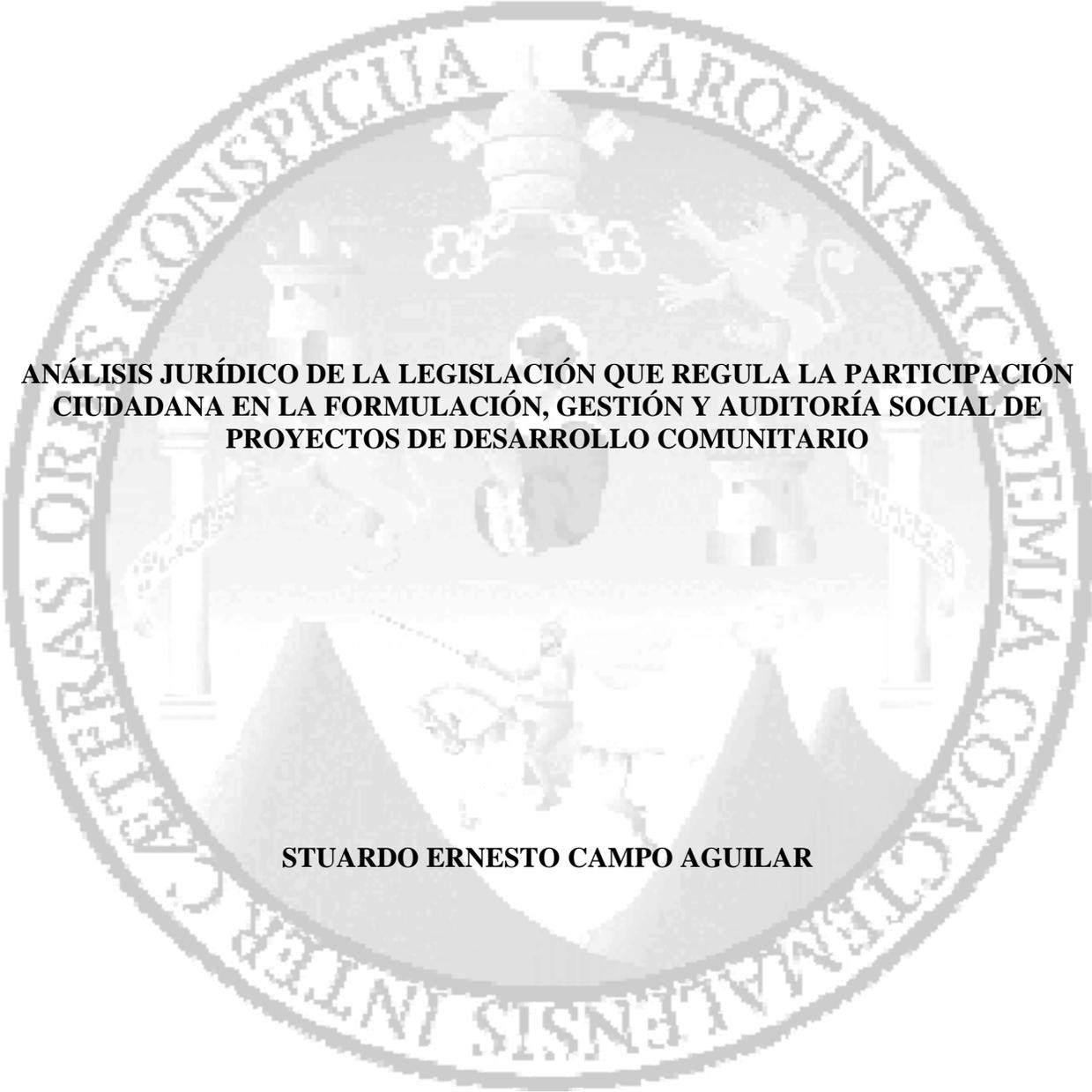


**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**



**ANÁLISIS JURÍDICO DE LA LEGISLACIÓN QUE REGULA LA PARTICIPACIÓN
CIUDADANA EN LA FORMULACIÓN, GESTIÓN Y AUDITORÍA SOCIAL DE
PROYECTOS DE DESARROLLO COMUNITARIO**

STUARDO ERNESTO CAMPO AGUILAR

GUATEMALA, NOVIEMBRE DE 2010

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

**ANÁLISIS JURÍDICO DE LA LEGISLACIÓN QUE REGULA LA PARTICIPACIÓN
CIUDADANA EN LA FORMULACIÓN, GESTIÓN Y AUDITORÍA SOCIAL DE
PROYECTOS DE DESARROLLO COMUNITARIO**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

STUARDO ERNESTO CAMPO AGUILAR

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, noviembre de 2010

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

DECANO: Lic. Bonerge Amílcar Mejía Orellana
VOCAL I: Lic. César Landelino Franco López
VOCAL II: Lic. Gustavo Bonilla
VOCAL III: Lic. Luis Fernando López Díaz
VOCAL IV: Br. Mario Estuardo León Alegría
VOCAL V: Br. Luis Gustavo Ciraiz Estrada
SECRETARIO: Lic. Avidán Ortiz Orellana

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidente: Lic. Jaime Ernesto Hernández Zamora
Vocal: Licda. Eloisa Mazariegos Herrera
Secretario: Lic. Ernesto Rolando Corzantes Cruz

Segunda Fase:

Presidente: Lic. Juan Carlos López Pacheco
Vocal: Lic. Luis Alfredo Valdez Aguilar
Secretaria: Licda. Eloisa Mazariegos Herrera

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

Lic. **HOLVER ABILIO XITUMUL DE LEÓN**
8ª Avenida 13-76, Zona 1
4º Nivel, Oficina No. 2
Guatemala, C. A.
Tel.: 22518647, 22326512, 22382417



Guatemala, 15 de mayo de 2009

Lic. **Carlos Manuel Castro Monroy**
Jefe de la Unidad de Tesis de la
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Ciudad, Guatemala



Respetable Licenciado Castro Monroy:

Me es grato dirigirme a usted, en relación a la designación efectuada por el estudiante **STUARDO ERNESTO CAMPO AGUILAR**, identificado con Carné Universitario 200411433, para asesorarlo en la realización del trabajo de Tesis intitulado **“ANÁLISIS JURÍDICO DE LA LEGISLACIÓN QUE REGULA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA FORMULACIÓN, GESTIÓN Y AUDITORÍA SOCIAL DE PROYECTOS DE DESARROLLO COMUNITARIO”**, cuyo nombramiento fue confirmado en Oficio sin número de fecha 16 de febrero de 2009, emanado de la Jefatura a su cargo.

Al respecto y en cumplimiento del Artículo 32 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, me permito informarle, que del análisis efectuado al referido estudio jurídico, emito las conclusiones siguientes:

1. **Contenido científico y técnico de la Tesis:** El desarrollo del Informe Final, fue orientado por el estudiante a la explicación teórica de los principios rectores del proceso de participación ciudadana, en la formulación, gestión y fiscalización de los procesos de desarrollo a todo nivel. Es un aporte técnico para el conocimiento al respecto, pues la bibliografía referente al tema, actualmente es muy escasa, y dada la complejidad del mismo, el documento constituirá una fuente de conocimiento científico importante, en relación a los temas en estudio. No está de más acotar, que el contenido del trabajo fue ampliamente desarrollado, con base en el criterio jurídico del estudiante, lo cual permite observar un alto nivel de conocimiento y manejo adecuado del tema seleccionado por el mismo.
2. **Metodología y técnicas de investigación utilizadas:** Al respecto considero que la metodología empleada para el análisis jurídico de la legislación relativa a la materia en estudio, es adecuada, pues la consulta analítica, y la síntesis de los textos doctrinarios que en su oportunidad distinguidos juristas desarrollaron, sobre algunos de los aspectos de que trata el trabajo asesorado, enriquecen y convalidan la hipótesis planteada, ya que son un respaldo teórico sobre los puntos tratados. En cuanto a las técnicas empleadas, tales como, el fichaje, la técnica bibliográfica y documental, fueron el mecanismo apropiado para extraer los conceptos más relevantes, de los textos y documentos que fueron consultados.

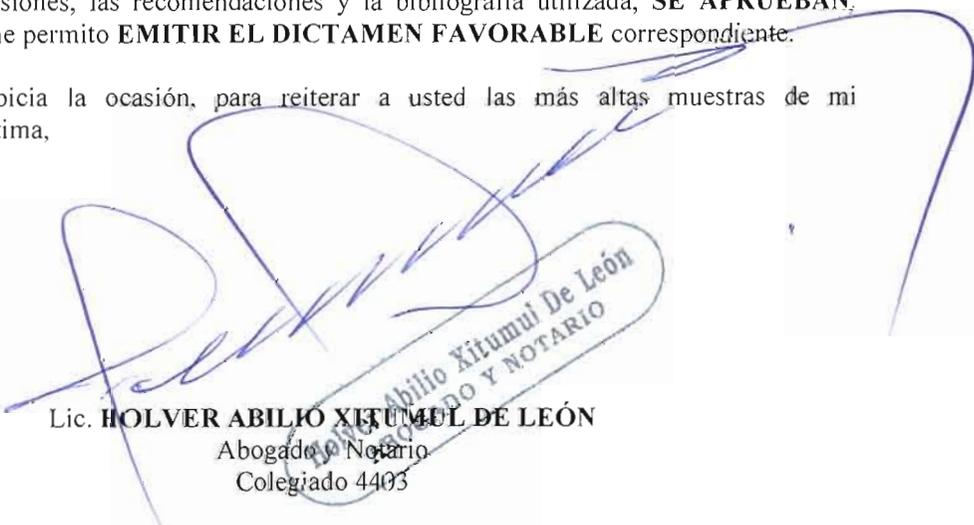


Lic. HOLVER ABILIO XITUMUL DE LEÓN
8ª Avenida 13-76, Zona 1
4º Nivel, Oficina No. 2
Guatemala, C. A.
Tel.: 22518647, 22326512, 22382417

3. **Redacción:** En cuanto a este aspecto, es preciso puntualizar, que el trabajo fue escrito utilizando un léxico técnico-jurídico adecuado, así como aplicando correctamente las reglas ortográficas, cumpliendo los lineamientos instruidos para la elaboración de Tesis de Grado, de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, de la Universidad de San Carlos de Guatemala.
4. **Aporte científico de la Tesis:** Dada la complejidad del tema abordado, me permito externar opinión en el sentido que el trabajo realizado por el estudiante, puede constituirse en el futuro en un importante documento de consulta, para las futuras generaciones de profesionales de las Ciencias Jurídicas y Sociales.
5. **Conclusiones, recomendaciones y bibliografía utilizada:** El criterio utilizado por el estudiante en el desarrollo del tema del trabajo de Tesis, se sintetiza y se externa en el apartado correspondiente a las conclusiones y recomendaciones, considerando que las mismas son jurídicamente apropiadas y valederas. En relación a la bibliografía consultada, he de mencionar que se extrajeron los aspectos más puntuales desarrollados por los filósofos y juristas, tanto de épocas históricamente relevantes, como del período contemporáneo. Es sobresaliente, la capacidad demostrada por el estudiante en la escogencia de los textos consultados, pues fueron de suma utilidad, para la explicación jurídica de los principios fundadores de la legislación guatemalteca, objeto del presente estudio.

En virtud de lo anterior, manifiesto que el contenido científico y técnico de la Tesis, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, la contribución científica de la misma, las conclusiones, las recomendaciones y la bibliografía utilizada, **SE APRUEBAN**, razón por la cual me permito **EMITIR EL DICTAMEN FAVORABLE** correspondiente.

Hago propicia la ocasión, para reiterar a usted las más altas muestras de mi consideración y estima,


Lic. **HOLVER ABILIO XITUMUL DE LEÓN**
Abogado y Notario
Colegiado 4403

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

Ciudad Universitaria, zona 12
Guatemala, C. A.



UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, cuatro de agosto de dos mil nueve.

Atentamente, pase al (a la) LICENCIADO (A) JULIO RAÚL ARCE, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante STUARDO ERNESTO CAMPO AGUILAR, Intitulado: “ANÁLISIS JURÍDICO DE LA LEGISLACIÓN QUE REGULA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA FORMULACIÓN, GESTIÓN Y AUDITORÍA SOCIAL DE PROYECTOS DE DESARROLLO COMUNITARIO”.

Me permito hacer de su conocimiento que está facultado (a) para realizar las modificaciones de forma y fondo que tengan por objeto mejorar la investigación, asimismo, del título de trabajo de tesis. En el dictamen correspondiente debe hacer constar el contenido del Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, el cual dice: “Tanto el asesor como el revisor de tesis, harán constar en los dictámenes correspondientes, su opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, los cuadros estadísticos si fueren necesarios, la contribución científica de la misma, las conclusiones, las recomendaciones y la bibliografía utilizada, si aprueban o desaprueban el trabajo de investigación y otras consideraciones que estimen pertinentes”.


LIC. CARLOS MANUEL CASTRO MONROY
JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS



cc.Unidad de Tesis
CMCM/nnmr.



Licenciado Julio Raúl Arce
Abogado y Notario
11 Avenida "A" 16-63 Zona 2
Guatemala, C.A.
Tel.: 22540149, 24121486, 54234274

Guatemala, 2 de octubre de 2009

Lic. **Carlos Manuel Castro Monroy**
Jefe de la Unidad de Tesis de la
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Ciudad, Guatemala



Respetable Licenciado Castro Monroy:

Me es grato dirigirme a usted, en relación a la designación efectuada por el estudiante **STUARDO ERNESTO CAMPO AGUILAR**, identificado con Carné Universitario **200411433**, para que actúe como revisor del trabajo de Tesis intitulado **"ANÁLISIS JURÍDICO DE LA LEGISLACIÓN QUE REGULA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA FORMULACIÓN, GESTIÓN Y AUDITORÍA SOCIAL DE PROYECTOS DE DESARROLLO COMUNITARIO"**; para tal efecto tuve a la vista el dictamen emitido por el Licenciado Holver Abilio Xitumul de León, colegiado número 4403, quien de la misma forma a propuesta del estudiante en mención, actuando como asesor, al aprobar el trabajo de tesis realizado, procedió a emitir el dictamen favorable conforme al normativo vigente para la elaboración de tesis de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala; de la misma forma tuve a la vista la resolución de nombramiento sin número de fecha 4 del mes de agosto del año en curso emitida por la Unidad de Tesis que usted dirige por medio de la cual me fue remitido el trabajo respectivo para la revisión correspondiente.

Derivado de lo anterior y en cumplimiento de lo establecido en el Artículo 32 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, me permito informarle, que de la revisión efectuada al referido estudio jurídico, procedo a emitir las conclusiones siguientes:



1. **Contenido científico y técnico de la Tesis:** Al profundizar en el análisis del espíritu del ordenamiento jurídico vigente en nuestro país, relacionado con el ámbito de acción de la administración pública, compilado en los preceptos legales que conforman el derecho administrativo, he podido deducir que existen diversos valores democráticos aplicados en nuestra legislación interna, tales como la descentralización del poder público, la gobernabilidad democrática, la transparencia gubernativa y la participación activa de la sociedad en el quehacer político y jurídico del Estado; el trabajo de tesis revisado ahonda en un amplio análisis jurídico de los principios doctrinarios que fundamentan el conjunto de leyes reguladoras de los procesos de participación ciudadana en nuestra sociedad, por lo cual al momento de desarrollar los diversos capítulos del estudio jurídico en referencia, se definen y explican con absoluta claridad y precisión los fundamentos jurídicos que sustentan las normas legales correspondientes. La conceptualización de los principios rectores, así como el extracto de los más relevantes sucesos acaecidos en el devenir histórico de las sociedades del mundo clarifican y evidencian las intenciones de los legisladores nacionales, quienes indiscutiblemente pretendieron integrar al ordenamiento legal los preceptos jurídicos modernos y las corrientes doctrinarias contemporáneas que en el decurso de los años han sido formuladas por los más reconocidos juristas, filósofos y politólogos a nivel mundial. El trabajo revisado contiene un abundante contenido técnico y jurídico referente a los temas que se han desarrollado, posee un examen jurídico integral de los preceptos doctrinarios integrados en los textos legales que conforman la legislación guatemalteca aplicable.
2. **Metodología y técnicas de investigación utilizadas:** Considero oportuno recalcar que la metodología y las técnicas que fueron utilizadas son altamente adecuadas en función de la complejidad del desarrollo de los temas incluidos en el análisis jurídico efectuado. La consulta bibliográfica, la capacidad de síntesis, la función analítica llevada a cabo y la singular interpretación de las doctrinas examinadas contribuyeron a la realización de un informe final del trabajo enormemente profesional y técnico, lo cual constituye un alto mérito del estudiante.
3. **Redacción:** El trabajo revisado cumple a cabalidad con los lineamientos para la elaboración de Tesis de Grado, de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, de la Universidad de San Carlos de Guatemala, ya que se utilizó un léxico jurídico apropiado y se aplicaron correctamente las reglas ortográficas sugeridas.
4. **Aporte científico de la Tesis:** La participación ciudadana es una corriente moderna que indudablemente debe ser adoptada como un modelo social y político por las sociedades que pretendan alcanzar el desarrollo integral de sus naciones; el trabajo de tesis constituye en el presente y para el futuro un documento científico, técnico y jurídico que puede ser consultado por docentes y estudiantes para alcanzar una comprensión integral de los temas desarrollados en el mismo. De esta forma el trabajo revisado coadyuvará a la más profesional interpretación de la legislación nacional relativa a la materia, siendo importante hacer notar la claridad y certeza de las doctrinas sustentadas.



5. **Conclusiones, recomendaciones y bibliografía utilizada:** De las conclusiones y recomendaciones, se deduce que el estudiante profundizó en el tema abordado, y es más que evidente el conocimiento que del mismo posee, siendo importante extraer de las mismas, la importancia de la búsqueda de consensos entre la sociedad civil y las autoridades gubernamentales, para la democratización del Estado, dentro de un marco de respeto a los derechos humanos, sociales y políticos de la ciudadanía; así como la socialización de las leyes vigentes, para que la población conozca sus deberes y derechos. El estudiante abarcó los puntos que considero son los más relevantes al momento de formular las conclusiones del trabajo de tesis, las mismas son claras, acordes, jurídicas, sociales y políticas, lo cual denota el trabajo integral que se efectuó. Con respecto a la bibliografía utilizada, considero que los textos jurídicos, sociales y políticos que fueron consultados, resultan ser los idóneos, ya que contienen explicaciones, conceptualizaciones y un desarrollo de doctrinas adecuadas que recogen los principios fundamentales que inspiran la legislación nacional en la materia.

Por lo anteriormente expuesto, del proceso de revisión del trabajo realizado, **APRUEBO** el contenido científico y técnico de la Tesis; la metodología y técnicas de investigación utilizadas; la redacción; la contribución científica de la misma; las conclusiones y recomendaciones a que arribó el estudiante, y la bibliografía utilizada; y **EMITO DICTAMEN FAVORABLE** al respecto del trabajo revisado.

Con toda consideración, me suscribo de usted atento servidor,

Lic. **JULIO RAÚL ARCE**
Abogado y Notario
Colegiado 4537

Licenciado
JULIO RAUL ARCE
ABOGADO Y NOTARIO
Colegiado, 4537

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

Ciudad Universitaria, zona 12
Guatemala, C. A.



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.

Guatemala, cuatro de agosto del año dos mil diez.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la Impresión del trabajo de Tesis del (de la) estudiante STUARDO ERNESTO CAMPO AGULAR, Titulado ANÁLISIS JURÍDICO DE LA LEGISLACIÓN QUE REGULA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA FORMULACIÓN, GESTIÓN Y AUDITORÍA SOCIAL DE PROYECTOS DE DESARROLLO COMUNITARIO. Artículos 31, 33 y 34 del Normativo para la elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.-

MTCL/slh.

DEDICATORIA

- Muy especialmente a Dios nuestro señor: Por haber iluminado mi camino, y por mantenerme integro ante innumerables adversidades halladas.
- A Cristo Jesús y María Santísima: Por ser las fuentes más puras de mi inspiración, rectores de mi vida; por su amor y misericordia.
- A mi madre Telma Violeta, “mi amada Viole”: Por su apoyo y comprensión inagotables; por haber trabajado incansablemente por mi bienestar, y por los valores éticos que siempre me inculcó.
- A mi padre Ernesto Campo Molina: Por el regalo de la vida; a él flores sobre su tumba...
- A mis hermanos Byron Roberto y Juan Manuel: Por sus valiosos consejos, por el amor y dedicación que siempre me demostraron, y por su sabia orientación que me permitió discernir sobre lo bueno y lo justo.
- A mis abuelas Mercedes Rivas y María Molina: Por la ternura y dedicación demostradas.
- A mi novia Angélica María Romero: La razón de mi existir, por su amor, ternura y comprensión.
- A José Roberto Moreno Arriaga: Mi amigo entrañable; único, extraordinario e insustituible, por su cariño imperecedero, por sus valiosos consejos, y por tan bellos momentos que compartimos juntos. Para ti, amado hermano, muy especialmente, con todo mi corazón.
- Al Club Social y Deportivo Municipal: Gran amor de mi vida, por ser una institución ejemplo a seguir, por los innumerables momentos de alegría y pasión que me ha brindado, y por los diversos sentimientos que por siempre generará en mi corazón.

A la Universidad de San Carlos de Guatemala: Por brindarme la oportunidad de formarme en sus aulas; y a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la referida casa de estudios, por ser mi espacio de instrucción, por los vastos principios éticos que allí me fueron enseñados, y por la dedicación y empeño de los catedráticos que tuve, los cuales al compartir generosamente sus múltiples conocimientos y experiencias en las Ciencias Jurídicas y Sociales, me concedieron la ocasión de alcanzar una adecuada formación académica y profesional.

A la bella y bendecida Guatemala: Cuna de la milenaria cultura maya, lugar de ancestrales costumbres y tradiciones, por ser el país de mis sueños y por permitirme gozar de sus incomparables riquezas.

ÍNDICE

Introducción.....	Pág. i
-------------------	-----------

CAPÍTULO I

1. Participación ciudadana.....	1
1.1 Antecedentes históricos.....	3
1.2 Época contemporánea.....	6
1.3 Organización social.....	7
1.3.1 La comunidad.....	9
1.3.2 Desarrollo comunitario.....	10
1.3.3 Participación comunitaria.....	12
1.4 Autogestión de proyectos.....	13
1.4.1 Fase de la formulación de obras y proyectos.....	19
1.4.2 Financiamiento de proyectos de desarrollo.....	20
1.5 Auditoría social.....	22
1.6 Formas de organización social.....	23
1.6.1 La sociedad política.....	24
1.6.2 El cooperativismo.....	24
1.6.3 Los sindicatos.....	25
1.6.4 Asociaciones.....	26
1.6.4.1 Asociaciones civiles.....	26
1.6.4.2 Fundación.....	26
1.6.5 Organización no gubernamental.....	26
1.6.6 Corporaciones.....	27

CAPÍTULO II

2. Descentralización del Estado.....	29
2.1 La descentralización.....	30
2.1.1 Características de la descentralización.....	30

	Pág.
2.2 La desconcentración.....	30
2.3 La delegación.....	31
2.4 Descentralización administrativa.....	32
2.5 Fortalecimiento del poder local.....	39

CAPÍTULO III

3. Legitimidad estatal.....	41
3.1 Los tipos de legitimidad.....	44
3.1.1 Legitimidad racional.....	44
3.1.2 Legitimidad tradicional.....	44
3.1.3 Legitimidad carismática.....	44
3.1.4 Legitimidad política.....	44
3.1.5 Legitimidad social.....	45
3.2 El poder.....	45

CAPÍTULO IV

4. La gobernabilidad.....	53
4.1 Enfoques y aproximaciones sobre gobernabilidad.....	57
4.1.1 Visión convencional.....	58
4.1.2 La gobernabilidad democrática.....	60

CAPÍTULO V

5. La transparencia gubernamental.....	65
5.1 Antecedentes históricos de la transparencia.....	71
5.2 Rendición de cuentas.....	75

CAPÍTULO VI

6. Normativa vigente que regula la participación ciudadana en la formulación, gestión y auditoría social de proyectos de desarrollo comunitario.....	79
6.1 Constitución Política de la República de Guatemala.....	79

	Pág.
6.2 Ley de Desarrollo Social, Decreto Número 42-2001 del Congreso de la República de Guatemala.....	81
6.3 Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto Número 11-2002 del Congreso de la República de Guatemala.....	87
6.4 Código Municipal, Decreto Número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala.....	92
6.5 Ley General de Descentralización, Decreto Número 14-2002 del Congreso de la República de Guatemala.....	97

CAPÍTULO VII

7. Fundamentos jurídicos que informan el proceso de participación ciudadana en la formulación, gestión y auditoría social de las políticas públicas de desarrollo comunitario.....	103
CONCLUSIONES.....	115
RECOMENDACIONES.....	117
BIBLIOGRAFÍA.....	119

INTRODUCCIÓN

El tema de la participación ciudadana fue seleccionado para la elaboración de la tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales que presento, derivado de su enorme relevancia en los tiempos actuales. Resulta enriquecedor el profundizar en cuanto al conocimiento relativo a los principios jurídicos de la descentralización, la legitimidad, la gobernabilidad y la transparencia gubernativa, pues de esa cuenta, puede comprenderse con plena claridad el espíritu de la normativa vigente.

Los fundamentos jurídicos que informan la participación ciudadana en la formulación, gestión y auditoría social de proyectos de desarrollo comunitario, son: la legitimidad social, política y legal del Estado; la gobernabilidad y la transparencia, puesto que en su conjunto estos principios son los que orientaron a los congresistas a desarrollar la legislación que promueve la participación ciudadana desde la comunidad en la gestión pública del Estado. El objetivo esencial de la tesis que presento, es generar en los ciudadanos que tengan acceso al presente documento, la concientización necesaria para que se produzca su involucramiento pleno en el ejercicio democrático de coadyuvar en la gestión pública.

En los inicios del siglo XXI, el sistema político a nivel global ha experimentado enormes transformaciones, primordialmente en lo que respecta a las funciones ciudadanas en el quehacer del Estado. La legislación vigente en nuestro país fue modificada ostensiblemente, en aras de la introducción de ciertas instituciones jurídicas, esenciales para alcanzar la modernización y el desarrollo a nivel nacional. El fortalecimiento del poder local, la descentralización política, administrativa y financiera del Estado, y la consolidación de un modelo autogestionario a nivel local fueron las principales innovaciones efectuadas en la legislación del país. Derivado de la firma de los acuerdos de paz, acaecida a finales de 1996, se programaron determinadas transformaciones legislativas que debían producirse con el objeto de viabilizar el desarrollo nacional, impulsado desde las propias comunidades rurales del país; para ello en la legislatura 2000-2004, se decretó la denominada trilogía de leyes sociales que pretendieron fortalecer a las corporaciones municipales, dando un realce significativo a su autonomía y consolidando su poder de decisión, respecto a las políticas públicas de desarrollo, priorizando la descentralización estatal

como génesis del nuevo modelo de Estado anhelado. La participación ciudadana empieza a constituirse en el pilar fundamental para promover el desarrollo social de la nación.

En el primer capítulo del trabajo de tesis, se aborda con la debida amplitud el tema de la participación ciudadana, sintetizando las diversas formas de organización social y política de la sociedad; el capítulo segundo está enfocado en el análisis profundo del principio jurídico de la descentralización del Estado, explicando en qué consisten los mecanismos para su implementación a todo nivel en el territorio nacional y ante todo, su enorme relevancia en función del fortalecimiento del poder local; el tercer capítulo desarrolla el principio de la legitimidad en sus diversas expresiones jurídicas, políticas y sociales; el capítulo cuarto se enfoca en el estudio profundo sobre el concepto e implicaciones positivas de la gobernabilidad democrática, así como la enorme relevancia de dicho principio como génesis del desarrollo ordenado del país; el contenido del capítulo quinto explica el principio jurídico de la transparencia y la importancia de una constante rendición de cuentas; para que el capítulo sexto se refiera al estudio jurídico de la legislación vigente en materia de participación ciudadana; finalmente el capítulo séptimo relaciona los principios doctrinarios mencionados con el proceso de participación ciudadana en la realización de las políticas públicas de desarrollo.

La metodología utilizada consistió en el análisis y la síntesis de la información encontrada respecto a los asuntos estudiados, en cuyo caso fue necesario utilizar la técnica de fichar, y la consulta de los diferentes textos existentes, que abordan y desarrollan los temas de la legitimidad, la gobernabilidad y la participación ciudadana, lo cual permitió comprender las características, particularidades y elementos esenciales de los conceptos en mención.

El presente estudio jurídico va dirigido a los estudiantes y profesionales del derecho, quienes deben adoptar plena conciencia de la relevancia del proceso de participación ciudadana en el desarrollo del país, profundizando en los principios que fundamentan el ordenamiento jurídico vigente relativo a la materia, para que se alcance una comprensión integral del tema, primordialmente sobre la trascendencia de dar cumplimiento a los mandatos legales que facultan al ciudadano para coadyuvar en la formulación, gestión y auditoría social de la actividad gubernativa.

CAPÍTULO I

1. Participación ciudadana

En las sociedades modernas el término participación ciudadana, constituye un pilar esencial del fortalecimiento y consolidación del sistema democrático, además de representar un factor indispensable para el desarrollo integral de las naciones.

La participación ciudadana es un ejercicio democrático, en el cual la población que integra diversos núcleos sociales, se involucra activamente en el impulso del desarrollo comunitario, así como coadyuva al fortalecimiento institucional del Estado.

Esta participación inicia con el cumplimiento de los deberes ciudadanos de elegir y ser electos, pero no culmina ahí, por el contrario, consiste en involucrarse de lleno en la solución de la problemática comunitaria, aportando soluciones (fase de formulación o proposición); coadyuvando a la realización de proyectos (fase de gestión o ejecución); y por último, supervisando o fiscalizando los resultados de tales políticas (fase de auditoría social), garantizándose con ello, la transparencia y la calidad del gasto público, en la realización de obras y proyectos que sean de beneficio colectivo.

La sociedad en general al ser el elemento humano de un Estado determinado, debe contribuir para la consolidación de su respectivo sistema político de gobierno. Es por ello, que en el caso específico de Guatemala, tanto la población de las áreas urbanas como rurales, tiene el deber cívico y político de propiciar el desarrollo integral del país, priorizando el mejoramiento del nivel y la calidad de vida de todos los habitantes de la nación.

Todo sistema democrático se fortalece a través de las instancias multisectoriales, en donde se encuentren legítimamente representados los diversos grupos políticos, económicos, culturales e inclusive religiosos de la sociedad en general, pues de esa manera se pueden lograr consensos importantes sobre las diversas formas en que puede alcanzarse el desarrollo ordenado del país.

En dichas instancias debe prevalecer la democracia como factor indispensable en la toma de decisiones, pues de esa cuenta predominará el criterio de la mayoría y por ende la consecución del bien común, tal y como lo establece el Artículo 1 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

La participación ciudadana es el eje esencial sobre el cual debe girar el esfuerzo nacional, por alcanzar la gobernabilidad del país y por ende, la consolidación del sistema democrático del mismo. La población que integra la comunidad conoce sus principales problemas y carencias, por consiguiente, está en condiciones de proponer las soluciones más adecuadas a los mismos.

El ciudadano al formular soluciones, debe utilizar los canales de participación pública regulados por la legislación vigente del país, para así dar viabilidad a las instituciones jurídicas, creadas con la finalidad de canalizar el accionar social en el quehacer político del Estado.

Es precisamente en esta fase, en la cual desempeñan un importante papel los consejos de desarrollo, comunitarios, municipales, departamentales y regionales; pues son dichas instancias de concertación, creadas constitucionalmente, las llamadas a fomentar el desarrollo urbano y rural de Guatemala.

A través del Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo, se puede participar en la formulación de proyectos productivos, mejorar la infraestructura básica del territorio, y con ello alcanzar el progreso cualitativo de la cobertura estatal en educación y salud pública. Asimismo, propiciar proyectos habitacionales, fomentar la agricultura, la industria y el comercio, para generar las fuentes de trabajo necesarias, en beneficio de la población guatemalteca.

La legitimidad de dichas instancias, se produce al estar representados en ellas todos los sectores sociales, para lo cual es esencial que el ciudadano tome conciencia del importante papel que debe desempeñar, así como la relevancia social de sus propuestas, siendo de singular trascendencia el aporte intelectual que se pueda brindar y el consenso social que se debe alcanzar, en todos los temas que sean discutidos por los diversos sectores ciudadanos, en el interior de los consejos de desarrollo.

Al respecto, Rodrigo Baño A., citado por Enrique Correa y Marcela Noé, opina que: “La noción de participación ciudadana es relativamente reciente y carece de una definición precisa, aun cuando normalmente se hace referencia a ella considerándola gruesamente como una intervención de los particulares en actividades públicas en tanto portadores de intereses sociales.”¹

De la misma forma, Vladimiro Sáez, citado por los autores en mención, comenta que: “Los procesos de participación deben ser coadyuvantes de la gestión de políticas y programas sociales, que permitan focalizar mejor los recursos destinados a la inversión social y a objetivos de carácter asistencial; a su vez deben facilitar la adecuación de una oferta homogénea del sector público a una demanda de la ciudadanía que tiene un carácter diferencial. La participación es concebida como un medio o recurso, que multiplica las capacidades del sector público para actuar en este campo, prolongando sus brazos y facilitando su llegada a las realidades locales y sectoriales diversas.”²

1.1 Antecedentes históricos:

En Guatemala, desde la segunda mitad del siglo XX, surgieron diversos fenómenos sociales y políticos, que marcaron una época de escasa participación social en la vida pública nacional, pues las continuas dictaduras militares, autoritarias, tiranas y represivas, cerraron todos los espacios de libre expresión de los ciudadanos, habiendo erradicado los insipientes movimientos sociales, que después de la Revolución del 20 de octubre de 1944, se generaron en el seno de la sociedad guatemalteca.

El movimiento revolucionario en el país, promovía un cambio de las ancestrales estructuras económicas, que basadas aún en un régimen feudal, mantenían oprimido y silenciado al trabajador de las áreas rurales de la nación; los ciudadanos fueron sometidos a condiciones inhumanas de trabajo forzado y se mantenían resignados a subsistir en la exclusión social con escasas posibilidades de desarrollo humano.

¹ **Nociones de una ciudadanía que crece**, pág. 15.

² **Ibid**, pág. 64.

Las reivindicaciones sociales pretendían alcanzar un mejoramiento cualitativo de las condiciones de vida de los guatemaltecos, que vivían en situación de pobreza extrema, tanto en las áreas urbanas como en el interior de la República.

Temas como la educación y salud pública, la legislación laboral, la seguridad social, la educación superior universitaria y el impulso de la agricultura, formaban parte de la agenda nacional durante los gobiernos subsiguientes al movimiento revolucionario dentro de la llamada Primavera Democrática, período comprendido de 1944 a 1954, cuando se produjo el movimiento contrarrevolucionario que derrocó al Gobierno del Coronel Jacobo Arbenz Guzmán, situándose en el poder el militar guatemalteco Carlos Castillo Armas, quien formó parte de la conspiración organizada y auspiciada por el Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica, que al ver en grave riesgo los intereses económicos de las grandes multinacionales que operaban en el país, decidieron actuar en menoscabo de las luchas reivindicadoras iniciadas en Guatemala por los movimientos ciudadanos organizados.

El ataque militar, obligó al Coronel Arbenz Guzmán a dejar la Presidencia de la República, y después de ello, se instituiría una política represiva, anticomunista y contrainsurgente en Guatemala, pues se inició un período de sucesivos gobiernos militares y civiles, que plegados a los intereses económicos norteamericanos, acabarían con los líderes sociales y socavarían todos los esfuerzos de la ciudadanía por participar en la política del país.

La indescriptible ola de muertes violentas, vinculadas con la participación política de los ciudadanos, y la lucha militar iniciada en la década de los años 60, conseguirían el objetivo esencial de los gobiernos militares de turno, que era minar el deseo de la población civil de involucrarse en la vida política del país y por ende, se extinguirían las posibilidades de consolidar un sistema democrático participativo, en el cual pudieran lograrse avances en los diversos temas prioritarios para la población más pobre de la nación.

Escasas oportunidades de desarrollo social, una economía regida por unos pocos, la explotación de la clase trabajadora y la violencia política, marcaron la tónica durante más de tres décadas en Guatemala.

Execrables masacres en las áreas rurales, violencia política urbana y censura pública para los oponentes a los regímenes de gobierno, se constituirían en los temas cotidianos dentro de la sociedad guatemalteca.

Durante la época oscura de la represión y el terrorismo de Estado, implementados en Guatemala, fue la Universidad de San Carlos de Guatemala, a través de sus líderes estudiantiles, quienes se mantendrían mayormente activos en la lucha por denunciar las arbitrariedades y atrocidades cometidas por el aparato gubernamental genocida.

Los grupos sociales, tales como el movimiento sindical y la Iglesia Católica, fueron fuertemente reprimidos desde la clausura del movimiento revolucionario de 1944, habiendo desaparecido centenares de miembros de dichos sectores ciudadanos; los intelectuales universitarios fueron blanco de un ataque institucional del Estado y la mayor parte de líderes san carlistas fueron asesinados por intentar mantener vivo el movimiento opositor en Guatemala y enarbolar la bandera de la paz y de la búsqueda de las reivindicaciones ciudadanas.

Fue hasta el año de 1986, que se produjo la llamada reapertura democrática, cuando insipientes movimientos sociales intentarían de nuevo saltar a la palestra política con el afán de involucrarse en el proceso de reconstrucción social de Guatemala.

El daño causado en el pasado reciente intimidó a la mayoría de guatemaltecos, quienes temerosos de perder la vida, o de ser objeto de persecución política por parte del Estado, prefirieron mantenerse alejados de la participación pública, pues los hechos precedentes no alentarían el resurgimiento del movimiento ciudadano en los espacios de expresión social.

En medio de tantas vicisitudes y enfrentando innumerables adversidades, algunos líderes intelectuales, sindicales, obreros y campesinos, avizoraron la oportunidad de volver a expresar sus innumerables inconformidades con el quehacer político nacional.

Fue así como se intentó reconstruir un movimiento social y político, que había sido silenciado a base de muertes violentas, desapariciones forzosas, secuestros masivos, torturas y masacres en las

áreas urbanas y rurales del país, por parte de los precursores de la destrucción de la democracia; sectores encabezados por la cúpula militar, los grupos económicos oligarcas, algunos miembros de la jerarquía eclesial y una parte considerable de la comunidad internacional, afectada en épocas pasadas, por los intentos de erradicar la desigualdad económica y por instituir un régimen equitativo en la distribución y tenencia de la tierra en el país.

Se inició una era nueva para Guatemala, en donde se abrieron canales de participación política para la ciudadanía, a través de la institución de una legislación que fuese garante de la existencia de instancias multisectoriales de discusión política.

1.2 Época contemporánea:

Desde el año de 1996, cuando se produjo la firma de los acuerdos de paz, se inició un proceso de participación ciudadana en distintas actividades políticas, pues las condiciones de respeto a los derechos humanos, libre emisión del pensamiento y libertad de asociación, alcanzadas tras dichos acuerdos, han propiciado un escenario social más incluyente y democrático. Dadas estas circunstancias, las comunidades urbanas y rurales, que anteriormente fueron objeto de marginación política y exclusión social, ahora pueden expresar sus inquietudes e inconformidades; pueden formular propuestas de desarrollo y ante todo pueden ser parte de la gestión pública de tales proyectos. Además, tienen la potestad de constituirse en fiscalizadores de la ejecución de las políticas públicas y de esa cuenta, ser actores activos en el proceso de desarrollo social de Guatemala.

El andamiaje jurídico, sobre el cual están fincadas las bases de la participación ciudadana, en la actualidad es adecuado y moderno, pues establece la existencia de diversas instancias de discusión, diálogo y expresión social.

Las condiciones para la participación activa de la sociedad civil en los procesos políticos nacionales, se encuentran dadas, y es necesario que la población guatemalteca se decida a ejercitar sus deberes y derechos cívicos y políticos, interactuando en la discusión nacional de los problemas que aquejan a las colectividades humanas en el diario vivir.

En el nuevo milenio, el reto por fortalecer los sistemas democráticos en América Latina, es grande; y son los aparatos estatales los encargados de brindar a la población, las condiciones necesarias para canalizar las diversas expresiones sociales, en beneficio de los moradores de las comunidades urbanas y rurales.

1.3 Organización social:

El hombre es un ser eminentemente social, de ahí que siempre se ha reunido con sus semejantes, con el objeto de formar grupos, comunidades y sociedades, y con ello poder satisfacer sus necesidades. Las sociedades se transforman y se desarrollan, constituyendo la vida social y creando diversas formas de organización socio-económica.

Es de resaltar que la vida social está determinada por tres estructuras: una económica, una jurídica-política y una ideológica.

La estructura económica es la base sobre la cual descansan las demás estructuras sociales. La estructura jurídica-política forma parte de la superestructura de una sociedad, por lo cual afirma, que las normas jurídicas son reglas de observancia obligatoria, mismas que rigen la conducta de los individuos en sus relaciones con sus semejantes. Derivado de ello, todo habitante de una nación, al momento de organizarse políticamente en su comunidad, debe guiarse por lo preceptuado en su respectivo ordenamiento jurídico, pues sólo a través de los mecanismos reglados, se hace legítimo su accionar dentro del ámbito comunitario.

La idea esencial de la organización social, es que los individuos que habitan determinado territorio, tengan la capacidad de agruparse, respetando el orden jurídico, con el objeto de auxiliarse entre sí, y de plantear soluciones a sus problemas colectivos, a través de la formulación de políticas integrales viables, que mejoren sus condiciones de vida y les faciliten los mecanismos para alcanzar un adecuado desarrollo humano, económico y cultural.

Esto se logrará por la vía del diálogo permanente, el consenso constante sobre las formas de satisfacer sus requerimientos esenciales y la coordinación con el Estado, para impulsar los proyectos necesarios a fin de alcanzar el bienestar de la población en general.

La organización social es la base del desarrollo sostenible, pues la protección del medio ambiente, el crecimiento económico y la adecuada formación de la persona, son los retos mayormente relevantes de toda colectividad humana organizada.

El hecho de consensuar los mecanismos que impulsen el desarrollo integral de un Estado, los hará legítimos, pues será la voluntad soberana de la población la que les otorgue el carácter de prioritarios y necesarios, convirtiéndolos de tal forma en mandatos legales emanados de la comunidad organizada, cuyo fin primordial será la consecución de resultados positivos que generen bienestar generalizado.

Las expresiones sociales se canalizarán a través de las instancias legales preestablecidas, que tienen asignadas determinadas funciones. Es ahí en donde la comunidad debe hacerse representar, por los líderes locales que cuenten con el respaldo de la población urbana y rural, con el objeto de legitimar sus propuestas y garantizar el éxito en la gestión de las mismas. La población legítimamente representada, podrá exigir a sus líderes la rendición de cuentas correspondiente y de esa forma se materializará la denominada auditoría social, pues existiría una real fiscalización de lo actuado, siempre que esto implique una erogación estatal, pues la adecuada inversión de los fondos públicos, fortalecerá el Estado de derecho y le permitirá a las autoridades de gobierno, alcanzar los objetivos básicos en materia social y económica en su gestión.

En toda organización social debe existir sujeción total a la ley, pues la consolidación y fortalecimiento del orden jurídico, es una etapa esencial en todo proceso de evolución política y social de una nación.

La organización social inicia en la comunidad, se extiende al municipio, posteriormente al departamento y por último a la región; de esta manera se alcanzarían los objetivos nacionales prioritarios, lo cual representaría la legitimidad de las políticas de Estado implementadas.

El éxito de una sociedad jurídica y políticamente organizada, se palpará en la medida que las acciones socio-económicas efectuadas, alcancen los objetivos trazados y se obtengan los resultados esperados en el seno de la comunidad.

1.3.1 La comunidad:

La comunidad es un término que define a un sector de la población que habita determinado territorio, compartiendo una forma de vida, costumbres semejantes y un modelo económico y productivo homogéneo.

La comunidad es parte de un grupo social más amplio, dentro del cual se presentan situaciones cotidianas similares para sus habitantes, razón por la cual estos últimos buscan la forma de organizarse y prestarse auxilio mutuo, en el afán de lograr los objetivos comunes que poseen.

Uno de estos objetivos es el de alcanzar condiciones económicas y sociales adecuadas, pues de esta forma se conseguirán niveles de bienestar palpables y con ello se garantizará una convivencia social armónica y pacífica.

En un sentido básico, el concepto de comunidad significa: Las diversas relaciones que se caracterizan por un elevado grado de intimidad personal, profundidad emocional, compromiso moral, cohesión social y continuidad en el tiempo; puede encontrarse en localidad, religión, nación, raza, profesión o causa común.

Desde otra perspectiva, una comunidad es un grupo global con dos características primordiales:

- 1) Un lugar donde el individuo puede encontrar la mayor parte de las actividades y experiencias que le son importantes; y,
- 2) La unidad de grupo por un sentido compartido de la posesión, así como por un sentimiento de identidad.

Una comunidad es un grupo o conjunto de individuos, que comparten elementos en común, tales como, un idioma, costumbres, valores, tareas, visión del mundo, edad, ubicación geográfica, un estatus social, etc. Por lo general en una comunidad se crea una identidad común, mediante la diferenciación de otros grupos o comunidades, que es compartida y elaborada entre sus integrantes y socializada. Generalmente una comunidad se une bajo la necesidad o meta de

alcanzar un mismo objetivo, como puede ser la realización del bien común. En tanto esto, no constituye un factor determinante, basta con poseer una identidad compartida, para conformar una comunidad sin la necesidad de un objetivo específico.

En términos de administración, o de la división territorial, una comunidad puede considerarse como una entidad singular de población, una mancomunidad, un suburbio, etc.

La participación y cooperación de sus miembros, posibilitan la elección consciente de proyectos de transformación, dirigidos a la solución gradual y progresiva de las contradicciones potenciadoras de su autodesarrollo.

Una comunidad es un grupo en constante transformación y evolución, que en su interrelación genera un sentido de pertenencia e identidad social, tomando sus integrantes conciencia de sí como grupo, y fortaleciéndose como unidad y potencialidad social.

1.3.2 Desarrollo comunitario:

El concepto social del desarrollo debe entenderse como el proceso por el cual un país crece económicamente en niveles superiores al de su incremento demográfico, derivado de las acertadas políticas de Estado, encaminadas a generar las condiciones necesarias para atraer la inversión nacional y extranjera, mejorar la infraestructura básica y las telecomunicaciones del territorio, así como la formación integral de la persona, brindándole a sus habitantes el acceso gratuito a la educación y a la salud.

Otro factor relevante en el proceso de desarrollo social, es el hecho de garantizar las condiciones de seguridad ciudadana y la aplicación de la justicia a los habitantes del Estado.

Partiendo de ello, puede concebirse la evolución política, económica, cultural y social de cualquier nación en vías de desarrollo.

Es evidente que el desarrollo debe empezar a construirse desde la comunidad, desde las aldeas más apartadas del territorio, pues es claro que son dichas localidades las que necesitan una atención prioritaria en la resolución de sus problemas y la satisfacción de sus requerimientos.

El alcance del accionar político del gobierno, sólo puede atender a las comunidades rurales en extrema pobreza, si de estas últimas emanan propuestas viables, que puedan ser ejecutadas por las autoridades locales en coordinación con el gobierno central. Es en este punto en donde se debe dar un realce importante al proceso de descentralización política, administrativa y financiera del Estado, para poder atender a los sectores poblacionales que más lo necesitan, facilitándoles a través de las instancias regionales, los mecanismos financieros y logísticos necesarios, para ejecutar obras y proyectos que permitan construir un futuro mejor en su vida comunitaria.

El fortalecimiento del poder local, es pilar esencial del anhelado desarrollo comunitario; pues es a través de los consejos de desarrollo, los gobiernos departamentales que los integran y las corporaciones municipales, donde el Estado puede dar respuesta a las innumerables solicitudes de los ciudadanos guatemaltecos.

El poder local se fortalecerá al ser absolutamente legítimo y representativo de las comunidades que integran las regiones de desarrollo del país. Tal legitimidad la otorga el pueblo, pues al elegir a sus autoridades locales, los comunitarios están decidiendo qué personas quieren que los representen en las instancias multisectoriales de diálogo y en la formulación de políticas públicas de desarrollo comunitario.

La legitimidad de los gobiernos departamentales, emana del Organismo Ejecutivo, cuyas autoridades han sido democrática y popularmente electas por los ciudadanos de toda la República, lo cual permite deducir que los designados para dirigir las políticas departamentales de desarrollo, son personas de reconocida trayectoria y aceptación popular en sus departamentos.

Las instancias multisectoriales de diálogo y consenso a nivel nacional, regional, departamental, municipal y comunitario, en su conformación aglutinan a las personas que los ciudadanos directa o indirectamente han escogido para desempeñar tales funciones.

Es indispensable que la tarea del desarrollo comunitario sea emprendida por todos los actores sociales, iniciando por el Estado, el empresariado, la clase trabajadora, los profesionales, los comerciantes, los campesinos, las autoridades locales y en sí todos a quienes les interese el pronto y eficaz proceso de desarrollo social y económico del país.

1.3.3 Participación comunitaria:

El sistema democrático, permite elegir periódicamente a las autoridades de gobierno central, diputados al Congreso de la República, autoridades municipales y representantes al Parlamento Centroamericano. Es un deber cívico emitir el sufragio respectivo, para dar legitimidad a la elección de las personas que conducen los destinos de la nación, en cada uno de los períodos constitucionales correspondientes.

Por otra parte se debe cumplir con la obligación de pagar los tributos debidos al Estado y con ello coadyuvar en la financiación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado.

El ciudadano políticamente responsable, además de cumplir con los mandatos antes mencionados, debe procurar el bienestar de su familia y un poco más allá de ello, debe participar activamente en su comunidad, para darle vida al movimiento social denominado participación ciudadana.

¿De qué manera se puede participar? La respuesta a esta interrogante es elemental, el ciudadano responsable debe involucrarse de lleno en la formulación, gestión y fiscalización o auditoría social de los proyectos de desarrollo en su comunidad. Debe interactuar con sus semejantes, particulares y autoridades de gobierno local, de tal manera que alcanzando consensos sobre los temas fundamentales que requiere la comunidad, pueda edificarse un sistema activo de solución inmediata de problemas sociales, con el objeto de brindar un futuro mejor a las actuales y posteriores generaciones de guatemaltecos.

La sociedad guatemalteca es heterogénea en su conformación y por ende, la mejor manera de alcanzar acuerdos básicos sobre los planes de desarrollo del país, es respetando el criterio de los conciudadanos, pues de esa cuenta se podrá exigir que se respete su opinión y que las demandas que hagan los ciudadanos, sean escuchadas y resueltas por las autoridades del país.

Las mejores soluciones a los múltiples problemas que aquejan a la población guatemalteca, emanan de las comunidades mismas, pues el conocimiento exacto de las necesidades sociales se encuentra en la gente. La población prioriza sus más sentidas necesidades y alza su voz para demandar del aparato estatal la solución efectiva a los requerimientos hechos.

La población que se organiza, para exigir el respeto de sus derechos colectivos, así como el mejoramiento de sus condiciones de vida, tiene mayores probabilidades de ser atendida por los gobernantes, que al sentir el clamor popular, deberán consensuar de forma rápida la realización de obras y proyectos que den respuesta a lo solicitado por la comunidad.

Al analizar lo anteriormente expuesto, queda de manifiesto que todo ciudadano debe cumplir con sus deberes cívicos y tributarios, pero de la misma forma debe organizarse en su comunidad para demandar al Estado la retribución de lo erogado en pago de tributos, a través de obras públicas de beneficio colectivo, que se constituyan en los satisfactores sociales deseados.

1.4 Autogestión de proyectos:

Es la gestión en base a recursos propios de cualquier comunidad, sin injerencia externa. Su objetivo es alcanzar la participación activa de los ciudadanos, así como la independencia organizativa o económica.

A partir del empoderamiento efectivo de todos los actores de una sociedad moderna, basándose en la creatividad y cooperación como principios, este tipo de gestión busca fomentar el trabajo en equipo.

Es un sistema de organización social, según el cual los gobernantes locales y los ciudadanos participan en la toma de decisiones a través de consensos.

La autogestión se define como un modelo de gestión descentralizada de gobierno, que se fundamenta en el rompimiento de los esquemas de organización centralizada y jerárquica. Se presenta como una especie de contrapeso a la racionalidad tecnocrática de los grandes sistemas.

La autogestión comunitaria es una gestión de la comunidad, que ocurre como consecuencia de transformar la espiral descendente de la pobreza en espirales ascendentes de desarrollo. La fuente de la autogestión comunitaria es el cambio de una visión fatalista de la pobreza, sólo como suma de carencias, a una visión esperanzadora, como generadora del impulso necesario para el desarrollo.

La autogestión comunitaria es, entonces, el canal a través del cual el potencial infinito inherente del ser humano se encauza hacia el logro de una vida digna, a través de mejorar la calidad de vida de cada uno de los moradores, de acuerdo a sus propios objetivos, metas y con el apoyo solidario de sus semejantes.

La terminología auto es un prefijo que significa uno mismo, o por sí mismo y gestión se define como administrar o también como hacer diligencias para conseguir algo, tal y como puede ser un producto, un bien o un servicio. Pero autogestionario no significa autosuficiente. La idea de la autogestión, persigue el poder para decidir por sí mismo, sobre las formas de obtener los satisfactores sociales que le interesan. La autogestión comunitaria es una herramienta eficaz probada, que exalta la utilización de los mejores valores y capacidades del individuo y de los grupos sociales, situándolos en mejor posición para enfrentar y resolver sus problemas comunes. Confirma lo anterior un análisis realizado por el Instituto de Estudios Sociales de La Haya, que compara a las comunidades que no cuentan aún con proyectos de autogestión comunitaria, en relación a las comunidades que ya cuentan con variadas experiencias en este campo, y luego de medir indicadores, tales como los niveles de organización, comunicación, equidad de género, cobertura de servicios, incremento de ingresos per cápita, mejoramiento de la infraestructura básica, inserción en el libre mercado y participación en proyectos productivos, se demostró que las comunidades con proyectos de autogestión comunitaria, avanzan mejor y más rápido en la búsqueda del anhelado desarrollo, en relación a las otras comunidades que no cuentan con este mecanismo de realización de obras y proyectos.

La autogestión es un proceso de organización social y comunitaria, donde los ciudadanos hacen uso de su derecho a expresarse, y por la vía de amplios consensos, toman sus propias decisiones y participan activamente en la tarea de resolver sus necesidades prioritarias.

La autogestión es la proyección sobre la sociedad, de las leyes del funcionamiento del organismo vivo. Es la aspiración a una sociedad en la que la funcionalidad de las relaciones sociales, quedan por encima de todas las formas de dominación y jerarquía. Es la posibilidad de apoyarse en la creatividad de la masa poblacional, para permitir un salto hacia el desarrollo económico, social y político.

La autogestión es un proyecto a largo plazo en las sociedades de América Latina, quedando claro que los medios deben ser acordes con los fines; por ello ninguna lucha puede tener éxito si no es coherente y adecuada al contexto histórico, social, económico y político en que se desarrolla.

Esta modalidad de la corriente contemporánea de la administración pública, termina con el modelo de centralismo estatal, doblando la página de la historia en la cual es el ejecutivo, el organismo que unilateralmente decide sobre los proyectos a realizar, abriendo un nuevo episodio del desarrollo social, en el cual los actores ciudadanos toman el liderazgo que les compete y forman parte activa en la ejecución de las políticas públicas que más les convienen, que propician el crecimiento económico y la evolución en la vida comunitaria.

La autogestión es el mecanismo más adecuado por el cual se materializa la llamada participación ciudadana. De esta forma es la propia comunidad la que decide qué, cómo, cuándo, en dónde realizar un determinado proyecto o programa; después busca los mecanismos de financiación del mismo y por último lo ejecuta con la participación activa de los ciudadanos interesados. Al realizarse el proyecto en la propia comunidad, la fiscalización del mismo se facilita aún más, pues la misma población conoce la procedencia e inversión de los recursos presupuestados.

En un modelo de autogestión comunitaria, es indispensable la representación de todos los actores sociales, en la toma de las decisiones necesarias para la realización de obras y proyectos, pues de esa cuenta el accionar ciudadano será plenamente legítimo; de la misma forma debe actuarse en absoluto respeto al orden jurídico, desde la obtención de los recursos, durante el proceso de organización ciudadana y en la posterior ejecución de lo acordado, de tal manera que las acciones emprendidas, además de ser legítimas, estén revestidas de legalidad, y por último es esencial la transparencia y eficacia del proceso en su conjunto.

Las comunidades rurales en el escenario político de su municipio, juegan un papel esencial en el fortalecimiento del poder local, a través de la formulación de proyectos de desarrollo comunitario; las municipalidades deben atender las demandas emanadas de sus poblaciones gobernadas y a su vez deben darle continuidad y seguimiento al proceso de materializar los requerimientos recibidos. La corporación municipal llevará la propuesta al consejo de desarrollo que corresponda, y de esa forma se someterá a discusión la solicitud emanada de la comunidad

respectiva, lográndose así un éxito rotundo para el ciudadano que decidió desempeñar el rol protagónico que le otorga la legislación vigente al pronunciarse sobre lo que necesita.

La descentralización política del Estado, consiste en permitir a las comunidades decidir sus necesidades prioritarias, la forma de solucionar los problemas que presentan y el mecanismo de fiscalización del proceso de ejecución de las obras respectivas.

La descentralización económica del Estado, brinda a los municipios y departamentos la posibilidad de financiar con sus propios recursos, los proyectos que han decidido impulsar, generándose de cierta forma una independencia financiera, conveniente para invertir adecuadamente los tributos pagados por los ciudadanos, que serán beneficiados con el eventual desarrollo de la obra pública.

El Estado actuará como un facilitador de los mecanismos necesarios, para ejecutar los planes propuestos por la ciudadanía. Ofrecerá el apoyo técnico, logístico y financiero suficiente, que viabilice la obtención de los resultados esperados en las comunidades sociales organizadas.

Todo esto permitiría descongestionar la actividad política central y de esa cuenta optimizar los recursos públicos; pues los mismos se invertirían en beneficio de las comunidades, en la medida que éstas así lo requieran, y por consiguiente, crecería el nivel de satisfacción social con la gestión pública, hasta el punto de alcanzar un nivel de gobernabilidad democrática a nivel nacional.

Las ventajas de tan moderno sistema de realización de proyectos desde las comunidades, son inmensas y convenientes. Los niveles de satisfacción y beneplácito ciudadano hacia el gobierno central y los gobiernos municipales, puede generar las condiciones necesarias que posibiliten la continuidad de proyectos políticos, que persigan el desarrollo integral de las comunidades.

Dadas las condiciones de aprobación ciudadana en cuanto al accionar gubernamental, se estaría ante la consolidación y el fortalecimiento del poder local, la evolución del proceso de descentralización política del Estado, y el resurgimiento del fenómeno social de la participación ciudadana, en las actividades políticas nacionales. El resultado final de ello es el robustecimiento del sistema democrático de gobierno.

La autogestión comunitaria comienza, se desarrolla y culmina, transformando las inquietudes de los miembros de la comunidad, en la formulación de proyectos que beneficien las condiciones de vida de sí mismos y de los demás. La autogestión comunitaria no debe ser un episodio que brille fugazmente en la historia social del país para luego desaparecer, la idea es lograr cambios que sean permanentes, por ello es imprescindible la continuidad y seguimiento de los programas sociales, que sean más beneficiosos para la población en general, haciendo énfasis en los sectores poblacionales más rezagados y marginados a lo largo del tiempo, y que a su vez necesitan una atención prioritaria de parte del Estado. Por una parte, se debe preservar el ecosistema, garantizando la perdurabilidad de los recursos naturales para las generaciones futuras, y por otra parte, el proceso autogestionario debe ir ganando una estabilidad cada vez mayor, a fin de afianzar los resultados esperados y que a través de su continuidad en el tiempo, se pueda disminuir el nivel de pobreza extrema que asecha a determinados sectores sociales en Guatemala. La comunidad debe fortalecer sus niveles de organización y de esa cuenta controlar eficazmente los proyectos a ellos entregados, para poder impulsar en el futuro nuevas acciones en coordinación con el resto de la sociedad u otras instituciones que busquen la obtención de análogos resultados. El esfuerzo ciudadano, aunado a la gestión promovida por el sector público, posibilitará un ejercicio democrático y participativo que a su vez concluirá con la realización del bien común.

El avance hacia un sistema de autogestión en Guatemala, es imperioso hoy en día, pues el modelo actual de la administración pública no ha logrado dejar atrás los enormes rezagos en materia social y económica, aparte de no facilitar el perfeccionamiento del sistema político de gobierno.

La autogestión comunitaria, como práctica social, es un sistema de planificación alternativo que opera en la propia comunidad, poniendo en práctica actividades conjuntas en torno a intereses compartidos, implica conocer la realidad, visualizar la transformación cualitativa de las condiciones de vida en la sociedad, idear un futuro mejor al presente que vivimos y, definir las acciones necesarias para alcanzar tales propósitos, canalizando los esfuerzos ciudadanos a través de las instancias correspondientes. El sistema de planificación alternativo, es un instrumento ajustable y flexible, oponiéndose a las actitudes personales y colectivas nefastas, como el fatalismo, la resignación y la improvisación. La planificación alternativa ha demostrado ser una

eficaz herramienta educativa, comunicativa, organizativa, que puede transformarse en un instrumento técnico-político en poder de las comunidades.

Uno de los objetivos primarios del proyecto de autogestión comunitaria, es fortalecer el tejido social de las diversas comunidades del país y así lograr que todas las organizaciones sociales, al implementar obras públicas o proyectos de desarrollo, sean: a) Representativas, es decir que sus directivos se elijan por voto libre y secreto; y, b) Democráticas, es decir, que su estructura funcione para garantizar la participación en igualdad de condiciones, desde la planificación, toma de decisiones, ejecución y la posterior fiscalización de lo actuado por los entes que ejecuten los proyectos respectivos.

Si se analiza a la sociedad, como un escenario en el contexto político, se puede identificar un sin número de actores, permanentes y coyunturales, que de una u otra forma son partícipes de los procesos de transformación social de la nación. Unos han sido constantes promotores de políticas públicas durante la historia, mientras que otros comienzan a figurar en el ámbito social. Es importante resaltar, que el municipio, a través de sus respectivas autoridades, los consejos de desarrollo, integrados por los grupos sociales, económicos y académicos respectivos, el sector privado organizado, las organizaciones no gubernamentales, las instituciones académicas e investigativas, la población obrera y campesina, los grupos sindicales y el sector indígena, entre otros, anhelan la consecución de objetivos similares, dentro de los cuales está la realización del bien común. Todos estos sectores deben desempeñar el rol de facilitadores de grandes acuerdos a nivel nacional, que permitan combatir la pobreza y dar respuesta eficaz a las múltiples demandas de la sociedad en general de la cual forman parte.

Guatemala es un país multiétnico, plurilingüe y multicultural, razón por la cual el consenso se hace indispensable para superar los enormes desafíos de la época actual.

No se necesita estar de acuerdo en todo, lo esencial es priorizar la atención de las necesidades más sentidas de la mayoría, pues de no ser así se producirá un clima de ingobernabilidad, que impedirá la generación de las condiciones adecuadas para avanzar hacia el desarrollo sostenible.

1.4.1 Fase de la formulación de obras y proyectos:

Es la etapa inicial del proceso de participación ciudadana, en cuyo momento la población decide cual proyecto implementará en la comunidad.

Formular, programar, planificar, expresar o exponer, son conceptos análogos, y al trasladarlos al plano de la participación comunitaria, constituyen el inicio del proceso interactivo en el cual los integrantes de un grupo humano, proponen las soluciones idóneas para combatir los flagelos sociales y económicos que, aún en esta época, provocan enormes rezagos sociales y mantienen a la mayoría poblacional en situación de pobreza y extrema pobreza.

El desarrollo social, se construye a través de la propuesta originada en el seno de la comunidad. Dicha propuesta, debe ser legítima, es decir respaldada por la población. Tal circunstancia debe ser producto de un ejercicio democrático ágil, dentro del cual la población, a través del dialogo, busque alcanzar un consenso sobre los temas de su interés y el resultado final sea la formulación de ideas, proyectos, programas y toda clase de medidas que culminen con la consecución del bienestar colectivo.

La formulación, es una fase de la participación activa de una sociedad organizada, pues sus líderes o representantes legítimos, podrán alzar la voz para exteriorizar las inquietudes de la comunidad, contribuyendo así al proceso de modernización del sistema político y administrativo del Estado.

Las fuentes del desarrollo social actualmente radican en las poblaciones rurales, pues es a través de la gestión ciudadana, que pueden conseguirse los resultados anhelados por los guatemaltecos, en diversas materias.

Formular es proponer, propiciar, iniciar, generar, programar las soluciones a una determinada problemática social y económica.

La generación de ideas y propuestas en las comunidades de la República, es un factor indispensable en el proceso de superación colectiva, pues de parte de los ciudadanos emanan los mecanismos más eficaces, para combatir las terribles consecuencias de las continuas décadas de

exclusión y marginación social de las poblaciones rurales en el país. Por muchos años la voz del pueblo no fue escuchada; por el contrario, fue silenciada y se logró sofocar todo esfuerzo ciudadano por manifestar el sentir de los guatemaltecos en relación a su situación social, económica y política.

La reapertura a la democracia y la consolidación del proceso de paz, permiten a las organizaciones sociales comunitarias, trabajar en propuestas de desarrollo integral, que pueden plantear sin reservas de ninguna naturaleza, pues las circunstancias actuales hacen viable la participación ciudadana en el ámbito político del país.

La sociedad guatemalteca ha evolucionado y se ha convertido en más tolerante, respetuosa de la opinión de los sectores sociales organizados, abierta al dialogo y la concertación.

La búsqueda del desarrollo integral del país, conmina al ciudadano a generar los procesos de desarrollo locales, canalizando sus ideas en los liderazgos respectivos, siendo justamente las autoridades municipales, las idóneas para materializar los pensamientos convertidos en propuestas serias, de los individuos que habitan en las comunidades, y que de forma acertada por el mismo conocimiento de sus problemas cotidianos, conocen la forma de solventarlos y avanzar hacia el anhelado desarrollo social de la nación.

1.4.2 Financiamiento de proyectos de desarrollo:

En concordancia con el contenido teórico del concepto de la autogestión comunitaria de proyectos, debiera ser la misma comunidad la que financie la realización de obras y la ejecución e implementación de políticas públicas que beneficien a la población que la conforma. Las comunidades en situaciones de pobreza o extrema pobreza, evidentemente no poseen los mecanismos financieros suficientes para propiciar su propio desarrollo, pero lo cierto es que en todo núcleo poblacional, existe la obligación de pagar impuestos al Estado.

La finalidad de un proceso de descentralización financiera del Estado, conseguiría que los recursos aportados por determinada comunidad o región, fuesen invertidos por el gobierno, en obras y proyectos que beneficiaran a los tributarios de tales sectores poblacionales. Lo anterior aumentaría la brecha entre los grupos económicos fuertes y las poblaciones con ingresos y

productividad limitada, pues no sería equitativo el proceso de inversión social, si se comparan regiones urbanas en relación a una población rural lejana y económicamente excluida.

Existen zonas económicas extremadamente importantes, que generan grandes cantidades de recursos, por las condiciones climáticas, topográficas y estratégicas en que se encuentran situadas, por citar un ejemplo, la costa sur de la República, en donde se encuentra fincada la agroindustria azucarera. Por el contrario, existen zonas apartadas e improductivas, que han sido poco aprovechadas y que no representan ingresos fiscales significativos para el Estado.

Partiendo de lo expuesto en el párrafo anterior, las posibilidades de financiar grandes proyectos de desarrollo serían limitativas y excluyentes. Sólo determinados sectores territoriales podrían financiar y gestionar obras públicas de beneficio colectivo, mientras que las regiones menos afortunadas, económica, climática y topográficamente, quedarían impedidas de propiciar las condiciones necesarias para alcanzar el desarrollo humano y por ende, el progreso colectivo del grupo comunitario.

En todo caso el Estado deberá actuar como facilitador de los recursos técnicos, económicos y logísticos, que viabilicen la realización de obras en las poblaciones con mayores deficiencias, carencias y necesidades. En este aspecto, es de remarcar que la priorización de la inversión social, contribuirá a equiparar las diferencias entre los diversos sectores sociales de la nación. Al conseguirse tal equilibrio, se cerrará la brecha entre ricos y pobres; y se alcanzarán niveles de convivencia pacífica y fraternidad entre los ciudadanos guatemaltecos, sin distinción alguna.

Los impuestos que tributan las regiones de desarrollo del país deben ser invertidos en la financiación de los proyectos implementados en las comunidades que las integran. A este proceso se le denomina descentralización económica del Estado. Las autoridades regionales, departamentales, municipales y los líderes comunitarios, deben formular los proyectos, coordinar su ejecución y fiscalizar los resultados de los mismos. De esta cuenta se producirá la descentralización política y administrativa del Estado.

Es en la autogestión comunitaria en donde se genera la participación ciudadana de forma interactiva, proponiendo, discutiendo, financiando, ejecutando y auditando el proceso de

realización de obras públicas e implementación de políticas de desarrollo económico, social, cultural y político a nivel de las comunidades.

1.5 Auditoría social:

Es la fase en la cual la ciudadanía fiscaliza la ejecución de las obras, programas o proyectos de desarrollo comunitario en su localidad. Este control se produce a través de los mecanismos reglados, creados para tal efecto.

La auditoría social, es una etapa en la cual la población verifica la transparencia de la acción gubernamental. Uno de los fundamentos jurídicos que inspiran la legislación vigente en la República, que regula la materia, es precisamente la transparencia en el manejo de los fondos públicos. Es por ello que la sociedad misma, debe ser garante de una adecuada inversión del erario público en el desarrollo comunitario, pues las obras, programas y proyectos impulsados, deberán ser ejecutados con total probidad y transparencia, para que de esta forma la sociedad civil quede plenamente satisfecha, al culminar la realización de los mismos.

En todo proceso de adjudicación de obras y proyectos, debe cumplirse con los procesos de compras y contrataciones del Estado, eligiendo la opción más favorable económica, técnica y logísticamente para el mismo, y para la población beneficiada, partiendo de criterios, tales como, la mejor oferta, la mejor calidad, el tiempo adecuado y el nivel de satisfacción social que pueda alcanzarse. Posteriormente, debe el Estado facilitar a las empresas designadas, las condiciones que viabilicen la ejecución de las obras públicas o los proyectos de desarrollo, permitiendo que la población civil se involucre plenamente en todo el proceso en su conjunto, para que de esta forma se constituya en vigilante de las acciones que se tomen en el desarrollo a nivel local.

La transparencia es el acto que consiste en abrir la información gubernamental al escrutinio de la sociedad en general. La transparencia no implica un acto de rendir cuentas a una persona en particular, sino la práctica gubernamental de situar la información en la vitrina pública, para que los ciudadanos puedan revisarla, analizarla y en su caso, aplicar las medidas correctivas que coadyuven a un mejoramiento en el gasto público y sobre todo en la inversión social.

Es en sí el libre acceso a la información pública, el punto de partida para la consecución de los fines primordiales del proceso de auditoría social. Teniendo a la vista de todos, el proceso de inversión social, desde su inicio hasta su culminación, habiendo sido verificado de forma integral por los diversos sectores sociales interesados, se puede esperar un óptimo resultado, en beneficio de las colectividades sociales de las comunidades.

1.6 Formas de organización social:

La evolución de los grupos humanos está íntimamente unida a los problemas que tienen que resolver. La necesidad de solucionar problemas cada vez más complejos, llevó a estos grupos a unirse en colectivos más amplios, a los cuales se les denominan sociedades.

Los miembros de un grupo se asocian con una finalidad concreta. Las empresas son también formas de organización social.

Una sociedad es una asociación de grupos humanos, que tienen en común una cultura, que han desarrollado para asegurarse una cooperación mutua, en la consecución de determinados objetivos. Toda sociedad está constituida como una organización, lo que implica relaciones más o menos estables y determinadas entre sus miembros.

Un ejemplo de organización social básica es la familia. En ella se evidencia con claridad, la diferenciación de los roles según la posición que ocupan sus miembros. La división de tareas entre el padre y la madre no es arbitraria, sino que corresponde a los patrones culturales dominantes de la sociedad a la que pertenece.

Los grupos primarios, son aquellos en los cuales sus miembros se comunican entre sí personalmente. Desarrollan creencias y prácticas sociales, jergas y tradiciones comunes. Son las asociaciones más universales, ya que se extienden a todos los ámbitos de la vida humana. Un ejemplo primitivo de las mismas, son los mencionados colectivos de cazadores, regidos por mecanismos informales de gobierno. Los problemas derivados de sus disputas internas se resolvían dentro del propio grupo.

Los grupos secundarios mientras tanto, son organizaciones a gran escala, donde las relaciones entre sus miembros son impersonales, formales y reguladas a través de la burocracia. Los conflictos no se resuelven ya en el grupo próximo, sino que se recurre a instancias superiores. Ejemplos claros de este tipo son las instituciones, las grandes empresas, organizaciones no gubernamentales y los Estados.

Cualquier tipo de agrupación humana, necesita de una mínima organización para la consecución de sus fines y su permanencia como tal. Incluso, existen ciertas especies animales gregarias, como las abejas, que presentan, a pesar de ser sociedades naturales, una cierta configuración política.

1.6.1 La sociedad política:

La sociedad política humana, ha evolucionado desde las primitivas organizaciones tribales, hasta la actual forma denominada Estado. Las formas de organización sociopolíticas, previas a esta última, se establecen en un principio, de modo no jerárquico, horizontal y basándose en vínculos familiares y tribales. Posteriormente, surge la figura del jefe, la jerarquía, la especialización y la solidaridad orgánica, es decir, una sociedad política.

En la sociedad moderna, el Estado garantiza la seguridad del individuo y sus posesiones y delimita las libertades individuales, determinando derechos y deberes. El poder político garantiza un orden en la vida social.

Hoy, las sociedades desarrolladas han alcanzado un nivel de complejidad que necesita de un menos complejo sistema político. Las democracias son sistemas atentos a los intereses de sus diversos grupos e individuos. La unidad Estado-nación o Estado federal ha marcado los últimos siglos. Se complementa, de cierta forma, con una descentralización que refleja las peculiaridades de sociedades más pequeñas.

1.6.2 El cooperativismo:

Una cooperativa es una asociación autónoma de personas, que se han unido voluntariamente para formar una organización democrática, cuya administración y gestión debe llevarse a cabo de la

forma que acuerden los socios, generalmente en el contexto de la economía de mercado. Su intención es hacer frente a sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales comunes, haciendo uso de una empresa de propiedad conjunta y democráticamente controlada. La diversidad de necesidades y aspiraciones (trabajo, consumo, crédito, etc.) de los socios, que conforman el objeto social o actividad cooperativizada de estas empresas, define una tipología muy variada de cooperativas.

Los principios cooperativos, constituyen las reglas básicas de funcionamiento de estas organizaciones. La Alianza Cooperativa Internacional (ACI) es la organización internacional que desde el año 1895 aglutina y promueve el movimiento cooperativo en el mundo. Prototipo de empresa asociativa, la cooperativa constituye la forma más genuina de entidad de economía social.

1.6.3 Los sindicatos:

Un sindicato es una organización integrada por trabajadores, en defensa y promoción de sus intereses sociales, económicos y profesionales, relacionados con su actividad laboral o con respecto al centro de producción (fábrica, taller, empresa) o al empleador con el que están relacionados contractualmente.

Los sindicatos por lo general negocian en nombre de sus afiliados (negociación colectiva), los salarios y condiciones de trabajo (jornada, descansos, vacaciones, licencias, capacitación profesional, etc.), dando lugar al contrato colectivo de trabajo.

El sindicato tiene como objetivo principal, el bienestar de sus miembros y generar mediante la unidad, la suficiente capacidad de negociación como para establecer una dinámica de diálogo social, entre el empleador y los trabajadores. La libertad sindical de los trabajadores para crear, organizar, afiliarse, no afiliarse o desafiliarse a sindicatos libremente y sin injerencias del Estado o de los empleadores, es considerada como un derecho humano básico.

A su vez la actividad sindical puede ser considerada por los neoliberalistas, contrarios a la regulación de la esfera económica, como contraria a los derechos humanos básicos, cuando la ley le otorga preferencias o privilegios al sindicato frente a los trabajadores autónomos, o si se obliga

a los trabajadores a pertenecer a un sindicato o al empleador a asociarse con sindicalistas, ya que todo esto estaría en contra del principio de libertad de asociación del contrato individual de trabajo.

1.6.4 Asociaciones:

Unión de personas, entidades o cosas para un fin determinado. También puede definirse como la relación que se establece entre dos ideas cuando una sugiere a la otra.

1.6.4.1 Asociaciones civiles:

Se denomina asociación civil a aquella entidad privada sin ánimo de lucro y con personalidad jurídica plena, integrada por personas físicas para el cumplimiento de fines culturales, educativos, de divulgación, deportivos o de índole similar al objeto de fomentar entre sus socios y/o terceros alguna actividad social.

1.6.4.2 Fundación:

Una fundación es un tipo de persona jurídica que se caracteriza por ser una organización sin ánimo o fines de lucro; dotada con un patrimonio propio, otorgado por sus fundadores. La fundación debe perseguir los fines que se contemplaron en su objeto social, si bien debe también cuidar de su patrimonio como medio para la consecución de los fines.

Por ello, si bien la finalidad de la fundación debe ser sin ánimo de lucro, ello no impide que la persona jurídica se dedique al comercio y a actividades lucrativas, que enriquezcan su patrimonio para un mejor cumplimiento del fin último.

1.6.5 Organización no gubernamental:

Una organización no gubernamental (tanto en singular como en plural ONG) es una entidad de carácter privado, con fines y objetivos humanitarios y sociales definidos por sus integrantes, creada independientemente de los gobiernos locales, regionales y nacionales, así como también de los organismos internacionales. Jurídicamente adopta diferentes estatus, tales como

asociación, fundación, corporación y cooperativa, entre otras formas. Al conjunto del sector que integran las ONG se le denomina de diferentes formas, tales como, organizaciones de la sociedad civil, sector voluntario, sector no lucrativo, sector solidario, economía social, tercer sector y sector social.

Su membresía está compuesta por voluntarios. Internamente pueden tener un bajo o alto grado de organización. El financiamiento de actividades, generalmente, proviene de diversas fuentes: personas particulares, Estados, organismos internacionales, empresas, otras ONG, etc.

La expresión organizaciones no gubernamentales (ONG) nació a raíz de la invitación recibida por algunas organizaciones sociales por parte de la ONU en la década de 1960, para presenciar sus asambleas como invitadas; dado que la ONU es una organización de Estados se buscó diferenciar los niveles.

1.6.6 Corporaciones:

Una corporación o sociedad corporativa es una persona jurídica (distinta de una persona física), que a menudo posee derechos amparados por la Ley, similares a aquellos de una persona natural.

Una corporación puede ser un ayuntamiento, una universidad, una iglesia, una ONG, una empresa, un gremio, un sindicato u otro tipo de persona colectiva. En la práctica moderna, por contaminación del uso en inglés de la palabra corporation muchas personas utilizan la palabra corporación, para referirse a una entidad comercial establecida de acuerdo al marco legal.

En sí las diversas formas de agrupación humana, tienen como objetivo esencial la consecución del bien común, el beneficio de una colectividad humana y el mejoramiento del nivel de vida de sus integrantes.

En el ámbito de estudio del presente trabajo, el factor esencial que cobra un realce importante en el seno de la sociedad, es la participación ciudadana en la vida política del país, sin importar la forma de agrupación que elijan los pobladores de las comunidades sociales, de tal manera que sean ellos mismos los precursores de las políticas públicas que más les beneficien.

CAPÍTULO II

2. Descentralización del Estado

La actividad política, financiera y administrativa del Estado, desde épocas inmemoriales se ha desarrollado bajo un sistema de administración pública centralizado y jerarquizado, en donde las decisiones políticas, administrativas, financieras, impositivas, sociales, educativas, de salud e infraestructura básica se concentran en un reducido grupo de personas, obstaculizando así el verdadero desarrollo integral de la nación e impidiendo la modernización y evolución política del Estado.

Las corrientes contemporáneas de la administración pública, promueven un modelo de desarrollo basado esencialmente en la desconcentración de la actividad estatal y la descentralización de la toma de decisiones, así como por el fortalecimiento del poder local, delegando en las autoridades municipales la realización de diversas políticas públicas, en beneficio de las comunidades sometidas a su jurisdicción.

Como se mencionó en el capítulo anterior, la autogestión comunitaria de proyectos, constituye un avance en el proceso de descentralización política, económica y administrativa del Estado, pues son las mismas comunidades las que deciden cómo, cuándo y dónde, impulsar, ejecutar y auditar las obras y programas que más les beneficien; y por ende, les permitan mejorar sus condiciones de vida a nivel personal, familiar, comunitaria y municipal, contribuyendo así al desarrollo eficaz de la nación.

El gobierno central no está en la capacidad financiera, logística, política, técnica y administrativa, de atender los innumerables requerimientos de la población guatemalteca en general; siendo una tarea compleja efectuar su actividad política de manera eficiente, eficaz y ágil, pues las demandas sociales rebasan su capacidad de acción en la búsqueda de propiciar las condiciones idóneas para el avance en los temas urgentes que deben ser atendidos por el Estado, y de esta forma se cumpla el objetivo primario del mismo, como lo es la consecución del bien colectivo.

2.1 La descentralización:

La descentralización, consiste en el traspaso del poder y toma de decisión, hacia núcleos periféricos de una organización. Supone transferir el poder de un gobierno central, hacia autoridades que no le están jerárquicamente subordinadas.

Un Estado centralizado es aquel en el cual el poder es atribuido a un gobierno central, de manera que los gobiernos locales actúan como sus agentes. En el paso de un Estado centralizado a uno descentralizado, se otorga mayor poder a los gobiernos locales, con el que pueden tomar decisiones propias sobre su esfera de competencias.

La descentralización de un Estado puede ser política, económica o administrativa.

2.1.1 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 (organización política y económica de un Estado, fundada en el autoabastecimiento).

La descentralización refuerza el carácter democrático de un Estado y el principio de participación, consagrado en numerosas constituciones, de la tradición jurídica hispanoamericana.

2.2 La desconcentración:

La desconcentración es una técnica administrativa, que consiste en el traspaso de la titularidad y el ejercicio de una competencia, que las normas le atribuyan como propia, a un órgano administrativo en otro órgano de la misma administración pública, jerárquicamente dependiente.

La propia norma que atribuya la competencia, habrá de prever los requisitos y términos de la desconcentración, así como la propia posibilidad de su ejercicio. Requiere para su eficacia la publicación en el boletín oficial que corresponda. La desconcentración se realizará siempre entre órganos jerárquicamente dependientes y en sentido descendente. El hecho de que se transfiera la titularidad y no únicamente su ejercicio (como es el caso de la delegación de competencias), implica que el órgano que recibe la competencia la ejerce como propia.

En virtud de la desconcentración, una unidad organizativa puede realizar una o ambas de las siguientes acciones. Por una parte, crear órganos para ubicarlos fuera del lugar sede del organismo, sin afectar la unidad organizativa. A esto se denomina desconcentración orgánica. Por otra parte, delegar o reasignar atribuciones, desde un órgano que los concentra hacia otro u otros órganos de la misma unidad organizativa. A esto se denomina desconcentración funcional.

2.3 La delegación:

La delegación es, en derecho administrativo, la traslación por un ente u órgano superior a otro de nivel inferior, del ejercicio de una competencia, reteniendo el delegante la titularidad de la misma.

La delegación supone, por cierto, que la autoridad delegante esté facultada por la ley o el reglamento para realizar la delegación. El acto de delegación, con todo, se verifica en virtud de un acto administrativo de carácter específico. Por esta misma razón, la delegación es esencialmente revocable por la autoridad delegante.

Debe destacarse que la responsabilidad por las decisiones administrativas que se adopten o por las actuaciones que se ejecuten, recaerá en el delegado. El delegante conserva su deber de control jerárquico sobre el delegado, quien será en consecuencia, responsable por las faltas a él. En cambio, en la denominada delegación de firma, la responsabilidad permanece en la autoridad delegante.

Mientras se encuentre vigente la delegación, la autoridad no podrá arrogarse el ejercicio de la potestad delegada.

De las definiciones anteriores, se analizan las diferencias entre los términos descentralización, desconcentración y delegación, pero un factor común entre ellos, es la reducción de las actividades políticas y administrativas del gobierno central, con el objetivo de atender de mejor manera a la población que integra las diversas regiones del país, trasladando el poder ya sea parcial o totalmente, a las autoridades locales de las comunidades sociales.

La descentralización se define como una transferencia de poder político, dineros fiscales y atribuciones administrativas a los gobiernos locales, que empiezan a tomar decisiones propias sobre sus competencias.

2.4 Descentralización administrativa:

La descentralización administrativa, consiste en la transferencia de competencias administrativas del Estado, a favor de otras administraciones públicas autónomas (las corporaciones municipales). Es decir, que implica la distribución de las competencias públicas entre múltiples entidades administrativas, independientes del poder central, que poseen personalidad jurídica propia y que asumen un ámbito de competencia territorial o funcional exclusiva.

- Es una administración indirecta del Estado, a través de entidades con cierta autonomía de gestión, por intermedio de órganos locales de competencia general en el ámbito de la región, departamento o del municipio, y de competencia especial en materias propias y específicas.
- Nace como consecuencia de la creciente actividad del Estado frente a problemas específicos locales.
- Cuando la descentralización alcanza su verdadera organización, se produce la autonomía.

En cuanto a la descentralización financiera del Estado, es el proceso mediante el cual el gobierno central traslada a las regiones de desarrollo, la facultad de recaudar, invertir, administrar y auditar los recursos fiscales, emanados de los ciudadanos que conforman los departamentos y municipios que las integran.

La descentralización política otorga poder de decisión a las autoridades locales, fortaleciendo a las corporaciones municipales, a los gobernadores departamentales y a los consejos de desarrollo,

dotándoles de todas las facultades necesarias para diseñar sus programas de desarrollo urbano y rural de la región.

El tema de la descentralización política y administrativa, es de importancia creciente. Alude en lo fundamental al concepto de poder. Además de su expresión doctrinaria y filosófica, la descentralización es un sistema de relaciones que dan vida y contenido al ejercicio del poder. Por esa razón, el poder en su acepción axiológica y cultural, es un medio que permite garantizar el modo de vida de la sociedad y el Estado. También contribuye a que los ciudadanos puedan asociarse para convivir, con la seguridad de que el Estado es el responsable de garantizarla. El Estado, como la organización política de la sociedad, es un conjunto de capacidades al servicio del bien común y es la institución que permite a la sociedad que su vida civil y pública, sea impulsada con principios, normas y criterios de institucionalidad.

La descentralización, en este sentido, no es tan sólo una categoría formal y lógica, sino un sistema de vida que permite que las instituciones de la sociedad y el Estado, puedan articularse respetando ámbitos de competencia. Permite también que la relación de los gobernantes y los gobernados, sea más amplia, directa y fluida. La descentralización como sistema de vida, responde a principios básicos de civilidad política y social.

En efecto, reconoce que la sociedad moderna es plural, activa y contestataria. Reconoce que la pluralidad da cabida a diversos centros de poder y decisión; que la acción de gobierno responde a la unidad de mando, pero que no implica omitir lo diverso de la vida pública. La descentralización se vincula con las fuerzas predominantes de la sociedad, y se identifica con los intereses primordiales del Estado. Por la descentralización, la sociedad se manifiesta con sus fuerzas consensuales o de disenso. Por la descentralización, el Estado dirige, coordina y enlaza poderes territoriales, regionales y comunitarios, para lograr la estructuración del poder nacional que éste encara y representa.

Un aspecto clave de la descentralización, es que constituye un modo para distribuir el poder. En efecto, lo que corresponde a los gobiernos locales es un punto neurálgico a considerar. A mayor espacio institucional para ejercer la autonomía política, los gobiernos locales tienen la opción de fungir como centros de decisión sin cortapisas. La descentralización, al transferir a los gobiernos

locales, atribuciones, recursos, información y decisiones, descongestiona el proceso de gobierno, diluye la centralización improductiva y da mayor consistencia al conjunto del Estado y a la sociedad misma. Permite a la vez, que la igualdad jurídica y política, sea uno de los sustentos más consistentes del Estado moderno.

La distribución del poder, implica el reconocimiento de que hay fuerzas activas a considerar para gobernar mejor. La exclusión de los factores reales de poder, anularía a la descentralización e impediría que la unidad del Estado sea armónica y eficaz. La descentralización se enlaza a la vez, con las fuerzas que aspiran al cambio positivo y deseado en la sociedad, pero recibe contra influencias, que tratan de paralizar su avance para que la distribución del poder no sea factible. Por su tendencia, favorece a los gobiernos locales, ya que son el "medio a través del cual el pueblo procura los servicios por sí mismo, tomando parte activa y constructiva en los asuntos públicos, decidiendo por sí mismo, dentro de los límites permitidos por la política nacional y los recursos locales."³

Más allá de su importancia formal, que la tiene, la descentralización política es un sendero para ubicar la expresión real del poder en la sociedad y su consecuente articulación con las decisiones del Estado. Determina asimismo, el modus operandi de la descentralización administrativa, ya que ésta alude a un sistema de capacidades de gestión, que tienen por objeto dar congruencia y eficiencia a la acción de gobierno. "La descentralización administrativa es una forma de administración indirecta, donde se realizan por parte de la administración directa del Estado, la transferencia de funciones o competencias de los órganos de la persona jurídica estatal a las demás personas jurídicas públicas."⁴

La descentralización administrativa es tan amplia o restringida, como amplia o restringida es la redistribución del poder que alimenta a la descentralización política. Sus ventajas funcionales tienen como contexto los usos, costumbres y prácticas del poder que no pueden ni deben desconocerse. Su efectividad no es únicamente operativa, sino que se relaciona con el desempeño institucional que la administración pública es capaz de generar. Revalorar la descentralización administrativa por el lado del desempeño institucional, ubica la acción de

³ Retortillo Baquer, Sebastián Martín, **Descentralización administrativa y organización política**, pág. 155.

⁴ Garrido Falla, Fernando, **La descentralización administrativa**, pág. 163.

gobierno en su relación externa con la sociedad civil y sus agrupaciones ciudadanas. Sin desconocer la importancia introspectiva de la descentralización administrativa, sus resultados tienen que evaluarse de cara a los ciudadanos y vincularlos a los fines públicos que el Estado está obligado a cumplir.

El Estado, por tanto, es una conjugación de fuerzas centrales y descentralizadas, que le dan vida como la organización política de la sociedad y como el garante de la unidad civil de la nación. El sistema de instituciones que integran la vida del Estado, da cauce al comportamiento que sus diversos niveles de gobierno tienen. Lo federal, lo estatal y lo municipal, son esferas de poder que se manifiestan como fuerzas concurrentes o divergentes y que, sin embargo, forman parte del conjunto del Estado, hasta configurar un sistema de relaciones causales e interdependientes. En el Estado se conjugan acciones y reacciones que dan movimiento a la vida política, definición a la vida pública y consistencia al ser mismo del Estado.

La parte medular de la descentralización, es su relación estructural con el régimen político. Es sabido que el régimen político es la suma de los poderes reales y actuantes de la sociedad que, al interactuar, definen el predominio que tienen la rama ejecutiva o la legislativa. Si el predominio es de la rama ejecutiva, el régimen se caracteriza por ser presidencial. Si el predominio es el legislativo, el régimen es parlamentario. El auge del ejecutivo o el legislativo, es determinante para organizar el poder en la sociedad y para determinar la forma de gobierno.

En tal sentido, las constituciones políticas institucionalizan los centros de poder que definen la naturaleza del régimen político y establecen las reglas fundamentales para asegurar el gobierno de la sociedad. En este marco, la descentralización política y administrativa se determina por el modo de integrar el poder, a través de las instituciones y por la forma en que se organiza y estructura la acción de gobierno. Pero son las condiciones históricas, sociológicas, políticas, económicas y culturales, las que orientan el curso de la descentralización. En términos de la historia política, el proceso de descentralización no es homogéneo, sino diverso. Por ejemplo: Hay descentralización en términos de la cultura anglosajona o bien de la cultura latinoamericana.

Lo importante de la descentralización política es considerarla en la suma de centros, poderes, fuerzas e instituciones que sustentan a los regímenes políticos. Son éstos la realidad del poder. Y

la realidad del poder responde a factores ineluctables, que se combinan a la manera de valores, intereses, costumbres y prácticas, que cobran vida mediante patrones culturales y sus respectivas cosmovisiones.

La descentralización en cuanto sistema de vida insertado en el régimen político, contribuye a fomentar a la administración territorial sin quebrantar la unidad del Estado; y, contribuye a este objetivo, porque los pesos y contrapesos pueden evitar la centralización innecesaria del poder, propiciando que los entes propiamente descentralizados tengan personalidad y autonomía para ejercer sus competencias. De acuerdo con Alexis de Tocqueville, cuando la centralización se agudiza, la administración pública reacciona del modo siguiente: "El más insignificante cuerpo independiente que quisiera constituirse sin su concurso le producía terror; la más mínima asociación libre, cualquiera que fuese su objeto, la importunaba; no consentía que subsistieran más que aquéllas que ella había formado a su arbitrio y que presidía. Las mismas grandes agrupaciones profesionales le agradaban poco; en una palabra, no comprendía en absoluto que los ciudadanos se ingeniaran de la manera que fuese para solucionar sus propios asuntos; prefería la esterilidad a la concurrencia."⁵

Por eso, como bien se ha dicho, la descentralización empieza cuando se rompe el principio de jerarquía. Puede decirse que la descentralización exige simultáneamente voluntad y fuerza para que el poder sea eficaz. La voluntad sin fuerza es posición estéril. La fuerza sin voluntad es potencialmente la parálisis del quehacer político. Más aún, cuando la descentralización estimula las facultades de deliberación y ejecución; y las une con la voluntad y la fuerza, se acrecienta la pertenencia a la vida de la comunidad política (el Estado) y se propicia que el ejercicio del poder sea multicentrado, no unicentrado. De ahí que las decisiones encaminadas a dar cuerpo a la descentralización encuentren resistencias en el régimen político y también, que los primeros pasos para descentralizar sean cautelosos, casi a la manera de una tutela administrativa. Cuando la descentralización empieza a tomar cuerpo y espíritu, en términos geográficos, sociológicos, culturales, políticos e históricos, se empieza a estructurar una colectividad territorial que exige de personalidad, autonomía y decisión, para sustentarse como un sistema de gobierno.

⁵ **El antiguo régimen y la revolución**, pág. 100.

Este es el fondo de la descentralización, motivo por el cual, las reacciones al interior del régimen político se desencadenan a favor o en contra de ella. La trayectoria de la descentralización política, provoca reajustes en la estructura del poder. Las relaciones entre la administración central y las entidades descentralizadas, son ajustadas hasta conseguir su estabilidad y correlación institucional.

En el Estado moderno conviven pues, formas de vida central y descentralizada. En las primeras, las centrales, se alude a la unidad civil de la nación y a la unidad política de la sociedad, que es el Estado. Las segundas, es decir, lo que corresponde a las entidades descentralizadas, las mismas se configuran mediante una redistribución inteligente del poder; y, tiene que ser inteligente para no provocar tensiones o dislocaciones que dañen los intereses fundamentales del Estado, dados por su soberanía y su correspondiente dirección política.

En ningún momento la descentralización es antagónica con la centralización gubernamental, la cual es necesaria y saludable. Como proceso, que consiste en transferir potestades que pueden ser gobernadas de manera local con autonomía y personalidad jurídica, la descentralización política es condición para desarrollar la sociedad y conservar mejor al Estado. Como decisión política de gran importancia, la descentralización es un conjunto de competencias que se transfieren por parte de la administración central, a antes que se decide han de desenvolverse como gobiernos autónomos.

Con la descentralización política se evita que la centralización administrativa pueda "...enervar a los pueblos que se someten a ella, porque tiende sin cesar a disminuir el espíritu de ciudad. La centralización administrativa logra, reunir en una época dada, y en cierto lugar, todas las fuerzas disponibles de la nación, pero perjudica la reproducción de las fuerzas. Las hace triunfar el día del combate, y disminuye a la larga su poder."⁶

La vida descentralizada tiene que formalizarse, reconociendo que se pone fin a las relaciones jerárquicas. Si éstas prevalecen, se da paso a la delegación de facultades cuya figura más

⁶ de Tocqueville, Alexis, **La democracia en América**, pág. 98.

acabada es la desconcentración administrativa. Ésta, sin embargo, responde a los imperativos de la autoridad central y su radio de acción se traslada de un lugar a otro, pero entre instancias igualmente centrales. Puede definirse la desconcentración administrativa, como el conjunto de responsabilidades que se ejercen por parte de órganos que reciben la decisión de cumplir tareas, respondiendo en todo caso, a las directrices del mando unicentrado.

Por esa razón, con la desconcentración, la relación del Estado con los gobernados es fundamentalmente administrativa. Diríase que la administración pública trata con usuarios. Con la descentralización política en cambio, la relación se modifica y la condición de ciudadanos adquiere un contenido político. Esto significa que el ciudadano es considerado parte activa del proceso de gobierno y no mero receptor de beneficios o cortesías administrativas.

En su acepción política, el ciudadano desde el ángulo de la descentralización política, tiene la opción de exigir una mejor gestión de los servicios públicos, dado que en su condición de elector puede castigar o recompensar al gobierno. Desde la óptica de la descentralización, los resultados finales de la acción de gobierno dan cabida a una mayor competencia y calidad. El ciudadano advierte cuáles son las capacidades de las distintas esferas de gobierno, para atender y solucionar las demandas sociales. Obliga con eso a que la capacidad de gobierno sea constantemente mejorada, para evitar los vicios y lastres de la cultura del centralismo y de la burocratización. Un gobierno de y para los ciudadanos, es una de las ventajas de la descentralización política y es también una opción para que las instituciones democráticas sean salvaguardadas, teniendo como eje el goce de las libertades civiles y públicas.

Considerada desde el régimen político, la descentralización es también una forma para que los ciudadanos puedan participar democráticamente, en las diversas esferas de los poderes públicos. Es una forma para que la relación gobernantes-gobernados sea más directa, justa y eficaz. Es una forma para que la acción del gobierno redunde en una mejor vida estatal y en una mejor convivencia pública.

La descentralización no es tan sólo un ideal o un paradigma. Es, ante todo, un modo de vida, un tipo de cultura; un modo de gobernar, tomando en cuenta los valores de la libertad, la democracia, la igualdad y la justicia. Descentralización y régimen político, son instituciones que

se corresponden. Son instituciones vinculadas a la razón de ser del Estado y al modo de conducir la sociedad. Son instituciones cuyo alcance son los intereses públicos que la sociedad, los ciudadanos y el Estado determinan para asegurar la civilidad y la gobernabilidad.

2.5 Fortalecimiento del poder local:

Sin gobiernos locales verdaderos, no es posible que la democratización del poder sea real y efectiva. Son los gobiernos locales la base para que la forma de gobierno republicano adquiera presencia significativa y democrática. A través de los gobiernos locales, la ciudadanía puede tener más y mejor comunicación con las instancias de la gestión pública. La cercanía con el proceso de gobierno es más real y auténtica, evitando así, una diversidad de filtros e interlocutores centralistas, que únicamente divorcian al gobierno de los ciudadanos.

El impulso del desarrollo para alcanzar los niveles deseados en las comunidades debe surgir de la población organizada, pero para viabilizar la gestión de obras y proyectos, es indispensable el fortalecimiento de las instituciones y órganos de la administración pública, descentralizados y autónomos.

Si la política de cada una de las regiones de desarrollo del país es coordinada por las autoridades regionales, departamentales y municipales, los resultados de dichas acciones beneficiaran a los miembros de tales sectores sociales.

El fortalecimiento del poder local depende de la legitimidad de los liderazgos comunitarios, que dotarán a los representantes ciudadanos de autoridad moral para formular ideas, diseñar estrategias y llevar a la práctica distintas acciones públicas que propicien un crecimiento económico sostenible, un mejoramiento en la prestación de servicios públicos, un salto cualitativo en el sistema educativo nacional y un cambio en las estructuras sociales obsoletas que reorienten el rumbo político y social de Guatemala, hacia la consecución de los ideales democráticos tales como, la participación activa de la ciudadanía en la actividad estatal.

CAPÍTULO III

3. Legitimidad estatal

Consiste en la autenticidad de los actos de los gobernantes, derivada del ejercicio de un determinado cargo público, el cual se desempeña por la voluntad soberana del pueblo, expresada a través del voto, que le confiere a la autoridad el deber de gobernar de conformidad con la ley, respetando el régimen de legalidad y coadyuvando al fortalecimiento del Estado de derecho así como la preservación de la institucionalidad democrática.

El pueblo habilita a los ciudadanos designados para ocupar los cargos públicos de gobierno, a través del ejercicio democrático de realizar elecciones políticas periódicamente, confiriendo el ejercicio del poder político a las planillas que resulten ganadoras al culminar el escrutinio total de votos, en el marco del evento electoral a nivel nacional. Es justamente este acto el cual otorga plena legitimidad a la elección de autoridades políticas de gobierno, pues tales designaciones son el resultado de un proceso democrático, en el cual todos los ciudadanos mayores de 18 años están facultados para emitir el sufragio de forma libre, sin ser sujetos a coacción alguna y con el propósito de fortalecer el sistema republicano de gobierno.

La democracia permite legitimar. A través de este ejercicio, se da viabilidad al funcionamiento de las instituciones democráticas y se alcanza la estabilidad política necesaria, para avanzar por la senda del desarrollo.

En ciencia política, legitimidad, es el concepto con el que se enjuicia la capacidad de un poder para obtener obediencia, sin necesidad de recurrir a la coacción que supone la amenaza de la fuerza, de tal forma que un Estado es legítimo si existe un consenso entre los miembros de la comunidad política para aceptar la autoridad vigente.

La legitimidad, es uno de los componentes fundamentales del elemento competencia, que hace duradero a cualquier gobierno, o sistema de administración pública. Al respecto de la legitimidad, existen diversas opiniones expresadas por ilustres pensadores y juristas. Para mejor comprender la idea, es importante resaltar algunos de estos conceptos vertidos por ellos. A continuación se presenta un extracto de los más relevantes:

De acuerdo con el documento electrónico elaborado por el señor Miguel Saravia, el filósofo inglés Thomas Hobbes expone que: “El principio de legitimidad de la sociedad política es el consentimiento. Los hombres para salir del estado de guerra y encontrar la seguridad y la paz, se someten a la voluntad de otro hombre o de una asamblea. Es ese consentimiento o consenso lo que legitima el poder de ese monarca.”.⁷

Asimismo, en el referido documento cita a John Locke, quien al respecto estima lo siguiente: “La legitimidad del poder está determinada por el consenso de los miembros de la comunidad a someterse a ese poder; al ser el hombre un ser libre por naturaleza no puede suponerse que se someta a ningún poder terrenal si no es por su propio consentimiento, el cual legitima y justifica dicho poder.”.⁸

Según el autor, Jean Jacques Rousseau esgrime su propio concepto del término legitimidad, indicando que: “El hombre es libre sólo cuando obedece a la ley que el mismo ha creado. El único modo que el ciudadano sea libre es dictando sus propias leyes. El poder político reside en la naturaleza general, la legitimidad se encuentra en el consenso de cada particular de someterse a esa voluntad general.”.⁹

El autor hace referencia a lo expuesto por Maquiavelo, quien por su parte se manifiesta así: “Un Estado sólo puede ser permanente si admite una cierta participación del pueblo en el gobierno, y si el príncipe dirige los asuntos ordinarios del Estado de acuerdo con la ley y respetando debidamente la propiedad y los derechos de los súbditos. El gobierno es más estable cuando participa en él la mayoría. La legitimidad se basa, en principio, en la fuerza; pero también es necesario que el príncipe no solo sea odiado sino que cuente con el afecto de la gente, y que se encuentre sometido a la ley.”.¹⁰

El jurista, filósofo y político austriaco Hans Kelsen plantea su teoría al respecto, la cual indica que el ejercicio del poder es legítimo siempre y cuando se encuentre subordinado y debidamente

⁷ **Origen y fundamento del poder**, [http://www.monografias.com/ Origen y fundamento del poder/](http://www.monografias.com/Origen-y-fundamento-del-poder/)(29 de mayo de 2009)

⁸ **Ibid.**

⁹ **Ibid.**

¹⁰ **Ibid.**

reglado en el ordenamiento jurídico del Estado. La norma entonces es la principal fuente de legitimidad en el accionar de los gobernantes, asociando de esta forma el principio en estudio con el concepto jurídico de legalidad.

Max Weber, reconocido jurista, filósofo, politólogo, economista e historiador, estima que: “La legitimidad es entendida como la justificación de estar investido de poderes de mando. El monopolio de la fuerza no es suficiente para caracterizar un poder como político, en la medida que también es necesario que el poder sea legitimado, reconocido validado bajo algún título. Se trata de un orden que los sujetos se representan mentalmente como reglas que se deben observar. Esa representación descansa en el carisma, la tradición o la legalidad.”¹¹

En cuanto a reconocidos escritores peruanos, cabe hacer mención a las referencias de Alberto Borea Odría, quien recuerda los planteamientos de Llerena y Ventura: "El poder es legítimo, cuando es discernido de conformidad a los criterios admitidos como válidos por el grupo político sobre el cual se detenta su ejercicio".¹² En otras palabras, la legitimidad depende del grupo de personas sobre las cuales se ejerce dicho poder. También nos ilustra con el pensamiento de Maurice Duverger, quien sostiene que: "Cada sociedad se forma ideas particulares sobre la naturaleza y las modalidades del poder y la obediencia. Se puede definir la legitimidad como la cualidad que presenta un poder de ser conforme a la imagen del mismo que se considera válida en la sociedad civil".¹³

Como puede apreciarse en la conceptualización citada, un factor común en el cual coinciden los autores referidos es el nivel de consenso que logre alcanzarse a lo interno del tejido social, para dar vida a la legitimidad política de los gobernantes, partiendo del principio del respeto de la voluntad de la mayoría, siempre que el ejercicio del poder público sea efectuado conforme a las normas jurídicas vigentes en la República, lo cual a su vez se traduce en un régimen de legalidad dentro del cual los ciudadanos y los que gobiernan estén sometidos al imperio de la ley, debiendo respetarla y velar porque sea acatada por sus semejantes.

¹¹ **Economía y sociedad**, pág 12.

¹² **Los elementos del Estado moderno**, pág 26.

¹³ **Instituciones políticas y derecho constitucional**, pág. 32.

3.1 Los tipos de legitimidad:

El concepto de legitimidad está vinculado al derecho de ejercitar el poder público haciendo uso del Ius Imperium del Estado, siendo avalado por el núcleo social respectivo a través del consenso; y al deber de obedecer el ordenamiento jurídico, y este hecho se produce en el momento mismo en que una persona asume esa posición, la de gobernar, y por virtud de esa decisión los demás presumen que deben de obedecerle.

Según la doctrina existen diversas clasificaciones de la legitimidad:

3.1.1 Legitimidad racional:

Es la que se fundamenta en la creencia en un sistema de legalidad, de ordenaciones estatuidas y de los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones a ejercer la autoridad.

3.1.2 Legitimidad tradicional:

Esta descansa en la creencia cotidiana de la santidad de las tradiciones que rigieron desde lejanos tiempos y en la legitimidad de los señalados por esa tradición para ejercer esa autoridad.

3.1.3 Legitimidad carismática:

Se obedece al caudillo calificado por razones de confianza personal.

3.1.4 Legitimidad política:

Es la facultad otorgada por el pueblo a sus gobernantes, por la cual reconocen que el ejercicio del poder político les corresponde de conformidad con la ley y como resultado de la elección efectuada por la ciudadanía de manera libre, soberana e independiente, aceptando como válidas las medidas y acciones que tomen, pues en teoría debiera verse reflejada en éstas la voluntad consensuada de la población.

3.1.5 Legitimidad social:

Consiste en la representatividad que ejerza determinado sector social de un grupo humano, debidamente agrupado con alguna finalidad en común, organizado de tal manera que se constituya en un canal de expresión social auténtico, en el cual los ciudadanos manifiesten sus inquietudes y tengan acceso a las instancias jurídicas y políticas que les permitan formular, gestionar y auditar los proyectos que faciliten su expansión y desarrollo.

En resumen, se concluye que la legitimidad es la creencia extendida y aceptada en la sociedad, del derecho o la razón que para ejercitar el mando tiene un gobernante y que motiva principalmente la obediencia de los súbditos al poder público legal y debidamente constituido.

"La legitimidad implica un mínimo de consenso de los valores básicos. Es por eso que la legitimidad puede hallarse mucho más fácilmente en países con una tradición cultural homogénea o cercana a la unidad de género."¹⁴

La resistencia al poder es un elemento siempre presente en los seres humanos, y por ende en el seno de la comunidad; gracias a la legitimidad política, este hecho se convierte en un fenómeno escaso o cuasi nulo. El que gobierna no va a ser resistido en su condición de autoridad. En todo sistema democrático la tolerancia es un factor trascendental que facilita la convivencia pacífica entre los ciudadanos y propicia un ambiente adecuado de gobernabilidad, que concluye en la optimización del accionar político de los gobernantes en la búsqueda del bienestar colectivo.

3.2 El poder:

El poder es la facultad de imponer u ordenar la realización de determinados hechos, tomar decisiones y compeler a determinado grupo de personas a obedecer las instrucciones que se dicten en un momento y lugar determinado.

El pueblo democráticamente elige a las autoridades políticas del Estado, les otorga legitimidad para que cumplan con los deberes reglados y para que utilicen las facultades discrecionales que el ordenamiento jurídico les confiere u otorga, con la finalidad y expectativa de mantener el orden y

¹⁴ Borea Odría, Alberto, **Los elementos del Estado moderno, Tomo I**, pág. 26.

la paz social, así como de hallar la senda conductora hacia el desarrollo comunitario y nacional. Los gobernantes en tanto, deben asumir con toda responsabilidad la función pública que les ha sido atribuida por la ciudadanía y ejercitar sus funciones políticas y administrativas de conformidad con la ley y respetando las diversas expresiones y manifestaciones sociales que le sean planteadas. Debe utilizar la función coactiva solamente en los casos estrictamente necesarios para resguardar el orden público y garantizar la institucionalidad del Estado, así como la gobernabilidad democrática de la nación. El pueblo a su vez deberá aceptar las disposiciones legales emanadas del poder constituido conforme al orden jurídico, procurando alcanzar niveles de dialogo y concertación intersectorial para culminar en la obtención de consensos a nivel social sobre la forma de coadyuvar con los gobernantes en la ardua tarea de hacer viable el sistema político y la administración gubernamental.

El poder radica en el pueblo, y es la ciudadanía en su conjunto la encargada de encomendar legal y legítimamente su ejercicio en las personas más idóneas para desempeñarlo. El ciudadano guatemalteco individualmente considerado, debe evaluar las diversas opciones que se le presenten, e ir interactuando en un escenario democrático electoral; responsablemente otorgará su voto guiándose por su orientación ideológica, convirtiendo a los ciudadanos que se postulan y resulten electos en depositarios de su confianza, revistiendo una particular importancia la elección de las autoridades locales, pues son los entes más cercanos a la comunidad, razón por la cual es lógico pensar que estarán en contacto mayormente próximo con los gobernados.

La existencia de un poder político es indispensable para consolidar la democracia, pues un régimen anárquico no estaría en condiciones de propiciar un dialogo intersectorial, siendo que de no existir un ente normativo de la conducta del hombre en sociedad, no estaría garantizada la convivencia pacífica entre las personas, el respeto a la propiedad privada ni tampoco la libertad de expresión, pues el grupo dominante oprimiría al sector más vulnerable de la sociedad, sin existir límite alguno que regulase el accionar individual o colectivo.

El ejercicio del poder, fundamenta el régimen de legalidad, al ser garante del fortalecimiento institucional y de la adecuada conducción política del Estado, conforme a los mandatos legales preexistentes. Es tutelar de la conducta de la población, regulando las controversias surgidas en el núcleo poblacional, se constituye en facilitador de los medios de expresión de la ciudadanía y

precursor del irrestricto respeto de los semejantes y de sus posesiones materiales.

Según lo expuesto en el trabajo efectuado por Miguel Saravia, León Tolstoi indica: "Ninguna explicación de la acción combinada de los hombres puede omitir la concepción del poder. La realidad del poder se nos muestra, no solo en la historia, sino mediante la observación de los acontecimientos contemporáneos."¹⁵

Para sustentar adecuadamente el concepto de poder, es necesario acudir a las definiciones enumeradas por Miguel Saravia, las cuales han sido proporcionadas por los filósofos y juristas más reconocidos en la historia, quienes al respecto se pronunciaron de la manera siguiente:

1. Thomas Hobbes (1588-1679):

“En principio todos los hombres son iguales, se hallan en un estado de naturaleza en donde existe una guerra de todos contra todos, si dos hombres desean la misma cosa y no pueden obtenerla, ambos se vuelven enemigos y tratarán de aniquilarse; no hay seguridad ni de la propia vida.”¹⁶

“El único camino seguro a seguir es elegir a un hombre o una asamblea que represente su personalidad, a la cual todos deberán someter sus voluntades, se trata de una unidad real constituida por el pacto de cada hombre con los demás, por lo tanto el fundamento del poder es alcanzar la paz y la seguridad a través de normas que ellos crearán por medio del consenso.”¹⁷

2. John Locke (1632):

“El hombre es libre, igual a sus semejantes e independiente en el estado de naturaleza, y señor absoluto de su persona y de sus bienes. Pero los hombres son inseguros en ese estado de naturaleza debido a que son atropellados por el resto de los hombres. Por lo tanto se reúnen para renunciar a ese poder natural y entregarlo a la comunidad para obtener así esa seguridad anhelada. Así se constituye la sociedad civil o política. La finalidad máxima que persiguen los hombres consiste en reunirse en un Estado, sometiéndose a un gobierno, con el propósito de

¹⁵ **Origen y fundamento del poder**, [http://www.monografias.com/ Origen y fundamento del poder/](http://www.monografias.com/Origen-y-fundamento-del-poder/)(29 de mayo de 2009)

¹⁶ **Ibid.**

¹⁷ **Ibid.**

salvaguardar sus bienes, ya que en su estado natural no podrían lograrlo. El fundamental motivo de renuncia al poder individual, legitimando a las autoridades políticas del Estado para que lo ejerciten, es la protección de la propiedad privada, estableciendo normas que la delimiten, garantizando los derechos individuales y colectivos básicos y de esta forma siendo precursores de la convivencia comunitaria auténtica.”¹⁸

3. Maquiavelo (1469-1527):

“La razón de la existencia del Estado es el orden y la seguridad. El príncipe para conservar el orden de un Estado deberá obrar contra su fe, contra su religión y contra la humanidad. Hay dos modos de defenderse: Uno con las leyes y otro con las fuerzas, el príncipe debe hacer buen uso de ambos. Para establecer un gobierno en orden, el príncipe debe cuidar de asegurarse de que aquellos súbditos suyos no sean enemigos del nuevo orden que establece.”¹⁹

Según el autor, Maquiavelo se pregunta: “¿Vale más ser amado que temido?, llegando a la conclusión de que: “Es más seguro ser temido antes que amado, porque los hombres temen menos ofender al que se hace amar que al que se hace temer, sin embargo, el príncipe que se hace temer debe obrar de modo tal que si no se hace amar al mismo tiempo, evite el ser aborrecido.”.

²⁰

Maquiavelo tiene en claro la necesidad de propiciar la seguridad general, el orden público y la subordinación propia y de los súbditos al régimen de derecho en el cual se desarrollan.

4. Hans Kelsen (1881 Praga):

“Parte del supuesto de la igualdad, puede inferirse que nadie debe dominar a nadie. La experiencia demuestra que para seguir siendo iguales se necesita soportar un dominio ajeno. Entonces ya que se debe ser gobernado, para que exista un orden obligatorio y por ende la sociedad y el Estado, hay que aspirar a ser gobernado por uno mismo. De este modo la libertad natural se convierte en libertad social o política. Es políticamente libre quien aún estando

¹⁸ Saravia, Miguel, **Origen y fundamento del poder**, <http://www.monografias.com/> Origen y fundamento del poder/ (29 de mayo de 2009)

¹⁹ **Ibid.**

²⁰ **Ibid.**

sometido, lo está solamente a su propia voluntad y no a la ajena, así surge la idea de la democracia.”.²¹

Según Kelsen el principio democrático de la libertad requiere que se reduzcan al mínimo los casos de aplastamiento de las minorías, lo cual se logra a través de la mayoría absoluta (mitad más uno), significando esto la aproximación relativamente mayor a la idea de libertad.

5. Marx (Alemania 1818-1883 Londres):

“Para salir del estado de naturaleza es necesaria la destrucción del Estado. El poder de la sociedad burguesa suprime el estado de naturaleza, creando así un medio de opresión y de dominación de la clase económicamente dominante. Este grupo poderoso posee los medios de producción, constituyéndose en el estrato social más relevante, estando en la capacidad de mantener el poder político y por ende el control social y económico del Estado. En cambio el proletariado, es la clase social económicamente débil de la sociedad, aporta la fuerza laboral y se encuentra sometida al dominio de la burguesía.”.²²

6. Max Weber (Alemania 1864-1920):

“El poder consiste en la probabilidad que tiene un hombre o una agrupación, de imponer su voluntad en una acción comunitaria. La aspiración a tener poder viene motivada por el honor social que éste produce.”.²³

Weber, distingue el poder político de las otras formas de poder, el ideológico y el económico, por el medio específico a través del cual es ejercido, es decir la coacción física legítima, la amenaza a ejercer coerción en caso de trasgresión al orden, a la norma o al mandato.

Partiendo de lo anterior puede clasificarse el poder de la manera siguiente:

El poder político: Quien lo detenta posee los medios de coacción física en forma legítima.

²¹ Saravia, Miguel, **Origen y fundamento del poder**, <http://www.monografias.com/> Origen y fundamento del poder/(29 de mayo de 2009)

²² **Ibid.**

²³ **Ibid.**

El poder económico: Caracterizado por la posesión de bienes y riquezas.

El poder ideológico: Basado sobre el control de los medios de persuasión, lo que permite actuar o influenciar sobre el pensamiento de los demás.

Como se puede apreciar, todas las ideas plantean una concepción del poder como la capacidad para actuar e influenciar sobre otros seres semejantes.

Intentando construir una definición propia del poder político, considero importante resaltar que el poder es una energía de la voluntad que se manifiesta en quienes asumen la empresa del gobierno de un grupo humano y que les permite imponerse gracias al doble juego de la fuerza y la competencia, además cabe mencionar que cuando no está sostenido más que por la fuerza, tiene el carácter de poder de hecho y se convierte en poder de derecho por el consentimiento de los gobernados.

En consonancia con lo anterior, se podría, definir la legitimación del poder como un proceso por medio del cual los gobernantes producen (o utilizan) uno o más sistemas de justificación que les permite, en caso de necesidad, recurrir a otros centros de poder social con el fin de conseguir una obediencia efectiva.

En conclusión, el término poder es de singular importancia al analizar jurídicamente al Estado, pues se le considera un elemento básico de su constitución, pues en un conglomerado de personas es necesario que se ejerza una función directora, reguladora y sancionadora de la conducta del ser humano en su vida social.

El ejercicio del poder es delegado por parte de la población en los gobernantes electos, mismos que están obligados a cumplir y velar por el efectivo cumplimiento de las leyes de la nación, a desempeñar sus funciones públicas con el debido amor patriótico e irrestricto respeto al régimen de legalidad, y a fortalecer el Estado de derecho, haciendo uso de las facultades coactivas necesarias para la consecución de tales propósitos.

En Guatemala, el ejercicio del poder público le corresponde a tres organismos independientes entre sí y que realizan las funciones asignadas constitucionalmente a cada uno de ellos, siendo

estos:

- El Organismo Ejecutivo, quien coordina las funciones gubernamentales, administra la hacienda pública, dirige la política interna y externa del Estado, procura el mantenimiento y mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de la República, a través de las labores ejecutadas por los ministerios de Estado, mismos que son dirigidos por los ciudadanos designados por las principales autoridades del gobierno central para tal efecto.
- El Organismo Legislativo, fiscaliza el accionar político y jurídico de los ministerios, coordina a través de las comisiones de trabajo la política a seguir en cada rubro y por supuesto decreta las leyes necesarias que le son demandadas por las coyunturas sociales, políticas, económicas y culturales de la nación.
- El Organismo Judicial, es el ente encargado de ejecutar las leyes de la República, aplicando las sanciones correspondientes a quienes transgredan el orden jurídico, regulando además los conflictos legales surgidos entre particulares en sus relaciones de carácter civil, mercantil, laboral y de familia. Es el órgano encargado de garantizar la pronta y cumplida aplicación de la justicia para dar vida al Estado de derecho.

El poder es uno solo, su ejercicio está separado en funciones específicas reguladas en la ley. Ningún ciudadano es superior a la misma y en todo momento debe priorizarse el bienestar general sobre el interés particular. La equidad y la justicia social son los principios rectores del desarrollo de las funciones públicas y además son el fundamento sobre el cual descansa el régimen constitucional de derecho, pues coinciden con los preceptos básicos de tan amplia rama del conocimiento.

CAPITULO IV

4. La gobernabilidad

Es la capacidad de conducir pacífica y armónicamente los destinos de la nación, siendo consensuadas, aceptadas, acatadas y cumplidas las directrices políticas y administrativas que dicte una autoridad determinada, siendo en este caso el gobierno central el ente indicado para ello.

La gobernabilidad comprende todos aquellos aspectos que permiten a una sociedad nacional trazar y conseguir objetivos comunes a lo interior de los poderes soberanos del Estado; o bien se puede conceptualizar como la capacidad de una sociedad para enfrentar positivamente los retos y oportunidades que se plantean en un momento determinado.

La gobernabilidad se alcanza como resultado del consenso obtenido en las instancias políticas, jurídicas y sociales establecidas para dicho propósito. Constituye la conquista más relevante del proceso de concertación a nivel local y nacional.

Si todos y cada uno de los sectores sociales son escuchados, si el debate político responsable y propositivo es constante, y si los actores ciudadanos están dispuestos a interactuar conjuntamente con los gobernantes en la ejecución de las políticas públicas necesarias para alcanzar el desarrollo, el nivel de gobernabilidad del Estado abrirá la ruta hacia el progreso generalizado, pues el trabajo en equipo permite suponer que culminarán con éxito las funciones del gobierno central, que al coordinarse con la población civil poseen una inmejorable oportunidad para conseguir las finalidades que persiguen y obtener eficaces soluciones a la problemática social que se les presenta.

La gobernabilidad es el resultado de un sistema nacional de diálogo permanente, el cual brindará a la ciudadanía la posibilidad de participar activamente en la formulación, gestión y fiscalización de los proyectos necesarios para generar el progreso nacional.

Las políticas de Estado deben priorizar el bienestar colectivo, y la mejor oportunidad para lograrlo es conociendo a fondo las necesidades y requerimientos ciudadanos, pues de esta forma

podrá atenderse adecuadamente a cada sector social en particular.

En la medida que la ciudadanía perciba que sus requerimientos esenciales han sido atendidos por el Estado, y que derivado de esta labor gubernamental se ha conseguido solucionar los principales problemas que se aquejan, así como dotar a las comunidades de los satisfactores sociales necesarios para vivir en condiciones dignas, equitativas y justas, la población manifestará su aceptación al régimen de gobierno y esto a su vez propiciará un clima de gobernabilidad democrática del Estado, que conlleva a un escenario estable y propicio que a su vez inspira confianza, tranquilidad y paz social.

“La problemática de la gobernabilidad supone que frente a los riesgos de deslegitimación del sistema político, al peligro de una agudización de los problemas socio económicos, y a las deficiencias de la gestión estatal, la democracia boliviana debe responder a los desafíos ineludibles: por un lado encarar los peligros y conflictos que tienden a socavar las bases de la legitimidad y el funcionamiento institucional del sistema político; por el otro, aumentar simultáneamente la capacidad institucional de acción y gestión del Estado, es decir fortalecer su capacidad de articulación de intereses sociales y adopción de decisiones eficaces para resolver problemas de crecimiento económico y equidad social.”²⁴

Asimismo el autor René Antonio Mayorga, analiza por una parte el peligro que representa para la institucionalidad democrática, la carencia de gobernabilidad en la nación boliviana, y por la otra parte, resalta la importancia del esfuerzo ciudadano por generar las condiciones adecuadas para que los gobernantes ejecuten sus funciones, puesto que de esta forma se alcanzarán los objetivos esenciales, así como las finalidades supremas del Estado.

Puede inferirse que dos son entonces las dimensiones subyacentes a la problemática de la gobernabilidad: el fortalecimiento de la legitimidad del sistema político y de las instituciones estatales; y, el desarrollo de la eficacia de las políticas públicas diseñadas e instrumentadas por el Estado. Que esto sea planteado con urgencia se debe, por cierto, a un contexto bastante diferente al que dio origen al discurso de la ingobernabilidad surgido en Europa y Estados Unidos en la década del 70. En aquel momento se introdujo la noción de ingobernabilidad, desde una

²⁴ Mayorga, René Antonio, **Democracia y gobernabilidad**, pág. 41.

perspectiva conservadora, para poner en cuestión las amplias funciones del Estado en el campo social y económico, las crecientes demandas de las organizaciones sindicales en el marco del estado de bienestar y los excesos de la democracia que supuestamente hacían ingobernable al sistema democrático.

En el mismo orden de ideas es importante resaltar que en América Latina, por el contrario, el tema de la gobernabilidad ha adquirido enorme relevancia práctica y teórica, y posee una connotación cualitativamente distinta, pues se refiere al reto de construir un orden democrático navegando contra el viento; es decir, intentando superar los significativos obstáculos simultáneos que nacen de las debilidades institucionales de nuestras insipientes democracias, de la cultura política tradicional y de la crisis económica que cohibe el desarrollo integral. Se trata de revertir las tendencias al desorden político y las crecientes brechas sociales y económicas existentes, a través de una paciente ingeniería institucional y de políticas públicas eficientes para incrementar en las instituciones democráticas la capacidad de resolver mediante reglas de juego de consenso los conflictos políticos de la sociedad. El tratamiento científico del problema de la gobernabilidad en América Latina es incipiente y no ha llegado aún a esbozar un concepto analítico y operativo que permita estudios empíricos confiables de las diversas experiencias nacionales. Los supuestos y los límites de la noción de gobernabilidad no están lo suficientemente determinados ni su poder explicativo ha sido puesto a prueba en el terreno empírico y comparativo. Algunos autores ponen énfasis en el aspecto de la eficacia gubernamental y tienden a reducir el problema a la dimensión técnico-administrativa de la capacidad de gestión estatal. Otros destacan la dimensión político institucional de la representatividad, la legitimidad, el consenso y los pactos sociopolíticos como núcleo central de la problemática de la gobernabilidad.

Del análisis anterior, se extraen conceptos relevantes tales como: el fortalecimiento y consolidación de un régimen democrático, la superación de las debilidades institucionales del Estado, así como la generación de condiciones adecuadas que coadyuven a eficientar la labor de gobierno, alcanzar niveles de consenso a través del diálogo y con ello preservar el orden jurídico institucional, basado en la legitimidad y representatividad de los gobernantes y los niveles de participación ciudadana en la gestión gubernamental.

La gobernabilidad puede ser entendida como la situación en la que concurren un conjunto de condiciones favorables para la acción de gobierno, que se sitúan en su entorno o son intrínsecas a éste. Este concepto se enmarca en el ámbito de la capacidad de gobierno. Éste se da siempre en un ámbito social en el que se registran demandas de los ciudadanos que son procesadas en menor o mayor medida por el sistema político.

El tema tiene sus orígenes en la crisis de la política occidental de principios de 1970, cuando hubo los siguientes fenómenos:

1. Una crisis cultural que se expresó en el movimiento estudiantil mayo del 68, protagonizados por los herederos de la primera generación de beneficiarios del Estado de bienestar.
2. El paulatino incremento de las materias primas que condujo al boom energético de 1973.
3. Un reflujo conservador que se interrelaciona con los fenómenos anteriores.
4. La crisis de liderazgo vivida en:
 - Francia tras la renuncia de Charles de Gaulle en 1969.
 - Estados Unidos tras la renuncia de Richard Nixon en 1973, y la derrota estadounidense en Vietnam.
5. Cierta desgaste sobre las ideas que impulsaban el Estado de bienestar.

En la década de 1980, se incorporó el pensamiento neoliberal al análisis politológico. Los economistas políticamente conservadores criticaron el keynesianismo por su teórica mala relación con la democracia. Según ellos la situación de ingobernabilidad, por una mezcla inestable entre democracia y economía, generaba inflación dado que se confrontaban sindicatos y votantes a los gobiernos porque se veía al Estado como un botín de servicios. Esto concluyó en el Consenso de Washington, en una solución para los países menos industrializados.

En la década de 1990, el término comenzó a ser utilizado por las clases políticas y por diferentes organismos internacionales. La búsqueda de la gobernabilidad sustituyó a la de la consolidación democrática. La gobernabilidad se intentaba lograr con unos procedimientos simples tales como, el apoyo legislativo al ejecutivo o la ausencia de trabas sistemáticas que malograsen la eficacia de

las políticas públicas. Los organismos internacionales tomaron interés por la gobernabilidad, dado que tenía implicaciones concretas en las políticas de reforma estructural.

Considero que la gobernabilidad es un fenómeno producido generalmente en los países democráticos, el cual consiste en convertir un mandato de los electores en políticas operativas.

La gobernabilidad es el efecto de innumerables factores sociales, políticos y económicos. Por ende establezco que la gobernabilidad depende del fortalecimiento de la sociedad civil, la evolución de la cultura política de la ciudadanía, la situación económica de la población y la integración de nuevos sectores de la sociedad en el sistema productivo.

Las corrientes doctrinarias establecen el paradigma de que la gobernabilidad se relaciona con el ejercicio del gobierno y todas las otras concausas necesarias para que éste pueda desempeñarse con eficiencia, legitimidad y respeto social.

La gobernabilidad en el sistema democrático, cual principio doctrinario, se puede expresar como una institución de gobierno tanto eficaz como legítima, lo que trae como consecuencia el libre ejercicio de la voluntad del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo. Por consiguiente existen cuatro escenarios en que se desarrollan los procesos de gobernabilidad:

- El dilema legitimidad-eficacia.
- Las presiones y demandas del entorno gubernamental.
- La reestructuración corporativa de la sociedad civil.
- La expansión y el cambio tecnológico.

El concepto de ingobernabilidad puede ser interpretado y definido tanto como la incapacidad de los gobernantes ante la existencia de condiciones adversas para sacar adelante la administración pública; o bien como la consecuencia de los conflictos surgidos por los requerimientos y demandas excesivas de los ciudadanos.

4.1 Enfoques y aproximaciones sobre gobernabilidad:

Se divide generalmente en dos visiones, la convencional y la no convencional.

4.1.1 Visión convencional:

Es una visión verticalista. Plantea la gobernabilidad como ejercicio del poder desde el Estado, las resoluciones de problemas se resuelven en él; adopta sus decisiones tomando a la gente como objeto de sus políticas. Su legitimidad deriva de las elecciones populares, pero la gente no es artífice de su gobernabilidad. Para la visión convencional, el problema de la gobernabilidad es el resultado de una sobrecarga del Estado. Entre los autores convencionalistas están Tomassini, Rojas y Coppedge, entre otros.

Luciano Tomassini al explicar el fenómeno de la gobernabilidad manifiesta que: “Este se fundamenta primordialmente en el comportamiento y la interrelación de los organismos del Estado encargados de manejar la economía, el sector público en su conjunto, el empresariado, la sociedad civil y todos los actores ciudadanos menos favorecidos.”²⁵

Michael Coppedge define la gobernabilidad cuando señala que: “Es el grado en el cual las relaciones entre los actores estratégicos obedecen a fórmulas estables y mutuamente aceptadas. Los actores estratégicos son aquellos grupos que controlan uno o más recursos políticos tales como:

- Los cargos públicos, asociados al gobierno.
- La información, asociada con los tecnócratas y los medios de comunicación social.
- Los factores de producción, asociados con las empresas.
- Las fuerzas de seguridad e inteligencia, asociadas al ejército y a la policía.
- Los grupos activistas, relacionados con los partidos políticos, organizaciones no gubernamentales y organizaciones de derechos humanos.
- La dirección de las comunidades religiosas de los diversos cultos que se profesan en la nación.”²⁶

Además, depende de la capacidad del Estado para:

²⁵ ¿Qué espera la sociedad del gobierno?, pág. 24.

²⁶ Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina, pág 61.

- Mantener el orden público.
- Recaudar impuestos.
- Regular el comercio.
- Resguardar y fortalecer el Estado de derecho.

Para cumplir con las funciones anteriormente mencionadas, se requiere una eficiente recaudación fiscal y una adecuada inversión social, lo que a su vez permitirá ampliar la capacidad de atender a los diversos sectores de la sociedad civil y por ende, la obtención de un nivel amplio de aceptación ciudadano en relación con el accionar de gobierno, beneficiándose la relación entre gobernantes y gobernados.

De un modo más amplio, la noción de gobernabilidad se circunscribe a las relaciones entre el conjunto de las instituciones que conforman el Estado, los actores ciudadanos, la sociedad civil organizada y el sector privado, tomando en consideración además del grado de beneplácito existente en cuanto a las decisiones y acciones de unos u otros, el tipo y niveles de comunicación que mantengan para la consecución de trascendentales acuerdos nacionales.

Las relaciones entre los diversos elementos que componen un Estado, serán en definitiva los que definan el grado de gobernabilidad que éste presentará, por lo cual se puede deducir que ésta constituye un concepto político que busca plantear los modos de regulación del orden social, y de modo esencial asegurar el bienestar de los ciudadanos de manera más eficaz, y a su vez, establecer cómo los ciudadanos pueden contribuir a construir y preservar la transparencia, eficiencia y equidad en las instituciones democráticas.

La gobernabilidad se conceptualiza como la cualidad de gobernar, superando el clima de hostilidades sociales, políticas y económicas de un Estado determinado.

El término “gobernabilidad” hace referencia a la propensión (o a la posibilidad) de ser gobernados, es decir, a la adopción de comportamientos conformes a las reglas del buen gobierno. La primera implicación significa, sin duda, que una sociedad gobernable es una sociedad cuyo gobierno dispone de un mínimo de efectividad: los gobernados obedecen en su mayoría, porque se someten a una fuerza mayor de la suya. Se puede pensar que actúan así

porque encuentran que esta opción es mejor que el rechazo de la obediencia, ya sea porque calculan las ventajas que puedan recibir del gobierno en cuestión (sanciones positivas), o ya sea porque temen los inconvenientes de una insubordinación (sanciones negativas).

La gobernabilidad puede ser vista también como la cualidad de una sociedad en la que el gobierno dispone de un mínimo de legitimidad. La adaptación de los gobernados a las reglas es, en este caso, el resultado de un proceso complementario al del intercambio instrumental de los recursos: la formación de una reserva de lealtad, que permite aceptar provisionalmente un intercambio en principio desfavorable.- La legitimidad deriva de un flujo simbólico que espera un intercambio generalizado e incondicional en el que intervienen la solidaridad y la confianza (elementos precontractuales de la vida social) en la regulación de los intercambios y en los conflictos que nacen de un acceso desigual al poder y a los recursos.

4.1.2 La gobernabilidad democrática:

En una sociedad democrática, en la cual los ciudadanos participan activamente en los procesos políticos desde sus comunidades, formulando soluciones, ejecutando proyectos y fiscalizando la labor ejecutiva de los mismos, las condiciones de gobernabilidad tienden a ser elevadas, pues no existen razones valederas para oponerse a la labor conjunta que se realiza entre gobernantes y gobernados.

La gobernabilidad democrática es un acuerdo alcanzado entre el Estado y los actores ciudadanos por medio del cual se pacta: La administración conjunta de los aspectos de interés general; la búsqueda de consensos en la esfera social y política; y, el esfuerzo mutuo por el mejoramiento de las condiciones económicas de la población, a cambio de un nivel de aceptación y conformidad suficiente, que propicie adecuadas condiciones para gobernar, sin excederse en el ejercicio de las atribuciones políticas y administrativas del Estado, que la ley otorga a las autoridades, respetando las manifestaciones sociales y las diversas expresiones ciudadanas que se logren formular a través de los canales correspondientes, en apego irrestricto al ordenamiento jurídico vigente y la posibilidad de agruparse y plantear propuestas y críticas constructivas, que sean viables para fomentar el desarrollo integral de la nación.

Un factor esencial para la obtención de dichos resultados es el nivel de tolerancia existente entre la ciudadanía y sus gobernantes. Los grupos políticos representativos de la oposición, también deben coordinar sus acciones en el ámbito de gobierno, para lograr unificar sus criterios con las autoridades de la administración central y coadyuvar al clima de gobernabilidad política del Estado.

La gobernabilidad democrática inicia y se fomenta con mayor ahínco desde la comunidad, pues son los ciudadanos organizados quienes al involucrarse en la discusión y el debate político, propiciarán la anhelada unificación de posturas, anteponiendo el interés general de la población a cualquier tipo de utilidad en particular de los sectores a los que representen, siendo uno de los factores decisivos en la toma de decisiones políticas, el consentimiento de la mayoría de sectores sociales debidamente agrupados y que tengan injerencia en la toma de decisiones a nivel local, regional y nacional.

Un número cada vez mayor de países se esfuerzan por establecer la gobernabilidad en un contexto democrático. Se enfrentan al desafío de elaborar instituciones y procesos que respondan mejor a las necesidades de los ciudadanos ordinarios, incluidos los sectores pobres de la población. El PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) agrupa a la gente en las naciones y en todo el mundo, creando asociaciones y compartiendo los modos de fomentar la participación, la responsabilidad y la eficacia en todos los niveles. Se ayuda a los países a fortalecer sus sistemas electorales y legislativos, mejorar el acceso a la justicia y la administración pública, y a desarrollar una mayor capacidad para hacer llegar los servicios básicos a quienes más los necesitan.

Los Estados latinoamericanos han experimentado enormes transformaciones sociales, económicas y políticas, puesto que al culminar las dictaduras militares que prevalecieron en la mayoría de países del continente durante varias décadas en el siglo anterior, dentro del marco de la guerra fría, se han realizado toda clase de esfuerzos por consolidar los sistemas democráticos y fomentar los espacios de participación ciudadana y expresión social de las comunidades, para incluir a las poblaciones que fueron víctimas de marginación, represión e inclusive actos de genocidio en el pasado, en una nueva visión de la política contemporánea, en la cual el respeto a los derechos fundamentales de las personas, de los núcleos sociales son la base de la

consolidación del Estado de derecho, que a su vez ampara el desarrollo institucional de los Estados, pues tanto los gobernantes como los gobernados están sometidos al imperio de la ley, actúan en beneficio colectivo, con la finalidad de alcanzar el bien común y de esta forma, a través del diálogo permanente, y de la búsqueda de consensos importantes y el respeto de la opinión de todos los actores sociales y políticos, se propicie un clima de gobernabilidad, fundado en los preceptos básicos de la democracia, como lo son la libertad de expresión, la libertad de asociación, el respeto a la propiedad privada y el sometimiento a un orden jurídico determinado cuyo propósito es el ejercicio del poder soberano del pueblo por medio de la delegación de funciones públicas en un determinado grupo de personas que estarán legitimadas para ejercer la acción gubernamental.

Desde el año de 1986, cuando se produce la reapertura democrática, la sociedad guatemalteca ha experimentado un proceso de transformación social: de ser una nación silenciada y reprimida a ser una sociedad más democrática y participativa, en la cual abundan los esfuerzos ciudadanos por involucrarse de lleno en el quehacer político comunitario, regional y nacional.

Se han efectuado esfuerzos notables por generar la gobernabilidad democrática, a través de sistemas de diálogo y consenso multisectorial, que han sido dirigidos por organizaciones de la sociedad civil, en conjunto con los partidos políticos y los demás sectores sociales organizados.

Sin embargo, el movimiento ciudadano apenas puede considerarse como incipiente, pues las tareas a realizar son innumerables y los esfuerzos por organizar a la población para interactuar en el escenario político nacional, deben ser más constantes y ante todo legítimos, pues en la medida que pueda dialogarse y consensuarse con la mayoría de los actores sociales, podrá gobernarse sin más oposición que la estrictamente necesaria para evitar los abusos de poder y los excesos en la realización de las funciones estatales.

El objetivo de masificar la participación ciudadana en los procesos gubernamentales, es justamente consolidar un sistema político viable, estable y duradero, en el cual los gobiernos de turno den continuidad a las políticas públicas de beneficio colectivo, en vez de erradicar lo actuado por los predecesores en el ejercicio del poder, sea positivo o negativo, e incursionar en la realización de proyectos nuevos y de corto plazo, que no favorezcan las condiciones para el

desarrollo integral de la nación; por consiguiente, es imperiosa la formulación de auténticas políticas de Estado que tengan continuidad en el tiempo, independientemente de quién ejerza la función gubernamental, las cuales deben concebirse como compromisos de todos los ciudadanos guatemaltecos, puesto que éstas deben enfocarse en la problemática social y económica; y las mismas deben emanar de la comunidad organizada.

CAPITULO V

5. La transparencia gubernamental

Constituye la probidad y honestidad en la administración del erario público, efectuando todas las actuaciones administrativas y políticas necesarias, para garantizar a la población en general una adecuada utilización de los recursos estatales, promoviendo el libre acceso a la información gubernamental, con la finalidad de hacer pública la ejecución del gasto a través de los mecanismos legales correspondientes.

Es la claridad, pureza, decencia, moralidad, integridad, rectitud y conciencia con la cual se ejecuta el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, actuando en irrestricto sometimiento al orden jurídico vigente. Es la garantía de la población respecto a la buena utilización que se les da a los recursos que se tributan de acuerdo a la ley. Concierno a los funcionarios públicos el accionar con transparencia, pues ellos son los depositarios de la confianza de los ciudadanos para el ejercicio del poder público y esta función conlleva diversas responsabilidades, dentro de las cuales esta la administración eficiente y proba de los recursos económicos recaudados por el Estado en el ejercicio de su Ius Imperium. El apego a la ley, la conciencia social y la planificación ordenada, son los fundamentos esenciales de una adecuada administración financiera estatal.

La administración pública recauda tributos y los gasta o invierte, de acuerdo a lo estipulado en el presupuesto del ejercicio fiscal que corresponda. Dentro de la propia estructura del Estado existen instituciones controladoras y fiscalizadoras tales como, la Contraloría General de Cuentas, que es un ente independiente del poder ejecutivo, que realiza funciones autónomas en las cuales no debe existir injerencia alguna de los funcionarios públicos ajenos a la entidad. Pero indiscutiblemente la fiscalización más eficaz es la que realiza la ciudadanía a través de la denominada auditoría social que anteriormente se desarrolló.

Transparencia es un término asociado al de auditoría social o fiscalización ciudadana, pues estos procesos permiten a la población percatarse de todos aquellos movimientos efectuados por los gobernantes, y para ello es indispensable el interés ciudadano por conocer sobre todas las

actividades gubernamentales y en particular en lo relativo a la realización de obras y la ejecución de proyectos, funciones que implican la erogación de recursos públicos.

Fiscalizar a un gobernante es factible en la medida que las leyes lo toleran, pues no se puede ejercer control alguno si esto no es una facultad ciudadana y sin existir mecanismos facilitadores del mencionado proceso.

En el caso particular de Guatemala, la legislación que regula la participación ciudadana es amplia y generosa con la población, pues le dota de todos los elementos necesarios para controlar el quehacer de las autoridades, al que ejecuta los recursos estatales, al que administra fondos o bienes gubernamentales y además de ello, le faculta para accionar en contra de la corrupción, de la malversación, del jineteeo de fondos o sustracción de valores pertenecientes a los organismos gubernamentales.

Tal y como fuese programado por los legisladores al momento de crear la norma jurídica, el ciudadano guatemalteco tiene la facultad de involucrarse plenamente en el proceso de transparentar la gestión pública. El aporte ciudadano es, la vigilancia en la ejecución del gasto público; ejercer la función contralora sobre las decisiones políticas que le conciernen o bien que de alguna forma tienen injerencia directa o indirecta en su forma de vida, y la participación en la aplicación de las medidas correctivas, necesarias para encauzar las decisiones políticas de sus autoridades por la senda adecuada.

Probidad y eficiencia son valores humanos que posibilitan una exitosa gestión de gobierno. Es el ciudadano que desempeña funciones públicas, quien al ser responsable de sus actuaciones ante la sociedad, procurará generar confianza, certidumbre y aceptación en la población. El ser humano está sujeto a innumerables evaluaciones que se le realizan para determinar su conducta y desempeño, pero el funcionario y empleado público aparte de tales mediciones, es sometido a diversos análisis, partiendo de su orientación ideológica, hasta inclusive sus estados de ánimo y sus reacciones ante las situaciones que enfrenta o los asuntos en que se relaciona. La sociedad es crítica de sus gobernantes, y en ocasiones el escrutinio público no solamente abarca las gestiones públicas de las autoridades, las investigaciones conllevan inclusive la incursión en aspectos de índole personal e inclusive familiar del gobernante. Por todo ello el funcionario o empleado

público debe estar preparado para ser sujeto a la fiscalización social y partiendo del hecho de ser persona pública, debe ser cuidadoso de apegar sus actuaciones al régimen de legalidad, así como respetar los procedimientos administrativos establecidos, observar las normativas de contrataciones y adjudicaciones de obras y proyectos, así como de ejecución y erogación de los recursos estatales con que cuenta de forma programada y ante todo honesta.

El funcionario público es responsable de sus actos, es el ente que debe rendir cuentas a la sociedad por los fondos o valores que administre, y por supuesto es quien debe tomar conciencia sobre la relevancia de las funciones que ejecuta. La idea de ser fiscalizado debe generar claridad en sus decisiones, firmeza para aplicar toda clase de medidas correctivas y la entereza para enfrentar un proceso de supervisión social de sus actuaciones, así como dar cuenta a las entidades correspondientes sobre lo que se haya efectuado durante su mandato.

Transparencia es no ocultar información, es cumplir con las leyes y los procedimientos reglados, es adoptar medidas acordes a la realidad nacional, es adquirir bienes, servicios y adjudicar obras y proyectos, basándose en los criterios que más favorezcan a las colectividades humanas, priorizando los intereses colectivos sobre todo beneficio personal o particular de terceros.

La transparencia gubernamental en conclusión, es un proceso integral de adecuado y eficiente manejo de la hacienda pública, de respeto a la ley, de fortalecimiento institucional, de consolidación del Estado de derecho y de libre acceso a las informaciones públicas tanto en el ámbito financiero como administrativo y político.

El término ha tenido auge en Latinoamérica en la última década, pues la lucha anticorrupción y el esfuerzo por optimizar los recursos públicos han favorecido la expansión de las corrientes doctrinarias que desarrollan lo relativo a este principio jurídico, contenido en las normas legales de Guatemala.

La transparencia se asocia de inmediato con la publicidad de los actos de los entes de gobierno, siendo una responsabilidad ciudadana observar con atención las gestiones públicas que se realicen durante todo el proceso de ejecución de los recursos financieros del Estado.

Está claro pues que toda la actividad logística y financiera del Estado está encauzada a la realización del fin primordial del mismo, tal y como lo es la realización del bien común. Una consecuencia de esta postura, es que esa actividad estatal está expuesta al escrutinio público, pues la actuación secreta de las administraciones públicas resulta opuesta al principio democrático de publicidad de los actos de gobierno, salvo en casos de excepción calificada, definidos en el ordenamiento jurídico, y que se caracterizan por su transitoriedad.

Precisamente sobre este punto, Norberto Bobbio, citado por José Enrique De la Cruz Arteta, expone como uno de los principios fundamentales del Estado constitucional, que "...la publicidad es la regla, el secreto es la excepción, y en todo caso es una excepción que no debe aminorar la regla, ya que el secreto está justificado al igual que todas las medidas excepcionales...";²⁷ solamente si está limitado en el tiempo.

Otra proyección importante de la transparencia, se encuentra en el ámbito del parlamento. En un estudio interesante sobre el tema de la función de la opinión pública, el escritor español Estévez Araujo, señala que de acuerdo con los profesores Schmitt y Habermas, desde una concepción pura de la democracia, la discusión y la publicidad son las fuentes de legitimidad de las decisiones parlamentarias.

La publicidad de las discusiones parlamentarias no es únicamente una garantía de la racionalidad de la propia discusión, sino una condición de posibilidad de que el público estuviera informado. Solo un pueblo informado puede participar en la toma de las decisiones fundamentales del Estado.

No obstante, esta perspectiva romántica de la publicidad de las decisiones parlamentarias, como reflejo de la necesaria transparencia en un Estado democrático de derecho, pareciera estar en crisis, producto de las nuevas tendencias en el plano de la actividad política. José Antonio Estévez Araujo señala que: "El parlamento ha experimentado asimismo una transformación y ha dejado de ser un centro de decisiones para pasar a ser la sede donde se formalizan decisiones que

²⁷ **Derechos fundamentales, transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana: pilares básicos en la gobernabilidad democrática de un estado de derecho**, págs. 5 y 6.

se han adoptado en negociaciones a puerta cerrada en otro lugar."²⁸ Dichas decisiones no necesariamente favorecen los intereses colectivos, por el contrario, se enfocan en la adopción de medidas que tienden a resguardar intereses particulares.

Para este autor, el desplazamiento del papel del parlamento va acompañado de la aparición de ciertos ámbitos, en donde las decisiones se adoptan lejos de las miradas del público, lo que pone en cuestión la publicidad de los procesos de toma de decisiones, que constituye la condición de posibilidad de la existencia de una opinión pública informada. En su criterio, esta situación hace que los partidos políticos pierdan receptividad respecto de los problemas y exigencias sociales, y el estado de opinión que llega a las instancias estatales, es el que resulta del tratamiento estadístico de las encuestas, con lo que la posibilidad de que la opinión pública pueda ejercer una función racionalizadora de las decisiones estatales queda radicalmente puesta en entredicho.

Otra proyección de la transparencia que resulta pertinente mencionar, es la relativa a la administración financiera del Estado. Los Estados modernos encuentran su justificación en el cumplimiento de los fines públicos que el pueblo define. Para tales efectos, el Estado cuenta con un patrimonio, alimentado fundamentalmente por el cobro de tributos.

La transparencia entonces implica que la gestión de los recursos públicos debe estar ajustada al ordenamiento jurídico, por lo que los fondos están afectados al cumplimiento de los fines sociales, y nunca podrán ser utilizados para otros efectos.

Por lo tanto, la sociedad debe tener claro el tamaño del patrimonio público, en qué se gastan los recursos y cuáles son los procedimientos que se utilizan en el abastecimiento de los bienes y servicios de las instituciones estatales. Los procedimientos de concurso público en general y la licitación pública en particular, no son otra cosa que herramientas jurídicas que el Estado democrático de derecho dispone para favorecer y propiciar la transparencia en el uso de los fondos públicos. Su uso no es una concesión graciosa de los gobernantes; es una obligación inherente al cargo y un derecho de los ciudadanos.

²⁸ **Transparencia internacional, en la hora de la transparencia en América Latina**, pág 23.

La transparencia en el moderno Estado democrático de derecho, se manifiesta además por la existencia al interior del Estado de eficientes y confiables sistemas de información, que puedan ser libremente accedidos por los ciudadanos.

El ciudadano tiene derecho a que se le informe veraz y oportunamente de lo actuado por el gobernante y el funcionario público en general, particularmente, a los efectos que aquí interesan, en lo que hace y como utiliza el patrimonio público, y esto sólo será posible si existen aquellos sistemas.

“Para la existencia de una gestión pública transparente no basta la sola actitud o voluntad de informar verazmente al ciudadano. Se precisa, hoy en día, de la existencia y funcionamiento de un complejo de disposiciones y canales sistémicos por los que fluyan los datos y la información toda, de modo que pueda ser accedida oportunamente por los mismos interesados sin requerir para ello de autorizaciones o condiciones especiales. Una información así disponible le permitirá al ciudadano valorar regularmente la congruencia entre lo que hace y lo que dice el gobernante, vitalizando el régimen democrático, más allá del ejercicio electoral.”²⁹

La transparencia es el acto que consiste en abrir la información gubernamental al público y al escrutinio de la sociedad. La transparencia no implica un acto de rendir cuentas a una persona en específico, sino la práctica democrática de colocar la información gubernamental en la vitrina pública para que la gente pueda revisarla, analizarla y en su caso utilizarla como mecanismo de sanción. Es el conjunto de normas, procedimientos y conductas que definen y reconocen como un bien del dominio público toda la información generada o en posesión de las entidades gubernamentales o por aquellas del ámbito privado que utilicen recursos, ejerzan funciones o sean del interés público. La transparencia se fundamenta en el derecho de libre acceso a la información.

²⁹ De La Cruz Arteta, José Enrique, **Derechos fundamentales, transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana: pilares básicos en la gobernabilidad democrática de un estado de derecho**, págs. 5 y 6.

5.1 Antecedentes históricos de la transparencia:

En la obra creada por el Profesor Guillén, se desarrolla un amplio bosquejo histórico referente al desarrollo de la transparencia gubernamental, su aparición como principio, las primeras regulaciones legales que la reconocieron y su introducción en los ordenamientos jurídicos de algunos países altamente desarrollados. Es indiscutiblemente interesante conocer en que lugares tuvo auge la transparencia, como un mecanismo de control social sobre las políticas de los gobernantes y la evolución paulatina que dicho precepto ha ido adquiriendo en las democracias del mundo.

Actualmente, refiere, la transparencia forma parte del debate público en prácticamente todos los países del mundo. Se ha convertido en un tema común que comparten las más diversas sociedades, en los más disímiles de los territorios. Pero no siempre fue así. A lo largo de la historia universal y de las diferentes instituciones que han conformado al Estado, lo dominante han sido espacios de secretividad y de hermetismo respecto a sus patios interiores. Lo usual era precisamente el ocultamiento de la información como práctica y conducta esperada de los gobernantes; incluso hasta en aquello elemental, como el acceso a los edificios e instalaciones públicas. Mucho más se obstaculizaba la información cuando se refería a asuntos tradicionalmente cerrados, como son los presupuestos o la toma de decisiones respecto a asuntos públicos trascendentes.

Frente a esta larga trayectoria que definió a lo gubernamental como algo esencialmente oculto, práctica que incluso llegó a convertirse en forma reconocida de la cultura política, la demanda por la transparencia ha debido enfrentar una sólida oposición para poder convertirse en un nuevo atributo de la cultura política y del funcionamiento gubernamental. Considerando este antecedente, la creciente oleada mundial por la transparencia tiene una repercusión de gran profundidad histórica en la evolución del Estado y de sus instituciones.

El largo camino que ha recorrido la demanda de transparencia no ha sido sencillo, como tampoco ha transcurrido de manera homogénea en cada país. Cada sociedad ha escrito una historia propia sobre cómo ha definido sus formas de transparencia, así como los tiempos cuando las ha logrado.

Sin dejar de ser un objetivo extensamente compartido, las rutas han sido diversas, especialmente porque no se trata de una trayectoria lineal y estable. Menos aún, porque la historia nos demuestra que la transparencia no es un logro inamovible, que una vez conquistado se encuentre libre de presiones.

Por el contrario, la transparencia no ha tenido un momento de reposo, ni pareciera que pudiera llegar a tenerlo. En nuestro tiempo, la transparencia sigue enfrentando resistencias incluso en sociedades democráticas y desarrolladas, que en vez de impulsarla amenazan con restringirla.

En otros lugares del planeta, la transparencia sigue siendo un objetivo que se antoja todavía lejano, como sucede en países con dictaduras o con gobiernos de perfil autoritario, que desafortunadamente siguen siendo numerosos. En otros tantos países, la transparencia está en plena construcción o consolidación, definiendo su marco jurídico y las instituciones que la instrumenten y protejan, como en particular es el caso de América Latina y en México. Desde esta perspectiva global, en suma, la transparencia se muestra como un objetivo persistente, tanto como las restricciones que continuamente confronta. Construir la transparencia es una tarea permanente y plena de retos.

En su expresión institucional más acabada, se reconoce que Suecia fue el primer país que consolidó a la transparencia como parte de su sistema jurídico e instituciones gubernamentales. El primer paso en esta historia fue el Acta de la Libertad de Prensa de 1776, que establecía que cualquier documento oficial debía ser accesible para cualquier persona que lo solicitara, sin costo alguno. Con esta disposición, que pasó a integrarse a la Constitución Política sueca, este país consolidó el primer gran giro del Estado de perfil hermético al Estado obligado a la transparencia. No obstante, no se trató de un ejemplo que iluminara al mundo de manera inmediata. Durante casi 200 años, la experiencia de Suecia fue excepcional en el mapa internacional, incluso entre los propios países de Europa.

Un antecedente adicional que usualmente se reconoce como fuente de la moderna transparencia es la Constitución de los Estados Unidos, en 1789, que reconoce el derecho a la libre expresión de los ciudadanos. De igual modo, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano,

de 1789, impulsada por la Revolución Francesa, también postuló las libertades de libre pensamiento y de expresión, que son sustento del contemporáneo acceso y divulgación de la información gubernamental.

No obstante los añejos antecedentes en el tema y debido a distintos factores de su evolución histórica y política, tanto en Estados Unidos como en Francia no fueron éstos suficientes para instrumentar prácticas concretas de transparencia. El derecho de libre expresión por sí mismo no fue suficiente para desarrollar todo su contenido e implicaciones en particular, respecto a la transparencia de la información gubernamental. Por este motivo, como ha sucedido en los demás países del mundo, debió elaborarse una legislación adicional, mucho más puntual y categórica que permitiera vincular el derecho de libre expresión con el acceso a la información gubernamental.

De igual manera, en el ámbito multilateral del siglo XX también se encuentran relevantes antecedentes sobre la transparencia en el derecho internacional. Lo más sobresaliente es la Resolución 59 (I) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, del 14 de diciembre de 1946, que declara a la libertad de información como un derecho humano fundamental. De igual modo, la Resolución 45/76A de la misma Asamblea General, del 11 de diciembre de 1990, reafirma un concepto de la información que la concibe al servicio de la humanidad. Ambas resoluciones, por supuesto, están ligadas a la Declaración Universal de los Derechos Humanos proclamada por la ONU en 1948, la cual es un documento fundamental del derecho internacional que reconoce a la libertad de expresión y de información.

Este breve recorrido por el panorama internacional demuestra que la transparencia, como derecho y como práctica ciudadana y gubernamental, necesita de herramientas explícitas y precisas. Del derecho de libre expresión, de suyo valioso, pero al mismo tiempo genérico, la transparencia requiere evolucionar hacia un concepto exclusivo de sí misma. Y además, una vez elaborado su concepto, debe éste especificarse para no dejar fuera de su influencia algún ámbito de información o entidad gubernamental. Dicho de otra manera, la experiencia internacional indica que es necesaria una legislación explícita sobre transparencia, así como definir de manera precisa sus instrumentos para ubicarla realmente al alcance del ciudadano y, del otro lado, con plena

capacidad para obligar a todo el ámbito gubernamental.

Incluso en países con democracias consolidadas, la transparencia ha debido recorrer el camino que le conduce hacia una legislación para sí misma. Esta segunda etapa de la transparencia no ha sido sencilla ni inmediata, pues debió enfrentar poderosas resistencias. Continuando con las referencias de los países anteriores, en Estados Unidos la legislación que consolida a la transparencia nos es contemporánea. El Acta de Libertad de Información, de 1967, fue aprobada precisamente en un contexto de amplia movilización social que reivindicó a los derechos civiles en ese país; entre otros, el correspondiente al acceso a la información gubernamental. Más todavía, a este documento le han seguido otras regulaciones para ampliar el manto de la transparencia a aquello que no era evidente, como las reuniones de las entidades gubernamentales (Government in the Sunshine Act de 1976) o la que induce la información gubernamental a la tecnología de internet (Electronic Freedom of Information Act de 1996).

En el caso de Francia, la legislación nacional sobre la transparencia la establece la Ley No. 78-753 del 17 de julio de 1978, es decir, con casi doscientos años de diferencia respecto a la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano. A partir de esta reciente legislación, en Francia se instaló la Comisión de Acceso a los Documentos Administrativos, que inició sus labores en 1979 como un órgano dedicado a garantizar el ejercicio del derecho a la información.

Por su parte, en países como Inglaterra, Australia y Japón, se han aprobado recientemente, legislaciones nacionales que definen de manera precisa los términos de la transparencia en sus dos aspectos esenciales, como derecho de las personas y como una obligación de las instituciones del Estado.

Como puede apreciarse en lo expuesto, la transparencia es un debate público contemporáneo y universal. No es alguna moda circunstancial, sino parte vital en la evolución de los derechos de las personas y de su relación con el Estado. Actualmente constituye un componente esencial de la democracia moderna, después de dos siglos de haber sido concebida de manera formal en Suecia. Traducida en legislación específica, constituye uno de los rasgos esenciales que definen al Estado moderno y a los derechos ciudadanos; por consecuencia, su ausencia puede asumirse

como un indicador de retraso político y social.

Analizando la reseña histórica transcrita, se observa que desde tiempos inmemoriales las sociedades mundiales han dado a la transparencia la relevancia que le corresponde, pues es un mecanismo que fue introducido al debate político no para generar polémicas o controversias sociales, sino por el contrario para fomentar una cultura política ciudadana responsable y ante todo vigilante de las gestiones estatales.

De los extractos históricos estudiados se infiere que la transparencia esta íntimamente relacionada con la publicidad de los actos públicos y en particular el libre acceso a la información estatal relativa a los diversos procesos de administración y actos de gobierno que se efectúen.

5.2 Rendición de cuentas:

Si la transparencia implica una actuación legítima del Estado de cara a la sociedad, la rendición de cuentas, por su parte, se refiere al deber de las administraciones públicas de exponer a la comunidad el resultado de su gestión, por lo que se trata de alguna manera de la faceta instrumental de la transparencia como requerimiento democrático.

Quienes administran los intereses públicos, deben comprender que la comunidad tiene el derecho de conocer los resultados de su gestión, y reclamar su eficiencia y efectividad. Por lo tanto, los Estados deben diseñar los mecanismos y abrir los espacios que permitan esa interacción entre los administradores y la sociedad.

No se trata únicamente de informar lo que los gobernantes hicieron o no, a propósito del mandato que la ciudadanía les concedió en el ejercicio del sufragio democrático. Se trata, además, de informar en términos que permitan conocer y verificar cómo se administraron y gastaron los recursos que tuvieron a su disposición, para cumplir con los fines y objetivos que dicen haber cumplido.

Las cuentas que se rinden deben ser no sólo claras sino también verificables, en lo político y en lo

financiero. Con esos propósitos es claro que la confianza en el gobierno y sus instituciones mejorará, si se les asegura a los contribuyentes que el gobierno opera a un alto nivel de desempeño y rinde apropiadamente cuentas, sobre su correcta y oportuna actuación en todas las áreas del quehacer público.

Instituciones como las contralorías generales, tribunales de cuentas, auditorías nacionales y, en general, las entidades fiscalizadoras superiores, juegan un papel fundamental en el plano de la exigencia de resultados, a través del manejo de información oportuna y de mecanismos legales que les permitan evaluar y certificar regularmente la validez de aquellas cuentas.

Es éste, posiblemente, el más vasto y novedoso campo de acción para las entidades fiscalizadoras superiores en este nuevo milenio, en orden estricto a garantizar el ejercicio de un buen gobierno.

En consecuencia, la transparencia en la gestión pública es un principio fundamental de la democracia y se garantiza mediante la aplicación de un conjunto de mecanismos de información, evaluación y rendición de cuentas en forma transparente y permanente, con datos debidamente actualizados y claramente dirigidos a la sociedad a la cual representa.

La transparencia conlleva implícitamente la obligación de rendir cuentas y la posibilidad de responsabilizar a los gobernantes, para bien o para mal, por sus acciones y omisiones.

Para que exista transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio público se requiere como ya se ha citado, cumplir con el deber de transparencia informativa inherente al agente gubernativo a través de sistemas, métodos y procedimientos, que exigen a la administración una transferencia oportuna y completa de la información a los niveles superiores dentro de la organización, a sus sucesores, y fundamentalmente a la sociedad civil.

La publicidad de los actos de gobierno es un requisito intrínseco para el control del ejercicio del poder, por cuanto permitirá garantizar los derechos de la persona, prevenir el abuso del poder y alentar una reforma sustantiva en la relación entre el Estado y los ciudadanos.

De otro lado, la rendición de cuentas comprende la efectiva responsabilidad de los funcionarios por los actos de administración llevados a cabo. El comportamiento transparente del funcionario público demanda una ciudadanía activa y ello es posible con información oportuna y veraz.

Los efectos de la transparencia y de la rendición de cuentas es la reducción arbitraria del poder, lo que representa la restricción de los márgenes de la discrecionalidad de los funcionarios públicos.

Asimismo, se requiere garantizar el derecho ciudadano de acceso a la información y a ejercer el escrutinio público de los actos gubernativos, no sólo mediante su consagración normativa, sino estableciendo mecanismos efectivos para su ejercicio eficiente, sin condicionamientos ni cortapisas.

Es necesario adoptar un régimen adecuado para la reserva de información, sujetándola a los principios de especificidad y de responsabilidad de sus autoridades. La cultura de la excepción y de la reserva debe desterrarse. Bajo el principio de responsabilidad, la norma que establezca una reserva debe señalar la autoridad pública responsable de administrar y controlar dicha materia, estableciendo los criterios para su evaluación y el modo de rendición de cuentas adecuado para la misma.

Por su parte los derechos ciudadanos, en un régimen de transparencia gubernativa, suponen el derecho a ser informado en un lenguaje claro e inequívoco; el derecho a ser entendido y escuchado; el derecho a activar los medios de control y evaluación formalizados, y a conocer sus resultados; y el derecho de participación directa para pronunciarse en base a la información, lo que supone introducir grados razonables de participación eficiente.

El poder democrático es siempre un poder visible. Representa el destierro de la cultura del secreto. La clave de la moral pública, dice Kant, reside en la publicidad, de allí la obligación de publicitar los actos de gobierno. Quien ostenta un poder público en una democracia debe ejercerlo de manera que sea controlable por aquellos a quienes está dirigido.

CAPITULO VI

6. Normativa vigente que regula la participación ciudadana en la formulación, gestión y auditoría social de proyectos de desarrollo comunitario

6.1 Constitución Política de la República de Guatemala:

La norma suprema de nuestro ordenamiento jurídico vigente estatuye en su articulado todo lo relativo a la estructura política-jurídica y administrativa del Estado, lo cual constituye la base sobre la cual se erige el esfuerzo nacional de organización local y comunitaria, gestada y canalizada a través del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, representando dicha instancia la vía por la cual es y se hace factible la participación ciudadana en el desarrollo social, económico y político de Guatemala.

En primer término ha de remarcarse lo concerniente a la división administrativa del territorio de la República, hallándose desarrollado el tema en la norma contenida en el Artículo 224 de la Carta Magna, el cual da viabilidad jurídica a la existencia de departamentos y municipios, consagra el principio de la descentralización administrativa del Estado y estatuye la separación del territorio en regiones de desarrollo, regidas sobre la base de criterios económicos, sociales y culturales, fomentando así la organización democrática regional como la génesis del desarrollo integral del país. En dicha norma se establece el principio básico de la autonomía municipal, robusteciendo de esta forma los procesos de fortalecimiento institucional, y de descentralización política del Estado.

El espíritu de la norma anteriormente relacionada, va encaminado hacia el auténtico esfuerzo del empoderamiento comunitario, pues una organización regional permitirá explotar las principales fortalezas con que cuenta cada uno de los sectores territoriales de Guatemala.

El Artículo 225 del ordenamiento constitucional crea el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, dotándole a dicha instancia de las facultades para formular y coordinar las políticas de desarrollo nacional, partiendo del principio de la representatividad democrática, pues designa al

ciudadano Presidente de la República para dirigir los esfuerzos encaminados a la consecución de sus fines.

La Constitución Política de la República de Guatemala, otorga vida jurídica a los consejos regionales y departamentales de desarrollo, así como a los gobernadores departamentales, estableciendo así la fundamentación necesaria para el fomento de la participación social en dichas instancias, con el objeto de impulsar la democratización del Estado y propiciar la gobernabilidad democrática de la nación, garantizando los mecanismos de dialogo permanente para alcanzar los consensos que permitan formular las políticas públicas requeridas para el desarrollo integral de la misma.

El texto constitucional a su vez, otorga a los ciudadanos una serie de derechos cívicos y políticos, garantiza los derechos fundamentales de la persona y de la sociedad, y fomenta el espíritu participativo de la población, facilitando los mecanismos para alcanzar el anhelado desarrollo.

Democracia, representatividad, soberanía, descentralización, participación ciudadana y fiscalización social, son algunos de los principios rectores de la Constitución Política de la República de Guatemala, pues los constituyentes al momento de redactar su articulado fueron fuertemente influenciados por las corrientes doctrinarias contemporáneas sobre la administración pública.

El Estado de derecho prevalece cuando existe un irrestricto apego y cumplimiento de los mandatos constitucionales, pues como norma superior en el organigrama legal de la nación, es indispensable acoplar el accionar gubernamental y ciudadano al contenido constitucional, pues el principio de la jerarquía normativa, preserva el orden jurídico de un Estado y le permite desarrollar dentro del marco de la legalidad, su actividad cotidiana como colectividad humana y como unidad política independiente y soberana.

6.2 Ley de Desarrollo Social, Decreto Número 42-2001 del Congreso de la República de Guatemala:

Como todo cuerpo normativo, dictado por el Organismo Legislativo, la Ley de Desarrollo Social, es un instrumento jurídico, el cual contiene normas legales de observancia obligatoria relacionadas con el proceso de desarrollo social. Dichas normas se encuentran fundamentadas en principios y doctrinas contemporáneas, que de una forma integral constituyen los lineamientos a seguir para fomentar y alcanzar el desarrollo social a nivel nacional.

Inicialmente, la ley en estudio proyecta desarrollar principios constitucionalmente establecidos, pretende coadyuvar al cumplimiento de los fines del Estado, y fomenta el desarrollo social integral de la nación, basando su ámbito de aplicación en todos aquellos aspectos relevantes para el mismo, siendo estos la educación, la salud, el trabajo, la asistencia social, la economía, el avance tecnológico entre los más importantes.

Hace énfasis en la singular relevancia de la igualdad y el respeto a los derechos humanos de todos los habitantes de la República. El propósito de su formulación es en esencia el mejoramiento cualitativo y cuantitativo de la calidad de vida de la población guatemalteca, ordenando y estableciendo el rol que cada uno de los actores sociales, económicos y políticos deben desempeñar en el proceso de desarrollo social.

El Estado se organiza para proteger a la persona y a la familia, y es justamente esta última, la institución social y jurídica que permite fomentar los valores morales y cívicos, necesarios para convivir en sociedad. De igual forma es el ser humano el actor principal del desarrollo, pues como elemento personal del Estado, debe interactuar con sus semejantes, debe organizarse en su comunidad de origen y debe formular en conjunto con el resto de la ciudadanía las propuestas que permitan alcanzar el desarrollo social y democrático del Estado.

Para impulsar el desarrollo social de Guatemala, el Estado, asumiendo el rol que le corresponde, debe coordinar con la sociedad en general, la atención prioritaria de los factores siguientes:

- La educación, concebida ésta como la formación integral de las personas, desde el hogar hasta la instrucción superior universitaria o la preparación técnica a elección del individuo;
- La salud, entendida como el estado de bienestar físico, mental y social de la persona;
- El acceso al trabajo, como un instrumento básico para la superación personal y el desarrollo comunitario;
- El mejoramiento de la infraestructura y telecomunicaciones a nivel nacional;
- La protección y mejoramiento del medio ambiente; y,
- La generación de las condiciones de certeza jurídica y seguridad ciudadana, así como el fortalecimiento del sistema de justicia, garantizando a la población el acceso a la misma, de manera pronta y cumplida.

La pobreza en la mayoría de los países de América Latina, es un fenómeno producido por la existencia en épocas pasadas, de estructuras económicas que se fundamentaron en modelos agrarios de índole feudal, mismos que mantuvieron la posesión, tenencia y explotación de la tierra y de los recursos naturales en poder de un reducido grupo de la población, el cual a través de los regímenes autoritarios de gobierno, mantuvo además el control social de los países latinoamericanos, limitando de esta manera los canales de participación política de la ciudadanía, habiéndose formado con esto enormes rezagos en el campo social, pues la población excluida y económicamente explotada, no tuvo acceso a las oportunidades de desarrollo y en cambio a ello, se formó un numeroso núcleo poblacional que desde décadas atrás han sobrevivido en condiciones de precariedad y miseria.

La reapertura a la vida democrática de Guatemala, ha representado la oportunidad de romper con los esquemas de exclusión social y política, así como del monopolio económico basado en la explotación de la clase obrera y trabajadora en beneficio de un reducido grupo de personas. La Carta Magna promulgada en la mitad de la década de los años ochentas, época en la cual el país padeció la etapa más álgida del conflicto armado interno, ha representado enormes desafíos para la ciudadanía, pues las garantías que se estatuyeron, los canales de participación que se brindan y los innumerables esfuerzos legislativos que se han hecho por desarrollarlos y perfeccionar las instituciones jurídicas, a través de las cuales el ciudadano puede intervenir, interactuar, formular

y supervisar la gestión pública, compromete a la sociedad a tomar ese liderazgo y rol protagónico que se le atribuye, teniendo la certeza que su posición política, su inclinación ideológica; y sus pensamientos sociales serán escuchados y ante todo respetados, tanto por los gobernantes como también por los demás ciudadanos.

Las dictaduras militares que mantuvieron el control del aparato estatal en el pasado, acallaron el clamor ciudadano por superar los enormes rezagos sociales existentes; la llegada de la democracia y la continuidad de regímenes electos de forma libre, pacífica e independiente de cualquier tipo de coacción, son condiciones que han propiciado la oportunidad de expresarse y participar libremente, sin reservas, sin temor a ser reprimidos o perseguidos, en la formulación, gestión y supervisión de la implementación de políticas públicas; es por ello que en los primeros años del siglo XXI, ha predominado la tendencia a organizarse socialmente en la comunidad, para materializar así, las enormes oportunidades que presenta el ordenamiento jurídico vigente en relación al proceso de participación ciudadana. La comunidad ahora puede organizarse libremente y debe ser uno de los principales generadores del desarrollo a nivel local, y por ende, a nivel nacional.

La regionalización del desarrollo, permite a las comunidades, aunar sus esfuerzos en beneficio de sus respectivos lugares de origen, propiciando en los mismos la existencia de todas las condiciones básicas para el progreso económico de la sociedad y la consolidación de la democracia.

La atención regionalizada de la problemática social, permite al Estado cumplir eficazmente con sus deberes constitucionales, pues los interlocutores entre los ciudadanos y las esferas del poder central, son los gobiernos y organizaciones regionales, departamentales, municipales y comunitarias, pues a través de estos entes, la población puede manifestar sus inquietudes, sus inconformidades, sus principales insuficiencias y las propuestas necesarias para dar solución a la problemática existente.

La ciudadanía es la llamada a fortalecer el poder local y a legitimar el sistema democrático de derecho, pues como se relacionaba con anterioridad, el modelo militar autoritario, en asociación

con los monopolios económicos nacionales y extranjeros, condujeron a la sociedad hacia un proceso de descomposición moral, política e ideológica que, inclusive en la actualidad, aún repercute en la cotidianidad de la vida social a nivel nacional.

El Gobierno de la República de Guatemala, como representante de la unidad nacional, ejerce un papel de facilitador de los instrumentos necesarios para el desarrollo. Debe además, procurar que la población cuente con los mecanismos necesarios para manifestarse, generando con ello la creación de un sistema de diálogo permanente, y de esta forma alcanzar importantes grados de concertación que garanticen la convivencia pacífica de la ciudadanía, pues el Estado, como responsable del desarrollo y promotor de la paz, debe encaminar sus acciones hacia la armonización de las relaciones sociales y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en general.

Es por ello que el objetivo esencial de la Ley de Desarrollo Social, Decreto Número 42-2001 del Congreso de la República de Guatemala, según lo establece en su Artículo 1 es: “La creación de un marco jurídico que permita implementar los procedimientos legales y de políticas públicas para llevar a cabo la promoción, planificación, coordinación, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones gubernativas y del Estado, encaminadas al desarrollo de la persona humana en los aspectos social, familiar, humano y su entorno, con énfasis en los grupos de especial atención.”.

Puede apreciarse en la norma citada, la intención del legislador de regular jurídicamente el esfuerzo nacional de desarrollo, orientado hacia la población en situación de pobreza y extrema pobreza, a su vez de vincular a la ciudadanía en la toma de decisiones de las políticas públicas a implementar para el cumplimiento de sus respectivas finalidades.

En cuanto a los principios rectores del cuerpo normativo que se analiza, encontramos innumerables instituciones jurídico-doctrinarias que fueron plasmadas por los legisladores en la citada ley, siendo los más relevantes los siguientes:

- La igualdad: En esencia pretende alcanzar la participación de la persona en la formulación de las políticas e instrumentos necesarios para alcanzar el desarrollo, sin discriminación alguna,

respetando el género, la cultura, clase social y ante todo la orientación ideológica del ciudadano.

- La equidad: Busca garantizar la participación de hombres y mujeres por igual, fomenta la paternidad y maternidad responsable, la salud reproductiva y la maternidad saludable, como principios esenciales que permitan alcanzar el desarrollo integral, basado en las adecuadas condiciones de salud de las personas.
- La libertad: Como todo Estado democrático, el concepto libertad garantiza al ciudadano la posibilidad de expresarse, actuar conforme a la ley y ser partícipe de la formulación de políticas públicas, encaminadas a la consolidación del régimen en que se desarrolla. Este principio supone el respeto de los pensamientos expresados y de las acciones realizadas por el ser humano, pues las mismas siempre que se apeguen al orden jurídico y no transgredan las normas vigentes, deben ser aceptadas por los demás como una muestra de la tolerancia que debe existir para lograr la convivencia pacífica.
- La familia: Algunos estudiosos de la sociedad le dan a esta institución jurídica el calificativo de ser la base de la sociedad, mientras que otros afirman que es el individuo como tal el que debe considerarse así, pero independientemente de ello, la familia es la fuente de principios morales, éticos, cívicos y políticos de la persona, razón por la cual como institución formadora, merece la atención necesaria del Estado, con la finalidad de dotarle de la legitimidad suficiente que le permita la formación de una cultura ciudadana responsable y comprometida con el desarrollo nacional.
- El derecho al desarrollo: En cuanto a este principio jurídico es indispensable mencionar que, la persona como ente libre e independiente, posee innumerables atributos y derechos. El Estado debe garantizarle el derecho a la vida, el acceso a la educación, a la salud, al trabajo, al deporte, a la cultura, a la recreación, etc. En sí, a todo aquello que le cause beneficio, bienestar, seguridad integral y desarrollo personal. El desarrollo es el proceso evolutivo de un estado inferior a uno superior, lo cual traducido a los términos sociales, indica que las personas deben ser tuteladas por el Estado para que mejoren su calidad de vida, pero éste además debe garantizarles todas las condiciones esenciales para que se produzca la evolución en todos los ámbitos de su vida. Debe facilitarles los mecanismos necesarios para una adecuada formación técnica o profesional que les permita subsistir dignamente, teniendo

todo cuanto sea necesario e idealmente más de esto, para lograr satisfacer sus necesidades personales, familiares y colectivas; el Estado debe dotar al individuo de todos aquellos factores de bienestar que redunden en buenas condiciones de vida para él y los suyos, y además debe facilitarle los mecanismos para que logre sus propósitos de acuerdo a sus respectivas aptitudes así como al nivel de sus diversos intereses. Uno de los derechos humanos más importantes es el derecho al desarrollo, y es deber del Estado procurarlo en todos los habitantes de la República.

- **Grupos de especial atención:** En lo relacionado a los destinatarios últimos del desarrollo integral, la sociedad en general debe resultar beneficiada por la implementación de las políticas públicas orientadas a dicho propósito, pero existen diversos sectores sociales a quienes tales políticas se dirigen con mayor ahínco, pues dadas las circunstancias en que estos grupos de personas han subsistido a lo largo de varias décadas de exclusión económica y social, dada su situación de precariedad y carencias, así como el constante padecimiento de penurias de carácter social, y después de un período histórico de escasa participación política e intensa represión estatal, estos grupos se consideran como vulnerables y por ende son merecedores de atención específica por parte del Estado en los ámbitos inherentes a la educación, salud y asistencia social; el mejoramiento de la infraestructura básica de las comunidades en que habitan y sobre todo lo que concierne a la generación de las condiciones de seguridad integral y acceso a la justicia pronta y cumplida, con el afán de propiciar así la inversión nacional y extranjera en las regiones más necesitadas del país, facilitando con ello el acceso al trabajo digno para los habitantes de la República, lo cual a su vez contribuirá en la consecución de importantes avances en el proceso de transformación social y política del Estado, consiguiéndose un salto cualitativo en cuanto a los indicadores de desarrollo humano y social en general.
- **Descentralización:** Como principio jurídico, va encaminado a la delegación de funciones administrativas, políticas y financieras de parte del gobierno central en las autoridades locales, con el propósito de fortalecer a las regiones de desarrollo y a las comunidades organizadas, en tanto estas últimas aglutinen a grupos ciudadanos que participen activamente en la implementación de políticas públicas necesarias para su propio desarrollo.

Tal y como puede apreciarse, en la Ley de Desarrollo Social se abarcan temas de singular relevancia en el proceso de desarrollo democrático de la sociedad, pues la normativa en mención esta fuertemente influenciada por una corriente doctrinaria moderna, que enfatiza sobre la importancia de la participación ciudadana en el desarrollo social del país, mismo que debe basarse en el respeto a los derechos humanos del individuo, la igualdad, la justicia social y equidad de genero, y ante todo el impulso y fortalecimiento de la organización comunitaria para incursionar activamente en la formulación, gestión y auditoría social de proyectos y políticas públicas de desarrollo.

Puntualmente el contenido de la Ley de Desarrollo Social, regula la forma de implementación de las políticas públicas, mismas que deben ser congruentes con la realidad que experimentan las comunidades, las características étnicas de la población, el respeto a la cosmovisión de los pueblos indígenas, así como de la historicidad de las regiones del país.

En la formulación de dichas políticas deben tomarse en cuenta aspectos demográficos, y fomentar en la población la conciencia social necesaria para que se respeten los derechos de los demás. La paternidad y maternidad responsable, la atención prioritaria de la familia, de los pueblos indígenas, de las mujeres, de los adultos mayores, de la niñez y adolescencia, de los discapacitados y demás grupos vulnerables son aspectos necesarios para cumplir con las finalidades y objetivos esenciales del Estado.

6.3 Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto Número 11-2002 del Congreso de la República de Guatemala:

El nuevo milenio trajo consigo para Guatemala innovaciones en el ámbito de la legislación vigente que regulaba la participación ciudadana y todo lo relativo al proceso de descentralización del Estado y el fortalecimiento del poder local.

En el año 2002, fue decretada la nueva Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, misma que derogó al Decreto Número 52-87 del Congreso de la República, iniciándose así con una serie de transformaciones legislativas que abrirían nuevos horizontes para la sociedad en general en lo

que respecta a la participación de la población en los procesos de gestión pública a todo nivel. El sistema de consejos de desarrollo urbano y rural viene a constituir el espacio real de concertación a nivel nacional.

El fortalecimiento de los consejos de desarrollo urbanos y rurales, fue promovido en la nueva ley, pues se incorporaron a la misma una serie de instituciones jurídicas modernas que desarrollan ampliamente los principios constitucionales de descentralización y autonomía municipal.

Uno de los principios rectores de la ley, es justamente la participación ciudadana en la determinación y formulación de proyectos de desarrollo, en la búsqueda de soluciones a sus principales problemáticas.

Para ello se establecen cinco niveles de organización: nacional, regional, departamental, municipal y comunitaria, de tal forma que las poblaciones maya, garífuna y xinca, tengan la oportunidad de canalizar sus propuestas desde sus comunidades a través de las instancias multisectoriales de diálogo y concertación, como lo constituyen los consejos de desarrollo, fundamentados en los principios constitucionales de igualdad y equidad, para alcanzar la convivencia pacífica de la sociedad y la gobernabilidad democrática del Estado.

Los niveles de participación ciudadana en la toma de decisiones políticas, depende del grado de compromiso adquirido por los actores sociales que interactúan en la dinámica participativa del quehacer del Estado, en sus tres fases más relevantes como lo son, la formulación, gestión y el monitoreo de las políticas públicas de desarrollo comunitario.

En el Artículo 1 de la normativa en estudio, se plantea que la planificación democrática del desarrollo deberá efectuarse basándose en el principio de la unidad multiétnica, pluricultural y multilingüe de la nación, propiciando así la unidad, igualdad y equidad de género, pues otorga a las poblaciones en general la posibilidad de ser partícipes en la gestión de las políticas públicas de Estado. El respeto a las diversas culturas existentes, el fomento de la armónica relación entre éstas, así como la búsqueda de la eficacia y eficiencia de las políticas públicas de Estado, son algunos de los fundamentos jurídicos que inspiran el cuerpo normativo en cuestión; la promoción

de los canales de participación ciudadana, la conservación y mantenimiento del equilibrio ambiental y ecológico, así como el fomento del desarrollo humano basado en las cosmovisiones de los pueblos que habitan el Estado de Guatemala, y el respeto al principio de igualdad del hombre y la mujer en el ámbito social y político, complementan los anteriores y dan el sustento doctrinario al modelo de organización comunitaria que se pretende consolidar, pues los legisladores citan como principios rectores de la ley, instituciones jurídicas modernas e innovadoras, lo cual permite apreciar una legislación moderna en la materia, en tanto que formula la posibilidad del empoderamiento comunitario basado en el respeto de preceptos regulados constitucionalmente e incorpora determinadas nociones orientadas hacia alcanzar los niveles de descentralización de la actividad política del Estado y el traslado legal de funciones hacia las comunidades a través de los órganos políticos de concertación y diálogo, tales como, los consejos de desarrollo y por supuesto de las autoridades locales (las gobernaciones departamentales y los consejos municipales), dotándoles a estos últimos de la autonomía debida para el ejercicio de sus funciones reguladas en la ley.

La Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, tiene como objetivo esencial la estructuración del Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo, de tal forma que partiendo de la organización local pueda alcanzarse el desarrollo nacional, incluyendo en las actividades políticas a los actores representados en el escenario interactivo de la sociedad, pues al ser los propios ciudadanos los precursores de las políticas públicas del Estado, se garantiza la eficacia de los proyectos desarrollados, pues se alcanzarán los objetivos que la sociedad demanda, atendiendo con prioridad y celeridad a las comunidades más apartadas o excluidas, que en el pasado de la historia nacional tuvieron poca o nula posibilidad de involucrarse en la toma de decisiones, y mucho menos de ser coparticipes de las políticas implementadas en las esferas de la administración pública.

Fortaleciendo el sistema de organización urbana y rural a través del mecanismo de los consejos de desarrollo, se produce un fuerte impulso a la política de descentralización del Estado, pues se descongestiona la actividad del gobierno central, otorgando al poder local la facultad de promover el desarrollo integral de sus zonas, garantizando así el progreso a nivel nacional.

El tema de la participación ciudadana se encuentra íntimamente relacionado con la confianza de los actores sociales en el quehacer de sus instituciones políticas y el deseo de coadyuvar en el proceso de desarrollo social.

La comunidad en su conjunto está investida de ciertas facultades legales para alcanzar una adecuada organización; la erradicación de toda clase de discriminación y la apertura de espacios de participación, serían los elementos fundamentales para elevar los niveles de organización y participación de la población en la actividad estatal. La Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural crea un marco jurídico para dar viabilidad a la organización social, al diálogo, a la búsqueda de consensos y a la toma de decisiones debidamente aprobadas por la sociedad, a través de sus legítimos representantes.

El principio de la legitimidad es el consenso; la gobernabilidad se alcanza en la medida que las políticas públicas son aprobadas por la sociedad, en virtud de verse beneficiada de forma directa por tales acciones. La transparencia otorga certeza, confianza y satisfacción a la ciudadanía, pues la claridad en la ejecución de las políticas públicas, es uno de los factores esenciales que a su vez permite a una administración obtener el beneplácito de la ciudadanía, siendo que el proceso de auditora social persigue fomentar la publicidad, la probidad y la adecuada inversión de los fondos públicos.

El Presidente de la República como representante de la unidad nacional por mandato expreso de la ley, debe coordinar la política de desarrollo social del Estado, siendo que presidirá el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, instancia multisectorial en la cual participan además del gobernante otros funcionarios públicos de alto nivel tales como: los ministros de Estado que sean designados, alcaldes municipales, secretarios de la Presidencia de la República; y, los representantes ciudadanos de los diversos sectores representativos, como: el empresariado, el cooperativismo, las organizaciones campesinas y trabajadoras, organizaciones no gubernamentales, la Universidad de San Carlos de Guatemala y representantes de organizaciones de la mujer como pilar esencial del desarrollo a nivel nacional. Sus funciones específicas son de coordinación, promoción o formulación y seguimiento de las políticas públicas de desarrollo a nivel nacional, fomentando y garantizando la efectiva participación de la sociedad en la

priorización y determinación de los principales problemas públicos que se deban combatir. Debe supervisar los niveles de inversión pública, programada por regiones y delimitarlos conforme a las necesidades de cada región de desarrollo del país, supervisando que sean incluidos en el presupuesto nacional los montos a erogar en la inversión social.

El Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural debe fomentar y garantizar la participación activa de la mujer, así como supervisar el respeto e igualdad de las comunidades indígenas del país, procurando su incorporación a los procesos de toma de decisiones a nivel estatal.

Por su parte los consejos regionales de desarrollo urbano y rural, se integran de conformidad con la ley, propiciando la representatividad de todos los sectores ciudadanos, para llevar a cabo las funciones conferidas por la ley en estudio.

Sus funciones van encaminadas a fomentar y ser garante del desarrollo de la región que corresponda, velando porque los departamentos que los integran avancen hacia el desarrollo dentro del marco de la implementación de políticas públicas integrales y efectivas.

Verificarán la adecuada ejecución presupuestaria que se asigne a las políticas de desarrollo implementadas, y coadyuvarán a la formulación de la política fiscal del país.

Dichos órganos tienen a su cargo el proceso de descentralización de la administración pública y deben tomar en conjunto y coordinación con los miembros que los conforman, las decisiones sobre las políticas públicas a implementar y deben dictar los lineamientos de las mismas.

Se pretende que se constituyan en instancias de diálogo y debate político de los proyectos y programas que se formulen, siendo esencial el involucramiento de los sectores sociales organizados en la toma de decisiones trascendentales, que ameriten y faciliten el progreso, y evolución de la región en función del desarrollo a nivel nacional.

En conclusión, los fundamentos jurídicos que inspiraron a los legisladores, en la creación de la normativa jurídica en estudio, son la participación ciudadana, la descentralización estatal, el

fortalecimiento del poder local, la eficacia en el accionar del Estado, la gobernabilidad, la transparencia, y la legitimidad de las organizaciones comunitarias, pues en su conjunto todos éstos, coadyuvan al desarrollo social, basado en el respeto a los derechos humanos, la igualdad y la primacía de la justicia social.

El Decreto Número 11-2002 del Congreso de la República de Guatemala, constituye un instrumento fundamental en el desarrollo integral de la República, pues otorga a la población organizada la oportunidad de gestar los proyectos necesarios para alcanzar el bien común en las regiones a las que pertenecen. Fomenta la participación social en los procesos de ejecución de las políticas públicas y permite a la ciudadanía el poder de supervisar de forma integral, la inversión social de los recursos públicos, con los que cuenta el Estado para la realización de sus objetivos.

Para alcanzar los fines anhelados por la población organizada, se requiere que las acciones gubernamentales, sean públicas y ante todo transparentes, pues la honestidad en el manejo de la cosa pública, otorgará legitimidad, confianza y certeza a los actos efectuados por la administración, garantizándose así la calidad del gasto público en beneficio de la mayoría de guatemaltecos.

Por consiguiente la población urbana y rural, debe hacerse representar debidamente en los consejos de desarrollo, para que a través de dichos canales de expresión, discusión y propuesta, puedan generarse las políticas públicas adecuadas que atiendan las necesidades de la sociedad y de esta forma se logre elevar la calidad de vida de la población.

6.4 Código Municipal, Decreto Número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala:

Es un instrumento jurídico, por medio del cual se exalta la importancia del proceso de descentralización política y administrativa del Estado, la modernización del mismo y el fortalecimiento del poder local, como eje fundamental que permita la realización de los fines que la Carta Magna impone al mismo, tales como la realización del bien común y el desarrollo integral de la persona. La autonomía municipal y el empoderamiento comunitario, representan

los objetivos esenciales que motivaron la creación de este código, que hace énfasis en la función municipal en el proceso de desarrollo social de la nación.

Como toda norma jurídica ordinaria, el Decreto en estudio tiene por objeto desarrollar los principios constitucionales relacionados a la organización, autonomía y desarrollo del municipio. El Artículo 2 del Código Municipal, Decreto Número 12-2002 del Congreso de la República, estatuye que el municipio constituye por su propia naturaleza un espacio de participación ciudadana en la gestión pública, basado en las relaciones de los vecinos, sin importar el género o etnia a la que pertenezcan.

La autonomía municipal debe ser integral, y de esa cuenta el municipio debe jugar el rol que la normativa vigente le otorga en el proceso de desarrollo socioeconómico de la nación. En este sentido las corporaciones municipales son las instancias que representan a la ciudadanía de cada municipio, y están obligadas a diseñar sus propias políticas públicas de desarrollo, en coordinación con el gobierno central y las regiones de desarrollo a que pertenezcan.

El Artículo 5 del Código Municipal, define los principios jurídicos que fundamentan el desarrollo del accionar municipal, siendo estos la eficacia, la eficiencia, la descentralización, la desconcentración y la participación comunitaria, lo cual permite observar la estrecha relación de esta normativa, con la Ley de los Consejos de Desarrollo, pues al surgir en el municipio propuestas de desarrollo, se alcanzarán de forma más ágil los objetivos de brindar a los ciudadanos los satisfactores sociales necesarios, para obtener un adecuado nivel de vida de la población en general. De la misma forma, se fortalece el proceso de descentralización política, administrativa y financiera del Estado, pues al involucrarse las corporaciones municipales en las instancias regionales que correspondan, se descongestiona la actividad del gobierno central y esto permite atender de una forma efectiva, la problemática que se plantea en las diversas regiones de la República.

La autoridad municipal es representativa de las comunidades poblacionales que los eligieron, y por ende, es legítimo su accionar en representación de los ciudadanos, en los debates políticos a nivel regional y nacional en los cuales se discute lo relativo a la formulación, gestión e

implementación de los proyectos de desarrollo comunitario; por consiguiente, debe presumirse que los alcaldes municipales plantean propuestas emanadas de la población que integra el municipio, ante el consejo de desarrollo correspondiente.

El Código Municipal, Decreto Número 12-2002 del Congreso de la República, es producto de la necesidad de dotar a las autoridades locales de las facultades necesarias para ser los promotores del desarrollo de las poblaciones que representan, pues tras la consecución de la paz firme y duradera, uno de los principales compromisos adquiridos por el Estado, fue justamente la modernización de la legislación al respecto, pues de esta forma se estaría facilitando el proceso de participación ciudadana en las diferentes fases del proceso político de la nación.

La autonomía del municipio, brinda a sus autoridades la posibilidad de tomar decisiones trascendentales respecto al desarrollo local, y compromete a los gobernantes a ser probos en la gestión e inversión de los recursos públicos, pues las expectativas que se generan en las comunidades locales, no pueden ser defraudadas como consecuencia de una incorrecta dirección de las instituciones representativas del poder local. Por el contrario, deben caracterizarse por la eficacia y eficiencia al ser evaluadas por la propia población.

El municipio como entidad política autónoma, ejerce atribuciones diversas, mismas que le son determinadas por la propia legislación, y otras que le son encomendadas por el gobierno central, pero todo ello, y sobre todo lo relacionado al desarrollo comunitario, requiere de una activa participación ciudadana, pues son los individuos que integran los grupos poblacionales que lo conforman, quienes conocen cuales son sus necesidades mayormente prioritarias. Pueden definir cuales son las acciones que pueden emprenderse y ante todo, deben fiscalizar que los resultados de las políticas públicas que se implementen, verdaderamente coadyuven al desarrollo integral de la persona y por consiguiente a la obtención del bien común.

El municipio, es una institución autónoma de derecho público, que como tal es un ente capaz de adquirir derechos y obligaciones, siendo esencial su adecuada organización para poder efectuar sus atribuciones legales, y de igual manera cumplir con los fines para los cuales existe como forma de organización política.

El municipio constituye una unidad política menor en relación al Estado mismo, pero de igual forma cuenta con los mismos elementos que éste, la población que lo conforma, el territorio sobre el cual ejerce jurisdicción, el poder legalmente constituido y los objetivos esenciales que se persiguen, sin olvidar su propio ordenamiento jurídico con el que cuenta.

El municipio al producirse el fenómeno de la interacción entre gobernantes locales y la población misma, pone de manifiesto que como una unidad política menor, puede coadyuvar al desarrollo a nivel nacional, pues en tanto sea consolidado el progreso a nivel local, el Estado como tal estará cumpliendo con las finalidades esenciales que la Carta Magna le atribuye.

La población debe organizarse para plantear ante sus autoridades locales, los mecanismos por medio de los cuales se impulsará el desarrollo del municipio, atendiendo las problemáticas diversas que existen, tales como los conflictos por la tenencia de la tierra, las adversidades económicas, las carencias a nivel educativo y en salud, así como los problemas habitacionales y ambientales, propios de toda comunidad que no se encuentre en la senda del desarrollo integral anhelado.

Lo anterior debe ser complementado con propuestas viables en cuanto a su implementación, que hagan factible la atención adecuada del Estado hacia la población que gobierna, sobre la base de la transparencia en la ejecución de los recursos públicos y la efectividad de las políticas públicas que se gestionen.

No está de más hacer referencia al contenido del Artículo 17 del cuerpo normativo que se analiza, que establece los derechos y deberes de los vecinos en el quehacer del municipio. En el artículo referido, se hace un especial énfasis sobre la participación comunitaria, actividad indispensable para el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de la comunidad, siendo que depende del grado de organización con que se cuente, para determinar la calidad y ante todo la efectividad de las acciones que se emprendan, en beneficio de la población correspondiente.

El Código Municipal es garante de la libertad de asociación y de organización de la población en el seno de la comunidad, pues garantiza dichos derechos y fomenta la integración de los pueblos

indígenas en el proceso de la cohesión social de la nación. De esta forma se otorga participación activa a este grupo poblacional.

El gobierno del municipio compete al concejo municipal respectivo, y en el supuesto de que la población ha participado activamente en la elección de las autoridades que lo integran, existirá plena legitimidad de los gobernantes en la toma de decisiones políticas, que beneficien a la ciudadanía.

El Artículo 35, literal c) del Código Municipal, atribuye al Concejo Municipal la función de convocar a los sectores de la población organizada, para la formulación e institucionalización de las políticas públicas municipales, así como de los proyectos de desarrollo urbano y rural del municipio, haciendo énfasis en la priorización sobre las necesidades comunitarias, aparejadas de las soluciones viables a la problemática a nivel local.

De la misma forma le corresponde la ejecución de las políticas públicas definidas, razón por la cual ejerce el poder delegado de la administración central, para atender con efectividad los requerimientos emanados de las comunidades, mismas que deben contar con una adecuada organización social, pues de esa forma sus requerimientos serán escuchados por los gobernantes municipales.

La participación del municipio en las instancias de los consejos de desarrollo urbano y rural, permite trasladar al conocimiento de quienes los integran, las necesidades que con mayor urgencia deben ser atendidas, cumpliéndose así el cometido por el cual fueron creados tales grupos de concertación, y fortaleciendo así el empoderamiento local de las comunidades, el cual se materializa al desarrollarse los proyectos sugeridos por la ciudadanía y emanados de una adecuada organización comunitaria.

En un Estado democrático de derecho, los ciudadanos, bajo el imperio del ordenamiento jurídico vigente, participan, se organizan e interactúan en la toma de decisiones relevantes para su comunidad. El municipio es en esencia una unidad territorial en la cual habitan los vecinos que lo conforman, cuyo propósito es procurar el bienestar colectivo y el desarrollo comunitario, sobre

la base de la justicia social y de la equidad de género; en congruencia con la autonomía constitucional de la que se halla investido.

La igualdad jurídica entre hombres y mujeres, y la inclusión de las comunidades indígenas en los procesos de toma de decisiones, así como en la implementación de políticas públicas en el municipio, garantizan el desarrollo integral del mismo, y la expansión del bienestar adquirido, hacia el resto de las regiones de desarrollo a que pertenezcan según su ubicación geográfica, pues los fundamentos jurídicos que inspiran el progreso de un pueblo organizado, son en esencia: el respeto a los derechos humanos de sus habitantes y la operatividad de las propuestas que generen, siendo indispensable para ello, la dirección y coordinación del gobierno local, en concordancia con las políticas de desarrollo preestablecidas a nivel nacional, por parte de la administración central.

Dicha coordinación entre las autoridades de gobierno central y del poder local de las comunidades, bajo ningún punto de vista implica violación al principio de autonomía plena del municipio, pues sus autoridades deben diseñar sus políticas a implementar, de acuerdo a las necesidades de sus habitantes, puesto que los objetivos de tales programas de desarrollo no difieren sustancialmente de las metas trazadas por la administración central, para conseguir el desarrollo social y económico de la República.

6.5 Ley General de Descentralización, Decreto Número 14-2002 del Congreso de la República de Guatemala:

Para desarrollar el principio constitucional de descentralización de la administración pública en diversas regiones de desarrollo, mismas que se organizan según criterios específicos, siendo estos de carácter económico social y cultural, y para fortalecer el poder de toma de decisiones de las autoridades locales, en coordinación con la ciudadanía que se organiza en comunidad para dar viabilidad al proceso de desarrollo nacional, el Congreso de la República de Guatemala decretó dicha ley, para así complementar el andamiaje jurídico rector del proceso de descentralización en el país.

Se considera que el proceso de descentralización administrativo y financiero del Estado, es básico para alcanzar el desarrollo regional del país, pues la concentración de actividades y toma de decisiones en el Organismo Ejecutivo, en cuanto a la implementación de políticas públicas de desarrollo, impide que dicha función sea efectiva y equitativa, pues la distribución de recursos se efectúa sin considerar las reales necesidades de las comunidades urbanas y rurales de la nación, y por ende, la labor estatal es deficiente y tardía para dar respuesta a los innumerables requerimientos de la ciudadanía.

La normativa en análisis regula el proceso de traslado de poder y competencias del gobierno central hacia los gobiernos locales, así como el fortalecimiento del Sistema Nacional de los Consejos de Desarrollo Urbanos y Rurales, y desarrolla a su vez el principio constitucional de autonomía municipal.

El objeto primordial del normativo relacionado, es además complementar el ordenamiento jurídico vigente, que viabilice el cumplimiento del deber constitucional de promover sistemáticamente el desarrollo del país, a través del fomento e implementación de un proceso de descentralización financiera y administrativa del Estado.

La Ley General de Descentralización conceptualiza la misma y la refiere como un proceso de transferencia de poder, competencias administrativas, funciones políticas y fuentes de financiamiento hacia las regiones de desarrollo del país por conducto de las municipalidades, fomentando la más amplia participación ciudadana en la formulación, gestión y control social sobre la gestión gubernamental y ejecución de los recursos públicos.

Los principios jurídicos que orientan el proceso de descentralización del Estado, y que los legisladores plasmaron en el contenido de la ley que se examina, son los siguientes:

- La autonomía de los municipios;
- La eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios públicos;
- La solidaridad social;

- El respeto a la realidad multiétnica, pluricultural y multilingüe de Guatemala;
- El diálogo, la negociación y la concertación de los aspectos sustantivos del proceso;
- La equidad económica, social y el desarrollo humano integral;
- El combate y la erradicación de la exclusión social, la discriminación y la pobreza;
- El restablecimiento y conservación del equilibrio ambiental y el desarrollo humano; y,
- La participación ciudadana.

Es justamente el último de estos el que más relevancia posee para efectos del presente trabajo de tesis, pues de nuevo se recalca la importancia del involucramiento de la población en los procesos de gestión gubernamental, y en el caso del proceso de descentralización del Estado, la ciudadanía es llamada a participar activamente en el fortalecimiento de los gobiernos municipales, promoverá el auténtico desarrollo de las comunidades, pues contará con los instrumentos normativos y financieros necesarios para la implementación de las políticas públicas necesarias, a requerimiento de la población organizada.

La ciudadanía es actora primordial para la generación del desarrollo de la nación. Aportando ideas que sean canalizadas a través de las instancias adecuadas para que las mismas tengan eco en las esferas del poder que deciden y coordinan su realización, se está cumpliendo con el rol protagónico que la legislación en su conjunto otorga al individuo en sociedad.

De la misma forma, la Ley General de Descentralización establece como principio rector del proceso, la autonomía municipal, lo cual complementa las normas dictadas por el Código Municipal al respecto y con ello se dota al municipio de plenas facultades para dilucidar las acciones a emprender en busca de su propio desarrollo.

Se busca efectivizar la gestión estatal, ampliando y mejorando la calidad de los servicios prestados a la población, fortaleciendo integralmente la capacidad de gestión a nivel local y garantizando el acceso a los recursos materiales, técnicos y financieros necesarios, para dar viabilidad a la implementación de las políticas públicas, incluyendo en todo el proceso a la ciudadanía, pues la participación activa de la sociedad en las diferentes etapas de los procesos de

la administración estatal, legitiman el accionar de los que gobiernan en torno a la solución de las principales problemáticas de índole social que se presenten.

En concordancia plena con los objetivos primordiales del Estado, el proceso de descentralización debe enfocarse con especial énfasis en el traslado de las atribuciones relacionadas con la gestión pública en materia de educación, salud y asistencia social, seguridad ciudadana, medio ambiente y recursos naturales, agricultura, comunicaciones, infraestructura y vivienda, economía, cultura, recreación y deporte entre las más relevantes. Esto no implica que se circunscriba con exclusividad a dichos aspectos, pues la descentralización es integral por tratarse de un proceso que permite mejorar sustancialmente la función del Estado en la atención de los ciudadanos.

Como todo proceso que lleva implícito determinado grado de complejidad, el mismo debe ser paulatino y por consiguiente, se requiere de una adecuada coordinación de parte del gobierno central, con las autoridades locales y los ciudadanos.

Es muy importante para el presente estudio la referencia conceptual que la Ley General de Descentralización posee sobre tres aspectos fundamentales en el proceso de participación ciudadana, y es justamente en el Artículo 17 en el cual se define la misma como: "...el proceso por medio del cual una comunidad organizada, con fines económicos, sociales o culturales, participa en la planificación, ejecución, y control integral de las gestiones del gobierno nacional, departamental y municipal, para facilitar el proceso de descentralización.", observándose en la misma las tres etapas de la participación de la ciudadanía, en cuanto a la formulación de las obras y políticas que le interesan y le atañen a las comunidades organizadas, y sobre éstas es el Artículo 18, el cual establece que: "Las organizaciones comunitarias reconocidas conforme a la ley, de igual manera podrán participar en la realización de obras, programas y servicios públicos de su comunidad, en coordinación con las autoridades municipales.". Por último es necesario definir, de conformidad con el Artículo 19, el término de fiscalización social, y al respecto estatuye que: "Las comunidades organizadas conforme a la ley, tendrán facultad para realizar la auditoría social de los programas de descentralización que se ejecuten en sus respectivas localidades y en los que tengan participación directa, ya sea en el ámbito municipal, departamental, regional o nacional. En caso necesario, solicitarán a la Contraloría General de Cuentas, la práctica de la

auditoría que corresponda, cuyos resultados deberán serle informados dentro del plazo de treinta días contados a partir de la fecha en que ésta concluya.”. Como se puede observar, la normativa otorga al ciudadano la posibilidad de interactuar en el proceso de desarrollo nacional, siempre y cuando se organice localmente y coadyuve a una adecuada gestión municipal, al coordinar sus labores con las autoridades del municipio y de la comunidad.

La participación ciudadana está ampliamente desarrollada y normada en nuestro sistema jurídico vigente, y en cumplimiento de los acuerdos de paz, se han dictado normas específicas que se encuentran orientadas hacia el fortalecimiento del poder local y el impulso de un proceso gradual de descentralización administrativa, financiera y política del Estado, pues de cumplirse con tales condiciones se robustece el sistema democrático de Guatemala.

La responsabilidad ciudadana en la formulación, gestión y fiscalización de las políticas públicas es grande, pues las corrientes doctrinarias modernas promueven la autogestión comunitaria como la base para alcanzar el desarrollo integral de la nación.

CAPITULO VII

7. Fundamentos jurídicos que informan el proceso de participación ciudadana en la formulación, gestión y auditoría social de las políticas públicas de desarrollo comunitario

Al culminar el análisis individual de las leyes relacionadas con los procesos de participación ciudadana, desarrollo social, descentralización estatal e institucionalización de las municipalidades y de los consejos de desarrollo a nivel nacional, se puede apreciar que la orientación jurídica de nuestra normativa vigente, esta fuertemente influenciada por ideas, principios, escuelas y doctrinas contemporáneas de la administración pública descentralizada; teorías que promueven la desconcentración de funciones del gobierno central, para delegarlas o repartirlas en instituciones legítimas representativas del poder local.

Los principios rectores hallados, fomentan la organización comunitaria como eje del desarrollo a nivel nacional, pues las políticas públicas integrales necesarias para alcanzar el desarrollo comunitario, erradicar la pobreza y aminorar las incontables desigualdades sociales existentes, deben emanar justamente de la ciudadanía organizada, conglomerado humano cual destinatario directo de la acción estatal debe percibir en el mejoramiento de sus condiciones de vida, los beneficios alcanzados tras la ejecución de obras y proyectos dirigidos por las autoridades municipales, en coordinación con la población civil organizada, debiendo contar para ello con el apoyo inexcusable e institucional del poder ejecutivo del Estado.

La descentralización del Estado, es un principio constitucionalmente establecido que fundamenta la normativa ordinaria vigente, pues el fomento y desarrollo paulatino de dicho proceso es trascendental en la modernización de la administración pública en Guatemala. Es el principio rector que viabiliza el fortalecimiento del poder local, pues este último recibe de parte del gobierno central una serie de funciones y poderes que le permiten a su vez ser el ente conductor del desarrollo comunitario, municipal y regional del país.

El proceso de descentralización del Estado debe ser integral, es decir tiene que abarcar diversos ámbitos, desde lo relacionado a funciones puramente administrativas, hasta la toma de decisiones

sobre las políticas públicas necesarias que se deben implementar, e inclusive debe comprender también lo relativo a la obtención de los recursos, para lo cual en un modelo ideal de Estado descentralizado, la comunidad, el municipio o la región de desarrollo deben agenciarse de los tributos que pagan sus propios vecinos, y con ello obtener las fuentes de financiamiento suficientes para llevar a cabo los proyectos y programas de beneficio colectivo a nivel local.

La Constitución Política de la República de Guatemala y las leyes específicas, regulan la forma en que debe desarrollarse este importante principio jurídico, y de la misma forma, otorgan al municipio, la autonomía correspondiente y necesaria para poder asumir con absoluta legitimidad y plena legalidad, el liderazgo que le corresponde sobre la población sometida a su jurisdicción territorial, en el afán de procurar el desarrollo urbano y rural de las comunidades de personas que habitan en la misma.

Asimismo, el traslado de funciones que lleva implícito el proceso de descentralización del Estado, otorga a las autoridades locales el poder suficiente para dirigir y coordinar en conjunto con la población organizada, todo lo relativo al desarrollo social integral de la comunidad.

En concordancia con lo anterior, el proceso de participación ciudadana constituye otro de los fundamentos jurídicos que informan la legislación en estudio, pues es el factor esencial que permite suponer la autentica transformación del Estado, en perspectivas de un modelo autogestionario de desarrollo comunitario, el cual trae consigo innumerables implicaciones, mismas que pueden sintetizarse en que la población organizada interactúe en la formulación, ejecución y fiscalización de las políticas públicas de su localidad.

La participación ciudadana en la gestión pública del Estado, garantiza en buena medida la eficacia y eficiencia de las políticas públicas implementadas, pues la sociedad como destinataria final del desarrollo está en condiciones de definir con precisión las principales necesidades que deben ser atendidas por el Estado, y además de ello, al gestionar a través de la ciudadanía organizada la implementación de los proyectos de desarrollo necesarios, asegura la obtención de los anhelados resultados en beneficio de la colectividad.

La autogestión de obras y proyectos de desarrollo, está condicionada por el grado de interés social, por organizarse localmente y así llevar a cabo innumerables actividades encaminadas a promover el desarrollo de la comunidad; asimismo, debe existir un alto nivel de confianza en las autoridades locales, pues en todo caso, dichos funcionarios públicos desempeñan un rol elemental en la coordinación de los esfuerzos ciudadanos, así como en el otorgamiento del apoyo técnico, logístico y financiero necesario, para que puedan introducirse de forma adecuada los proyectos de desarrollo a nivel municipal.

La participación ciudadana es la vía para que la población guatemalteca alcance un elevado nivel de ingerencia en la actividad estatal, y con ello coadyuve en el proceso de desarrollo del país, a través de la realización de los esfuerzos necesarios que permitan mejorar cualitativa y cuantitativamente las actuales condiciones sociales, políticas, económicas y culturales en que se encuentra la República.

A través de la participación ciudadana se pueden expresar abiertamente los planteamientos políticos emanados de la comunidad, que faciliten la labor del Estado en la atención prioritaria de las necesidades más sentidas que posee la población, para lo cual es importante que cada individuo encuentre el o los mecanismos necesarios para que sus propuestas de desarrollo sean canalizadas por los conductos adecuados que redunden en la pronta solución de la problemática existente en el interior de la sociedad guatemalteca.

La inclusión de los diversos sectores sociales en la formulación de las políticas públicas, legitima la implementación de las mismas, pues las hace auténticas al haber sido producto de diversos procesos de concertación ciudadana, sin excluir a ningún individuo o grupo de ellos de la discusión proactiva de los temas de interés colectivo. Una política pública debatida y concertada por los diversos sectores sociales, está destinada a tener éxito en el momento de ser introducida, pues es el producto de un acuerdo entre los diversos actores sociales que manifiestan de distinta forma interés en los asuntos que se discutan.

La participación de la mujer en el debate político de la comunidad, es esencial para fortalecer el principio rector de la legislación que se analiza, referente a la equidad de género, misma que

supone la igualdad de deberes y derechos entre hombre y mujer, erradicando así cualquier forma de discriminación en contra del sexo femenino, dejando por un lado prácticas y costumbres pertenecientes a un pasado excluyente y antidemocrático.

El involucramiento de las comunidades indígenas en el impulso del desarrollo nacional, representa otro factor esencial que reviste enorme trascendencia jurídica, pues el ordenamiento legal vigente, taxativamente establece, que dichos sectores sociales deben asumir el rol que les corresponde como actores principales del desarrollo integral de la nación.

En otro orden de ideas, la gobernabilidad democrática es un precepto jurídico fundamental para la consolidación del sistema de gobierno en Guatemala, pues dada esa condición, se hace mayormente factible el desarrollo social de la nación, en virtud de lograrse aunar los esfuerzos de parte de los gobernantes y de los ciudadanos gobernados, en busca de la consecución de objetivos comunes. Estos objetivos se enfocarán hacia la búsqueda del desarrollo económico, lo cual se facilitaría enormemente si existieren las condiciones adecuadas para atraer la inversión nacional y extranjera, que concluyera en la generación de empleos y en el mejoramiento de las condiciones de vida para la ciudadanía; de la misma forma se debe trabajar en equipo para conseguir la erradicación de la violencia en el país, a través del combate frontal de la delincuencia común así como de las estructuras del crimen organizado; fortaleciendo el sistema de justicia, así como profesionalizando al aparato estatal de seguridad, sobre todo a nivel regional y municipal.

La gobernabilidad democrática se alcanzará fomentando el diálogo y la concertación entre los diversos actores de la sociedad civil y la clase política del país, de tal forma que las diferencias de criterios puedan subsanarse al efectuar propuestas constructivas, en beneficio de la sociedad como tal. La unificación de criterios permitirá en todo caso el impulso del desarrollo tras la consecución de acuerdos nacionales, que viabilicen la implementación de las políticas públicas necesarias para combatir la problemática existente.

El debate político en la comunidad, es un ejercicio ciudadano que ofrece innumerables oportunidades para unificar los criterios de los diversos actores sociales y de esa cuenta, formular propuestas legítimas para impulsar el desarrollo social.

La transparencia de los actos administrativos, y ante todo de las decisiones discrecionales de los gobernantes, fomentará la confianza de la sociedad en general respecto al accionar institucional del Estado. Por esto es relevante el libre acceso a la información pública, de tal cuenta que los ciudadanos en general puedan fiscalizar efectivamente la labor administrativa y política de sus autoridades, materializando ese derecho innato que según la legislación vigente, constituye un avance en cuanto a las responsabilidades ciudadanas, pues uno de los principios fundamentales de los textos normativos en estudio, es justamente la denominada auditoría social, precepto jurídico moderno, que implica el involucramiento de los individuos en la verificación de la efectividad y probidad de la inversión social realizada por el Estado, y a su vez legitima la función ejecutiva del mismo, al aprobar el resultado final de una determinada política pública objeto de supervisión.

El libre acceso a la información es un derecho ciudadano, pero la responsabilidad de auditar la gestión pública es un deber cívico y político de la sociedad, pues una de las etapas de la participación ciudadana en el proceso gubernativo nacional, es justamente la revisión integral de las obras públicas o de los proyectos de desarrollo que le beneficien.

La rendición de cuentas constituye entonces una obligación para las autoridades de gobierno, pues al concluir sus respectivas gestiones, deben explicar detalladamente a la ciudadanía las razones esenciales que les condujeron a adoptar determinadas medidas en cuanto a la administración de los recursos públicos. De igual forma están obligados a informar periódicamente a la comunidad, sobre las decisiones que se tomen para ser sujetos del escrutinio público y obtener entonces el beneplácito comunitario, o la censura pública de la ciudadanía en cuanto a la función administrativa y política efectuada.

En su conjunto, los fundamentos jurídicos que sustentan la legislación que regula los procesos de participación ciudadana, en la formulación, gestión y auditoría social de proyectos de desarrollo comunitario son la descentralización del Estado, que a su vez redundará en el fortalecimiento del poder local, el fomento y consolidación de la autonomía municipal, a través del traslado de las atribuciones administrativas y políticas estatales en las autoridades locales, mismas que en

coordinación con la ciudadanía, la cual debe asumir el papel participativo que le corresponde, deben implementar las políticas públicas necesarias, para alcanzar de forma eficaz y eficiente el desarrollo social de la comunidad.

La gobernabilidad democrática otorgará estabilidad plena a los procesos de la administración pública, pues las obras y proyectos que se efectúen serán el resultado final de un proceso de discusión constructiva y propositiva en el interior de la sociedad civil, legitimando la función de los gobernantes a través de la supervisión ciudadana de las actividades estatales.

La rendición de cuentas de los gobernantes, y el libre acceso a la información pública, otorgan certeza a los actos gubernamentales, y por ende permiten generar plena confianza de la ciudadanía en cuanto a la función estatal a todo nivel.

El sistema político vigente, permite la libre emisión del pensamiento, garantiza el derecho de asociación y estatuye como principio rector de la legislación ordinaria analizada, la participación ciudadana en las diversas fases de la gestión estatal.

El desarrollo social debe concebirse como un proceso integral de mejoramiento de las condiciones de vida de la población, basado en la atracción de la inversión de capitales nacionales y extranjeros, como producto de la existencia de algunas condiciones jurídicas, políticas, económicas y sociales fundamentales, mismas que pueden sintetizarse así:

1. La estabilidad política y la consolidación de la institucionalidad democrática;
2. La preexistencia de reglas claras en materia impositiva y en cuanto a la legislación en general;
3. El fortalecimiento del Estado de derecho, así como la garantía de la certeza jurídica plena, para los negocios, inversiones y contratos que se efectúen; y,
4. La seguridad democrática integral, garantizada para todos los habitantes de la nación.

Encaminado lo anterior, el Gobierno de la República de Guatemala, a través de las autoridades locales, debe promover la mejora de la infraestructura básica y de las telecomunicaciones en el territorio nacional, para que a las empresas e industrias que se establezcan en éste, así como a la

población en general que lo conforma, en el desarrollo de sus actividades comerciales y laborales puedan realizarlas de manera efectiva, y de esta cuenta la economía del país, repunte, se estabilice, y permita a los ciudadanos tener acceso a nuevas y más competitivas oportunidades de trabajo y desarrollo.

Paralelamente a ello, el Estado debe brindar a los ciudadanos la educación y salud gratuitas; debe garantizar la seguridad democrática y el cumplimiento de la ley; al mismo tiempo de procurar el acceso al sistema de justicia, el cual debe funcionar eficazmente y habida cuenta de ello, ofrecer a los habitantes del país el combate frontal de toda clase de criminalidad e impunidad y por ende, alcanzar la consolidación del Estado de derecho, dentro del cual gobernantes y gobernados se sometan irrestrictamente al imperio de la ley.

La descentralización estatal, y el fortalecimiento del poder municipal, facilitarán al Estado la labor de atender adecuadamente a la ciudadanía, pues el gobernante local conoce las necesidades prioritarias de sus poblaciones; se encuentra en condiciones de concertar la oportuna formulación de las políticas públicas que sean necesarias y además, puede efectuar una labor coordinada para la realización exitosa de los proyectos programados.

La ciudadanía por su parte, debe desempeñar el rol que le compete, aportando sus ideas, propiciando el diálogo permanente dentro de la comunidad, y a través de la concertación democrática, formular los proyectos de desarrollo que sean necesarios para el bienestar de la colectividad.

El marco jurídico vigente, regulador de la materia, se ajusta a los requerimientos actuales de las corrientes doctrinarias modernas, en tanto que genera las condiciones necesarias para que la población participe en la formulación, en la gestión, y en la fiscalización de las políticas públicas, constituyéndose de esta manera, la ciudadanía, en garante de la calidad del gasto público, así como en vigilante de la gestión gubernamental a todo nivel. Lo anterior es la mejor manera de impulsar el desarrollo social del Estado, dentro de un régimen de derecho, a través de las instituciones democráticas correspondientes, y en consonancia con los principios jurídicos rectores de la legislación que concierne a la temática en análisis.

La legislación ordinaria que regula la materia, hace énfasis en la democracia, la gobernabilidad, la descentralización, la legitimidad, la transparencia y la participación ciudadana, como ejes trascendentales para la modernización del Estado de Guatemala y para alcanzar los niveles de desarrollo sostenible anhelados por todos los ciudadanos.

Asimismo, dichos conceptos se consideran como los fundamentos teóricos que sustentan el régimen de derecho vigente, pues sobre dichos principios descansa el esfuerzo a nivel nacional, por alcanzar el objetivo de todos los guatemaltecos, como es la obtención del bien común.

Puede concluirse que el ciudadano guatemalteco, es de cierta forma escéptico en cuanto a interactuar en las actividades políticas de su comunidad, y por ende los índices de participación ciudadana en la República, reflejan en gran medida el desinterés de la sociedad en general de ser parte de la generación del desarrollo a nivel comunitario.

La poca participación ciudadana en la gestión pública, resta legitimidad a las acciones emprendidas, pues éstas no son el resultado de un proceso democrático de concertación en el núcleo de la sociedad, sino que por el contrario, reflejan las decisiones adoptadas por reducidos grupos de personas que ostentan las posiciones de poder en la región, departamento o municipio.

De lo anterior se desprende la urgencia de promover el proceso de participación ciudadana, para legitimar la formulación de las políticas públicas de desarrollo, viabilizar la gobernabilidad del Estado, consolidar la democracia y el Estado de derecho y alcanzar la transparencia en cuanto a la ejecución de los recursos públicos en poder del gobierno nacional.

Si se alcanzan dichos objetivos, se fortalecerá a las municipalidades y por consiguiente, se materializará el constitucionalmente establecido proceso de descentralización del poder público, para dar cabida a un modelo autogestionario, en el cual la comunidad desempeñe una labor trascendental para la consecución de los objetivos generales del Estado, como lo son la realización del bien común y la obtención de la justicia social.

Los principios rectores de la legislación nacional, se relacionan estrechamente con los objetivos que persigue el espíritu de la norma, pues como fundamentadores del sistema jurídico, pretenden la obtención de resultados que puedan ser cuantificables y ante todo fiscalizables por la ciudadanía.

La Constitución Política de la República de Guatemala como normativo supremo del ordenamiento jurídico nacional, regula la conformación y el funcionamiento del Estado, las instituciones autónomas y descentralizadas y los órganos de control y fiscalización preestablecidos. En su conjunto todas y cada una de las instituciones jurídicas establecidas revisten una singular importancia en el fortalecimiento democrático, la consolidación institucional y la descentralización del aparato gubernativo.

Las normas legales vigentes son el producto de un arduo proceso democratizador, el cual inclusive dejó como saldo en vidas humanas la muerte de más 36,000 guatemaltecos pertenecientes a los diversos sectores sociales; empresarios, intelectuales, líderes estudiantiles y sindicales, obreros, campesinos, poblaciones indígenas, mujeres e innumerables ciudadanos notables ofrecieron su vida, como un sacrificio por alcanzar el desarrollo y obtener la anhelada justicia social.

Las luchas reivindicadoras iniciadas el 20 de octubre de 1944, se han mantenido vigentes durante más de 50 años, y han sido asumidas por las distintas generaciones de guatemaltecos, quienes cansados de vivir en un régimen autoritario, antidemocrático, injusto y excluyente, se han constituido en los precursores de la transformación del sistema jurídico; han promovido el cambio sistemático del Estado, para convertirlo en una organización política y jurídica que regule eficazmente la vida y convivencia pacífica de los ciudadanos, dotándoles a estos de las oportunidades necesarias para generar el desarrollo colectivo, basado en los principios de la equidad y la justicia social en la búsqueda del bien común.

Guatemala ha sido gobernada durante las últimas dos décadas por sectores políticos de distintas ideologías partidistas, tendencias de derecha y extrema derecha, grupos identificados con la izquierda política y de cierta forma comprometidos con las causas de los más desposeídos, han

ostentado el poder político del Estado, más sin embargo no han llenado las expectativas de los ciudadanos y consecuentemente no se han alcanzado los resultados anhelados por la población.

La escasa participación activa de los ciudadanos en la propuesta e introducción de soluciones viables para resolver la crisis en que se vive, ha caracterizado una época oscura de estancamiento social, retroceso económico e inmensos rezagos de índole político, derivados del accionar incorrecto de las autoridades que gobiernan, pues no se ha podido motivar a los ciudadanos para que se involucren de lleno en la gestión estatal; la consigna generalizada de los dignatarios ha sido el sistemático saqueo del erario público, mientras la sociedad se ha resignado a ser expectante del transcurrir de los años sin participar en la promoción de una auténtica transformación social, política y jurídica.

De lo anterior puede acotarse que los ciudadanos de acuerdo a lo establecido en las leyes vigentes en la República poseen una serie de derechos objetivos, puros e innatos; la decisión de participar de manera activa en la solución de sus problemas, priorizando sus necesidades e implementando las políticas públicas necesarias para sustentar el desarrollo integral de la nación les corresponde con exclusividad, y se encuentra condicionada por la voluntad de expresarse, de organizarse y de constituirse en los precursores de las mejores oportunidades de desarrollo integral del país.

En este contexto, puede platicarse de una ciudadanía activa y una pasiva. Esta última confiere al ciudadano el carácter de sujeto de derechos y de obligaciones consagrados en el ordenamiento jurídico vigente; mientras que la ciudadanía activa agrega la calidad de agente en la determinación continua del contenido de fondo de las políticas formuladas. El ciudadano políticamente activo es aquel que hace uso de los derechos que le otorga el sistema jurídico del Estado para proponer soluciones viables, ejecutarlas, supervisar los resultados y responder ante el resto de la colectividad humana en donde se encuentre, por la integridad y calidad del gasto público que se haya efectuado, materializándose así sus derechos ciudadanos en la formulación de políticas públicas de desarrollo, las cuales han de ser palpables en beneficio de la colectividad social, coadyuvando así al desarrollo íntegro de toda la nación.

Los fundamentos jurídicos desarrollados en el trabajo de tesis, fueron incorporados por los legisladores a las normativas vigentes en la República, con el objeto de modernizar el ordenamiento jurídico, y viabilizar los procesos de descentralización del Estado, así como el fortalecimiento del poder local, y de esa manera fomentar la participación activa de los ciudadanos en el desarrollo integral del país.

La participación ciudadana en los procesos de formulación, gestión y auditoría social de proyectos de desarrollo comunitario, resulta indispensable para alcanzar soluciones legítimas, a la problemática existente en las comunidades del país; dado que son los individuos localmente organizados y actuando a través de los líderes comunitarios, quienes conocen las carencias y las necesidades ingentes de su respectiva población.

La descentralización integral de la actividad estatal, permitiría efectivizar la gestión gubernativa, ya que las políticas públicas de desarrollo comunitario se efectuarían desde las propias comunidades que demandan la atención del Estado en diversas materias, y los proyectos impulsados por las autoridades locales serían producto de un adecuado proceso de discusión y concertación ciudadana.

La gobernabilidad del país se alcanzará en el momento en el cual los diversos actores ciudadanos, se involucren plenamente en el proceso de formulación de políticas públicas de desarrollo, pues de esta manera se sentirán comprometidos a gestionar responsablemente las obras y proyectos que se necesitan, siendo imperioso el proceso de fiscalización social de la función pública efectuada por los gobernantes.

La transparencia y la rendición de cuentas son los pilares esenciales para hacer gobernable al país, ya que la población debe tener acceso a toda la información administrativa y financiera del Estado, para que la utilización de los recursos públicos pueda ser fiscalizada por la ciudadanía y de esa cuenta, exista probidad y calidad del gasto público.

CONCLUSIONES

1. La legislación vigente en nuestro país, relativa al proceso de participación ciudadana, no es positiva, dado que la ciudadanía ha manifestado apatía y desconfianza respecto al actuar de los gobernantes y por ende, no se involucra en la formulación, gestión y auditoría social de los proyectos de desarrollo comunitario.
2. La participación ciudadana, pese a constituir un factor crucial en el desarrollo legítimo del país, no ha sido fomentada en la sociedad como una necesidad vital para la realización de las políticas públicas de desarrollo, y por el contrario, las instancias en las cuales la ciudadanía puede plantear sus inquietudes, necesidades y posibles soluciones, no han funcionado eficazmente para la consecución del bien común.
3. A la descentralización integral de la actividad estatal, pese a constituirse en un mandato constitucional, no se le ha dado viabilidad, pues en la mayoría de los casos, las decisiones sobre los proyectos de desarrollo se generan a nivel de las autoridades de gobierno central, sin tomar en cuenta a los diversos niveles de organización social y por consiguiente, le restan legitimidad a las políticas públicas implementadas.
4. Consecuencia de la escasa participación ciudadana en la formulación, gestión y auditoría social de las políticas públicas de desarrollo, la ingobernabilidad se suma a los innumerables factores que impiden el desarrollo comunitario, regional y nacional, pues la apatía ciudadana repercute en la cuasi nula solución de la problemática social, económica y política, pues se evidencian los disensos entre gobernantes y gobernados.
5. Al no producirse la fiscalización ciudadana, a través de un eficiente proceso de auditoría social de los actos públicos, la transparencia y la rendición de cuentas resultan oportunidades perdidas, pues los ciudadanos no ejercitan su derecho a exigir a los funcionarios gubernamentales, probidad y calidad del gasto público, y en ese sentido, la actividad gubernativa puede resultar deficiente e inútil en la búsqueda del bien común.

RECOMENDACIONES

1. Los ciudadanos deben cumplir con los mandatos legales contenidos en la legislación vigente, coadyuvando en la formulación, gestión y auditoría social de los proyectos de desarrollo comunitario, pues de esa manera se alcanzará el desarrollo del país, emanado de las respectivas comunidades, para dar una efectiva solución a la problemática social existente en las mismas, priorizando las necesidades ingentes de la población.
2. Los gobernantes y gobernados deben involucrarse en el debate de la problemática social existente, participando activamente en las instancias multisectoriales de concertación, tales como, los consejos de desarrollo en sus diversos niveles, ya que de esa forma se alcanzarán los acuerdos necesarios para gestionar los proyectos de desarrollo a nivel local, regional y nacional, con lo cual se facilitará el desarrollo integral del país.
3. Las autoridades locales deben coadyuvar en el proceso de descentralización del Estado, efectuando las gestiones en el orden político, administrativo y financiero, que les permita obtener los recursos necesarios para impulsar y gestionar el desarrollo social de la nación, pues de esta forma se obtendrán diversos satisfactores sociales y los ciudadanos observarán como sus necesidades ingentes son resueltas desde su respectiva comunidad.
4. Los ciudadanos deben involucrarse e interactuar con las autoridades de gobierno, locales y nacionales, participando en las instancias de diálogo, propuesta y concertación, tales como, los consejos de desarrollo urbanos y rurales, para alcanzar acuerdos que viabilicen la consecución del bien común, a través de la creación de los diversos satisfactores sociales, pues de esa cuenta se propiciará la gobernabilidad democrática.
5. Los funcionarios públicos deben rendir cuenta de sus actos a los ciudadanos, permitiendo que la actividad política, administrativa y ante todo financiera del Estado, sea pública, dado que la transparencia constituye un principio básico para generar confianza y certeza en la sociedad; y de esa forma alcanzar calidad en el gasto público, como resultado de un proceso de planificación financiera, equilibrado y congruente.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILERA GARCÍA, Luis Orlando. **Gobernabilidad y gobernanza: cinco tesis a la luz del capitalismo neoliberal del siglo XXI.** Cuba: (s.e.), Universidad de Holguín, versión digital, 2001.
- BOBBIO, Norberto. **El futuro de la democracia.** México: (s.e.), Fondo de Cultura Económica, 1989.
- BOREA ODRÍA, Alberto. **Los elementos del Estado moderno.** 1t.; Lima, Perú: Ed. Hochman Internacional, Sociedad Anónima, 1994.
- COPPEDGE, Michael. **Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina.** (s.l.i.), Síntesis revista documental en Ciencias Sociales Iberoamericanas, 1994.
- CORREA, Enrique y Marcela Noé. **Nociones de una ciudadanía que crece.** Santiago de Chile: Ed. Flacso-Chile, 1998.
- DE LA CRUZ ARTETA, José Enrique. **Derechos fundamentales, transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana: pilares básicos en la gobernabilidad democrática de un estado de derecho.** (s.l.i.) XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública del 7 de noviembre de 2006.
- DE TOCQUEVILLE, Alexis. **El antiguo régimen y la revolución.** España: Ed. Istmo, 2004.
- DE TOCQUEVILLE, Alexis. **La democracia en América.** 1t.; España: Ed. Alianza, 2004.
- DUVERGER, M. **Instituciones políticas y derecho constitucional.** 5a. ed.; España: Ed. Ariel, 1970.
- ESTEVEZ ARAUJO, José Antonio. **Transparencia internacional, en “La hora de la transparencia en América Latina.** (s.l.i.) Informe de desarrollo humano del PNUD, 2001.
- GARRIDO FALLA, Fernando. **La descentralización administrativa.** Costa Rica: Publicación de la Universidad de San José Costa Rica. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, 1967.
- GUILLÉN, Tonatiuh. **Transparencia en México, ruta hacia el ámbito municipal.** México: Conferencia dictada en el Colegio de la Frontera Norte, Torreón México, 2003.
- HAURIOU. **Derecho constitucional e instituciones políticas.** Barcelona, España: Ed. Ariel, 1971.

LECA, Jean. **¿Es gobernable la democracia?** México: (s.e.), Tratado de Ciencias Políticas, 1985.

MAYORGA, René Antonio. **Democracia y gobernabilidad.** Caracas, Venezuela: Ed. CEBEN YLDIS, Nueva Sociedad, 1992.

RETORTILLO BAQUER, Sebastián Martín. **Descentralización administrativa y organización política.** México: Revista del Instituto Nacional de Administración Pública Nos. 63 y 64. Julio/diciembre 1985.

SARAVIA, Miguel. **Origen y fundamento del poder.** /<http://www.monografías.com/trabajos12/lalegipod/lalegipod.shtml> (29 de mayo de 2009).

TOMASSINI, Luciano. **¿Qué espera la sociedad del gobierno?** Chile: Ed. Universidad de Chile, 1994.

WEBER, Max. **Economía y sociedad.** 4a. ed., México: Ed. Fondo de Cultura de México, 2002.

Legislación:

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

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

Ley de Desarrollo Social. Congreso de la República de Guatemala. Decreto Número 42-2001.

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

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