades humanas, articuladas hoy en posibilidades de ejercicio pleno de la libertad, para elegir entre alternativas y oportunidades, que permitan el disfrute pleno del desarrollo personal y social.

Un tercer aspecto, es la seguridad ciudadana como un compromiso de toda la población, sabiendo que hay personas que tienen papeles más importantes que otros, como el educador o el policía; que tienen un papel fundamental en este conjunto de aspectos que se señalan, pero también con responsabilidades más delicadas y tal vez más grandes: la familia, los padres respecto a los hijos, los padres como ciudadanos miembros de la sociedad.

Cuando hablamos de seguridad ciudadana, estamos hablando de niños, jóvenes, adultos, ancianos, mujeres, es decir, de absolutamente todos. Este es un aspecto que debe invitarnos a reflexionar en estos tiempos, sobre todo, cuando la familia se resquebraja y hay una crisis de valores a todo nivel. Es una gran responsabilidad que tenemos hoy; algunos participando, de manera directa en el tema de la seguridad ciudadana, como los comités de autodefensa, las juntas vecinales, la policía y muchos otros ciudadanos.

El cuarto aspecto, es el tema de la policía. ¿Qué es la policía?, la policía está ligada a los fines y deberes del Estado, como tal nace con el Estado y si vemos la Constitución Política de la República de Guatemala, el fin supremo del Estado es el bien común, en consecuencia, la persona humana. La situación de la policía como institución es de múltiples carencias, con recursos insuficientes y menos estimulada. Pero dentro de esas limitaciones, consideramos que se desarrollan esfuerzos de un mayor acercamiento a la sociedad, entonces tenemos la Policía Comunitaria, este modelo genera la confianza y credibilidad que ésta institución tiene que observar.

Un quinto aspecto que debemos reflexionar, es respecto a la seguridad ciudadana, no solamente como la falta de garantías para el libre ejercicio de la persona humana, sino también de reacciones distintas, generalmente negativas, de graves repercusiones, en cada una de las personas que sufrimos la inseguridad o sus consecuencias. Dos componentes: uno, la falta de garantías y, el otro, la persona que sufre esas consecuencias.

4.3. Seguridad ciudadana comunitaria: Cuestiones terminológicas

4.3.1. Orden público, seguridad ciudadana o seguridad de los habitantes

El concepto de orden público ha ido modificándose a lo largo del tiempo. Originariamente, este es el concepto liberal que emana del Artículo nueve de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 que establece: Nadie puede ser inquietado por sus opiniones, incluso las religiosas, siempre y cuando su manifestación no altere el orden público establecido por la ley.

Este Artículo, tiene que ser interpretado sistemáticamente y puesto en relación con el Artículo cuatro de la misma declaración: La libertad consiste en poder hacer todo lo que no sea perjudicial al otro. Así, el ejercicio de los derechos naturales de cada hombre, no tienen otro límite que aquellos que aseguren a los otros miembros de la sociedad, el disfrute de éstos mismos derechos; éstos límites sólo pueden estar determinados por la ley. Por lo tanto, si mudamos el concepto de orden público, del ámbito estricto de la libertad ideológica del Artículo noveno, a uno más genérico del Artículo cuarto, formularemos la siguiente definición: El orden público se establece como garantía y límite de la libertad y, como ésta, consiste en que nadie puede hacer nada que sea perjudicial a los demás.

Desde esta perspectiva, que no hemos de perder nunca de vista, libertad y seguridad, son dos caras de la misma moneda: Sin seguridad no hay libertad (ya que la falta de ésta, inquieta el libre ejercicio de los derechos y libertades del ciudadano) y sin

libertad no puede haber una autentica seguridad (ya que la seguridad sin libertad comprende un régimen autoritario).

Con el tiempo, este concepto de orden público, evolucionará hacia el de seguridad ciudadana, mucho más amplio, y que incorpora los valores del Estado social y democrático de derecho.

Ahora bien, en general, no se ha producido un cambio de denominación, sino de contenido del concepto. En efecto, hoy por hoy la expresión de orden público sigue utilizándose como garantía de la seguridad pública, lo que ha cambiado es el contenido del concepto, que paulatinamente ha ido pasando, desde el forzar a los ciudadanos a la obediencia de la norma, –lo primario–, a la garantía de la calidad de vida de los mismos.

Por ejemplo en España, esta evolución ha tenido, no obstante, a diferencia del resto de países del continente europeo, un cambio de denominación impulsado necesariamente por el cambio de régimen autoritario al Estado social y democrático de derecho. Por ello el texto constitucional español, recogió la expresión seguridad ciudadana y no, el de orden público, al hablar de la función de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado.

Resulta difícil definir claramente los conceptos de seguridad pública, seguridad ciudadana y orden público. Por ello nos remitimos a una concepción que, por una parte, se relaciona directamente con los orígenes del Estado de derecho más primigenios (tenemos que recordar que, en la época de la Revolución Francesa, las personas se denominaban ciudadanos entre ellas, para superar el término súbditos y como equivalente de persona que tiene unos derechos inalienables, reconocidos, ahora bien, por la ley) y también por su proyección de futuro (se calcula que en el año 2020, el 70% de la población mundial vivirá en las ciudades, por lo tanto, la seguridad será, principal y fundamentalmente, ciudadana).

Por éstas razones, el término seguridad ciudadana también lo preferimos al de seguridad pública. En sí, el término de seguridad ciudadana no tiene buenos antecedentes en los países de Latinoamérica, puesto que empezó siendo utilizado por las fuerzas armadas a finales de los años 70 como un renovado vocablo de similar contenido a la doctrina de seguridad nacional, impartida por los Estado Unidos de América desde la conocida como Escuela de las Américas que tituló a centenares de represores, en busca del enemigo interior de Argentina, Chile, Uruguay y de tantos otros Estados. En éstos países, el término preferido es el de seguridad de los habitantes, que estiman omnicomprensivo y no exclusivo.

En todo caso, cuestión terminológica aparte, lo que es evidente es que el concepto de orden público ha de rellenarse en función de la realidad en la que ha de operar. Así podríamos distinguir entre el concepto liberal de orden público del siglo XIX y el concepto social y democrático de orden público que se impone en las democracias occidentales, a partir de la finalización de la segunda guerra mundial, al que también podemos denominar seguridad ciudadana.

4.3.2. Derechos humanos

El tema de la seguridad pública es una de las preocupaciones permanentes de los ciudadanos, en casi todas las encuestas este tema ocupa uno de los primeros lugares; sin embargo, a esta preocupación no le sigue un nutrido debate, alentado por la sociedad misma, que lleve a mejores diagnósticos y al diseño de innovadoras alternativas, para asegurar lo que también es un derecho humano, la seguridad ciudadana.

La seguridad ciudadana, es un tema que se mantiene en uno de los primeros lugares de las agendas nacionales debido a que su antítesis, la inseguridad ciudadana, es el reclamo más constante que las personas le hacen a las autoridades nacionales o municipales. Esa circunstancia ha generado las más diversas teorizaciones sobre el tema, no siempre bien enfocadas hacia la determinación de las causas y su

erradicación, sino más bien, hacia acciones más de carácter reactivo que preventivo. Por lo general, se responde a concepciones muy securistas que le dan énfasis al tratamiento estatal y/o represivo del problema, lo cual se encuentra reflejado claramente en las políticas policiales.

Diversos factores como la no distinción entre seguridad pública y seguridad nacional, la ineficacia del sistema penal, así como la exacerbación que de este tema hacen los medios de comunicación, han convertido el tema de la seguridad pública en un problema aparentemente unívoco, haciendo entonces creer que la única alternativa es la visión policíaca y represiva, donde se criminaliza la pobreza o se imponen medidas como la del "alcoholímetro"; sin pedir que la autoridad justifique que es una medida idónea y que efectivamente no existe otra posibilidad para generar ésta restricción a las garantías ciudadanas.

Muchas veces el cuestionamiento que los defensores de Derechos Humanos, han hecho a las medidas que aumentan la discrecionalidad de la policía o que sólo proponen mayores medidas represivas; ha servido para acusar de que "defienden delincuentes" y que no les preocupan los derechos de los ciudadanos honestos. Por supuesto que interesa el tema de la seguridad pública, pero desde otras y mejores perspectivas.

Al abordar este tema, es necesario revisar y asegurarnos de cuál es el concepto que mejor identifica el problema. El concepto de seguridad ciudadana, debe entenderse como: "la protección que debe brindar el Estado a las personas respetando sus derechos y libertades fundamentales" y no así, el de seguridad pública. La razón es que el primero coloca a la persona y no al Estado como el centro de la seguridad.

Igualmente es necesario, distinguir con mucha precisión entre la función de seguridad pública y la impartición de justicia penal.

Actualmente vivimos una seria crisis de las instituciones que administran la justicia, lo que no debe llevarnos a olvidar, que la seguridad ciudadana es un derecho de los ciudadanos; cuya satisfacción corresponde al ámbito del Poder Ejecutivo, a través del servicio público de la policía y que se debe evitar, como actualmente se pugna, las policías preventivas realicen tareas de investigación de delitos, desvaneciendo la imprescindible distinción entre seguridad pública y justicia penal.

En el análisis del problema de la seguridad ciudadana; debiéramos llegar a determinar, el grado de erosión de los niveles de convivencia ciudadana que genera la inseguridad, para lo cual, se necesita que se asegure la existencia de un diagnóstico de la realidad económica, socio cultural y criminológico; y no sólo este último.

De forma que entonces, el trabajo de seguridad sea planteado como un trabajo de reconstitución del tejido social y en consecuencia la policía sea considerada como una institución, que contribuye a la reconstitución de la convivencia comunitaria; de tal manera que las estrategias de seguridad ciudadana, sean fundamentalmente preventivas e integrales.

Por supuesto, que éstos puntos apenas esbozados son parte de un debate que se desarrolla en muchas ciudades y países del mundo; pero sobre todo, en América Latina. La seguridad ciudadana es uno de los temas más sobresalientes en las democracias del mundo; y también lo es para nuestro continente.

Con frecuencia, algunos miembros de las corporaciones de seguridad pública, han manifestado que la defensa y protección de los Derechos Humanos favorece a los delincuentes y perjudica a las víctimas del delito. Esta afirmación es errónea, y no tiene fundamento jurídico quien la sostenga. El argumento ha causado una grave confusión entre la población; de ahí la necesidad de exponer algunas razones que la desmientan.

La creencia de que la defensa y protección de los Derechos Humanos beneficia sólo a los delincuentes es falsa. Todos, sin distinción, gozamos de los derechos

consagrados en nuestra Constitución, así como en los diversos instrumentos internacionales en la materia. Los niños, las personas de la tercera edad, las que viven con VIH/sida, los indígenas, las mujeres, los homosexuales, los niños de la calle y los policías; todos gozamos de ellos, salvo en algunos casos, en que el derecho a la libertad personal puede ser legítimamente restringido. Sin embargo, la privación de la libertad origina nuevos derechos.

Cualquier acusación o detención debe estar sustentada en los procedimientos que la propia Constitución ha establecido. Además, debe prevalecer el derecho a la información (motivo, delito y quién acusa), a la defensa, a ser oídos y juzgados en un tiempo razonable, a no ser torturados, a la indemnización, a un trato digno por parte de las autoridades, a recibir atención como víctima y, sobre todo, a la justicia, la cual se relaciona con el deber del Estado de investigar y sancionar. Ésta debe ser efectiva, pronta y expedita. Por su parte, la autoridad competente brindará la orientación adecuada.

Estas garantías, que nos han legado nuestros legisladores, tienen por objeto evitar arbitrariedades de las autoridades, por exceso o defecto en la aplicación de la ley. Nos dan la seguridad (jurídica) de que las autoridades sólo podrán proceder en nuestra contra, si se ajustan a los supuestos y procedimientos establecidos en la propia Constitución, y nos garantizan el derecho a la justicia, en caso de ser víctimas de un delito; con ello se evitan hechos tan penosos, como lo es cobrarse la justicia por mano propia.

No debe escandalizarnos, el hecho de que se insista a las autoridades que respeten esos derechos, sino más bien cuando son violados. Por eso, es aberrante pensar que una política de seguridad ciudadana pueda consistir en tolerar, por ejemplo: detenciones ilegales o arbitrarias, desconocer los derechos del detenido o procesado, o de la propia víctima. Al contrario, aquélla debe garantizar, un equilibrio entre los derechos del delincuente y los de la víctima, así como los de la sociedad en general, que espera que el delito sea investigado y sancionado, para evitar la impunidad.

4.4. Seguridad ciudadana como definición histórica

No tener una agresión violenta es el primer y principal significado de la seguridad; saber respetar la integridad física y, por extensión, “lo propio”. Estar seguro significa, por sobre todo, poder disfrutar de la privacidad del hogar, sin miedo a ser asaltado y poder circular tranquilamente por las calles sin sufrir un robo o agresión. Ésta seguridad física, cuasi corporal, concierne pues, a las reglas básicas de convivencia pacífica. No basta, empero, la ausencia de miedo a una muerte violenta. “Al hablar de seguridad ciudadana o seguridad pública, hacemos alusión a una dimensión más amplia que la mera supervivencia física. La seguridad es una creación cultural, que hoy en día implica una forma igualitaria (no jerárquica) de sociabilidad, un ámbito compartido libremente por todos”.¹⁷ Ésta forma de “trato civilizado” representa el fundamento, para que cada persona pueda desplegar su subjetividad e interacción con los demás. Está en juego la vida no sólo de la persona individual, sino igualmente de la sociedad. Dada lo fundamental de esta dimensión y, por ende, el peligro que involucra toda la transgresión, la percepción de amenaza puede ser extremadamente sensible.

Resulta entonces difícil averiguar, en qué medida el miedo responde a un aumento efectivo de la delincuencia y de la violencia. En todo caso, no estamos ante un fenómeno reciente; el miedo ante el delito común o a la violencia tiene una larga historia, pero alcanza dimensiones alarmantes a raíz de los procesos de urbanización e industrialización. La violencia se traslada del campo a la ciudad, donde el desarraigo de los emigrantes, las desigualdades sociales y la inestabilidad laboral favorecen la delincuencia. Autores de comienzos del siglo pasado, destacan cómo el trabajo fábril fomenta la desorganización de la familia tradicional, el abandono del niño y la aparición masiva de vagos y mendigos; todo ello, acentuado por el alcoholismo y la frecuente impunidad. El temor provocado por el deterioro del antiguo orden de convivencia; toma cuerpo en las llamadas “clases peligrosas”. Más que la criminalidad (acotada), es la violencia (difusa) la que imprime a la “cuestión social” su virulencia.

¹⁷ Silva, Francisco y Sepúlveda, Gabriel. “Seguridad ciudadana”. www.monografias.com; Universidad Católica de Chile. Chile. Creado el 4 de marzo de 2008. Consultado el 15 de abril de 2008.

En éste período se consolida el papel ancestral del Estado como garante de la paz social y de la seguridad pública. A los procedimientos propios de un Estado de derecho, se agrega una intervención activa que combina mecanismos represivos con medidas preventivas y promocionales. La acción estatal dispone acciones (justicia penal) e incentivos (estado asistencial); tanto a la ley penal, como a las medidas sociales, que se guían por una idea de sociedad basada en una familia legítima y un trabajador disciplinado. El Estado es fuertemente regulador y no vacila en vulnerar principios liberales, con tal de afirmar el disciplinamiento social.

Hasta mediados del siglo pasado, el miedo al delito estaba vinculado a las acciones individuales, y concentrado en los sectores populares. En los años 70 aparece una nueva modalidad de delincuencia violenta y de violencia política; aumentan los robos y los delitos comunes con fines políticos. En la medida en que la sociedad se polariza políticamente, también aumentan los conflictos intergrupales, tanto en las ciudades, como en el campo (huelgas, tomas de tierra, etc.).

En los años 70's y 80's la sociedad guatemalteca se encuentra dominada por una verdadera "cultura de miedo": Miedo al comunista, al subversivo; miedo al "cáncer invisible" y omnipresente que corroe al cuerpo social. Miedo a la represión y al delator; "descubierto" en alguna (no se sabe cuál) imprudencia. Las "reglas del juego" quedan suspendidas, la arbitrariedad del poder provoca estrategias de disimulación y auto coacción. La desconfianza del otro se instala en toda la vida social, incluido el hogar. No todo es violencia política; también aumenta la delincuencia. El control estatal, no logra opacar la disgregación producida por la crisis económica y el desempleo. En pleno gobierno militar los robos con violencia aumentan 77% entre 1980 y 1986. Sin embargo, el fenómeno sólo alcanza niveles de alarma pública bajo el régimen democrático.

La democracia pone fin a la represión, pero no al miedo. La transición está acompañada de un temor físico que, a falta de amenaza explícita, se cristaliza nuevamente en la delincuencia. A partir de 1990, se afianza la percepción de que la

delincuencia ha crecido y que está fuera de control. Desde entonces, las encuestas señalan a la delincuencia, como uno de los problemas prioritarios de los guatemaltecos.

4.5. El sentimiento de inseguridad

Las encuestas de opinión confirman los sentimientos que afloran en los grupos de discusión: La inseguridad cotidiana está asociada a la delincuencia. Se estima que ocho de cada diez personas en Guatemala en el año 2000, son propensos o muy probable o medianamente probable, a ser víctima de un robo o intento de robo en la calle, se presume que a seis de cada diez les puede ocurrir frente a su propio hogar, la mitad de las mujeres entrevistadas, temen ser víctima de una agresión sexual o violación y cuatro de cada diez personas se consideran muy o medianamente probable propensos a otro tipo de agresión (pandillas, etc.). Éste miedo se proyecta, en un miedo al otro. La imagen del otro, es la de un agresor potencial que amenaza en cualquier momento y en cualquier lugar. El miedo a una violencia descontrolada, se condensa en la imagen del delincuente drogado; él simboliza la pérdida de todo lazo social y de toda norma moral.

En años recientes, los delitos contra la propiedad aumentan significativamente en las comunas pudientes, mientras que los delitos contra personas, son más numerosos en las comunas populares. En el pasado parecía existir una clara delimitación de lo que eran lugares y grupos peligrosos. La amenaza era acotada social y geográficamente.

De los grupos de discusión antes mencionados, se desprende que la delimitación actual, transforma a la ciudad entera en territorio hostil e incrementa la incertidumbre.

A la alarma pública contribuyen también los medios de comunicación masiva. La “crónica roja” tiene un amplio interés público, y es tenue la distinción entre la información detallada del acontecer social y el relato sensacionalista. La conmoción es todavía mayor, cuando la imagen viva del delito, se introduce por medio de la televisión al hogar. Incluso el espacio íntimo aparece entonces indefenso.

4.6. La privatización de la seguridad

La desconfianza en los mecanismos públicos de seguridad ha dado mayor protagonismo a los mecanismos privados. El creciente miedo al delito motiva conductas elusivas y medidas de seguridad doméstica. La privatización se hace visible en la proliferación de alarmas, en la presencia de guardias privados, en el cierre de calles.

Ahora bien, según se desprende de los grupos de discusión realizados, la gente se da cuenta del círculo vicioso: Los equipos de alarma a la vez crean más alarma. Se hace evidente, que la seguridad se ha vuelto un negocio y que, en definitiva, lo que hace falta es una renovación de los lazos sociales. En efecto, la seguridad ciudadana es fundamentalmente un asunto ciudadano. No obstante, la cooperación ciudadana parece limitada.

4.6.1. El deterioro de lo público

La razón de fondo, del miedo al otro, parece radicar en las grandes y aceleradas transformaciones que vive la sociedad guatemalteca. Ellas tienen su expresión más notoria en el deterioro de las pautas básicas de sociabilidad. El vecino, el prójimo, aparecen como personas extrañas, con las que se comparte poco o nada. Sólo en el sector socioeconómico alto y en la zona rural; se encuentra algo más de confianza en poder organizar a los vecinos. En segundo lugar, resalta el hecho de que la gente suele confiar sólo en su propia familia. Nuevamente las personas de zonas rurales y de nivel socioeconómico alto, se declaran más confiadas en recibir ayuda externa. El tercer resultado concierne a la fuerte desconfianza; cuando se trata de esperar ayuda frente a una agresión en un lugar público. En este caso, las personas de nivel socioeconómico alto son todavía más desconfiadas. Precisamente, la esfera pública es uno de los ámbitos más dañados por los cambios sociales. En Guatemala se ha deteriorado ese ámbito, en que estar juntos exterioriza una pasión y un interés

compartido por la vida común. Cuando las personas acuden a un centro comercial o a un estadio, tal vez comparten emociones, pero no un bien público.

4.7. Un modelo de no control: El caso de la Municipalidad de San Juan Sacatepéquez

Desde un punto de vista comunal, el control de la delincuencia está sujeto a una serie de restricciones, como la descentralización, que necesariamente debe existir en una sociedad. Dichas restricciones guardan relación con facultades que no le corresponden desarrollar o definir a los municipios, sino que, a la sociedad en su conjunto. Entre las principales encontramos:

Las municipalidades no tienen control sobre los medios de represión, vale decir, no dependen del municipio las políticas de prevención y gestión policial, ni sobre las dotaciones específicas de la policía.

La imposición de las penas según el delito; no es algo que dependa de las municipalidades; para ello existe un sistema de sanciones que es determinado a través del Código Penal.

El sistema de la administración de las sanciones, es desempeñado por un ente autónomo, que en éste caso es el poder judicial.

Finalmente, la ejecución de las sanciones, esto es, el sistema carcelario, tampoco depende de los gobiernos locales.

Ahora bien, aún cuando ninguna de dichas funciones es realizada por los municipios, ello no impide que exista una adecuada colaboración entre aquél y las demás instituciones que desempeñan las actividades mencionadas. Dicha cooperación de hecho existe y se manifiesta de diversas formas, tales como: las transferencias de recursos que realiza el municipio hacia instituciones policiales, judiciales y carcelarias.

Sin perjuicio de lo anterior, los municipios pueden tener un nivel de contribución en el combate contra la delincuencia, mucho mayor, el cual podría expresarse de diversas formas. Por ejemplo, en el municipio de San Juan Sacatepéquez, donde la población cansada de la delincuencia y de sus efectos, ha decidido organizarse, en grupos de patrullas para prestar seguridad ciudadana, misma que legalmente debiera ser prestada por el gobierno central y no por uno de los elementos del gobierno local. En éste sentido, la experiencia desarrollada por la municipalidad de San Juan Sacatepéquez es alentadora.

4.8. Seguridad ciudadana, un derecho a medias

A casi doce años de la firma de los Acuerdos de Paz, los guatemaltecos aún no podemos afirmar, que contamos con un cuerpo policial que garantice nuestra seguridad en todo el territorio nacional. Por el contrario, los índices de violencia señalan que vamos de regreso a los tiempos del conflicto armado interno.

Determinar las causas que la han provocado, no es el objetivo de éste espacio, más bien, es el de hacer un llamado a la reflexión; a las dependencias públicas responsables de brindar seguridad a la población y a las instituciones nacionales e internacionales que de manera responsable, han alertado sobre el peligro al que todos estamos expuestos, debido al aumento constante de los índices de violencia; también exhortarlos a hacer un novedoso esfuerzo por superar éste flagelo.

En Guatemala no hay grupo o clase social; que no haya sido afectado por alguna de las formas perversas de la violencia, ya sea narcotráfico, crimen organizado o delincuencia común; a lo cual se le deben sumar la violencia política y de Estado, que ha sido muy evidente en la actual administración de gobierno y de manera particular en el pasado proceso electoral.

Dentro del esfuerzo por superar ese flagelo y garantizar una efectiva seguridad ciudadana, le corresponde en primer término al gobierno, tal como lo señala la

Constitución Política de la República de Guatemala, en su Artículo primero, donde regula la protección a la persona y establece que: el Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia y su fin supremo es la realización del bien común; su Artículo segundo regula los deberes del Estado y establece que: es deber del Estado garantizarle a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo de la persona.

Éstos son los actores fundamentales, a quienes les compete, de manera directa, revertir la actividad delictiva que mantiene postrada a la ciudadanía. Empero, el principal responsable de que esa situación sea superada, es el gobierno central del Presidente Álvaro Colom. Éste a través del Ministerio de Gobernación y su dependencia la Policía Nacional Civil (PNC), encargada de la seguridad interna, debiera tomar medidas que lleven a la detención; no únicamente de los autores materiales de hechos de violencia común, organizada y política, sino principalmente a los autores intelectuales.

La impunidad con la que han perpetrado secuestros, crímenes, asaltos, robos y allanamientos de instituciones defensoras de los Derechos Humanos, al margen de la ley, son fieles ejemplos de que cuentan con diferentes formas de apoyo y respaldo de personas que laboran en el interior de las estructuras del Estado. Ningún país que se precie de vivir en democracia, deja de tomar medidas, las que sean necesarias, para detener y sancionar, a los verdaderos responsables de cualquier crimen que atente contra la seguridad de sus habitantes.

En ese sentido, sería oportuno desarrollar un proceso puntual de análisis del tema de la seguridad ciudadana en la que puedan participar el Ministerio de Gobernación, la Policía Nacional Civil (PNC) y la Misión de Verificación de las Naciones Unidas para Guatemala (MINUGUA), que se ha preocupado de manera permanente y sistemática, no únicamente en criticar las deficiencias de las fuerzas de seguridad pública, sino también apoyando los esfuerzos para mejorarla.

De este esfuerzo, también debieran formar parte todas aquellas instituciones que han dedicado su tiempo con profesionales expertos en el tema, a monitorear el funcionamiento de la Policía Nacional Civil (PNC), los hechos de violencia y las violaciones a los Derechos Humanos de los guatemaltecos.

Esta iniciativa debe estar encaminada hacia varios objetivos: Elaborar un diagnóstico de las fortalezas y debilidades de la fuerza pública, que permita determinar sus necesidades en infraestructura física, material y humana; a corto, mediano y largo plazo; identificar las áreas y población más afectadas por la violencia y a los grupos generadores de ésta. Dicho proceso, ayudaría a evidenciar los puntos nodales de la inseguridad en la que vivimos de manera cotidiana, más de once millones de guatemaltecos.

No cabe duda que la frágil democracia guatemalteca se encuentra amenazada, al igual que la mayoría de guatemaltecos, que carecen de las más elementales condiciones para su subsistencia. El reto es grande y la justicia, que aún no se ve en el horizonte, tiene una cuota grande de responsabilidad en la violencia que a diario nos golpea. La seguridad es vital para el desarrollo en todas las esferas de la sociedad, por el contrario, si nos quedamos de brazos cruzados, esta seguirá siendo, sin la menor duda, un derecho a medias.

4.9. El poder local peligra ante el crimen organizado

La incursión del crimen organizado, en las estructuras políticas que buscan el poder municipal es un temor latente que crece y que, sin duda, se ha convertido en el tema central en torno a la elección de alcaldes.

La Conferencia Episcopal de Guatemala ha dicho, que son varios los candidatos a puestos locales que han sido asesinados. Además, políticos han denunciado amenazas de muerte. La deplorable violencia e inseguridad, que diariamente vivimos los guatemaltecos afecta también a este tema.

Sin embargo, el Fiscal General de la Nación, Juan Luís Florido, no comparte la idea de que muchos de los hechos de violencia que ocurrieron durante el proceso electoral tengan tinte político, lo cual es secundado por el analista Gustavo Porras. Antes había matanza entre comunistas y anticomunistas; ahora estos hechos se encuentran entre los casos de ilícitos que se mezclan con el tema electoral.

El Procurador de los Derechos Humanos, Sergio Morales, se refirió al temor de los representantes de la Iglesia, y explicó que fue esa preocupación la que motivó que se integrara una red 7,000 observadores que fiscalizaron la elección de 332 corporaciones municipales.

No se sabe con certeza, cuántas agrupaciones políticas que buscan el poder local tienen relación con el crimen organizado, en especial con el narcotráfico. Lo cierto, dijo el antropólogo Juan Carlos Chávez, especialista en temas municipales, es que hay regiones marcadas por el crimen. Oriente, el occidente y el norte del país están bajo la amenaza de que organizaciones criminales copen los poderes ediles; eso sería peligroso, pues estos grupos buscarían lavar su dinero a través de la gestión municipal.

4.10. Poder local: ¿Fortaleza formal, debilidad de hecho?

“Uno de los logros que el ex presidente Alfonso Portillo presentó ante el Grupo Consultivo (GC) fue la emisión y reforma de las tres leyes relacionadas con el fortalecimiento del poder local. No obstante, alcaldes y representantes de la sociedad civil aceptan los avances en legislación, pero critican que de hecho no han provocado ningún cambio positivo, pues, pese a los mecanismos de participación como los Consejos de Desarrollo, la inversión pública aún no responde al grado de pobreza de las localidades, lo que atribuyen a la injerencia de diputados y gobernadores departamentales. Por otro lado, la movilización de los ex Patrulleros de Autodefensa Civil (ex PAC), exigiendo el pago prometido por el Gobierno, generó graves disturbios que amenazaron algunos gobiernos locales. Estos sucesos han empañado varios

ofrecimientos importantes del mandatario a los jefes ediles, entre ellos, el envío del Código Tributario Municipal (CTM) al Congreso”.¹⁸

“En el marco de la quinta reunión del Grupo Consultivo para Guatemala, realizada el 13 y 14 de mayo de 2002 en Guatemala, el ex presidente Alfonso Portillo presentó entre los logros de su gobierno; la emisión y reforma de las leyes relacionadas con el fortalecimiento del poder local: La reforma a la Ley del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, la emisión de la Ley General de Descentralización y las reformas al Código Municipal. El ex mandatario insistió en que éstas son las leyes más revolucionarias aprobadas en 100 años”.¹⁹

Catalina Soberanis, titular de la Secretaría de la Paz (SEPAZ), en ese entonces, consideró que el gobierno cumplió con los objetivos propuestos, en la reunión del Grupo Consultivo del año anterior en Washington, relacionados con el fortalecimiento del poder local y la participación ciudadana. Aunque señaló que hizo falta que se emitiera una nueva Ley de Regionalización, con criterios sociolingüísticos y culturales.

No obstante, los logros de ese gobierno en el plano legislativo, fueron opacados por algunas de sus acciones que, según analistas, evidencian mayor debilidad del poder local y poca voluntad por modernizar, descentralizar y transformar el Estado.

4.11. Vacíos estatales y justicia por mano propia

Al parecer, en el Estado latinoamericano la capacidad represiva coexiste con los evidentes vacíos estatales. Éstos comienzan con el notorio déficit de legitimidad que muchos estados, algunos más, otros menos, tienen ante bastos sectores de la sociedad civil. En efecto, la corrupción, la impunidad de la que gozan los funcionarios estatales y

¹⁸ Prensa Libre. **Poder Local: ¿fortaleza formal, debilidad de hecho?** www.prensalibre.com; Guatemala, domingo 2 de septiembre de 2007.

¹⁹ **Ibid.**

la ineficiencia en la administración de justicia, desprestigian a la política y a los políticos y restan espacio a una gobernabilidad democrática.

Las ausencias estatales parecen ser resueltas de distinta manera, según la clase o sector social que las viven. Las clases medias y altas han acudido a las empresas de seguridad privada para garantizar la seguridad de barrios y localidades; los sectores medios menos afortunados contratan una “vigilancia privada informal”; y en diversas ciudades de América Latina, las noticias también dan cuenta de la organización autónoma de los vecinos de barrios populares, para efectuar rondas nocturnas que los resguarden de la delincuencia.

En el campo, una de las manifestaciones más importantes de la justicia por mano propia; ha sido el linchamiento. En México, Guatemala, El Salvador, Haití, Brasil, Venezuela y otros países se trata de un acontecimiento más o menos frecuente; al menos en los primeros dos países, el linchamiento tiene su espacio privilegiado en lo rural y lo comunitario. En nuestro caso, fuentes periodísticas informaron que entre 1994 y 1999, 240 presuntos delincuentes habían sido linchados. Se ha estimado que los linchamientos han ocurrido en el 60% del territorio guatemalteco y que el campo ha sido su principal escenario: El 90% de los linchamientos se produjo en áreas rurales, de los cuales el 75% ocurrió en el seno de las comunidades indígenas del país.

El examen de los linchamientos sugiere que éstos deben verse como formas de protesta social, más que como acciones delictivas. En el linchamiento, como en el motín, la ira provocada por el ordenamiento social; se desencadena más o menos espontáneamente sobre el enemigo más próximo, y a menudo éste resulta ser la autoridad más cercana. La justicia por mano propia es la ocupación del vacío estatal que ya hemos mencionado.

Como en algún momento lo dijo el anterior procurador de los Derechos Humanos en Guatemala: “Yo creía que se debían (los linchamientos) a la guerra, por las

masacres y el genocidio, pero ahora estoy seguro que se deben a la justicia, que es inoperante y lenta”.

Al menos en el caso de Guatemala, la explicación resulta incompleta si sólo se queda ahí. Como dice Carmen Aída Ibarra, analista guatemalteca, la cultura del terror y de la violencia también cumple su papel: “Los códigos éticos de los guatemaltecos son de autoritarismo y violencia... además la guerra de 36 años tocó la mente y el corazón de los guatemaltecos”.

4.12. El retorno del centauro

Durante el período en que el General Efraín Ríos Montt ocupó la presidencia de Guatemala (1982-1983), la contrainsurgencia dio un vuelco significativo. El genocidio en campos y ciudades fue acompañado de un discurso reformista y de enfrentamiento con la cúspide de la clase dominante guatemalteca. Pareciera que el gobierno de Ríos Montt recordaba lo planteado por Maquiavelo: Que el príncipe debería ser como un centauro, mitad bestia, mitad humano.

El proyecto de Ríos Montt contempló el uso despiadado de la violencia, combinado con medidas que expandieran al Estado en el seno de la sociedad civil. El uso del protestantismo reaccionario, la creación de una central sindical oficialista, los planes de creación de un partido político de lenguaje populista y la expansión de las Patrullas de Autodefensa Civil, formaron parte de los dispositivos pensados en aquél momento para lograr tales fines. Pero éste proyecto se vio frustrado con su derrocamiento en agosto de 1983.

Hoy el General Ríos Montt ha vuelto, y su proyecto está en marcha: El terror despunta de nuevo, su partido (el Frente Republicano Guatemalteco) influye en los tres poderes del Estado y mueve porciones significativas del electorado, la fraseología anti oligárquica y populista es una constante, una fracción emergente del capital, con fronteras difusas con el poder invisible sustenta dicho discurso y las Patrullas de

Autodefensa Civil vuelven a expandirse en buena parte del territorio nacional. ¿Acaso presenciamos el retorno del centauro, en el municipio de San Juan Sacatepéquez?

CAPÍTULO V

5. Políticas públicas, participación ciudadana y poder local

Conceptualizar las políticas públicas, el poder local y la participación ciudadana, son indiscutiblemente imprescindibles en los actuales momentos, tomando en cuenta, factores de la práctica política que se entremezclan con las acepciones teóricas.

Los conceptos arriba mencionados han sido abordados desde diferentes puntos de vista y áreas de conocimiento. Esa consideración para el presente trabajo, nos conduce a definirlos con el apego teórico, sin dejar de lado la práctica política, factor importante para la operativización del mismo.

“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. De cualquier forma es posible establecer una conceptualización más o menos consensuada, de que "lo político" y "la política" se refieren a principios de un determinado gobierno, orientada para atender fines y una población específica. O sea, es un medio para llegar a una determinada meta económica social”.²⁰

La ejecución de la política pública tiene dos momentos: "Un discurso, o sea una forma de cómo transformar una demanda en un propósito de acción y de registro de la agenda de decisiones de un gobierno; y una práctica, que es una forma para que los diferentes actores que se interrelacionan, formulen sus problemas, exijan soluciones e instrumentos y materialicen la política".²¹

Es en la práctica política, donde se inscriben la participación ciudadana y el poder local, como elementos sustantivos. Aunque, también debe considerarse que

²⁰ Pérez Ordóñez, Demetrio Antonio. “Políticas públicas, poder local y participación ciudadana en el sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.” www.monografias.com; Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-GUATEMALA. Creado el 12 de enero de 2004; Consultado el 4 de marzo de 2008.

²¹ **Ibid.**

estos dos conceptos no son válidos, sin tener en cuenta que la democracia; es un sistema que fomenta la creación de espacios donde estos se desarrollan y practican. Está claro que la "democracia no es un modelo rígido, terminado en todos sus detalles, ni tampoco una especie de receta que contenga las respuestas correctas a todos los problemas". Como no es un modelo rígido, es perfectible, por lo tanto, la participación ciudadana puede ir más allá de las reglas del juego establecidas en la democracia representativa.

Potencialmente el elemento "salvador" de esta deformación de la democracia representativa, puede estar asegurado en la democracia "participativa", la cual requiere de una sociedad civil que esté constituida por actores insertos en el sistema, con capacidad de gestión en distintos planos, con posibilidades de selección de alternativas, toma de decisiones y elementos propósitosivos.

Para el caso guatemalteco, la sociedad civil actualmente tiene un nicho político y social importante, para potenciar su accionar en la reestructuración y dinamización de la administración pública. 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 órganos que se hallan en la periferia del país (el interior), sean éstos constitutivos o no, de esos órganos nacionales; siendo la municipalidad, la mayor expresión de estos órganos en el interior, con lo cual se vislumbra el fortalecimiento del poder local.

Así también, el papel de las comunidades organizadas es fundamental dentro del proceso de descentralización, la cual se sitúa en un contexto más amplio que el meramente institucional, en la que implique el traspaso de capacidades que se encuentran en manos del Estado, directamente a la sociedad y sus organizaciones. Ésta transferencia debe ser acompañada del conjunto de competencias y recursos (financieros, humanos, materiales); y así podrán gestionar autónomamente en el marco de la legalidad vigente.

No obstante lo anterior, para efectos del presente trabajo la descentralización no es el tema principal, no deja de ser trascendental desde el punto de vista político-administrativo, como proceso que afecta, no tanto la forma jurídica del Estado, entendida como la forma en que se organiza el poder de éste, sino la manera en la que los distintos órganos estatales ejercen el poder y las relaciones entre ellos. Además, la descentralización puede concretarse en distintas fórmulas institucionales, principalmente en el municipio, como el ente con personalidad jurídica propia y dotado de autonomía, que no depende jerárquicamente de otro en el ejercicio de sus funciones, porque cuenta con patrimonio propio, sus autoridades son electas popularmente por la ciudadanía y respaldadas y/o legitimadas por los habitantes locales.

Estos planteamientos conducen 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; particularmente, en las municipalidades y las comunidades; quienes juegan 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. Lo definido en el párrafo anterior, técnicamente podría representar para las autoridades municipales una "carga", debido a la falta de recurso humano y técnico local, para asumir responsabilidades que en el caso guatemalteco, históricamente el Estado ha administrado mal. Por ello, es importante que los ciudadanos cuenten con mecanismos de participación y consulta, que garanticen la transparencia y eficacia de la gestión y el respeto de la voluntad soberana. La descentralización se convierte así, en un instrumento para democratizar el Estado; y, no una nueva fragmentación en su administración y ejecución política.

Los elementos anteriormente descritos, permiten hacer una conceptualización apegada a la teoría y la práctica política, de la participación ciudadana y el poder local. Definiendo la participación ciudadana como: el involucramiento e incidencia de la ciudadanía (y la población en general) en los procesos de toma de decisiones, en temas

y actividades que se relacionan con el desarrollo económico, social y político, así como en la ejecución de dichas decisiones, para promover en conjunto con actores sociales e institucionales; acciones, planificaciones y decisiones hacia el Estado. Es avanzar de procesos eleccionarios y consultivos; hacia la toma de decisiones acordes a las necesidades planteadas, que emergen desde lo comunitario, se plasman en el nivel local y se consolidan en la política pública del Estado.

Significa que la participación ciudadana no es un estado mecánico, sino activo, en la priorización y conjunción de intereses y demandas para la búsqueda de solución a las mismas, asumiendo y tomando decisiones. El reto para la ciudadanía es fortalecerse, tanto en el ámbito nacional, como en el local: hacer efectivo el poder local, teniendo en cuenta, como lo indica Foucault, que el poder no está localizado en las instituciones, aunque éstas constituyen espacios donde se manifiesta y ejerce, su origen está fuera de ellas. Éstas acciones se realizan en un espacio determinado, en el nivel local geográficamente hablando, será el municipio; en términos político-sociales, será en la ciudadanía, agrupada en lo que se define como poder local: "Son las fuerzas, acciones y presiones organizativas a nivel de la comunidad, del municipio o de la micro región, que contribuyen a satisfacer las necesidades, intereses y aspiraciones de la población local"²²; en donde la ciudadanía tenga igualdad de oportunidades y un conjunto de garantías que hagan efectiva esa igualdad, orientadas fundamentalmente, con el fin de asegurar la participación de la sociedad en el control y discusión de las políticas del gobierno local; en éste sentido, la población participará en el debate público y dispondrá de mecanismos que aseguren que la política del gobierno, dependa de la voluntad y preferencias de los ciudadanos. Eso es precisamente, la democracia participativa.

5.1. ¿Cómo funciona el sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural?

Es un sistema diseñado que potencializa y fomenta la participación ciudadana en la planificación para el desarrollo, a través de la elaboración de planes, programas y

²² Loc. Cit.

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.

Flujograma de funcionamiento:

- Consejo Nacional de Desarrollo
- Consejo Regional de Desarrollo
- Consejo Departamental de Desarrollo
- Consejo Municipal de Desarrollo
- Consejo Comunitario de Desarrollo

Una tarea fundamental para que el poder local se fortalezca, es que la participación ciudadana sea real y efectiva. Principiando por el tema de la rearticulación del tejido social, para ir construyendo la gobernabilidad democrática, la cual es construible, dentro del sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, en el "nuevo" marco de acción; coordinando la administración pública, favoreciendo y facilitando la participación ciudadana, definiendo los instrumentos de planificación del desarrollo para la elaboración y ejecución de planes, programas y proyectos.

En términos legales el sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, está concebido como: el medio principal de participación de la población maya, xinca y garífuna y la no indígena. En ése 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.

A nivel municipal se concibe un punto de encuentro de los diferentes actores y sectores locales, que coordinados, desarrollan planes y programas, que van fortaleciendo el poder local (y comunitario), para crear un sistema territorial local de planificación del desarrollo, que se convierta en política pública municipal. En ése sentido, es vital tener en cuenta lo que establece la ley de la materia: 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. Las funciones están orientadas hacia el fortalecimiento de la democracia, asignando papeles protagónicos a las comunidades, 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.

Éstos elementos serán fundamentales para consolidar la participación ciudadana, como un componente importante del sistema democrático, extendiéndola hacia la inclusión en el poder de decisión, es decir, la revocación del mandato popular. Lo anterior se hace necesario, teniendo en cuenta que la democracia no existe sin la intervención de los ciudadanos; mucho menos puede hablarse de ella, si además de los derechos políticos, no se tiene acceso a los bienes materiales y espirituales necesarios para el pleno desarrollo de la persona.

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

Ello significa, que el Estado deje de lado las demandas sociales en cuanto a la vivienda, salud y educación y otras que le atañen, pudiendo hacerlas más efectivas

trasladándolas 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 auto sostenible. 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 lo tanto, más eficientes, con todo el apoyo del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, particularmente los niveles comunitario y municipal, para la legitimidad frente al Estado.

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, como lo indican algunos autores, está íntimamente relacionado con el tejido social. 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 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 éste nuevo modelo, es importante que el gobierno central le otorgue una mayor importancia al gobierno local, como el agente más inmediato a la ciudadanía.

Esos dos factores nos conducen al fortalecimiento del sistema democrático, al hacer realidad, la relación entre el Estado y la sociedad, aumentando las posibilidades de inclusión democrática de las demandas sociales básicas. A la vez, se crean otras formas de administración y gestión pública, donde los servidores públicos son efectivamente eso; y no servidores públicos, como tradicionalmente se ha caracterizado a la administración pública.

Otro elemento importante de éstos dos factores, es que ha de requerir un cuerpo técnico con una burocracia desburocratizada, eficiente, efectiva y eficaz, abierta a la participación ciudadana, que incorpore elementos participativos en el proceso de formulación de las políticas públicas, con características de principios éticos, de auto sostenibilidad y justicia social, principalmente tomando en cuenta los sectores sociales históricamente excluidos, como las mujeres e indígenas.

Esos factores de éxito garantizarán la formulación de las políticas públicas, porque el proceso se iniciará desde la priorización de necesidades comunitarias, pasando por el filtro local, lo cual legitima las demandas. Necesariamente, se hace alusión a la participación ciudadana y su empoderamiento, dentro del Sistema de Consejos de Desarrollo, que, como se indicó anteriormente, es un instrumento participativo y auxiliar dentro del proceso de descentralización, no el mecanismo más inmediato o efectivo para ello.

Desde esta perspectiva, el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, no se constituye en el elemento dinamizador de la descentralización, pero sí un buen auxiliar en la formulación y procesamiento de datos, para la generación de políticas públicas. Si se considera que el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural es la base principal de la descentralización, significaría planificar con la mente descentralizada, pero, en la práctica de manera centralizada, porque en sí, cada nivel del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, no es autónomo, ni son electos popularmente los miembros (exceptuando a los de los COCODES, quienes deben ser electos en Asamblea Comunitaria), a diferencia de las municipalidades, donde sus autoridades son electas a través del voto popular. Lo anterior, significa que es urgente crear las condiciones institucionales, legales y financieras, para que los municipios puedan participar activamente dentro del proceso de descentralización, y que no dependan del poder central, en cuanto a la elaboración de planes, programas y proyectos, y esos se inscriban dentro del marco nacional del desarrollo.

Pero, el gran faltante es ése marco nacional del desarrollo. Como el Estado no cuenta con planes de trabajo de corto, mediano o 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. Ese es uno de los grandes retos del Sistema de Consejos de Desarrollo, es decir, generar las condiciones institucionales, políticas, financieras y principalmente de la participación ciudadana, para orientar el camino de la planificación del desarrollo.

De esta manera, el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, se constituye en un instrumento orientador (no rector) de las políticas públicas, en temas como: Desarrollo comunitario, desarrollo sostenible, participación ciudadana, educación, salud y vivienda; éste insuma desde lo comunitario y lo eleva hacia lo nacional. Con ello, se evita que la participación ciudadana sea únicamente alrededor de proyectos específicos ejecutados por ONG's, fondos sociales, etc., donde su participación se reduce a colaborar con la ejecución de obras que se les asignan.

Significa también, que debe cambiarse la visión y forma de participación ciudadana, tanto para fortalecer el poder local, como para que las políticas públicas que se generen, se constituyan en los ejes motores del desarrollo económico, político y social, tan urgido por el país en general. Ello, se traduce en crear lo que algunos autores han denominado el "buen gobierno", el cual se refiere a poner en práctica un estilo de gobernar, donde todos los actores se interrelacionen y participen en la planificación y búsqueda de soluciones a los problemas comunes, es decir, hacer efectiva la coordinación interinstitucional, que el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural establece como mecanismo para la gobernabilidad.

Serán éstos los mecanismos para la operativización de la participación ciudadana: el empoderamiento; la priorización de problemas, no de proyectos; la búsqueda de soluciones, coordinando 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 en el presente caso se refiere a los COCODES y COMUDES; para que no se impongan desde el exterior los planes, programas y proyectos.

Asimismo, éste 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 el proceso de planificación participativa.

Esa voluntad debe ser acompañada de la facilitación de los recursos técnicos y financieros. Significa dar un nuevo paso en la administración y gestión pública, una nueva forma de hacer política, con más participación ciudadana, una nueva concepción de las relaciones entre Estado y sociedad. En éste marco, la participación ciudadana, debe ser agente activo, fiscalizando, auditando, proponiendo, participando e involucrándose directamente en reformular una administración no estática, sino estratégica, consensuando y orientando procesos de planificación, para que el Estado deje de imponer metas y tomar decisiones por ella.

5.2. La participación ciudadana para formular las políticas públicas

Como se anotó anteriormente, en el sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, la participación ciudadana es un elemento motor para su funcionamiento, especialmente a través de los Consejos Comunitarios de Desarrollo Urbano y Rural, (COCODES).

En síntesis, la participación ciudadana en la formulación de las políticas públicas municipales, no es únicamente a través de la priorización de sus demandas, sino activando en la planificación, apoyando a las autoridades municipales para la búsqueda de fuentes de financiamiento, respaldando la toma de decisiones, en cuanto a qué proyectos son prioritarios a nivel del municipio y no de comunidades en particular, siendo solidarios con las autoridades en cuanto a la gobernabilidad, a la gestión

conjunta del gasto público local, a la ejecución compartida de obras y proyectos. En fin, se constituyen en motor y fiscalizadores del proceso de planificación, elaboración y evaluación de la política pública municipal.

Así, la participación ciudadana a través del Consejo Municipal de Desarrollo Urbano y Rural –COMUDE–, será entendida como la instancia ideal para el diálogo, el consenso y búsqueda de solución de los problemas en conjunto, dejando de lado prácticas verticalistas en la toma de decisiones. El papel del alcalde municipal en éste proceso, es el de coordinar las reuniones, asumiendo posiciones de diálogo y responsabilidad en la solución de las demandas planteadas en el seno del mismo.

De esta manera, la horizontalidad del Consejo Municipal de Desarrollo Urbano y Rural (COMUDE), radicará en gran medida, en el papel proactivo de las autoridades municipales, líderes comunitarios, instituciones estatales y locales, aprendiendo que la negociación es ganar, ganar y ceder, ceder: Para que todos los actores aprovechen los espacios, se involucren y activen propósitivamente; “pues estos actores, son sujetos y no objetos”. Ésta dialéctica hace vislumbrar a la participación ciudadana como el elemento dinamizador y catalizador de la lucha por el desarrollo local.

CONCLUSIONES

1. El impacto que sufren los guatemaltecos sobre la inseguridad ciudadana y la violencia, obliga a los gobiernos de turno, así como a los gobiernos locales y sectores organizados, a diseñar estrategias o planes de trabajo alternativos a los existentes, los cuales van enfocados a disminuir los niveles de inseguridad, otorgar oportunidades de superación personal, enfocados a fortalecer la democracia y respetar los derechos humanos.
2. La institución municipal por su vocación de servicio directo a la población, presencia y capacidad de intervención en todas las esferas de la vida de la comunidad, no se ha convertido en el eje fundamental que impulse el desarrollo social de su comunidad.
3. Los pobladores del municipio de San Juan Sacatepéquez exigen al gobierno de turno, así como a sus autoridades municipales, que se les tome en cuenta, en la toma de decisiones e implementación de políticas, para el desarrollo de sus comunidades, para, efectuar un combate frontal contra las violaciones a sus derechos.
4. La inseguridad ciudadana es un problema complejo, al que no se le pueden dar respuestas únicamente policiales o de represión; el Estado debe definir políticas para atacar dicho problema. En el municipio de San Juan Sacatepéquez, existe un debilitamiento del poder local, en virtud que no se ha trabajado sobre un programa de desarrollo social.
5. En el municipio de San Juan Sacatepéquez existen asociaciones de vecinos, mesas de concentración, grupos pro-mejoramiento del municipio, así como los denominados “guardianes de la noche”; y una que otra organización del sector productivo, todas coinciden en el desarrollo del municipio, aunque sus fines sean otros.

RECOMENDACIONES

1. Que el Consejo Municipal de Desarrollo Urbano y Rural –COMUDE-, elabore un plan de desarrollo social a largo plazo para eliminar la inseguridad ciudadana; a cargo de un grupo de personas del municipio de San Juan Sacatepéquez, elegidos por la comunidad, y que sea éste, el que le dé seguimiento, el cual debe ser respetado y apoyado por cada gobierno de turno.
2. Que los grupos sociales o comunitarios tengan una relación constante de apoyo, comunicación, intercambio de ideas y de respeto hacia los planes o medidas tomadas por los alcaldes municipales, que desarrollen su comunidad y enfocado a fortalecer el gobierno local.
3. Los pobladores de San Juan Sacatepéquez deben de elegir sus propios líderes que los representen, para conformar un poder local representativo y democrático, pues actualmente, prevalece el individualismo, oportunismo y egoísmo.
4. Que el Estado implemente de manera impostergable; mecanismos o herramientas que permitan efectuar un frente contra la impunidad, la corrupción y la inseguridad, desde el interior de las comunidades locales, a modo de fortalecer el Estado de derecho.
5. Que la sociedad en general, participe solidariamente, pues sin duda alguna, el origen y fin de la violencia tiene que ver con la sociedad en conjunto. Por ello, se deben buscar mecanismos de participación de la población en la mitigación de la violencia, sea a través de las formas de organización existentes o de otras que sean creadas especialmente, para el efecto.

BIBLIOGRAFÍA

- AMARO, Nelson. **Descentralización y participación popular en Guatemala.** INCEP, Guatemala, (s.e.),1990.
- ANGARITA CAÑAS, Pablo Emilio. **La seguridad ciudadana: Nuevo reto en la defensa de los Derechos Humanos.** IIDH. 2002.
- AROCENA, José. **Globalización, integración y desarrollo local.** Revista persona y sociedad. Vol. XI, número 1; Abril de 1997; Santiago de Chile, Chile, (s.e.), 1997.
- CAJAS MEJÍA, Ricardo. **Lógica local de participación maya.** Guatemala. (s.e.) 1998.
- Centro de Participación Popular. **Descentralización municipal y participación popular.** Uruguay, (s.e.), 1991.
- CERESER, Leonardo. **Juntas locales de seguridad piden más agentes y fortalecer estrategias. Exigen aumentar patrullajes.** Prensa Libre, Guatemala, miércoles 6 de febrero de 2008.
- DEL VALLE CÓBAR, Dora Ruth. **Violencia política y poder comunitario en Rabinal, Baja Verapaz.** Guatemala, Ed. F&G, 2004.
- DE LA PEÑA MARTÍNEZ, Jorge. **La seguridad ciudadana como una acción política.** IIDH.- 2002.
- DOMÍNGUEZ VIAL, Andrés. **La seguridad pública, origen, cambios y perspectivas.** IIDH. 2002.
- FONCANLT, M. **Cómo se ejerce el poder.** Periódico la cultura. Suplemento siempre. México, 13 de marzo de 1985.
- GONZÁLEZ ORTÍZ, Oscar Arturo. **Poder local y gobierno local. Instituciones clave para el desarrollo nacional.** DIGRAF. Guatemala, 1999.
- JUÁREZ GUDIÉL, Ricardo. **Introducción a la ciencia política.** Colección ciencia política. No. 1. Escuela de Ciencia Política. USAC, Guatemala, (s.e.), (s.f.).
- LAFONT, Ester. **“El abordaje de la violencia social y las políticas públicas.”** Mayo de 2005. <http://www.monografias.com/trabajos21/violencia-social/violencia-social.shtml>. Creado el 25 de mayo de 2005. Consultado el 15 de abril de 2008.
- LAU DE SAUSNAVAR, Sonia Elizabeth. **Naturaleza actual del poder local en el municipio de Quetzaltenango y aporte de los Acuerdos de Paz en su**

- fortalecimiento.** Universidad de San Carlos de Guatemala. Guatemala, Noviembre de 2001.
- MACLEAD, Norma. **Poder local. Reflexiones sobre Guatemala.** Guatemala, (s.e.), 1997.
- MARTÍN BARÓ, Ignacio. **Sistema, grupo y poder.** San Salvador, El Salvador. Ed. UCA, 1993.
- MORGAN SANABRIA, Rolando. **Material de apoyo para el curso planeación de la investigación científica.** Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales IIJS. USAC. Guatemala, 1999.
- OCHOA GARCÍA, Carlos Iripaz-Ebert. **Los contextos actuales del poder local. Gobernabilidad y municipalismo.** Guatemala. Ediciones Iripaz, 1993.
- OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales.** Buenos Aires, Argentina, Ed. Heliasta, 1982.
- PALENCIA, Gema. **Linchan a cinco en dos meses. Justicia por mano propia en San Juan Sacatepéquez.** Prensa Libre. Guatemala, miércoles 07 de noviembre de 2007.
- PÉREZ ORDÓÑEZ, Demetrio Antonio. **“Políticas públicas, poder local y participación ciudadana en el sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.”** www.monografias.com; Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-GUATEMALA. Creado el 12 de enero de 2004; Consultado el 4 de marzo de 2008.
- PÉREZ SÁINZ, Juan Pablo. **Encuentros inciertos. Globalización y territorios locales en Centroamérica.** FLACSO, San José, Costa Rica, 2000.
- Prensa Libre. **Poder local: ¿fortaleza formal, debilidad de hecho?** www.prensalibre.com; Guatemala, domingo 2 de septiembre de 2007.
- PRESSACCO CHÁVEZ, Fabián. **Descentralización, municipio y participación ciudadana (Chile, Colombia y Guatemala).** Bogotá, Colombia. (s.e.), 2000.
- SÁNCHEZ VIAMONTE, Carlos. **Manual de derecho constitucional.** Argentina, 4ª edición, 1959.
- SAGASTUME GEMMEL, Marco Antonio. **Carta internacional de los derechos humanos.** San José, Costa Rica, 2ª. ed.; Editorial Educa, 1997.
- SAGASTUME GEMMEL, Marco Antonio. **La protección de los Derechos Humanos en América.** San José, Costa Rica. Editorial Educa, 1997.

SALAZAR, Gabriel y PINTO, Julio. **Historia contemporánea de Chile**. Santiago de Chile, Chile. Ediciones Lom; Tomo I, 1999.

SILVA, Francisco y SEPÚLVEDA, Gabriel. **Seguridad ciudadana**. www.monografias.com; Universidad Católica de Chile. Chile. Creado el 4 de marzo de 2008. Consultado el 15 de abril de 2008.

TZOC, Daniel E. **Viceministro de gobernación y la alcaldesa de San Juan Sacatepéquez, tratan hoy hechos atribuidos a comités de vecinos**. Siglo XXI, Guatemala, 30 de enero de 2008.

VITAL PERALTA, Rafael. **El futuro de la economía de la región VI**. Revista temas económicos No. 4, Carrera de Economía. (s.l.i.), (s.e.), (s.f.).

YÉPEZ DÁVALOS, Enrique. **Seguridad ciudadana, 14 lecciones fundamentales**. Instituto de Defensa Legal, Lima, Perú, 2004.

Legislación:

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

Declaración Universal de Derechos Humanos. Asamblea General de las Naciones Unidas. 1948.

Convención Americana Sobre Derechos Humanos. 1978.

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

Ley del Orden Público. Asamblea Nacional Constituyente. Decreto Número 7

Ley del Organismo Judicial. Congreso de la República de Guatemala, Decreto 2-89

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