



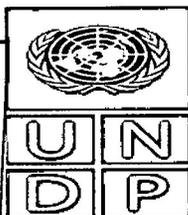
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL
DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS DE POSGRADO



COOPERAZIONE
ITALIANA

**DESARROLLO HUMANO LOCAL
A TRAVÉS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA
EN EL MARCO DE LOS COCODE's**

TESINA



PROPIEDAD DE LA
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
Biblioteca Central



REYNA ELIZABETH VALDÉS CHIGUA DE GODOY

GUATEMALA, DICIEMBRE DE 2004

PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
Biblioteca Central

Documento de consulta para apoyo estudiantil, donado por el
Departamento de Estudios de Posgrado de la Escuela de Trabajo Social

Año 2005



DL
15
T(325)

AUTORIDADES DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

Rector: Dr. Luis Alfonso Leal Monterroso
Secretario General: Dr. Carlos Enrique Mazariegos Morales

AUTORIDADES DE LA ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL

Directora: Licda. Mirna Bojorquez de Grajeda
Secretaria Administrativa: Licda. Carolina De la Rosa de Martínez

INTEGRANTES DEL CONSEJO DIRECTIVO

Presidenta: Licda. Mirna Bojorquez de Grajeda
Secretaria del Consejo: Licda. Carolina De la Rosa de Martínez

REPRESENTANTES DOCENTES

Licda. Rosaura Gramajo de Arévalo
Licda. Miriam Maldonado Batres de Martínez
Lic. Rudy Ramírez

REPRESENTANTE DE LOS PROFESIONALES

Lic. Rómulo Teodoro Rojas Ajqui

REPRESENTANTES ESTUDIANTILES

Estudiante: Gladis Elizabeth Moreno Girón
Estudiante: Mauricio Burrión González

DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS DE POSGRADO

Dr. Julio César Díaz Argueta Coordinador
Msc. Maura Lissette Rodríguez Alvarado
Licda. María del Carmen Galicia Guillén
Estudiante Mariela Virginia Muñoz Hernández
Lic. Oscar Felipe Jaramillo Melgar

PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
Biblioteca Central



UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA 26 DE NOVIEMBRE 2004
DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS DE POSGRADO
ESPECIALIZACION EN DESARROLLO HUMANO LOCAL

POR INTERMEDIO DE ESTA NOTA SE DEJA CONSTANCIA QUE LA ALUMNA VALDES CHIGUA DE GODOY REYNA ELIZABETH RECIBIO ASESORAMIENTO METODOLOGICO Y CORRECCION DE LA VERSION FINAL DE LA TESINA CUYO TEMA ES: **DESARROLLO HUMANO LOCAL A TRAVES DE LA PARTICIPACION CIUDADANA EN EL MARCO DE LOS CONSEJOS COMUNITARIOS DE DESARROLLO** CON UN RESULTADO SATISFACTORIO SIENDO POR LO TANTO, **APROBADA Y APTA** PARA LA SUSTENTACION ORAL DE LA MISMA HA REALIZARSE LOS DIAS 9 Y 10 DE DICIEMBRE DEL CORRIENTE AÑO.

LOS ESTUDIANTES ASESORADOS PARA LA ELABORACION DE TESINAS RECIBIERON ORIENTACIONES Y APOYO METODOLOGICO EN:

ORGANIZACIÓN DE CONTENIDOS BASICOS DEL ESQUEMA DE TESINA REQUERIDO

ADECUACION DE MARCOS TEORICOS-METODOLOGICOS Y DEFINICION DE LOS OBJETIVOS DEL ESTUDIO

PROCEDIMIENTOS METODOLOGICOS UTILIZADOS EN EL ESTUDIO DEL TEMA

PRESENTACION, REDACCION Y CITAS BIBLIOGRAFICAS

ORIENTACIONES PARA LA ELABORACION DE CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

REVISION Y CORRECCION DE Diseño DE TESINA

CORRECCIONES DE AVANCES PARCIALES Y VERSION FINAL


ASESORA DE TESINA
MS MARCELA MARIA SANCHEZ



ACTO QUE DEDICO

- A DIOS:** Por permitirme culminar con éxito una meta más
- A MIS PADRES:** José Augusto Valdés Morales +
Sarvelia Chigua de Valdés +
Por darme la vida y compartir mis éxitos desde el cielo
- A MI ESPOSO:** Marco Vinicio Godoy Sandoval
Por su amor, confianza y apoyo incondicional
- A MIS HIJOS:** Marco Vinicio, Luís Ángel, Gabriela Azucena, Ligia
Maria y María Elizabeth
Que mi éxito alcanzado sea un ejemplo para ellos
- A MI NIETA:** Hilary Michelle
Con mucho amor
- A MIS AMIGAS:** Licda. Alma Ileana Saravia y Licda. Ana Elizabeth Alivat
Por su cariño y apoyo
- Y A USTED:** Especialmente

RESUMEN EJECUTIVO

El desarrollo humano y económico local se produce en sociedades cuyas formas de organización, condiciones sociales, cultura y códigos de conducta condicionan los procesos de cambio estructural. En los procesos de desarrollo local, los valores sociales desempeñan el rol clave dentro del sistema productivo.

La modernización de la gestión pública tiene lugar en el marco de la política de descentralización, revisión de los instrumentos estatales tradicionales y de reorganización de las relaciones entre actores locales.

El reciente proceso de creación y reforma del marco jurídico guatemalteco relacionado con la descentralización política, la participación ciudadana y el poder local, permite retos y posibilidades a las comunidades de las áreas rural y urbana para que ejerzan su derecho de participación ciudadana en beneficio de su propio desarrollo.

El marco jurídico guatemalteco permite que los COCODE's- sean instrumentos de participación ciudadana donde se materializan los programas de Desarrollo Humano por medio de la prestación de servicios territoriales y planes locales de desarrollo.

Los Consejos Comunitarios de Desarrollo corresponden al último nivel del Sistema Nacional de Consejo de Desarrollo, concebido éste como *"el medio principal de participación de la población maya, xinca, garifuna y la no indígena, el cual ofrece una efectiva posibilidad de participación de la población organizada en el proceso de toma de decisiones con relación a la inversión pública, tanto en la determinación de su destino, como en la evaluación de su ejecución, lo que se traduce en un ejercicio de auditoría social que contribuirá a una mayor calidad y transparencia en el gasto público, así como en el uso de los recursos del Estado y sus instituciones"*.¹

¹ Programa de Gobiernos Locales de USAID, " Conociendo los Consejos Comunitarios de Desarrollo" Pág. 8

Los Consejos Comunitarios de Desarrollo, a nivel local, tienen su origen en los Acuerdos de Paz, donde el Congreso de la República de Guatemala emitió la "Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural", contenida en el Decreto número 11-1-002; el Organismo Ejecutivo dicta el Acuerdo Gubernativo 461-2,002 que contiene el "Reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural", con la finalidad de desarrollar los procedimientos que faciliten el funcionamiento del Sistema de Consejos de Desarrollo en sus diferentes niveles de actuación.

En este contexto se seleccionó el tema "Desarrollo Humano Local a través de la Participación Ciudadana", el cual está inmerso entre la temática de la especialidad del Posgrado Desarrollo Humano Local; el mismo es parte de la realidad que actualmente vive el país y corresponde a la política de descentralización vigente, éste refleja la importancia de la participación Ciudadana dentro el Sistema de Consejos de Desarrollo en el contexto de los Acuerdos de Paz.

El mismo se delimitó más específicamente "Desarrollo Humano Local a través de la Participación Ciudadana en el Marco de los COCODE's, una experiencia en el municipio de Mixco" para hacerlo más comprensible y analítico, ya que la participación ciudadana es parte esencial dentro de la realidad que Guatemala afronta.

El propósito que se persiguió fue realizar un estudio descriptivo-analítico que permitiera la caracterización de la participación ciudadana de la población organizada del municipio de Mixco, para el análisis de la coyuntura socio política en el contexto de los Consejo Comunitarios de Desarrollo y presentar los posibles escenarios sociopolíticos en el marco del Desarrollo Humano Local.

Con los resultados obtenidos se elaboró un modelo de escenarios sociopolíticos donde los COCODE's puedan ejercer una verdadera participación ciudadana para el desarrollo humano local en el contexto de la democracia activa guatemalteca. Este será presentado ante la Corporación Municipal y la Dirección de Desarrollo

Comunitario de la Municipalidad de Mixco, para que sea analizada y posiblemente pueda ser implementada.

Se planteó como objetivo general identificar las características de la participación ciudadana para el conocimiento de su incidencia en el Desarrollo Humano Local.

Con la finalidad de lograr un verdadero desarrollo humano local los gobiernos locales y el Gobierno Central deben canalizar y movilizar recursos para el cumplimiento de los planes de desarrollo humano integral, por lo tanto debe utilizar el Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo para ejecutar planes de desarrollo locales, departamentales y regionales y nacional.

Este sistema tiene procedimientos específicos que facilitan el acceso a la información, como un derecho de los ciudadanos a participar en la gestión y en procesos de auditoría social que desencadenen procesos transparentes en la utilización de los recursos y en la rendición de cuentas.

El contexto en el que se insertan los Consejos de Desarrollo de Mixco es en la sociedad civil, la cual actualmente tiene una base política y social importante para potenciar su accionar en la reestructuración y dinamización de la administración pública. En otras palabras, se refiere al proceso de descentralización, especialmente en el tema del traslado de la toma de decisiones públicas de los órganos nacionales asentados en el centro, hacia "órganos que se hallan en la periferia del país (el interior), sean estos constitutivos o no de esos órganos nacionales, entre ellos los actores sociales; siendo la Municipalidad, la mayor expresión de estos órganos en el interior, con lo cual se vislumbra el fortalecimiento del poder local.

Significa que la participación ciudadana no es un estado mecánico, sino activo, en la priorización y conjunción de intereses y demandas de la sociedad civil para la búsqueda de solución a las mismas, asumiendo y tomando decisiones en el marco de los Acuerdos de Paz hacia el desarrollo económico local.

Entre las nuevas competencias y funcionalidad del municipio de Mixco, en relación al desarrollo humano local, el Código Municipal establece cuáles serán las nuevas responsabilidades de los Consejos, define las Comisiones de trabajo que se deberán crear, así como los cuerpos técnicos de apoyo para la planificación de las políticas municipales. En este contexto se pueden destacar las competencias que la municipalidad de Mixco debe desempeñar en busca del Desarrollo humano local del municipio

Entre los retos y desafíos de la municipalidad hacia el Desarrollo Humano Local, el nuevo proceso de descentralización y participación ciudadana en Guatemala, confirma la institucionalidad del municipio como agente de desarrollo y a la comunidad como actor primario del nuevo sistema. Así mismo, abre posibilidades para que la población, especialmente de las comunidades rurales y urbanas, demande la participación que le corresponden en la toma de decisiones, en la elaboración y ejecución de los planes y políticas, en la administración pública y en el desarrollo general.

Al aplicar el método MACS se realizó un análisis del tema, incursionando un poco en la coyuntura socio política de los Consejos Comunitarios de Desarrollo en el marco del Desarrollo Humano Local con la finalidad de identificar tres escenarios donde la Municipalidad de Mixco pueda ser protagonista del desarrollo humano local por medio de procesos innovadores como el establecimiento de redes locales para: la integración, el desarrollo económico local. Así mismo se llegó a determinar el siguiente problema coyuntural o corte sincrónico: El Estado de Guatemala es excluyente, corporativo, mono expresivo, no reconoce a otros actores de desarrollo, su relación es clientelar; las políticas no son dirigidas a toda la población, menos a los más pobres.

El municipio tiene autonomía desde 1944, por tanto posee capacidades y potencialidades que no se utilizan por debilidades estructurales impuestas desde el gobierno central, la más importante es la financiera.

La Ley de descentralización, la Ley del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y el nuevo Código Municipal, en el marco de los Acuerdos de Paz, está facilitando el desarrollo humano local por medio de la participación ciudadana, con lo cual se espera cumplir los objetivos:

- a. Facilitar los procesos de participación ciudadana entre la sociedad civil del municipio para focalizar el accionar de los COCODE's en busca de la sostenibilidad del desarrollo humano local.
- b. Ejercitar el poder local entre la sociedad civil medio de la participación incluyente de los COCODE's para facilitar el desarrollo humano local
- c. Sistematizar la participación ciudadana para que se convierta en un instrumento de intermediación para el desarrollo humano local
- d. Establecer una red local para el desarrollo económico local que facilite la articulación de los niveles de acción y el facilitamiento de la participación ciudadana
- e. Materializar los programas de desarrollo humano local a través del nivel local de actuación con la participación ciudadana y la articulación de los servicios públicos por medio de los COCODE's.

Para que lo anterior sea cumplido por las el gobierno local, se hace necesario realizar las siguientes acciones:

- a. Modernización de la administración pública a nivel nacional, regional, departamental y local
- b. Cambio en la estructura del sistema de administración de las municipalidades, propiciando oportunidades de participación de los actores involucrados en el tema de Desarrollo Humano
- c. Mejoramiento de la capacidad de gestión del gobierno municipal
- d. Fortalecimiento de alas capacidades de la sociedad civil
- e. Fomento del desarrollo económico local
- f. Política nacional de descentralización

- Más democracia
- Con más poder
- Más eficiencia

- f. Participación focalizada en resultados esperados
- g. Mayor concertación entre actores públicos-privados
- h. No separar a los beneficiarios de su contexto cultural

Con la participación ciudadana se persigue el siguientes objetivo estratégico: Involucrar responsablemente a los actores locales y los socios de las alianzas entre entidades públicas y privadas en el proceso del desarrollo humano local aplicando la metodología participativa desde el enfoque de género, líneas de acción, diagnóstico territorial, formulación de proyectos, plan de acción local, plan de acción nacional, plan de acción internacional, ejecución y evaluación.

Las líneas de acción para transferir competencias municipales a considerar son: Mapeo de la distribución actual de competencias y atribuciones de la administración municipal e identificación de las competencias y atribuciones a desconcentrar y descentralizar, Evaluación de las municipalidades determinando sus capacidades para asumir competencias fortaleciendo y los institucionalmente.

De la misma manera se deberán tomar en cuenta los ejes transversales de enfoque de género, Multi e interculturalidad y la Gestión ambiental descentralizada.

Con la participación ciudadana los destinos del financiamiento están encaminados a: Educación y Salud, Planificación territorial, Desarrollo Económico local, Medio ambiente, Grupos vulnerables, Administración descentralizada, Fortalecimiento de la sociedad civil y Otros de acuerdo a diagnósticos.

Entre los actores locales a considerar para que la cooperación bilateral sea efectiva y se desarrollen verdaderos programas de desarrollo humano local se tomarán en cuenta los siguientes: Sociedad civil, Autoridades locales, Agrupaciones comunitarias, Comunitarios, ONG's locales; de igual manera se

tomarán en cuenta exógenamente las Agencias de cooperación, Organismos internacionales, ONG's internacionales y Autoridades nacionales.

Con todo lo anterior deben crearse sinergias con los factores concurrentes para el desarrollo humano local, entre ellos: Decisiones conjuntas para la definición de programas territoriales, Concesión de fondos para el desarrollo económico local, Enfoque transversal de género para el desarrollo humano local, Participación ciudadana activa, Cumplimiento de Acuerdos de Paz, Involucramiento de los sectores público y privado local, Priorización conjunta de planes locales de desarrollo, ONG's locales aportan capacidad operativa, Promoción de debate local, nacional e internacional, Articulación de instrumentos de negociación, Cooperación bilateral agresiva, Sistematización de experiencias y Respeto de cultura y costumbres locales

La preservación de la democracia y su expansión no son hechos espontáneos, son construcciones voluntarias, formuladas en proyectos, modeladas por liderazgos e investidas del poder que proviene del apoyo popular. Requieren partidos políticos que construyan opciones sustantivas, un Estado con poder para ejecutarlas y una sociedad civil capaz de participar en una construcción que exceda los reclamos sectoriales.

Una política que omita los problemas centrales, vacía de contenido las opciones ciudadanas, un Estado sin poder transforma el mandato electoral en una expresión de voluntades sin consecuencias, y una sociedad sin participación activa lleva, tarde o temprano, a una peligrosa autonomía del poder, que dejará de expresar las necesidades de los ciudadanos.²

Los desafíos de la democracia, son históricamente singulares. Resolverlos demanda una comprensión novedosa y una discusión abierta. La democracia es, antes que nada y sobre todo, un ideal, sin una tendencia idealista una democracia no nace, y si nace, se debilita rápidamente.

² PNUD, LA DEMOCRACIA EN AMERICA LATINA, Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanos, pág.33-34

El contexto en el que se insertan los Consejos de Desarrollo de Mixco es la sociedad civil, actualmente tiene una base política y social importante para potenciar su accionar en la reestructuración y dinamización de la administración pública. Es decir, se refiere al proceso de descentralización, especialmente en el tema del traslado de la toma de decisiones públicas de los órganos nacionales asentados en el centro, hacia "órganos que se hallan en la periferia del país (el interior), sean estos constitutivos o no de esos órganos nacionales, entre ellos los actores sociales de la sociedad civil; siendo la Municipalidad, la mayor expresión de estos órganos en el interior, con lo cual se vislumbra el fortalecimiento del poder local.

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

Significa que la participación ciudadana no es un estado mecánico, sino activo, en la priorización y conjunción de intereses y demandas de la sociedad civil para la búsqueda de solución a las mismas, asumiendo y tomando decisiones en el marco de los Acuerdos de Paz hacia el desarrollo económico local.

Las nuevas competencias y funcionalidad en relación al desarrollo humano local del municipio de Mixco, están contenidas en el Código Municipal quien establece cuáles serán las nuevas responsabilidades de los Consejos, define las Comisiones de trabajo que se deberán crear, así como los cuerpos técnicos de apoyo para la planificación de las políticas municipales.

En este contexto se pueden destacar las competencias que la municipalidad de Mixco debe desempeñar en busca del Desarrollo humano local del municipio:

- a. Convocatoria de los distintos sectores de la sociedad local para la formulación e institucionalización de políticas públicas municipales y los planes de desarrollo urbano y rural del municipio, identificando y priorizando las necesidades comunitarias y las propuestas de solución a los problemas locales.
- b. Autorización del proceso de descentralización y desconcentración del gobierno municipal, con el propósito de mejorar los servicios y crear los órganos institucionales necesarios.
- c. Organización de los cuerpos técnicos, asesores y consultivos que sean necesarios al municipio; así como el apoyo que estime necesario para el desarrollo de los programas, planes y proyectos de desarrollo económico local
- d. Promoción y protección de recursos renovables y no renovables del municipio

Entre los retos y desafíos de la municipalidad hacia el Desarrollo Humano Local se observa que el nuevo proceso de descentralización y participación ciudadana en Guatemala, confirma la institucionalidad del municipio como agente de desarrollo y a la comunidad como actor primario del nuevo sistema. Así mismo, abre posibilidades para que la población, especialmente de las comunidades rurales y urbanas, demanden la participación que le corresponden en la toma de decisiones, en la elaboración y ejecución de los planes y políticas, en la administración pública y en el desarrollo general.³

Es importante hacer notar que todavía existen algunas deficiencias y vacíos legales que pueden dificultar u obstaculizar el desarrollo económico local del municipio, entre las más relevantes:

- a. Falta de vinculación que tienen las propuestas provenientes de las bases, para ser tomadas como referentes obligados en la planificación, ejecución y fiscalización del desarrollo.

³ Mazariegos, Mónica Rocío, 2003, La comunidad como base del nuevo sistema nacional para la descentralización y la participación ciudadana, cuaderno de Estudios Sociales No.69, URL, IDIES, Guatemala.

- b. Falta de asignación de recursos para el funcionamiento de los niveles comunitarios y municipal que son los básicos del sistema.⁴

Es necesario que las organizaciones locales participen en el nuevo sistema con propuestas de calidad que sean viables y convincentes en la negociación política con las distintas autoridades. Siendo esta la vía para la incidencia dentro de los nuevos espacios abiertos por la misma ley.

Las agrupaciones formales existentes en el municipio de Mixco, inciden en el desarrollo económico local por medio de la planificación participativa: COCODE-municipalidad, tomando los insumos de: las demandas comunitarias, el protagonismo de la sociedad civil y las estrategias municipales.

Corresponde a las municipalidades de todo el país, aplicar políticas de descentralización conforme a la legislación ya existente, prestando atención a las consecuencias fiscales, a la eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios públicos y a la articulación de las demandas comunitarias con los niveles descentralizados de la gestión pública y con sectores empresariales locales sin descuidar la planificación de un desarrollo integral con sostenibilidad y equidad.

Entre las conclusiones más importantes a que se llegó al final del estudio se mencionan las siguientes:

1. Una buena Democracia Participativa sería aquella que puede simultáneamente mantener la legitimidad moral y ciudadana y promoviendo el desarrollo humano local, y ver los cambios en las sociedades contemporáneas que han transitado de esquemas autoritarios a otros más democráticos.
2. En la medida que la democracia hace posible el dialogo que incluye a los diferentes grupos sociales, y en tanto las instituciones públicas se fortalezcan y sean más eficientes, será posible lograr los objetivos del Desarrollo del Milenio. En este sentido, la democracia es el marco propicio para abrir espacios de

⁴ Ibidem

participación ciudadana en la político y social, especialmente para quienes más sufren: los pobres y las minorías étnicas.

3. La democracia es una forma del desarrollo humano, como una y otra vez han dicho los informes del PNUD, es el aumento de las opciones para que las personas puedan mejorar su vida, entonces democracia es desarrollo humano en la esfera de lo público, es aumentar las opciones de carácter colectivo que inciden sobre la calidad de nuestras vidas, así mismo es el proceso de expansión de las libertades reales que goza un pueblo viene en efecto a ser una definición de democracia.
4. A pesar de que se está promoviendo la participación de todos los ciudadanos sin discriminación alguna, sin embargo se ven grandes contrastes, porque mucho de las autoridades aun manejan el machismo, la discriminación racial y la poca visión de un desarrollo con equidad e inclusión de genero y de una multiculturalidad característica relevantes del país, no es incorporado en los planes de trabajo de las autoridades.
5. Los Acuerdos de Paz plantean la importancia de crear y fortalecer la institucionalidad civil mediante la creación y reforma de leyes que propicien la participación ciudadana, el empoderamiento de las comunidades con la finalidad de que se logre crear una nueva nación en el marco de una democracia participativa con enfoque de desarrollo humano local.

INDICE GENERAL

1. PRESENTACIÓN	01
2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	11
3. MARCO TEÓRICO.....	17
4. MARCO METODOLÓGICO.....	24
5. CUERPO CAPITULAR	

CAPITULO I

5.1. EL PARADIGMA DEL DESARROLLO HUMANO LOCAL

5.1.1. Conceptualización.....	27
5.1.2. Características	29
5.1.3. Factores e indicadores.....	29
5.1.4. Componentes.....	36
5.1.5. Paradigmas.....	37
5.1.6. Propuesta de intervención.....	39

CAPITULO II

5.2. LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN GUATEMALA

5.2.1. Conceptualización.....	41
5.2.2. Cimientos de la democracia	42
5.2.3. Elementos de la democracia.....	43
5.2.4. Tres pactos históricos.....	43
5.2.5. Estado democrático.....	45
5.2.6. Elementos fundamentales del proceso democrático.....	45
5.2.7. Valores de la democracia.....	46
5.2.8. Cultura democrática.....	46
5.2.9. Desafío de una democracia.....	47
5.2.10. Alcances de la democracia.....	48
5.2.11. Fortalecimiento de la democracia.....	48

CAPITULO III

5.3. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL CONTEXTO DEMOCRÁTICO

5.3.1. Conceptualización.....	50
5.3.2. Base legal de la participación ciudadana.....	54
5.3.3. Actores que intervienen.....	55
5.3.4. Características.....	57
5.3.5. Tipos de participación.....	58
5.3.6. Finalidad de la participación ciudadana.....	58
5.3.7. Fortalezas de la participación ciudadana.....	61
5.3.8. Debilidades de la participación ciudadana.....	62
5.3.9. Intermediación de la participación ciudadana.....	63
5.3.10. Factores de éxito	64
5.3.11. Factores que dificultan la participación ciudadana.....	65
5.3.12. Estado y participación ciudadana.....	65
5.3.13. Políticas de participación ciudadana.....	66
5.3.14. Objetivo político de la participación ciudadana.....	68

CAPITULO IV

5.4. LOS CONSEJOS COMUNITARIOS DE DESARROLLO

5.4.1. Conceptualización.....	69
5.4.2. Aplicación de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.....	74
5.4.3. Ámbito de los Consejos De Desarrollo Urbano y Rural.....	81

6. RESULTADOS ENCONTRADOS

6.1. Aplicación del método –MACS.....	90
6.2. Acciones básicas.....	91
6.3. Objetivos estratégico.....	91
6.4. Líneas de acción transferir competencias municipales.....	92
6.5. Ejes transversales.....	92
6.6. Destino del financiamiento.....	92

6.7. Actores sociales.....	92
6.8. Factores concurrentes.....	93
7. ANÁLISIS DE COYUNTURA SOCIOPOLÍTICA	
7.1. Contexto en el que se insertan los COCODES's	95
7.2. Nuevas competencias y funcionalidades de la municipalidad.....	99
7.3. Retos y desafíos de la municipalidad.....	100
8. MODELO DE ESCENARIOS SOCIOPOLÍTICOS.....	103
9. CONCLUSIONES.....	109
10. BILIOGRAFÍA	112
11. ANEXOS.....	113

PRESENTACIÓN

El tema que se seleccionó para la tesina fue "Desarrollo Humano Local a través de la Participación Ciudadana", el cual está inmerso entre la temática de la especialidad del Posgrado Desarrollo Humano Local, por tal motivo, surgió la inquietud en la estudiante profundizar más en el mismo.

El mismo es parte de la realidad nacional que actualmente vive el país y corresponde a la política de descentralización vigente, éste refleja la importancia de la participación Ciudadana dentro el Sistema de Consejos de Desarrollo en el contexto de los Acuerdos de Paz; por tanto, el tema en sí constituye en una unidad de estudio, investigación y análisis.

El tema se delimitó más específicamente "Desarrollo Humano Local a través de la Participación Ciudadana en el Marco de los COCODE's," para hacerlo más comprensible y analítico, ya que la participación ciudadana es parte esencial dentro de la realidad que Guatemala afronta; por tanto el relato o enunciado se construyó a través de relacionar principios, categorías, leyes y conceptos sobre el tema seleccionado.

Como contexto de la realidad global, se eligió la teoría positivista, ya que el tema se inserta el área de la democracia participativa, porque describe la realidad sobre la participación ciudadana incluyente en Guatemala; esta teoría permite situar a los COCODE's dentro de esa realidad nacional: Leyes de Descentralización, Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo y Código Municipal.

Para realizar el estudio se redactaron preguntas teóricas que sirvieron de base para la elaboración del árbol conceptual o tabla de contenidos, tomando como fundamento la delimitación del tema; es decir se redactaron preguntas acerca del tema: Democracia participativa, del sub-tema: participación ciudadana y del objeto de investigación: Consejos Comunitarios de Desarrollo; situándolo en el marco del Desarrollo Humano Local de Mixco.

Se estructuró la tabla de contenido que sustentó la construcción del cuerpo capitular, poniendo criterios de diferentes autores y diversas categorías que lo sustentan, de la misma manera se redactó el marco teórico tomando como base las leyes, principios, categorías y teorías que se han escrito por diferentes autores en relación al tema seleccionado; es decir, como miran diferentes autores la delimitación del tema.

Se construyeron preguntas problema, es decir, aquellas que no tienen respuesta inmediata y que conducen a la descripción del objeto de investigación, incorporando lo teórico con lo empírico, también se elaboraron objetivos específicos de acuerdo a las preguntas problema con la finalidad de describir cada uno de los procesos de participación ciudadana y finalmente, se definieron las hipótesis tomando en consideración los objetivos específicos; las mismas responderán los objetivos.

El propósito que se persiguió fue realizar un estudio descriptivo-analítico que permitiera la caracterización de la participación ciudadana de la población organizada del municipio de Mixco, para el análisis de la coyuntura socio política en el contexto de los Consejo Comunitarios de Desarrollo y presentar los posibles escenarios sociopolíticos en el marco del Desarrollo Humano Local.

Con los resultados obtenidos se elaboró un documento que contiene el modelo de escenarios sociopolíticos donde los COCODE's puedan ejercer una verdadera participación ciudadana para el desarrollo humano local en el contexto de la democracia activa guatemalteca. Este será presentado ante la Corporación Municipal y la Dirección de Desarrollo Comunitario de la Municipalidad de Mixco, para que sea analizada y posiblemente pueda ser implementada.

1. Justificación

El tema fue seleccionado por ser de interés personal de la tesista por el trabajo que realiza a nivel de ONG; además deseó profundizar en uno o varios enfoques que tratan que el problema se explique en base a la investigación documental y la aplicación de método de análisis de coyuntura sociopolítica -MACS- ; además existió motivación para profundizar en varios enfoques que tratan que el problema.

Con la propuesta se buscó, mediante la aplicación de la teoría positivista, los principios, categorías, leyes y conceptos básicos de democracia participativa y encontrar explicaciones a situaciones internas de la participación ciudadana a través de los COCODE's. Lo anterior permitió contrastar diferentes conceptos y principios que diferentes autores han escrito.

De conformidad con los objetivos planteados se pretende que los resultados que se obtengan permitan encontrar soluciones concretas a las preguntas de investigación, de tal manera que las hipótesis den esas respuestas y se puedan modificar algunos mecanismos de la participación ciudadana en el contexto de los Consejos Comunitarios de Desarrollo en Mixco.

De acuerdo a las hipótesis planteadas se pretende dar respuesta a los objetivos específicos de la investigación porque existen pocas investigaciones relacionadas al tema y las que hay, son escasas en conocimientos actualizados.

Para lograr el cumplimiento de los objetivos específicos, se acudió al empleo de técnicas de investigación documental y fuentes primarias y secundarias para conocer el grado de participación ciudadana a través de los COCODE's de Mixco.

2. Antecedentes

Los Consejos Comunitarios de Desarrollo corresponden al último nivel del Sistema Nacional de Consejo de Desarrollo, concebido éste como *"el medio principal de participación de la población maya, xinca, garífuna y la no indígena, el cual ofrece una efectiva posibilidad de participación de la población organizada en el proceso de toma de decisiones con relación a la inversión pública, tanto en la determinación de su destino, como en la evaluación de su ejecución, lo que se traduce en un ejercicio de auditoría social que contribuirá a una mayor calidad y transparencia en el gasto público, así como en el uso de los recursos del Estado y sus instituciones"*.¹

¹ Programa de Gobiernos Locales de USAID, "Conociendo los Consejos Comunitarios de Desarrollo" Pág. 8

Los Consejos Comunitarios de Desarrollo, a nivel local, tienen su origen en los Acuerdos de Paz, donde el Congreso de la República de Guatemala emitió la "Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural", contenida en el Decreto número 11-1-002; el Organismo Ejecutivo dicta el Acuerdo Gubernativo 461-2,002 que contiene el "Reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural", con la finalidad de desarrollar los procedimientos que faciliten el funcionamiento del Sistema de Consejos de Desarrollo en sus diferentes niveles.

El reciente proceso de creación y reforma del marco jurídico guatemalteco relacionado con la descentralización política, la participación ciudadana y el poder local, permite retos y posibilidades a las comunidades de las áreas rural y urbana para que ejerzan su derecho de participación en beneficio de su propio desarrollo.

El marco jurídico guatemalteco permite que los-COCODE's- sean instrumentos de participación ciudadana donde se materializan los programas de Desarrollo Humano por medio de la prestación de servicios territoriales y planes locales de desarrollo.

El desarrollo humano y económico local se produce en sociedades cuyas formas de organización, condiciones sociales, cultura y códigos de conducta condicionan los procesos de cambio estructural. En los procesos de desarrollo local, los valores sociales desempeñan el rol clave dentro del sistema productivo.

La modernización de la gestión pública tiene lugar en el marco de la política de descentralización, revisión de los instrumentos estatales tradicionales y de reorganización de las relaciones entre actores locales.

En este contexto, los servicios de mediación y moderación son un elemento importante dentro de las prestaciones de las instituciones políticas, ya que para alcanzar el desarrollo económico local es necesario gestionar políticamente el *cambio estructural* en cada ámbito territorial.²

² Albuquerque, Francisco, 2000, Cambio Estructural, globalización y Desarrollo Económico Local, CEPAL/ILPES, Naciones Unidas, Santiago de Chile

La política territorial de desarrollo debe guiarse por la demanda efectiva de servicios suministrados por las empresas existentes; además, debe apuntar hacia la gestión estratégica de esa demanda, pero ninguna de estas funciones es de competencia exclusivamente regional, ya que la política territorial de desarrollo contiene un diseño transversal que implica competencias de diferentes niveles, desde el Estado central hasta el gobierno municipal.

La creación de instituciones en el nivel nacional y regional es una prueba de la reorientación de la política territorial de desarrollo, la cual opera:

- a. En primer lugar, mediante la *descentralización* de las funciones de la política territorial de desarrollo antes desempeñadas por los niveles centrales, a fin de aprovechar las ventajas de proximidad y poder reaccionar mejor frente a requerimientos específicos;
- b. En segundo lugar, actúa reuniendo las competencias municipales por medio de *mancomunidades o asociaciones de municipios*, a fin de obtener ventajas de las economías de escala y mejorar la eficacia de las medidas, y, en tercer lugar, mediante la creación de instituciones territoriales que resultan de la *cooperación entre actores públicos y privados*, con el objeto de impulsar una visión compartida de desarrollo y movilizar los recursos endógenos³.

Guatemala recién está iniciando un proceso de descentralización y participación ciudadana, en el marco de la reforma y modernización del Estado, que responde principalmente a los compromisos políticos adquiridos en los Acuerdos de Paz. Este proceso parte de un conjunto de reformas políticas y legales recién aprobadas que son producto de tres actores básicas:

- a. De las políticas que surgen en el marco del reajuste estructural y social y la búsqueda de una nueva relación entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil,

³ Ibidem

- b. De la presión y propuesta desde organizaciones de la sociedad civil, que demandaba un modelo más horizontal y participativo en la gestión del Estado,
- c. De la presión y condicionamiento de la cooperación internacional al cumplimiento de los compromisos adquiridos en los Acuerdos de Paz.

El marco jurídico vigente hasta antes de las reformas en mención, se encontraba conformado por el Código Municipal, Decreto 58-88, la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y rural, Decreto 52-87 y la Ley Preliminar de Regionalización, Decreto 70-86. Ninguna de estas leyes contenía declaración alguna sobre la conformación multicultural del Estado guatemalteco ni conlleva un enfoque que promoviera la equidad de género en la participación.⁴

Estas leyes estaban formuladas desde un enfoque marcadamente municipalista, que consideraba al municipio como el núcleo político, administrativo y territorial mínimo del Estado, sin tomar en cuenta ni reconocer la organización preexistente en la comunidad concreta, los mecanismos de participación legitimados en sus prácticas internas, ni las autoridades indígenas y tradicionales. De esta manera, se reproducía el centralismo del nivel estatal en el nivel municipal.

En este marco, el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y rural –CDUR– comenzaba en el nivel nacional y terminaba en el nivel municipal, sin establecer mecanismo alguno de interlocución con las comunidades.⁵

Esta situación se presentó siempre como un obstáculo por la aceptación y articulación legal de la participación comunitaria en el gobierno municipal, en lugar de ser un factor que potenciara, fortaleciera y democratizara la gobernabilidad y el desarrollo del municipio y el Estado. Por tanto, la elaboración, ejecución y fiscalización de planes y presupuestos, desde el ámbito municipal, hasta el nacional, se llevaba a cabo sin ninguna participación y consulta que tomara en cuenta las necesidades reales y las propuestas vertidas desde las comunidades.

⁴ Mazariegos, Mónica Rocío, 2003, La comunidad como base del nuevo sistema nacional para la descentralización y la participación ciudadana, Estudios Sociales 69, Universidad Rafael Landívar, IDIES

⁵ Ibidem

Lo anterior responde a una concepción pasiva que limitaba la participación ciudadana a la emisión del voto. Por esta razón todos a los anteriores intentos de reforma para la participación y la descentralización fueron objetados, argumentando violaciones a la autonomía del municipio, pues se entendía que la autonomía era derecho de la Corporación Municipal con respecto a la población y no del municipio con respecto al Estado Central,⁶

Las innovaciones hechas a los instrumentos jurídicos se refieren al reconocimiento de la conformación multicultural del Estado guatemalteco, a la apertura general de espacios de participación, en especial, para los pueblos indígenas y las mujeres y al reconocimiento de la comunidad como base del nuevo sistema para la participación y la descentralización.

El actual Código Municipal, en su Artículo 17 contiene un listado de los principales derechos de los vecinos, entre esos derechos, se puede destacar los siguientes:

- Ejercer los derechos ciudadanos contemplados en la Constitución Política de la República (Artículo 136 de la Constitución).
 - Inscripción en el Registro de Ciudadanos
 - Elegir y ser Electo
 - Velar por la libertad y efectividad del sufragio y la pureza de las elecciones
 - Aspirar al desempeño de cargos públicos
 - Participar en actividades políticas
- Participar en las actividades políticas municipales
- Participar activa y voluntariamente en la formulación, planificación, ejecución y evaluación de las políticas municipales y comunitarias.
- Ser informado cada cierto tiempo y en forma regular, por el gobierno municipal, de los resultados de las políticas públicas y planes municipales.

⁶ Ibidem

- Ser informado sobre la forma cómo se manejan los recursos financieros de la municipalidad (rendición de cuentas)
- Formar parte de la Comisión Ciudadana Municipal de Auditoría Social
- Utilizar racionalmente los servicios públicos municipales y participar en el aprovechamiento de los bienes y comunales propiedad del municipio.
- Solicitar a las autoridades municipales que se haga la consulta popular municipal en los asuntos que sean de gran trascendencia o importancia para el municipio.
- Participar en las consultas populares municipales que el Consejo Municipal convoque sobre asuntos de gran importancia.

Además, los derechos de los vecinos abarca en primer lugar, los derechos humanos, los que comprenden -entre otros- los derechos políticos, individuales, sociales, económicos y cívicos, todos estos consagrados en la Constitución de la República y en los convenios internacionales ratificados por Guatemala.

La democracia es una inmensa experiencia humana. Está ligada a la búsqueda histórica de libertad, justicia y progreso material y espiritual. Por eso es una experiencia permanentemente inconclusa. Se dice que la democracia es inconclusa, sobre sus desafíos, sobre lo que debería constituir las metas de una nueva etapa, en cuya construcción se pondrá en juego su propia sustentabilidad y perduración.

En las sociedades democráticas la participación ciudadana es la pareja indispensable de la representación política. Ambas se necesitan mutuamente para darle significado a la democracia. No obstante, la primera es mucho más flexible que la segunda y es también menos conocida, aunque su nombre se pronuncie con más frecuencia. La participación es indispensable para integrar la representación de las sociedades democráticas a través de los votos, pero una vez constituidos los órganos de gobierno, la participación se convierte en el medio privilegiado de la llamada *sociedad civil* para hacerse presente en la toma de decisiones políticas.

Antes vimos que no sólo se participa a través de las elecciones. Ahora hay que agregar que sin esa forma de participación todas las demás serían engañosas: si la condición básica de la vida democrática es que el poder dimane del pueblo, la única forma cierta de asegurar que esa condición se cumpla reside en el derecho al sufragio. Es una condición de principio que, al mismo tiempo, sirve para reconocer que los ciudadanos han adquirido el derecho de participar en las decisiones fundamentales de la nación a la que pertenecen. Ser *ciudadano*, significa en general poseer una serie de derechos y también una serie de obligaciones sociales.

Pero ser ciudadano en una sociedad democrática significa, además, haber ganado la prerrogativa de participar en la selección de los gobernantes y de influir en sus decisiones. De aquí parten todos los demás criterios que sirven para identificar la verdadera participación ciudadana. Sin duda, hay otras formas de participación en las sociedades no democráticas, que incluso pueden ser más complejas y más apasionantes.

No obstante, las que interesan a estas líneas son las que pueden tener lugar *en* la democracia. Es decir, "aquellas actividades legales emprendidas por ciudadanos que están directamente encaminadas a influir en la selección de los gobernantes y/o en las acciones tomadas por ellos".

La democracia se ha convertido en un sinónimo de libertad y justicia. Es, a la vez, un fin y un instrumento. Contiene, básicamente, una serie de procedimientos para el acceso y el ejercicio del poder, pero es, para los hombres y las mujeres, también el resultado de esos procedimientos.

En esta perspectiva, la democracia excede a un método para elegir a quienes gobiernan, es tan bien una manera de construir, garantizar y expandir la libertad, la justicia y el progreso, organizando las tensiones y los conflictos que generan las luchas de poder.

Más allá de las diferencias que se expresan en el plano de la teoría sobre los alcances de la idea de democracia, la historia revela que las aspiraciones por

ensanchar las fronteras de las libertades ciudadanas y alcanzar mayores niveles de justicia y progreso han estado siempre en el corazón de las luchas sociales y políticas ligadas, de un modo u otro, la idea de democracia. Así mismo posteriormente de los retrocesos y letargos, el reconocimiento de la igualdad y la búsqueda de su realización social, en términos de libertad, justicia y progreso, constituyen un impulso histórico sustancialmente ligado a la idea de democracia.

En América Latina, en doscientos años de vida independiente, la democracia nació y murió decenas de veces. Mientras se la consagraba en las constituciones, se la destruía en la práctica. Guerras, tiranías y breves primaveras componen gran parte de esta historia independiente, durante la cual hasta las violaciones a la democracia fueron hechas en su nombre. América Latina es probablemente, la gestión del mundo que más ha reivindicado la democracia en los dos últimos siglos, aun para interrumpirla invocando su futura instauración.

El primer intento de democratización en Guatemala abarca el periodo de 1,944 a 1,954; es un periodo en el que se pugna por la libertad de organización, y sindicalización, seguridad, educación gratuita, reforma agraria, independencia y desarrollo económico, defensa de la soberanía nacional, derechos de los trabajadores y otros factores importantes también.

Se pudo presenciar, no sólo los esfuerzos de construir una sociedad democrática donde se vislumbra una incipiente ética de la democracia, sino también los esfuerzos de construir una sociedad menos desigual. Hoy se puede afirmar que quienes cancelaron el proyecto revolucionario, no sólo truncaron las posibilidades de establecer una nación democrática sino truncaron el desarrollo capitalista del país. De 1,954 a la fecha, no hay pruebas fehacientes de que el país haya desplegado sus fuerzas productivas como un país capitalista.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La preservación de la democracia y su expansión no son hechos espontáneos, son construcciones voluntarias, formuladas en proyectos, modeladas por liderazgos e investidas del poder que proviene del apoyo popular. Requieren partidos políticos que construyan opciones sustantivas, un Estado con poder para ejecutarlas y una sociedad civil capaz de participar en una construcción que exceda los reclamos sectoriales.

Una política que omite los problemas centrales, vacía de contenido las opciones ciudadanas, un Estado sin poder transforma el mandato electoral en una expresión de voluntades sin consecuencias, y una sociedad sin participación activa lleva, tarde o temprano, a una peligrosa autonomía del poder, que dejará de expresar las necesidades de los ciudadanos.⁷

Los desafíos de la democracia, son históricamente singulares. Resolverlos demanda una comprensión novedosa y una discusión abierta. La democracia es, antes que nada y sobre todo, un ideal, sin una tendencia idealista una democracia no nace, y si nace, se debilita rápidamente.

Más que cualquier otro régimen político, la democracia va contra la corriente, contra las leyes inerciales que gobiernan los grupos humanos. Las monocracias, autocracias, las dictaduras son fáciles, nos caen encima solas; las democracias son difíciles, tienen que ser promovidas.⁸

Hay interrogantes que no pueden dejar de hacerse quienes creen en los valores democráticos y que son importantes analizarlos.

- a. ¿Como construir la democracia en un país subdesarrollado económicamente y con grandes desigualdades sociales?
- b. ¿ Como aspirar a la democracia en una sociedad que a los poderosos ya se les olvido dividir y restar y ya solo suman y multiplican?

⁷ PNUD, LA DEMOCRACIA EN AMERICA LATINA, Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanos, pág.33-34

⁸ Ibidem

c. ¿Cómo establecer la democracia en una sociedad en la que todavía tienen gran presencia los sectores que prefieren pagar los costos de la guerra que disfrutan los beneficios de la paz?

Hay quienes sostienen, con razón, que el obstáculo fundamental para la democracia en Guatemala lo constituye el subdesarrollo económico que se padece crónicamente, se cree que la lucha por la democracia es, al mismo tiempo, la lucha por salir del atraso y la miseria.

Luchar por una democracia es pugnar por la libertad de organización, la integración de la nación, la educación para todos, el derecho a la información y a la comunicación, la vigencia de un verdadero sistema de partidos políticos, la transparencia en los procesos electorales, el facilitar la emisión del voto, lograr un ambiente de seguridad personal y social y la búsqueda del bienestar general y una vida digna para todos los ciudadanos.

Una democracia es también descartar ante situaciones difíciles, la justicia de un golpe de Estado, hacer referencias sistemáticas a soluciones de fuerza es caminar no solo de regreso, sino sin rumbo y huérfanos de historia. La democracia no solo ha demostrado hasta ahora ser la mejor forma de vida, sino constituye el legado más importante en la historia de la humanidad.⁹

La democracia se inició en el camino de un contexto social económico en franco deterioro y con una tendencia hacia la confrontación social política. Es aquí donde radica la gran debilidad del proceso político iniciado; de no resolverse los grandes desequilibrios económicos y sociales. Las posibilidades de consolidar la democracia se han visto peligrosamente reducidas.

La apertura democrática se inició gracias a una situación internacional que ha favorecido la instauración de gobiernos civiles y el respeto a las libertades ciudadanas. Por varios años se vivió con gobiernos autoritarios y largas dictaduras militares. Estas fueron dejando huellas en la vida de los y las guatemalteco (a)s.

⁹ Portillo Alfonso, "Guatemala: Crisis, Democracia y Cambio", 2,000, Pagina 244 y 246

Se enfrentó un conflicto armado de treinta años, la pobreza se fue haciendo cada día más grande, afectando a más personas y llegó un momento en que era necesario poner un alto; fue entonces cuando en 1985 el gobierno decidió convocar a una asamblea Nacional Constituyente y darle un nuevo rumbo al país.

De acuerdo con las expectativas generalizadas, al nuevo gobierno democráticamente electo, le correspondía la obligación de cancelar la era de represión de violaciones a los derechos humanos y de corrupción, que había sufrido el pueblo de Guatemala hasta entonces.

A pesar de la cuantiosa ayuda económica y de la asistencia técnica que recibiera el país, el gobierno demócrata no logró resolver los viejos problemas sociales, económicos y políticos; antes bien, algunos de ellos se agravaron y otros simplemente cambiaron en sus perfiles o en la personalidad de quienes los impulsaron,¹⁰ por ello los Acuerdos de Paz sugieren un nuevo sistema de desarrollo del país con inclusión de la participación ciudadana.

Con la finalidad de lograr un verdadero desarrollo humano local los gobiernos locales y el Gobierno Central deben canalizar y movilizar recursos para el cumplimiento de los planes de desarrollo humano integral, por lo tanto debe utilizar el Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo para ejecutar planes de desarrollo locales, departamentales y regionales y nacional.

Este sistema tiene procedimientos específicos que facilitan el acceso a la información, como un derecho de los ciudadanos a participar en la gestión y en procesos de auditoria social que desencadenen procesos transparentes en la utilización de los recursos y en la rendición de cuentas.

De lo anterior surgen las preguntas generadoras del problema de investigación:

- a. ¿Cuál es la respuesta de la municipalidad ante los retos y desafíos de la participación ciudadana?

¹⁰ Historia Sinóptica de Guatemala, Ministerio de Educación 1,999 Pagina, 454

- b. Cuáles son las nuevas competencias y funcionalidades locales en relación a la participación ciudadana?
- c. Cómo se manifiesta la participación ciudadana al interior de los Consejos Comunitarios de Desarrollo para un verdadero desarrollo humano local de las comunidades?

1. Objetivos

1.1. General

Identificar las características de la participación ciudadana para el conocimiento de su incidencia en el Desarrollo Humano Local.

1.2 Específicos

- a. Identificar los retos y desafíos de la participación ciudadana en el contexto del municipio de Mixco para el análisis del desarrollo humano local a través de los COCODE's
- b. Especificar las nuevas tendencias de participación ciudadana para la sostenibilidad del desarrollo humano local a través de los COCODE's
- c. Describir los nuevos espacios de participación ciudadana en el marco del desarrollo humano local para su inclusión en el accionar de los COCODE's
- d. Realizar el análisis de coyuntura socio política de los Consejos Comunitarios de Desarrollo del municipio de Mixco en el contexto de la Democracia participativa para el diseño de los escenarios de los COCODE's

2. Hipótesis

- a. La coyuntura sociopolítica de la democracia en Guatemala, favorece que la participación ciudadana, en el marco del desarrollo humano local, sea más efectiva.
- b. Las manifestaciones de las nuevas tendencias de la participación ciudadana permiten hacer un análisis de los retos y desafíos del desarrollo humano local a través de los COCODE's

- c. Los nuevos espacios de participación ciudadana que enfrentan los COCODE's es un desafío para su inclusión en el desarrollo humano local.

3. Elementos de Estudio

3.1. Desarrollo Humano Local

El Desarrollo Humano local es un desarrollo que lleva la sustentabilidad a la esfera de lo local, no sólo genera crecimiento económico, sino que distribuye sus beneficios equitativamente; regenera el medio ambiente en lugar de distribuirlo; enriquece a la población en lugar de marginarla. Es un desarrollo que considera a los pobres como una prioridad, amplía sus opciones y oportunidades y prevé su participación en decisiones que afectan sus vidas.¹¹

3.2. Democracia

La democracia es el resultado de una intensa y denodada experiencia social e histórica que se construye día a día en las realizaciones y frustraciones, acciones y omisiones, quehaceres, intercambios y aspiraciones de quienes son sus protagonistas: ciudadanos, grupos sociales y comunidades que luchan por sus derechos y edifican de manera incesante su vida en común.¹²

3.3 Participación Ciudadana

La participación ciudadana consiste en la toma de conciencia sobre las necesidades sociales de sus comunidades, es decir implica la capacidad de comprender en forma objetiva la realidad socioeconómica de su país, su comunidad y participa en beneficio de la misma por medio de acciones concretas que llevan a solucionar uno a uno los problemas que aquejan a los diferentes grupos comunitarios donde ellos se ubican.

¹¹ Pappa, Obdulio, 2004, Desarrollo Humano Local, Posgrado de la Usac, notas de clase, Guatemala

¹² PNUD, 2004, La Democracia en América Latina, Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas, Guatemala

3.4 Consejos Comunitarios de Desarrollo

Es el Sistema de Consejo de Desarrollo concebido como el medio principal de participación de la población maya, xinca, garifuna y la no indígena, ofrece una efectiva posibilidad de participación de la población organizada en el proceso de toma de decisiones con relación a la inversión pública, tanto en la determinación de su destino, como en la evaluación de su ejecución, lo que se traduce en un ejercicio de auditoria social que contribuirá a una mayor calidad y transparencia en el gasto público, así como en el uso de los recursos del Estado y sus instituciones

4. Alcances

Con el estudio se pretendió conocer una nueva manera de intermediación para la participación ciudadana entre los actores locales del municipio de Mixco y a la vez saber cuál fue la respuesta de la municipalidad ante los retos y desafíos de la participación ciudadana.

Así mismo fueron las nuevas competencias y funcionalidades locales en relación a la participación ciudadana y cómo se manifestó la misma al interior de los Consejos Comunitarios de Desarrollo para un verdadero desarrollo humano local de las comunidades de Mixco donde existen COCODE's organizados.

MARCO TEÓRICO

Las teorías del desarrollo son concepciones que tiene una corriente del pensamiento cuando estudia la evolución de las economías y sociedades a largo plazo. Puesto que los modelos de crecimiento son la expresión formal en que se plasma dicha concepción general; con ellos se busca identificar y explicar los factores de la expansión del producto o del ingreso.

Las teorías del desarrollo latinoamericano surgen al finalizar la Segunda Guerra Mundial, cuando la reconstrucción de Europa, la reorientación del proceso de acumulación en América y las nuevas formas de articulación de las áreas en proceso de descolonización, pronunciaban una nueva fase de exportación de capitales desde las economías capitalistas desarrolladas bajo la hegemonía de Estados Unidos.

Esta situación hace que surjan teorías del desarrollo, las que nacen desde dos visiones; capital y trabajo, ambas se explican a continuación:

- a. La visión desde el capital de Rostow¹³ que considera el desarrollo como "proceso evolutivo del sistema" y presenta los postulados siguientes:
 - La humanidad no ha buscado otro modelo de desarrollo
 - No se puede estar en determinada etapa del desarrollo, si no se superan las anteriores.
 - No existe posibilidad de saltos en el desarrollo porque es ordenado, homogéneo y lineal.
- b. La visión desde el trabajo de Marx¹⁴ que considera el desarrollo como "revolución de sistemas" y presenta los siguientes postulados:
 - No puede haber paso a otro sistema, sino se destruye el que está vigente.
 - La destrucción del sistema vigente se genera al interior del mismo sistema,
 - Al destruirse el sistema vigente, existe certeza del sistema que sustituye.

¹³ Pappa, Obdulio, 2004, Desarrollo Humano Local, Posgrado de la USAC, notas de clase, Guatemala

¹⁴ Ibidem

La visión desde el capital presenta algunas propuestas de desarrollo, tales como:

a. Keynesianismo:

- Surge como respuesta a la crisis capitalista de los años 30.
- Rescata el papel del Estado como ente regulador, en sustitución del mercado propio del liberalismo clásico.
- Fundamenta la conformación del Estado de bienestar social.
- Sirve de fundamento a la teoría cepalina en América Latina, conocida como desarrollismo o de "sustitución de importaciones".

b. Neoliberalismo o ajuste a ultranza:

- Se instaura como respuesta a la crisis de los 70's.
- Recupera el papel del mercado como instrumento regulador económico.
- Propuesta planteada inicialmente por Friedrich Von Hayek, habiendo sido retomada por Milton Friedman y lanzada como política económica por los economistas de la Escuela de Chicago.
- Implementada como política económica en América Latina por el FMI.¹⁵

El desarrollo se define como un proceso de progreso asociado al crecimiento económico. El desarrollo debe ser un crecimiento con equidad y una forma de expresión de las potencialidades de los individuos con enfoque colectivo para alcanzar las metas en los planos culturales, económicos y sociales. El desarrollo es el proceso de incentivar las potencialidades humanas; por tanto la concepción del desarrollo humano local presenta el siguiente itinerario:

a. Desarrollo con rostro o cara humano

Esta definición es la respuesta a la homónima del neoliberalismo que se fundamenta en el individualismo, este planteamiento propone reconocer y enfrentar la pobreza como problema a través de programas de emergencia e infraestructura acompañados de la reestructuración de los órganos del Estado encargados de dar continuidad a servicios sociales.

¹⁵ Ibidem

b. Desarrollo a escala humana

Surge en el contexto de las críticas que se formulan a las concepciones del desarrollo que privilegian el crecimiento económico por encima de las necesidades humanas, por ello, esencialmente se concentra y sustenta en la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales, en la generación de niveles crecientes de auto dependencia y en la articulación orgánica de los seres humanos con la naturaleza y la tecnología, de los procesos globales con los comportamientos locales, de lo personal con lo social, de la planificación con la autonomía y de la sociedad civil con el Estado.

c. Desarrollo humano en la tradición del PNUD

Es la posición más crítica frente al consenso neoliberal, establece observaciones que parten de una concepción más amplia junto a la participación y fortalecimiento de instituciones democráticas; por ello, establece cómo generar y aplicar opciones para toda la sociedad y especialmente para los pobres. Se reconoce la importancia de la solidaridad social en el desarrollo humano y llama la atención a la conservación de los valores culturales de los pueblos, se centra en el nivel local.

d. Desarrollo humano local

Se nutre del aporte de conceptos anteriores y esencialmente suma el desarrollo sostenible y el participativo, es un concepto que abarca un sentido integral e integrador. Lo humano tiene el valor de dignidad humana como seres humanos iguales. Como en la propuesta de desarrollo humano del PNUD se centra en el nivel local. A esta escala se desarrolla la participación social, se enfrentan los conflictos y se toman decisiones buscando la relación entre lo natural y lo social.¹⁶

¹⁶ Pappa, Obdulio, 2004, Desarrollo Humano Local, Posgrado de la USAC, notas de clase, Guatemala

Entre las estrategias para el desarrollo se presenta a la comunidad como punto de partida para El Desarrollo Humano local porque permite transformar la participación ciudadana en espirales ascendentes de desarrollo, ello utilizando como punto de partida las potencialidades y activos de la comunidad, reforzadas por un rol facilitador de los gobiernos locales en asociación concertada con los otros actores del desarrollo.

Bajo esta nueva relación entre las comunidades y el Estado, surge como estrategia fundamental la "Autogestión Comunitaria" entendida como una forma de gestión de abajo hacia arriba, complementando la direccionalidad de desarrollo; para que la comunidad sea el punto de partida es necesario otorgarles poder de decisión en los asuntos que afectan sus vidas transformar su precaria realidad actual hacia una visión de futuro, construida sobre la base de consensos comunitarios, utilizando sus en alianzas estratégicas con otros actores.

Para lograr el desarrollo humano local, es necesario contar con organizaciones de base comunitaria fortalecidas, tal como los COCODES's, bajo los principios de democracia, equidad, permanencia, con alternabilidad de los cuadros diligenciales, que tenga acceso a la información para hacer eficiente su gestión, que reconozca la igualdad entre hombres y mujeres y que a través de procesos de capacitación para el desarrollo construya sus capacidades para pasar de actor potencial a ser actor activo en la construcción de las ciudades.

Los gobiernos municipales reconocen a la autogestión como el mecanismo estratégico a través del cual el potencial inherente a los seres humanos y obstruido por la inequidad social se orienta hacia el logro de una mejor calidad de vida, de acuerdo a sus propios objetivos, metas y con el apoyo solidario de las personas bajo el enfoque de género.

Se ha comprobado que comunidades que desarrollan proyectos a través de procesos autogestionarios avanzan mejor y más rápido en su desarrollo, que aquellas comunidades que son sujeto de intervención sin empleo de esta estrategia,

por ello los COCODE's logran la capacidad de auto organizarse a fin de defender sus intereses de manera efectiva, autonomía y sostenida, logrando así su propio desarrollo.

La participación ciudadana utiliza la autogestión comunitaria como práctica social, ya que es un sistema de planificación alternativo que opera en la propia comunidad, que pone en practica actividades conjuntas en torno a intereses compartidos. Implica también conocer la realidad, desear un cambio positivo, idear un futuro mejor, definir las acciones necesarias para alcanzar sus objetivos, definir el camino que facilita lo deseado y construir la organización adecuada que haga realidad la meta.

La participación ciudadana es un proceso conjunto de planificación alternativa, es un instrumento ajustable y flexible de la democracia ciudadana, es una herramienta educativa, comunicativa, organizativa y puede transformarse en un instrumento técnico-político en poder de las comunidades, al cambiar o complementar el sentido de la planificación (de arriba hacia abajo en de abajo hacia arriba), diferenciando las necesidades de genero, grupos, patrones culturales sobre la base del ciclo de resolución de problemas.

La democracia ciudadana reconoce que para lograr el desarrollo humano local es importante una correcta utilización de los recursos locales, sean estos humanos, físicos, naturales, técnicos y financieros en sinergia con los recursos de actores o instituciones externas a la comunidad: fortaleciendo los esfuerzos individuales de las partes y permitiendo la optimización y adecuado uso de los mismos.

La política de descentralización ha sido establecida por el Estado para el fortalecimiento de los gobiernos locales en donde la cogestión, a nivel del gobierno local, es la capacidad de la comunidad y las autoridades municipales y otros actores sociales para alcanzar entendimientos prácticos de mutuo beneficio que inciden en el desarrollo local, mejoren la gobernabilidad, la concertación desarrollando una nueva cultura de consenso, resolviendo conflictos y aprender a vivir con las diferencias, todo lo cual permite un desarrollo humano sostenido.

La gestión institucional, la cogestión y la autogestión deben ser armónicamente desarrollados, para ello es necesario que los gobiernos locales y centrales reconozcan la participación ciudadana como un nuevo recurso que amplía la base democrática activa en la toma de decisiones. Ello permitirá impulsar los principios de igualdad de oportunidades, los procesos de desarrollo indispensables para el mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades urbanas y rurales.

En este contexto es importante que en el ámbito de los gobiernos locales, se recree el conocimiento sobre la necesidad de incorporar a la comunidad en su gestión, que apoye el desarrollo de destrezas en las comunidades y al interior para poner en practica procesos de concertación que permitan un cambio de actitud entre los socios para participar en igualdad de condiciones, respeto mutuo y comprender que erradicar la pobreza es tarea de todos.

El conocimiento de la participación ciudadana en el marco de los Consejos Comunitarios de Desarrollo, propicia el desarrollo de destrezas y habilidades, como el cambio de actitudes de los actores del gobierno local; así mismo, propiciará la institucionalización de la democracia ciudadana ya que al utilizar los planes de desarrollo local en la planificación técnica del gobierno local, determinará enfrentar la realidad a través de planes de desarrollo integral, asegurando la participación e inclusión de las personas en el desarrollo local; cumpliendo con su rol facilitador para la participación ciudadana, creando un contexto propicio a la gestión y cogestión de la comunidad, a través de alianzas con el sector publico, privado, ONGs, centros educativos y el gobierno local.

El gobierno local es la forma de administración de Estado más cercana a los ciudadanos, por lo tanto está bajo su responsabilidad el crear redes de cooperación, que a través de mesas de concertación permita la participación de grupos organizados, para impulsar cambios en lo social, político y económico que democraticen la gestión del gobierno local, mejorando la gobernabilidad en la construcción del desarrollo local.

La democracia ciudadana tiene cimientos fuertes, donde las cosas básicas esperadas por la ciudadanía de sus sistemas político y económicos son simples, estos cimientos son:

- a. La igualdad de oportunidad para los jóvenes y los demás
- b. Un empleo para los que pueden trabajar
- c. La seguridad social para los que la precisan
- d. El fin del privilegio especial para unos pocos
- e. La preservación de las libertades civiles para todos
- f. La participación en los frutos del progreso científico, en un estándar de vida constantemente creciente y ampliamente compartido.¹⁷

¹⁷ PNUD, 2004, La Democracia en América Latina, Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, Guatemala

MARCO METODOLÓGICO

En relación al marco metodológico para el tema, "Desarrollo Humano Local a través de la Participación Ciudadana en el Marco de los COCODE's", se aplicará el método de análisis de coyuntura sociopolítica porque se analizarán, los Consejos Comunitarios de desarrollo-COCDE's- y cómo ejercen la participación ciudadana en el contexto del desarrollo humano local en el municipio de Mixco.

El MACS es un conjunto de procedimientos y técnicas, siguiendo básicamente el análisis de casos, que se propone captar el aspecto sincrónico, instantáneo, crítico a corto plazo y en el funcionamiento de una estructura socio política de cooperación internacional, definida por factores nacionales e internacionales.

El MACS se define por el estudio de caso, y por el método inductivo, de lo particular a lo general, de caso a caso, para luego pasar del caso al concepto y a la generalización, al contrario de los Métodos tradicionales, eminentemente deductivos y conceptuales, muy separados de la realidad.

El MACS busca establecer las relaciones causa-efecto en un período corto de tiempo entre factores, actores y procesos, las relaciones entre grupos o fuerzas con intereses disímiles y el tipo de relaciones que se establezcan entre las mismas.

El método de análisis de coyuntura sociopolítica presenta enseñanzas teóricas tales cómo la estructura fundamental de la sociedad, se ve afectada por situaciones particulares, subjetivas e incluso ideológicas, que es necesario estudiar mediante el análisis de coyuntura, lo que permitirá hacer una mejor comprensión de lo que sucede en la realidad y el por qué de ello.

Este método también presenta enseñanzas epistemológicas al aplicarlo a coyunturas porque existen percepciones muy íntimas de los actores que lo hacen percibir el mundo externo de manera singular.

Al realizar el análisis de coyuntura socio política de la participación comunitaria en el marco del desarrollo humano local, desde el punto de vista de la teoría y metodología se presentan las siguientes argumentaciones:

- a. El MACS es un método particular de validez porque tiene un punto de partida desde lo particular y singular, basado en el estudio de casos, que capta aspectos de la realidad que no captan los métodos tradicionales, deductivos y macro sociológicos
- b. Habrá uno o más sucesos que definan un cambio en la tendencia histórica de una sociedad, que tendrá efectos en la estructura de manera inmediata, y también a largo plazo
- c. La coyuntura se expresa de manera aparentemente abrupta, pero, se va formando, por momentos imperceptiblemente, previo a su manifestación
- d. La esencia del análisis de coyuntura es que altera el equilibrio entre la estabilidad y el cambio social, definiendo situaciones innovadoras en la estructura del poder.
- e. Los efectos de una coyuntura pueden cambiar el rumbo de la historia de una sociedad, dependiendo como se conjuguen en ella las fuerzas políticas y sociales que intervienen, o sea como cambie la estructura del poder.

1. Población

La población que se tomó en consideración fueron 140 COCODE's, reportados como organizados por la municipalidad de Mixco, de los cuales sólo 29 están legalizados, quienes fueron verdaderamente el grupo que se estudió por medio de sus directivos. Además se tomó en cuenta también a personal directivo de la municipalidad de Mixco, que tienen relación directa con la organización comunitaria del municipio.

2. Sujetos de investigación o unidad de análisis

Por el tipo de investigación realizada y la metodología aplicada los sujetos fueron:

- a. Director de la Dirección de Desarrollo Comunitario de la municipalidad de Mixco
- b. Directivos de COCODE's legalizados
- d. Concejal de la municipalidad de Mixco

3. Instrumento

Dos guías de entrevista con 9 preguntas abiertas relacionadas a los procesos de participación ciudadana y su incidencia en el desarrollo humano local de Mixco, con la finalidad de obtener mayor información sobre los cambios que se han visto en el municipio a partir del trabajo realizado por los COCODE's.

4. Procedimiento

4.1. El presente estudio se realizó a través de entrevistas directas a directivos de COCODE's, al Director de la Dirección de Desarrollo Comunitario y Concejal de la municipalidad de Mixco, para obtener varios puntos de vista, así mismo se analizó el trabajo realizado, y en que medida su participación a contribuido al desarrollo humano de su comunidad. Con la información que se obtuvo sirvió de base para el análisis de coyuntura sociopolítica.

4.2. Aplicación del método –MACS-

- a. Corte sincrónico
- b. Acciones básicas
- c. Objetivo estratégico
- d. Destinos del financiamiento ejecutados por los COCODE's
- e. Actores locales: sociales y políticos
- f. Factores concurrentes.

4.3. Elaboración de los escenarios para la participación ciudadana en el marco del desarrollo humano local

5. Tipo de Estudio

Descriptivo –analítico sobre la participación ciudadana de los COCODE's en el contexto de la democracia activa con enfoque de desarrollo humano local

CUERPO CAPITULAR

CAPÍTULO I EL PARADIGMA DEL DESARROLLO HUMANO LOCAL

La discusión sobre el concepto del desarrollo se inicia al comienzo del surgimiento del capitalismo. Desde entonces son diversas las teorías que se han venido manejando. Su más inmediato predecesor es el concepto de progreso, ligado precisamente al término de crecimiento económico o de aportes de la economía al producto interior bruto.

Posteriormente, al concepto de crecimiento económico se añade el de equidad. De esta forma, el concepto de desarrollo se moverá entre las visiones economicistas y sociopolíticas. Ante lo anteriormente expuesto, podemos definir el desarrollo como *"la expresión de potencialidades de los individuos en una acción colectiva para alcanzar metas en los planos cultural, político, económico y social"* o bien como *"el proceso de libración de restricciones de los individuos en una sociedad"* o incluso como *"la incentivación de las potencialidades humanas"*.

Desde el punto de vista económico se define al desarrollo como la **"fase de la evolución de un país, caracterizada por el aumento de la renta nacional por habitante"**.

El desarrollo es el proceso hacia el bienestar. Con estas anotaciones, el desarrollo se comprende como un crecimiento hacia el mejoramiento del nivel de vida, o bienestar de los seres humanos. Este concepto es un término que en estas últimas décadas ha sido bastante utilizado, no solo en los medios políticos y económicos de casi todos los países del centro o industrializados, sino también en América Latina o países denominados pobres, subdesarrollados o tercer mundistas-, para los cuales este concepto se ha convertido en un término de manejo común.¹⁸

Frente a esta concepción se presentan diferentes concepciones del Desarrollo Humano, el cual se puede definir como:

¹⁸ Página Internet "MONOGRAFIAS" tema Desarrollo Humano Local

- Un proceso donde las personas tenemos mayores oportunidades para vivir de forma saludable y por muchos años; adquirir conocimientos, aprender destrezas
- Supone siempre un proceso amplio de participación que comprende la movilización de valiosos recursos humanos.
- Fortalecer y elevar las capacidades humanas para “ampliar las opciones y oportunidades de manera que todas las personas, sin exclusiones, puedan vivir una vida de dignidad y valor”
- Persigue ampliar las libertades de las personas y de las comunidades y les ofrece diversas alternativas, para que con base en ellas seleccionen y alcancen, según sus capacidades y valores, vidas creativas y plenas.
- Se refiere a la posibilidad que las personas se vean libres de la pobreza, del hambre, de la discriminación, del temor y de la injusticia, así como de asegurar que las personas y las comunidades tengan libertad de participar en la toma de decisiones y de disfrutar de un trabajo decoroso.¹⁹

El proceso de ampliación de las opciones de la gente y el nivel de bienestar que logran, se halla en el centro del concepto de desarrollo humano. Esas opciones no son ni finitas ni estáticas pero independientemente del nivel de desarrollo, las tres opciones esenciales de la gente son:

- vivir una vida larga y saludable,
- adquirir conocimientos y
- tener acceso a los recursos necesarios para tener un nivel decente de vida.

El desarrollo humano no concluye ahí, otras opciones a las que muchas personas asignan gran valor, van desde la libertad política, económica y social hasta las oportunidades para tener una vida creativa y productiva y disfrutar del respeto por sí mismo y de la garantía de los derechos humanos.

¹⁹ PNUD Informe Nacional de Desarrollo Humano 2,003, Una Agenda Para el Desarrollo Humano Pag. 35

Claramente el ingreso es sólo una opción que la gente desearía tener, aunque es importante no es todo en su vida. El ingreso es también un medio, y el fin es el desarrollo humano.

1.1. Características del Desarrollo Humano

- Elevada capacidad productiva determinada por una compleja estructura de producción industrial, competitiva y rápida en la readecuación de su producción.
- Elevados niveles de ingreso y consumo per cápita y bienestar social extendido a la mayor parte de los sectores sociales
- Grado de utilización (y eficiencia en el uso) de las llamadas modernas tecnologías de producción disponible
- Elevado nivel de la población económicamente activa.

A partir de estas características surge la clasificación muy conocida por la cual existen países desarrollados y otros que serían subdesarrollados o tercer mundistas, es decir, aquellos que no cumplen con las características del desarrollo.

1.2. Factores e indicadores del Desarrollo Humano

a. Salud y El Ambiente

Grandes riesgos para la salud originados en el ambiente escapan a las posibilidades de control de los países debido a su carácter transnacional; cabe incluir aquí a los factores de riesgo transportados a través de las fronteras por el aire o el agua (contaminantes ácidos y radiactivos), los movimientos de personas y bienes (cólera, alimentos contaminados, drogas ilegales) y la exportación no controlada de desechos peligrosos.

Muchos países de la Región comparten recursos y situaciones problemáticas en sus zonas fronterizas, y todos hacen su aporte a los grandes cambios a nivel de todo el planeta (cambios que, a su vez, les plantean amenazas a largo plazo), como la acumulación de gases causantes del efecto de invernadero, la reducción de la capa de ozono de la estratosfera, la destrucción de especies, y los efectos resultantes

como los cambios climáticos, las modalidades reproductivas de los vectores y la pérdida de tierras y recursos hídricos.

Estudios de la Organización Mundial de la Salud - OMS- y de la Organización Panamericana de la Salud -OPS- han establecido que pocos países de la Región cuentan con los recursos informativos, científicos, humanos, financieros e institucionales que se necesitan para analizar y promover en forma adecuada las inquietudes de salud y ambiente en la toma de decisiones de desarrollo. Asimismo, carecen de posibilidades para facilitar controles adecuados sobre un número creciente de problemas cada vez más complejos.

Dichos estudios examinaron la disponibilidad de recursos tangibles, además de requisitos tales como las leyes, los mecanismos intersectoriales, las delegaciones funcionales de autoridad a los gobiernos municipales y la posibilidad de hacer cumplir las normas y los reglamentos. Uno de los descubrimientos de importancia crítica que se hicieron fue el de la incapacidad efectiva de casi todas las autoridades de salud nacionales para participar en el análisis y el control de los problemas de salud y ambiente a nivel sectorial o intersectorial.

b. Tasa de Mortalidad

El acceso obvio al sistema de relaciones sobre el que se sostiene el desarrollo humano, sea el que corresponde a la información sobre mortalidad, por cuanto se trata de mediciones que resumen la incidencia directa o indirecta de factores de morbilidad es decir de salud y, en consecuencia de aspectos relativos al desarrollo humano.

Precisamente, los valores de la esperanza de vida forman parte de los cálculos del índice de desarrollo humano y el examen de las cifras puede extenderse a la consideración complementaria de la mortalidad infantil.

Si bien en cada oportunidad no se calcula la esperanza de vida al nacer como una medida resultante de tomar en cuenta los valores de la mortalidad exhibidos en el pasado por varias generaciones a través del tiempo, el resultado, de manera

implícita, remite a un valor esperado en el futuro a partir del supuesto que las tasas de mortalidad de las distintas generaciones que conviven en una población se mantendrán como las observadas en el año específico de la medición.

Más aún cuando se habla de mortalidad resumida, tal circunstancia remite a la consideración de la incidencia de las variaciones periódicas acumuladas de la situación de la salud. Ello es, precisamente, la esencia del seguimiento de la evolución del desarrollo humano en un país.

Lo anterior es consistente con la evolución seguida por la mortalidad infantil cuyas modificaciones pueden tomarse como indicadores de los cambios puntuales o coyunturales de aquellos aspectos del entorno que definen lo que, por fuerza del valor generalizador, se denomina "condiciones de vida".

Un escrutinio más detallado nos conduce a focalizar las funciones de cambio en el alcance e incidencia de la atención y eficacia de las instituciones médico-sanitarias en el contexto de las condiciones generales de vida de la población.

Las variaciones en las tasas de mortalidad infantil suelen tomarse como una señal razonable de las modificaciones que se producen en las condiciones de vida de una población, así como de la incidencia e impacto de las instituciones médico-sanitarias sobre la salud promedio de la población, particularmente de aquel sub-conjunto del colectivo integrado por la población materno infantil.

No es posible disociar la dinámica de la mortalidad infantil de la forma como manifiestan las condiciones de vida en las madres y de la cantidad y calidad de su acceso a la atención que brindan las instituciones médico sanitarias. Se trata de un complicado balance entre condiciones de vida y funcionamiento de la atención médico-sanitaria.

En el caso de la población materno infantil, esta relación se torna altamente sensible a sus cambios y se refleja en mayor o menor grado en los resultados de la

mortalidad infantil. Más aún, cuando se analiza la situación en términos diacrónicos y sincrónicos, el resultado se expresa, en la esperanza de vida al nacer.

Lo expresado hasta ahora pretende marcar las importantes diferencias cualitativas que se han configurado en los niveles y patrones de la mortalidad tanto general como infantil en el transcurso de los últimos cuarenta o cincuenta años. Las consecuencias lógicas que, en materia de política sanitaria se desprenden, serían materia para otros debates que trascienden, a pesar de su estrecha relación, los asuntos que se abordan en este documento, a saber, la lectura del desarrollo humano a partir de las mediciones demográficas.

c. Vinculación desarrollo y educación

La consideración del desarrollo humano (entendido como un proceso de aprendizaje y de aplicación de lo aprendido para mejorar la calidad de vida) como el eje de todo proceso de crecimiento, ha puesto de manifiesto la necesaria vinculación entre desarrollo y educación.

Desde que en los inicios de los años sesenta se acuñara el término «capital humano» como la capacidad productiva del individuo incrementada por factores como la educación, la teoría económica ha buscado evidencia empírica sobre la relación entre educación y crecimiento económico.

Los resultados logrados por las investigaciones son ambiguos. Los que niegan cualquier tipo de relación se apoyan en ejemplos como el sueco o la paradigmática primera revolución industrial británica para aducir que el desarrollo se produjo sin necesitar apenas de la educación formal.

En el extremo opuesto se sitúan los que enfatizan el caso alemán en el siglo XIX o el modelo japonés más reciente, caracterizados ambos por el impulso decidido a la educación como elemento clave para el desarrollo económico.

Ello es así porque la relación entre educación y desarrollo es compleja y se ve afectada por muchos factores, tanto endógenos como exógenos. Su importancia no

se ha podido verificar ni medir con exactitud, pero, como ya se señaló previamente, existe un notable grado de acuerdo en resaltar, como ya lo hiciera la Conferencia Mundial sobre Educación de 1990, que la educación es condición indispensable, aunque no suficiente, para el desarrollo económico, socio-cultural.

En consecuencia, existe un acuerdo generalizado en considerar que cuando existe una estructura social que permite la movilidad ascendente y un contexto económico favorable, la educación produce un capital humano más rico y variado y reduce las desigualdades sociales, endémicas en los países no desarrollados.

Una política educativa puede, por lo tanto, convertirse en fuerza impulsora del desarrollo económico y social cuando forma parte de una política general de desarrollo y cuando ambas son puestas en práctica en un marco nacional e internacional propicio. Por lo tanto, para que la educación pueda cumplir ese papel clave, es necesario vincularla a las políticas de desarrollo.

Es imprescindible tomar decisiones sobre el desarrollo socio-económico que se desea impulsar, sobre el tipo de sociedad que se quiere construir y, consecuentemente, sobre qué educación promover. La educación puede ser hoy la llave para un nuevo tipo de desarrollo, basado en una concepción revisada del lugar que ocupa el hombre en la naturaleza, y en un fuerte sentido de la solidaridad.

Al margen de las conclusiones elaboradas por la doctrina económica sobre la vinculación entre educación y desarrollo, es indudable que, si se parte como hemos hecho previamente, de una consideración global y sistémica del desarrollo, la educación se convierte en el eje vertebrador de cualquier política de desarrollo. Y ello es así por distintas razones.

La educación para el desarrollo humano es:

- Un factor decisivo para la socialización de los jóvenes para la transmisión de los valores relacionados con la ciudadanía, la democracia, la solidaridad y la tolerancia.

- Un elemento vital para facilitar la participación activa de todos los ciudadanos en la sociedad y para la integración en el interior de cada país de los excluidos de los beneficios del desarrollo.
- Ente que conduce a la creatividad individual y mejora la participación en la vida social, económica, cultural y política de la sociedad ya que vivimos en una época de enormes transformaciones sociales, debidas en gran medida al desarrollo científico-técnico.

Un país que desee ser verdaderamente independiente debe garantizar a todos sus ciudadanos la oportunidad de adquirir conocimientos sobre la ciencia y la tecnología, debe fomentar la capacidad de dar a ambas un uso apropiado y de desarrollarlas para satisfacer necesidades colectivas.

La educación debe preparar a las generaciones futuras para hacer frente a los problemas que plantean los progresos de la ciencia y la tecnología y para determinar qué aplicaciones serán beneficiosas y cuáles pueden ser nocivas.

Asimismo, debe propiciar una «alfabetización científica» de toda la población, con el fin de formar ciudadanas y ciudadanos críticos y capaces de examinar la naturaleza de la ciencia y la tecnología como actividades humanas encaminadas al desarrollo individual y colectivo.

Por último, habría que señalar que la educación, además de su valor económico, constituye un derecho social, por lo que no se deben olvidar las dificultades y los logros que ha supuesto su universalización y consagración como tal derecho.

En la actualidad debe responder a nuevas exigencias y a retos renovados, ya que no basta con asegurar un cierto nivel de educación a todos los ciudadanos, ni su consideración como un proceso que termina a cierta edad. Hoy los poderes públicos deben potenciar una educación que dure toda la vida, ya que ninguna nación puede aspirar a la competitividad sin aprovechar el potencial del recurso más valioso: su capital humano.

c. La Fuerza de Trabajo - Salario y desarrollo humano

El salario, devenido ingreso familiar, es la llave que da acceso a la mayor parte de los bienes materiales, culturales y espirituales que permiten el desarrollo humano. Con salario se adquieren alimentos que (según su cantidad y calidad) permiten mejores desarrollos antropométricos de las generaciones que siguen. Con salarios se adquiere hábitat que posibilita un crecimiento espiritualmente equilibrado de las familias y su descendencia. Con salarios se accede a la mejor cultura, a la salud de excelencia, en fin, a todos aquellos bienes tangibles o intangibles que permiten que una generación no reproduzca la calidad de vida de la anterior, sino que la mejore, elevando así su capacidad de aportar al producto social.

Ello en cuanto salario directo, fruto del contrato laboral. Pero a nadie escapa que en las sociedades modernas adquieren no menor importancia las formas indirectas del salario, mediadas por la acción del Estado y sus políticas fiscales y de servicios públicos; esto es, las retribuciones que operan fuera del mercado (salud y educación públicas, iniciativas culturales estatales, transporte y comunicaciones subsidiados).

Es claro que el conjunto de recursos conformado por el salario directo y sus formas indirectas, su cuantía (nivel del ingreso familiar y del gasto público promedio), son determinantes esenciales del desarrollo humano. Pero aquí nos vemos obligados a incursionar en el terreno de lo normativo.

Presupuestos familiares sesgados por la publicidad y la presión de los mas media hacia un consumismo poco generador de capacidades personales y de desarrollo del talento y la creatividad, sólo pueden dar lugar a enormes derroches de recursos disponibles para el desarrollo humano. Igualmente, una asignación descuidada de recursos públicos, y/o vicios perversos del burocratismo, como clientelismo, corrupción, etc., pueden también conducir a una enorme ineficacia en la aplicación de recursos en el proceso de reproducción y crecimiento de las calidades personales y colectivas de la sociedad.

Existen cuatro aspectos de decisiva importancia en la determinación del ritmo y calidad del desarrollo humano al que una sociedad puede aspirar:

- El monto promedio de los salarios reales: ¿Con qué recursos propios cuentan las Familias ?.
- Los hábitos y pautas de consumo de las familias, así como su mayor o menor eficacia en el uso de los recursos provistos por el salario directo de sus miembros: ¿Cómo se gastan esos recursos?
- El monto promedio de los "salarios indirectos": ¿Cuánto gasto público por Ciudadano dispone la sociedad en cuestión?
- La eficiencia y los criterios que adopte el Estado para asignar ese gasto: ¿Cuál es la composición del gasto público?

d. Desarrollo Tecnológico

El siglo XXI ha comenzado bajo el signo de la globalización tecno-económica. Sin embargo, 6000 millones de seres humanos globalizados comparten un mundo en el que conviven un acelerado desarrollo científico-tecnológico con la acentuación de las diferencias en la distribución de la riqueza y el conocimiento.

En el último tercio del siglo XX hemos asistido a importantes transformaciones económicas y sociales impulsadas por el auge de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC). Internet, que a comienzos de la década de los 90 era una herramienta especializada al servicio de los científicos, con menos de cien mil usuarios en 1988, ha sido el instrumento de comunicación de crecimiento más rápido que ha existido, con 360 millones de usuarios en enero de 2001.²⁰

1.3. Componentes del desarrollo humano

Para saber la manera cómo se encuentra la situación de desarrollo humano de un país, se analiza cada uno de los componentes del desarrollo. El origen de estos componentes se basa en los aspectos en los cuales las personas deberían ampliar

²⁰ Ibidem

sus oportunidades y sobre los cuales existe información estadística confiable y comparable con la de otros países.

Se puede resumir en tres los componentes esenciales del desarrollo humano:

- a. **Educación**, que coincide con la necesidad de conocimientos y destrezas;
- b. **Salud**, que coincide con la necesidad de vivir una vida prolongada y saludable;
- c. **Empleo/ingresos**, coincide con la necesidad de tener acceso a los recursos .²¹

La educación, la salud y empleo/ingresos son componentes esenciales del desarrollo humano. Son condiciones indispensables para ampliar las oportunidades de las personas y para lograr el pleno desarrollo de su potencial y sus libertades en otros ámbitos. Tanto el sector educativo como el de salud enfrentan desafíos muy fuertes para satisfacer las demandas de cobertura, calidad, equidad y pertinencia de los servicios que requiere la sociedad guatemalteca con toda justicia.

Los Acuerdos de Paz definen cuáles son los principales desafíos en cada uno de estos temas: se requiere que las políticas públicas resuelvan la falta de cobertura, equidad, calidad y pertinencia de los servicios; sin embargo, los mismos no plantean necesariamente cómo éstos debieran ser enfrentados por la sociedad. Se requiere todavía alcanzar grandes acuerdos nacionales para resolver los problemas estructurales que afectan los sistemas educativos, salud y empleo/ingresos del país.

Aunque en materia de lograr acuerdos nacionales ha habido más esfuerzos en el área educativa que en las de salud y empleo, también hay conciencia que aún no existen acuerdos mínimos entre los distintos sectores y actores de la sociedad sobre cómo proceder en cada tema, de manera que los esfuerzos que se hagan apuntalen la construcción de una visión común de la Guatemala que se desea.

1.4. Paradigmas del desarrollo humano

El primero de estos paradigmas fue el de sustitución de importaciones o desarrollista, que prevaleció desde la década de los cincuentas hasta los setentas, y el cual estuvo identificado en América Latina principalmente con la Comisión

²¹ Ibidem

Económica para América Latina (CEPAL). Su principal objetivo fue lograr el crecimiento económico, mediante un proceso de industrialización apoyado por ingresos de capital externo, público y privado. Se entendía que el crecimiento era un medio para lograr la modernización y se creía que iría acompañado de desarrollo social. Se esperaba sustituir las importaciones por medio de la producción nacional.

El papel del Estado se concebía como orientador, regulador y, en ocasiones, productor. Se le daba especial importancia a la inversión en instalaciones productivas y en infraestructura. Las críticas principales al paradigma son:

- no favoreció la equidad, por ejemplo entre sector industrial y agrícola;
- favoreció la ineficiencia del sector industrial;
- desaprovechó las oportunidades que existían para exportar.

El segundo fue el *paradigma del ajuste a ultranza*, impulsado en la década de los ochentas, y atribuido especialmente al Banco Mundial. Éste se centró en la necesidad de aplicar políticas para reducir los desequilibrios internos y externos de la mayor parte de países en vías de desarrollo.

Se trataba de alcanzar un equilibrio interno, reduciendo la inflación, y uno externo, reduciendo la brecha en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Se le dio prioridad a las políticas de estabilización de precios, así como a las de liberación de algunos precios que podían afectar el tipo de cambio y las tasas de interés.

Se planteó la reducción del Estado y el aumento del papel de las fuerzas del mercado. Se incorporó la propuesta de atender a los sectores más desfavorecidos mediante un esfuerzo gubernamental "focalizado".

Las tres principales críticas a esto paradigma son:

- sacrificó la equidad a favor del ajuste;
- en la práctica, castigó la inversión productiva;
- sobreestimó la capacidad de las fuerzas del mercado y resultó en el debilitamiento del sector público.

El tercer paradigma “más allá del populismo y neoliberalismo” es el que ha surgido en la década de los noventas, el cual rescata algunas de las propuestas de los anteriores pero que también las trasciende, con un enfoque más amplio y adecuado para sociedades que se preparan para el siglo XXI.

Este paradigma se identifica con el desarrollo humano sostenible, ha sido promovido por varias agencias del Sistema de Naciones Unidas. El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo también se han adherido a este proceso renovador. Esencialmente se incorpora el criterio de equidad y le dan al desarrollo un sentido más amplio, multidimensional, que abarca lo social y lo ambiental.

En este paradigma el concepto del Estado es mucho más amplio, impulsa reformas sociales y del Estado para consolidar la estabilidad, asegurar la competencia y lograr la cohesión social. Destaca la formulación de propuestas nacionales de manera concertada entre diversos sectores de la sociedad civil, y la necesidad de consolidar el estado de derecho. Promueve la descentralización y le presta especial atención a la sustentabilidad fiscal.

Considera como fundamental el papel de la inversión privada y la ampliación del capital humano como una manera de alcanzar una relación complementaria entre crecimiento y equidad y como base del desarrollo. Este paradigma se ha desarrollado a nivel teórico, pero no en la práctica.²²

1.5. Propuesta de Intervención “La visión de nación”

La visión de nación que se propone en el informe de desarrollo humano del PNUD se basa en el paradigma de desarrollo humano y los principios de Naciones Unidas, en su aplicación concreta a Guatemala con el fin de superar los grandes problemas identificados previamente, y en la concertación nacional como método para construirla, tomando en cuenta los contenidos y compromisos reflejados en la Constitución de la República, los Acuerdos de Paz y el Pacto Fiscal.

²² Pappa, Obdulio, 2004, Desarrollo Humano Local, Posgrado de la USAC, notas de clase, Guatemala

El desafío de construir colectivamente una visión de nación tiene un carácter político, aunque con implicaciones culturales, sociales y económicas. Esto significa que es en la arena de la institucionalidad política donde debe debatirse y hacerse realidad la visión de nación. Es decir, en el seno de los poderes del Estado, de los poderes locales, de los partidos y movimientos políticos, y de las organizaciones de la sociedad civil que buscan incidir de manera diversa en las decisiones de política pública.

El desarrollo humano constituye un proceso de fortalecimiento de las capacidades humanas para ampliar las opciones y oportunidades de manera que todas las personas, sin exclusiones, puedan vivir una vida de dignidad y valor. Se trata de un proceso que permite a los seres humanos liberarse de la discriminación, de la pobreza, del temor, de la injusticia y de amenazas contra la seguridad personal. Significa poder asumir la libertad para desarrollarse y para que cada quien pueda alcanzar su potencial, junto con participar en la toma de decisiones, expresar sus opiniones y acceder a un trabajo decente sin explotación ni abuso.

Partir del Desarrollo humano para definir la Visión de Nación en Guatemala significa que deben reconocerse como principios básicos a la libertad, la equidad, el respeto a la diversidad y el reconocimiento de la pluralidad cultural.

Para concretar la agenda del desarrollo humano los gobiernos de las Naciones Unidas acordaron en 2000 las metas del milenio a cumplirse en 2015, las cuales contemplan reducir la pobreza extrema, mejorar la salud y la educación, preservar el medio ambiente y promover la equidad de género en el mundo.

Para poder orientar una agenda de desarrollo humano en Guatemala se sugiere una Visión de Nación con tres pilares: primero, una nación segura y respetuosa de los derechos humanos; segundo, una nación próspera, competitiva y justa; y, tercero, una nación sin exclusión social ²³

²³ PNUD, Informe Nacional para El Desarrollo Humano 2,003, Una Agenda para el Desarrollo Humano Pag. 35

CAPITULO II LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN GUATEMALA

El término democracia proviene de vocablos griegos demos que significa gente, pueblo y kratos que significa autoridad, gobierno o poder. Una democracia es un sistema en el cual el pueblo puede cambiar sus gobernantes de una manera pacífica, y al gobierno se le concede el derecho a gobernar porque el pueblo lo quiere.

La democracia es una forma de gobierno, un modo de organizar el poder político; en el lo decisivo es que el pueblo, no es solo el objeto del gobierno lo que hay que gobernar, sino también el sujeto que gobierna. Se distingue y se opone así clásicamente al gobierno de uno, la monarquía o monocracia o al gobierno de pocos- la aristocracia y oligarquía.

En términos modernos, en cambio, se acostumbra oponer la democracia a la dictadura, y más generalmente, a los gobiernos autoritarios. En cualquier caso, el principio constitutivo de la democracia es el de la soberanía popular, o en otros términos, el de que el único soberano legítimo es el pueblo.²⁴

La democracia no solo es valor en si mismo sino un medio necesario para el desarrollo. La gobernabilidad democrática es un elemento central del desarrollo humano, porque a través de la política, y no solo de la economía, es posible generar condiciones más equitativas y aumentar las opciones de las personas.

La democracia es el "Método de gobierno que se caracteriza por el consenso de los ciudadanos expresado en un sistema de libertades y a través del derecho efectivo a la participación popular en la adopción de decisiones políticas según la regla de mayoría"²⁵ Los argumentos teóricos y centrales del concepto de democracia son:

- La democracia implica una concepción del ser humano y de la construcción de de la ciudadanía
- La democracia es una forma de organización del poder de la sociedad, que implica la existencia y el buen funcionamiento de un Estado;

²⁴ Instituto Federal Electoral. Principios y valores de la democracia sin No. De página

²⁵ Bermúdez, Violeta. Memoria Foro genero y Ciudadanía Editora Cecilia Olivares La Paz, Bolivia 1,996 Pag. 21

- El régimen electoral es un componente básico y fundamental de la democracia, pero la realización de elecciones no agota el significado y los alcances de aquella,
- La democracia latinoamericana es una experiencia histórica distintiva y singular, que debe ser así reconocida y valorada y desarrollada.

2.1 Cimientos de la democracia

Los cimientos de una democracia saludable y fuerte, las cosas esperadas por nuestro pueblo de sus sistemas político y económico son simples, ellas son:

- La igualdad de oportunidad para los jóvenes y los demás
- Un empleo para los que puedan trabajar
- La seguridad (social) para los que la precisan,
- El fin del privilegio especial para unos pocos,
- La preservación de las libertades civiles para todos
- La participación en los frutos del progreso científico, en un estándar de vida constantemente creciente y ampliamente compartido

Estas son las cosas sencillas que nunca deberían perderse de vista en el tumulto y complejidad increíble de nuestro mundo moderno. La fuerza interior y duradera de nuestros sistemas económico y político depende del grado en que cumplen con estas expectativas. Con este sistema de gobierno sabemos que todos los ciudadanos tiene el pleno derecho de participar en la toma de decisiones del país.

Guatemala como nación también cuenta con su sistema político que designa su funcionamiento y se encuentra plasmado en la Constitución Política de Guatemala, la que en el Artículo 140 del Capítulo I sobre El Estado textualmente dice: " Guatemala es un Estado libre, independiente y soberano, organizado para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y de sus libertades. Su sistema de gobierno es republicano, democrático y representativo."²⁶

²⁶ Constitución Política de la República de Guatemala, Reformada por Consulta Popular Acuerdo Legislativo 18-93 La Constitución de los Derechos Humanos Guatemala C.A. Pag.40

2.2. Elementos de la democracia

En materia de democracia hay problemas regionales comunes, pero a partir de los fundamentos teóricos se argumenta que la democracia:

- Supone una idea del ser humano y de la construcción de la ciudadanía;
- Es una forma de organización del poder que implica la existencia y buen funcionamiento del Estado;
- Implica una ciudadanía integral, esto es, el pleno reconocimiento de la ciudadanía política, la ciudadanía civil y la ciudadanía social;
- Es una experiencia histórica particular en la región, que debe ser entendida y evaluada en su especificidad;
- Tiene en el régimen electoral un elemento fundamental, pero no se reduce a las elecciones.²⁷

2.3. Tres Pactos Históricos en busca de la Democracia

En ese proceso hacia la democracia se han dado tres pactos históricos que constituyen las fuerzas propulsoras del caminar democrático.

a. Constitución de 1985 que propicia el camino a la construcción de la democracia. Los Acuerdos de Paz expresan consensos de carácter nacional. Han sido apoyados por los diferentes sectores de la Sociedad Civil y fuera de ella. Su cumplimiento progresivo debe satisfacer las legítimas aspiraciones de los guatemaltecos y unir los esfuerzos de todos en aras de esos objetivos comunes.

b. Los Acuerdos de Paz

La paz firme y duradera debe cimentarse sobre el desarrollo socioeconómico participativo orientado al bien común, que responda a las necesidades de toda la población. Dicho desarrollo requiere de justicia social como uno de los pilares de la unidad y solidaridad nacional, y de crecimiento económico con sostenibilidad, como condición para atender las demandas sociales de la población.

²⁷ PNUD, La Democracia en América Latina (Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos) Pág. 24

El fortalecimiento del poder civil es una condición indispensable para la existencia de un régimen democrático. La implementación de la agenda nacional de los Acuerdos de Paz, constituye un proyecto complejo y de largo plazo que requiere la voluntad de cumplir con los compromisos adquiridos y el involucramiento de los organismos del Estado y de las diversas fuerzas sociales y políticas nacionales.

Este empeño supone una estrategia que priorice con realismo el cumplimiento gradual de los compromisos, de forma tal que se abra un nuevo capítulo de desarrollo y convivencia democrática en la historia de Guatemala.

c. El Pacto Fiscal

El Pacto Fiscal para un futuro con Paz y Desarrollo fue firmado por más de 130 organizaciones del más diverso tipo, así como por representantes de los tres poderes del Estado.

En general, el Pacto Fiscal es un acuerdo nacional sobre el monto, origen y destino de los recursos con que debe contar el Estado para cumplir con sus funciones, según lo establecido en la Constitución de la República y Acuerdos de Paz. Implica acuerdos del conjunto de la sociedad sobre el estilo de sociedad que se desea construir y sobre principios y compromisos recíprocos del Estado y de los ciudadanos acerca de los temas de política fiscal: ingresos del estado; patrimonio del Estado; gasto público, deuda pública, administración tributaria, control y evaluación del gasto, combate a la corrupción y a la impunidad y descentralización.

El Pacto Fiscal es un compromiso de Estado y pertenece todas y todos los ciudadanos. Y para dar seguimiento a lo que allí se acuerda se crean dos instancias: La Comisión de Seguimiento del Pacto Fiscal, integrada por representantes de todos los sectores sociales y el Foro Nacional del Pacto Fiscal, como instancia permanente y amplia para debatir y dar seguimiento a los avances en el cumplimiento de los acuerdos.²⁸

²⁸ PNUD, 2002, Otras Publicaciones Desarrollo Humano y Pacto Fiscal Pag. 104 y 106

2.4. Estado Democrático

El Estado guatemalteco ha sido históricamente frágil como representante de los intereses de la nación, no sólo por sus vicios de origen al ser un Estado homogéneo que no refleja la diversidad étnica de Guatemala sino también por la falta de mecanismos verdaderamente representativos, que le permitan a las mayorías identificarse con el Estado como instrumento que favorece su desarrollo

Las influencias de las fuerzas corporativas en las políticas de gobierno restringe la capacidad del Estado para cumplir con su función de atender los intereses universales de la nación. La crisis que se vive como sociedad global, y la contra parte corporativa de la gestión del poder en Guatemala, tiene una de sus mayores causas en los déficit del sistema político. Prevalece en la vida ciudadana una aguda crisis de confianza en el Estado, en los partidos y en todo público en general.

El Estado es dirigido por partidos políticos de reciente fundación, con políticos de reducida experiencia, con serias limitaciones para aplicar políticas de largo plazo. El Estado democrático, en las presentes condiciones, necesita una institución militar ajustada en los contextos nacional e internacional actuales. Hace falta el desarrollo y profesionalización de instituciones civiles responsables de la seguridad interior y del fortalecimiento de la democracia.

2.5. Elementos Fundamentales del proceso de transición democrática

El proyecto político demócrata-cristiano contempló como pilar fundamental del proceso democrático la organización y participación social (democracia participativa) en las diferentes instancias de la gestión gubernamental (Consejos de Desarrollo Urbano y Rural).

Algunas de las peculiaridades del proceso de transición democrática emprendida en Guatemala y los hechos de mayor relevancia:

- Concertación social y el fortalecimiento del Estado de Derecho
- La descentralización económica y política
- Promoción de la organización y participación social.

- Fortalecimiento de la identidad nacional
- Reestructuración y modernización de la administración Pública
- Consolidación y respeto a los derechos humanos
- Política de neutralidad activa
- El Parlamento Centroamericano
- La política del Derecho Integral Fronterizo Trinacional " Trifiño "²⁹

2.6. Valores de la democracia

La democracia debe ser visualizada y abordada como una forma de vida no solo personal, sino también social, es importante destacar la trascendencia que poseen los valores que ofrecen sentido y horizonte a la propia democracia. Éstos se pueden considerar como los presupuestos éticos y políticos que permiten considerar como superior a la democracia, en relación a otras formas de gobierno y organización política. Porque a fin de cuentas todos los sistemas políticos tienen un serie de valores implícitos que son los que permiten aventurar un juicio sobre su pertinencia y deseabilidad.

Los valores democráticos determinantes para lograr el objetivo de la administración pública eficaz, eficiente y sobre todo con sentido humano, son:

- Bien común
- Legitimidad
- Estado de derecho
- Derechos humanos
- Participación ciudadana

2.7. Cultura Democrática

Los partidos políticos están comprometidos a promover, construir y consolidar la cultura democrática en Guatemala, con el propósito de superar la cultura autoritaria y excluyente que aún prevalece. La base fundamental para la democratización es una eficaz y organizada participación ciudadana.

²⁹ Beteta Vasquez, Luis Alfonso, Estado Autoritario, transición democrática y proceso de Paz en Guatemala, Pag. 76 y77

Los Partidos políticos tienen la responsabilidad de contribuir al desarrollo de una ciudadanía participativa, creando las condiciones para fortalecer su rol como principal protagonista del proceso democrático y promoviendo, en especial, la participación de las mujeres y de los pueblos indígenas.

Esta ciudadanía participativa está llamada a demandar el cumplimiento del papel del Estado, apoyar las iniciativas de los distintos sectores de la sociedad y, en su caso, participar en la definición de políticas públicas con las cuales debe sentirse identificada, y aquellas del Estado que sean de beneficio social.³⁰

2.8. Desafío de una democracia

La democracia es una inmensa experiencia humana. Está ligada a la búsqueda histórica de libertad, justicia y progreso material y espiritual, por eso es una experiencia permanentemente inconclusa.

La democracia se ha convertido en un sinónimo de libertad y justicia. Es a la vez un fin y un instrumento. Contiene básicamente, una serie de procedimientos para el acceso y el ejercicio del poder, pero es, para los hombres y mujeres, también el resultado de esos procedimientos.

Es necesario considerar lo no cumplido, las fracturas, las tensiones, los límites y la denegaciones que dibujan indirectamente la experiencia de la democracia. La democracia formula una pregunta que permanece continuamente abierta; parecería que ninguna respuesta perfectamente adecuada podría dársele.

Más allá de las diferencias, que se expresan en el plano de la teoría sobre los alcances de la idea de la democracia, la historia revela que las aspiraciones por ensanchar las fronteras de las libertades ciudadanas y alcanzar mayores niveles de justicia y progreso han estado siempre en el corazón de las luchas sociales y políticas ligadas, de un modo u otro, a la idea de democracia.

³⁰ Agenda Nacional Compartida, Un esfuerzo multipartidario para la Guatemala del Siglo XXI Pág. 27

Con períodos de expansión y retracción, de movilización y quietud, la historia nos muestra que allí donde no había libertad se peleó por ella, donde no había justicia se luchó por lograrla y donde no había progreso se buscó alcanzarlo. De igual manera, el reconocimiento de la igualdad y la búsqueda de su realización social, en términos de libertad, justicia y progreso, constituyen un impulso histórico sustancialmente ligado a la idea de democracia.³¹

2.9. Alcances de la democracia

- Aumento de la participación y de los controles institucionales
- La sustentabilidad y expansión de la democracia es altamente valorada
- La vigencia de las libertades
- La regularidad de las elecciones (alternancia en el poder entre oficialismo y oposición)
- Las reformas constitucionales que habilitan mecanismos de democracia directa y control.
- La capacidad o incapacidad de las democracias para lograr niveles de integración social³²

2.10. Fortalecimiento de la democracia

Los principales problemas a enfrentar para fortalecer la democracia defieren según la visión acerca del estado actual de cada país, los más importantes son:

- a. Reforma política, para fortalecer las instituciones, incluso los partidos políticos
- b. Aumentar participación, construir nuevos canales que faciliten la participación de la sociedad civil organizada.
- c. Combatir iniquidad, las cuales conspiran contra el fortalecimiento de la democracia y se perciben tanto en términos económicos
- d. La educación en general, no solo al acceso a ella, sino a su calidad

³¹ PNUD, LA DEMOCRACIA EN AMERICA LATINA,(Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanos) Página 33

³² Ibidem Pagina 175

- e. Intensificar la lucha contra la corrupción, ya que es uno de los problemas que más afecta a la democracia y la deslegitima ante la ciudadanía, la lucha contra ella debe ser una de las metas fundamentales.³³

Actualmente la democracia precisa, urgentemente, retomar su impulso inicial, Su déficit no son su fracaso, son sus desafíos. Lo que no hemos alcanzado es lo que debe constituir las sustancias de las políticas que permitan encender la singular realidad de nuestra región.

³³ Ibidem Pagina 173

CAPITULO III

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL CONTEXTO DEMOCRÁTICO

Es un movimiento cívico, no partidista, de presión, concertación y vinculación del ámbito social con los poderes públicos. Se constituye con el fin de promover la articulación en el seno de la sociedad civil y para incentivar la participación de los ciudadanos y ciudadanas a fin de lograr las reformas políticas, institucionales y democráticas que requiere la república y un desarrollo social justo y equilibrado. Busca el fortalecimiento y mayor participación de la sociedad civil en los diversos ámbitos de la vida social, contribuyendo así con la consolidación de la democracia y con el proceso de modernización.

Los teóricos de la marginalidad plantan, la participación ciudadana, como un instrumento para incorporar a los sectores marginados a la dinámica del desarrollo y finalmente para otros; así mismo se plantea la participación ciudadana como elemento que hace frente a la pérdida de representatividad del sistema político. El gobierno y los partidos la plantean como un instrumento óptimo para crear una nueva relación concertada entre Sociedad Civil, Democracia y Estado.

La Participación Ciudadana, desde el punto de vista conceptual y práctico, puede considerarse también un concepto polisémico que carece de una conceptualización unívoca y que se vincula a categorías teóricas como ciudadanía, Estado, Democracia, sociedad civil, entre otras; donde sobreabundan posiciones teórico prácticas muchas veces en abierta contradicción, es decir, con "alta carga valorativa"

En términos genéricos la Participación Ciudadana es la intervención de los particulares en las actividades públicas, en tanto portadores de intereses sociales. Corresponden a intereses privados de la sociedad civil, individual o colectiva, en donde se reconocen intereses públicos y políticos.

Ésta, ha sido entendida como un recurso diseñado por el gobierno para promover acciones de y en las comunidades, de esta forma se descargan algunas tareas y responsabilidades que competen al Estado (transferencias de competencias) lo que

teóricamente reduce el gasto público y el área de competencia del gobierno, que determinados teóricos la consideran como privatización.

La participación ciudadana consiste en la toma de conciencia sobre las necesidades sociales de sus comunidades, es decir implica la capacidad de comprender en forma objetiva la realidad socioeconómica de su país, su comunidad y participa en beneficio de la misma por medio de acciones concretas que llevan a solucionar uno a uno los problemas que aquejan a los diferentes grupos comunitarios.

En otros casos, la participación ciudadana tiene su origen en el seno de la sociedad civil y está orientada a sustituir la acción del Estado ó a combatir su inacción, incompetencia o ineficiencia en la resolución de problemas que los afectan de manera directa o indirecta a las comunidades.

Otra dimensión de la Participación Ciudadana, es aquella que la asocia a la democratización del Estado y que hace énfasis en la necesidad de que el Estado desarrolle políticas y acciones que respondan a los intereses de los actores sociales, y propone ampliar la influencia de los ciudadanos sobre el proceso de toma de decisiones en todos los niveles, escalas y sectores de la gestión pública.

Visto así, se define la Participación Ciudadana como "todas aquellas experiencias que remiten a la intervención de los individuos en actividades públicas para hacer valer intereses sociales".

El propósito es, lograr que la población influya sobre las políticas y decisiones públicas, para ello se hace necesario institucionalizar mecanismos, procesos y organismos a través de una normativa legal. Pero esta dimensión de participación ciudadana puede ser condicionada y hasta neutralizada bajo una aparente práctica democrática, y la participación ciudadana puede constituirse en " una plataforma de fácil uso para construir artificialmente consensos y legitimar desigualdades."

Otra forma de conceptualizar la participación ciudadana es: *como un "hecho político" como un modelo de relación entre Estado y Sociedad Civil "enmarcada dentro de*

una cultura política (actitudes, valores y normas) que orientan el comportamiento de los ciudadanos en un marco de deberes y derechos frente al Estado".³⁴

Esto lleva a caracterizarla, como la expresión más tradicional de participación; es decir, la intervención en lo público para ejercer derechos políticos elementales, y es por ello que se acepta que la participación ciudadana es una forma de intermediación política de un colectivo social que involucra a toda la comunidad.

En este sentido en opinión de Salazar y Pinto (1999), " el aspecto sustantivo de la política (resolver de un modo satisfactorio un problema común) forma una sola unidad dinámica, con el aspecto procedimental de la interacción de toda la comunidad organizada".

Aún cuando la consideramos un hecho político, la participación ciudadana ha desplazado la intermediación de los partidos políticos como gestores de la comunidad, todo esto producto de la pérdida de representatividad que estos han sufrido producto de la conversión de sus gestiones en acciones básicamente populistas que no respondían a la complejidad de intereses, actores, e interrelaciones de la sociedad.³⁵

La noción de participación ciudadana es relativamente reciente y carece de una definición precisa, normalmente se hace referencia a ella considerándola, gruesamente, como una "intervención de los particulares en actividades públicas en tanto portadores de intereses sociales".

Tal definición es suficientemente amplia como para abarcar una gran cantidad de formas de participación de distinto origen, empleando diversos medios, por diferentes órganos, cumpliendo distintas funciones, en numerosos niveles y otras especificaciones, con lo cual la especificidad de la participación ciudadana se escapa, y produce serias dudas acerca de la utilidad del término.

³⁴ Página Internet, Roger Cartay Gilly. Diseño de un Plan de Participación Ciudadana en la Definición de Prioridades Presupuestarias
³⁵ Ibidem

Sin embargo, la propuesta de participación ciudadana se presenta en la actualidad con una alta carga valorativa, de manera que no se cuestiona su bondad, sino que sólo se discute acerca de la mejor forma de impulsarla y desarrollarla. Es muy posible que esta aparente deseabilidad generalizada se deba a que se atribuye a tal denominación muy distintas significaciones. El problema se hace más complejo por el hecho de que en la idea de participación ciudadana están comprendidos dos términos que carecen de una significación unívoca: Estado y sociedad civil.

La utilización del concepto de participación ciudadana engloba a todo tipo de actividades referidas al poder público, quedando comprendidos ahí los movimientos sociales de antiguo y nuevo cuño, la participación política formal, las formas de acción no convencional, los grupos de presión, la acción directa, etc., lo que hace que éste carezca de valor para el análisis; por otro lado, si se reserva el término para hacer referencia a la participación no institucionalizada, ello lo acercaría bastante a lo que se entiende como nuevos movimientos sociales, con las complicaciones adicionales que tiene toda delimitación por negación.

La aplicación más restrictiva del término participación ciudadana a la intervención de intereses privados colectivos en actividades públicas, pareciera corresponder a un tipo de actividad diversa a la participación política (institucional o no) y distinta también de la participación social de tipo asociativo o comunitario.

En términos generales, la participación ciudadana no solo depende de la construcción institucional-legal que realiza el Estado, sino que es un movimiento cívico no partidista, de presión, concertación y vinculación del ámbito social con los poderes públicos. Se constituye con el fin de promover la articulación en el seno de la sociedad civil y para incentivar la participación de los ciudadanos y ciudadanas a fin de lograr las reformas políticas, institucionales y democráticas que requiere la república y un desarrollo social justo y equilibrado.³⁶

³⁶ Consideraciones acerca de la Participación Ciudadana, Rodrigo Baño, sociólogo y abogado. Profesor investigador de FLACSO y profesor del Departamento de Sociología de la Universidad de Chile.

3.1 Base legal de la participación ciudadana

La base legal y constitucional que favorece la inclusión política se ha visto fortalecida, en el plano declarativo, por varios de los Acuerdos de Paz que reiteran la importancia de la participación política.

El contenido de algunos de los Acuerdos se refiere, de manera explícita, a la necesidad de construir una sociedad nueva con base en nuevos mecanismos incluyentes.

Entre los Acuerdos que se refieren a aspectos relacionados con la inclusión en la Guatemala pacífica y democrática:

a. Acuerdo Global sobre Derechos Humanos.

Señala la urgencia que el Estado asegure y proteja los derechos humanos, especialmente, los civiles. La protección de los mismos es un mecanismo poderoso de inclusión social. De manera particular, este Acuerdo tiene en su Apartado V una referencia normativa que garantiza las libertades de asociación y movimientos

b. Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas.

En sus distintas secciones constituye una declaración sobre la urgencia de reconocer a los guatemaltecos de origen maya su derecho a estar incluidos plenamente en la dinámica de la sociedad. La lucha contra la discriminación es el reconocimiento de que esta sociedad excluye por razones étnico-culturales.

c. Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria.

Este es, sin duda, el que habla de manera más precisa sobre los mecanismos que deben ser creados o puestos a funcionar para asegurar en la Guatemala pacífica y democrática la más amplia participación social.

Hay una mención específica para asegurar la participación de la mujer no sólo en la vida política sino en el desarrollo económico y social.

d. Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática.

El fortalecimiento del poder civil en la democracia pasa por el aumento de la participación de la ciudadanía y la ampliación de las oportunidades, especialmente de las mujeres y de los grupos indígenas.

En términos generales, la participación ciudadana no sólo depende de la construcción institucional-legal que realiza el Estado, sino también de dos factores:

- a. La actitud que se adopta frente a las instituciones, de confianza plena a distintas formas de manifestarse;
- b. La voluntad personal para participar en la vida pública. Estudios hechos en esta dirección revelan una profunda desconfianza en las instituciones públicas por parte de la ciudadanía;

El derecho de la ciudadanía es innegable, como lo son los derechos humanos en nuestras sociedades, que cuentan con indicadores sociales y económicos alarmantes que no permiten que un pueblo se desarrolle adecuadamente, debido a que carecen de servicios vitales indispensables para tener una vida digna;

Ejercer la ciudadanía es estar dentro del proceso que permite intervenir como sociedad civil, para velar que se cumplan los derechos y garantías, pero también el Estado debe ser garante de las mismas y poder ejercer así los derechos de manera organizada en un país democrático.³⁷

3.2 Actores que intervienen en la participación ciudadana

En el nivel municipal se concibe un punto de encuentro de los diferentes actores y sectores locales que coordinados planifican la realización de planes, programas fortaleciendo el poder local (y comunitarios); para crear un sistema territorial local de planificación del desarrollo que se convierten en política pública municipal.³⁸

³⁷ Ibidem

³⁸ Ibidem

En ese sentido es vital tener en cuenta lo que establece la Ley en la materia: "Organizar y coordinar la administración pública mediante la formulación de políticas de desarrollo, planes y programas presupuestarios y el impulso de la coordinación interinstitucional, pública y privada".

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

a. Actores sociales

- Institucionales y comunitarios:
- Consejos de Desarrollo (CONADE, COREDE, CODEDE, COMUDE y CODEDE)
- Municipalidades
- Agrupaciones comunitarias locales (COEDUCAs, Juntas Escolares, comités,
- Cooperativas: (de ahorro y créditos, productivas, de desarrollo, etc..)
- Instituciones de desarrollo social a nivel local

b. Estatales y privados:

- Instituciones gubernamentales (Delegaciones departamentales de los Ministerios de Estado, de SEGEPLAN, gobernaciones departamentales)
- Empresas e industria locales con sentido social
- Instituciones educativas privadas

c. Internos y externos:

- Asociaciones y fundaciones nacionales
- Federaciones de cooperativas
- Iglesias locales
- Clubes de servicio

- Organizaciones de desarrollo social internacionales
- Agencias de cooperación internacional
- Embajadas de los países amigos
- Agencias de cooperación técnica internacional.

En términos generales se agrupan a los actores sociales de la siguiente manera:

- Las clases sociales
- Los grupos sociales: primarios y secundarios,
- Los movimientos sociales específicos,
- Las asociaciones,
- Las organizaciones de clase,
- Los grupos de interés,
- Asociaciones de distinto tipo con fines sociales e indirectamente políticos
- Los movimientos de emancipación de grupos étnicos, de defensa de derechos civiles, de liberación de la mujer y de movimientos juveniles.³⁹

3.3. Características de la Participación Ciudadana

Para que la participación ciudadana cumpla con la finalidad de tener un gobierno municipal más democrático y eficiente, debe tener las características siguientes:

- participar en actividades políticas municipales;
- participar activa y voluntariamente en la formulación, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas municipales y comunitarias;
- ser informado regularmente, por el gobierno municipal, de los resultados de las políticas y planes municipales y rendición de cuentas, en la forma prevista por la ley;
- integrar la comisión ciudadana municipal de Auditoría Social;
- participar en las consultas a los vecinos de conformidad con la ley;
- pedir la consulta popular municipal en los asuntos de gran trascendencia para el municipio.⁴⁰

³⁹ Ibidem

⁴⁰ Estudios Sociales 69 Instituto de Investigaciones económicas y sociales / URL Pag. 67

3.4 Tipos de participación

- **Voluntaria:** la participación es un derecho de las personas. Nadie puede ser obligado a participar.
- **Organizada:** la participación no puede realizarse en forma espontánea, desordenada e individual. La mejor forma de participar es dentro de una organización.
- **Informada:** tener un conocimiento aceptable de las leyes que regulan la vida del municipio, de la forma como funciona y de los recursos que posee.
- **Efectiva:** con la participación deben alcanzarse resultados. No se participa por deporte o porque es algo entretenido.
- **Responsable:** los ciudadanos deben hacer propuestas y asumir compromisos para su implementación. No se trata solamente de pedir, también hay que dar.
- **Solidaria:** la participación permite hacer algo por las personas que nos rodean, especialmente por los más pobres y desfavorecidos.
- **Sistemática:** para alcanzar resultados, la participación debe ser una actividad permanente y dentro de un plan
- **Cívica:** los ciudadanos y las autoridades deben buscar soluciones mediante el diálogo en el que todas las partes se esfuercen en lograr el bien común. Actitudes confrontativas o cerradas obstaculizan la participación y acuerdos.

3.5. Finalidad de la participación ciudadana

El tema de la participación ciudadana en la gestión pública a partir de un esquema que define dos finalidades principales de las instituciones estatales, las cuales asocia a dos funciones:

- La primera finalidad es satisfacer las necesidades de la población, la que se vincula con la función de Administración.
- La otra finalidad es representar los intereses, prioridades e identidades de la ciudadanía, y ésta se relaciona con la función de Gobierno.

En el análisis del discurso y de las prácticas de gestión de los gobiernos de la Concertación encuentra dos visiones o enfoques principales:

- El que concibe la participación ciudadana como un medio o recurso que permite ampliar las capacidades de acción del aparato público del Estado.
- El otro visualiza la participación como la influencia o incidencia de la ciudadanía en la toma de decisiones, especialmente, en lo relativo a la definición de la agenda pública.

Las nociones de participación en el discurso público gubernamental las clasifica dentro de cuatro grandes áreas temáticas:

a. Primero lugar.

Señala que la participación ciudadana apunta a la democratización del Estado y del sistema político. En este sentido se busca el restablecimiento del estado de derecho, reformar la institucionalidad política, y consolidar las libertades públicas, particularmente la libertad de expresión. En particular se avanza en las reformas de la Constitución para dar curso a la nueva legislación regional y municipal, que democratiza los municipios y crea los gobiernos regionales. Se establecen, también, instancias formales democráticas de participación.

b. Segundo lugar.

La participación es considerada como elemento de la descentralización, entendida como la transferencia de competencias (funciones), atribuciones o capacidades de decisión sobre diferentes materias, así como de los recursos para hacer realidad dichas decisiones y responsabilidades. Esto involucra, cambios en la institucionalidad de la administración del Estado, orientados a:

- Descentralizar en niveles regionales, provinciales y comunales, y crear instituciones de participación en dichos niveles del Estado, tales como COCODE (Consejo Comunitario de Desarrollo), COMUDE (Consejo Municipal de Desarrollo)

- Hacer posible la regionalización, no sólo como un exclusivo acto administrativo, sino también a través de la participación ciudadana, para dar vida a un perfil regional en los diferentes territorios.

c. Tercer lugar.

La participación se relaciona con el mejoramiento de las políticas sociales y la superación de la pobreza, por las razones siguientes:

- Permite focalizar mejor los recursos destinados a la inversión social y a objetivos de carácter asistencial.
- Facilita la adecuación de la oferta homogénea del sector público a la 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, prolonga sus brazos y facilita su llegada a las realidades locales y sectoriales diversas.
- Produce auto desarrollo de las personas y, en esta medida, puede también ser entendida como una finalidad que se debe alcanzar, como un valor. Desde esta óptica, la participación es vista como proceso de aprendizaje, como proceso educativo.
- Hace posible consensuar definiciones de políticas a través de instancias de diálogo, como en el caso del ámbito laboral, y de los foros de desarrollo productivo. Además, forma parte de las estrategias de información hacia la ciudadanía, de escucha de sus problemas, intereses y prioridades.

d. En cuarto lugar.

La participación es vista como un factor de modernización de la gestión pública, forma parte del cambio que se busca alcanzar en el modo de relación de las personas con el Estado, desde una cultura de súbditos hacia una cultura de ciudadanos titulares de derechos, que pueden y deben exigir una relación más simétrica con los agentes públicos.

Se pretende que la gente desempeñe un rol activo, demandante, reivindicativo y crítico. En esta línea, la participación se puede entender como posibilidad de acceso al Estado, patrimonio común de todos los ciudadanos, y control de su gestión. Los funcionarios y directivos públicos deben dar cuenta de su gestión, hacerse responsables de ella ante la ciudadanía.

Más específicamente, participación ciudadana se relaciona con mejoramiento de la eficiencia del sector público, a través del rediseño de las instituciones públicas en función de los ciudadanos usuarios de los servicios que ellas prestan.⁴¹

3.6. Fortalezas de la participación ciudadana

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

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

En ese sentido los Consejos de Desarrollo (en sus diferentes niveles) se constituyen en instancias y espacios democráticos y deliberativos, para la participación ciudadana, sobre la base de la coordinación interinstitucional. Es decir, es una herramienta de largo alcance, para la búsqueda del desarrollo económico, político y social de las comunidades.

⁴¹ Consulta Internet, Primer Seminario Conceptual sobre Participación Ciudadana y Evaluación de Políticas Públicas, FLACSO, Chile

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

Ello significa, que el Estado deje de lado las demandas sociales en cuanto a la vivienda, salud y educación y otras que le atañen. Pudiéndolas hacer más efectivas trasladándolas a otras esferas del gobierno, dentro de un nuevo espíritu de administración descentralizada y de un nuevo tipo de interacción entre el poder público y la sociedad.

El fortalecimiento de la Participación Ciudadana debe asegurar la capacidad de los ciudadanos de intervenir en "lo público" y este Derecho sólo es posible si se promueve una nueva articulación Estado, Sociedad Civil y Ciudadanos, siendo el gobierno local el ámbito más adecuado para impulsar estos procesos de participación.

El objetivo de la Participación es hacer más fuerte, directo y cotidiano las relaciones entre ciudadano y estado con la finalidad de tomar y ejecutar decisiones de manera conjunta, y para ello se hace necesario crear mecanismos de participación diferentes a los de los partidos políticos que cada día representan menos a la sociedad civil, a sus intereses sectoriales y al Municipio, que es la organización jurídico política que enmarca la vida local.⁴²

3.7. Debilidades de la participación ciudadana

Sobre la situación precaria de la ciudadanía que no se corresponde con el avance en la extensión del mercado y el redimensionamiento del Estado. Aparentemente, los grados de modernización que el país va alcanzando, no han llevado aún a un

⁴²Consulta Internet Roger Cartay Gilly rogercartay@hotmail.com

fortalecimiento y un engrosamiento real de la ciudadanía, lo que nos permite poner en duda y levantar preguntas respecto de lo integral, equilibrada y sistémica que es la modernización en la que estamos involucrados.

3.8. Intermediación de la Participación Ciudadana

La Participación ciudadana (tanto individual como colectiva) se realiza a través del sistema político (militancia partidista de los y las ciudadanas, intervención en elecciones como elector y candidato), también incluye otras manifestaciones: cabildos, derecho a solicitar una consulta y a ser consultado sobre decisiones importantes, intervención en marchas, manifestaciones ⁴³

Entendemos entonces que toda persona puede participar en la vida de su país, ejerciendo sus derechos como ciudadano. La categoría de ciudadano/a es otorgada a toda persona a partir de cumplidos los dieciocho años, y es cuando podemos ejercer nuestra participación en la toma de decisiones para la conducción del país⁴⁴

El elemento crucial para atender los parámetros y dimensiones del desarrollo humano local es la participación ciudadana "Hoy en día las multilaterales, la cooperación gubernamental, el mismo Estado y autoridades locales están dando una creciente importancia a la participación ciudadana."⁴⁵

El Estado puede crear medidas paliativas para disminuir la pobreza extrema de ciertos sectores, pero no puede sacar de la pobreza a miles de personas cuyas necesidades fundamentales se encuentran mal satisfechas. Por eso es que se la población se ha tomado la tarea de organizarse, y participar ciudadanamente y buscar soluciones a los problemas que aquejan a sus comunidades.

La ONAM, 1997 expresa que la participación ciudadana contribuye a superar la pobreza y promover el desarrollo humano, ya que la misma es responsabilidad de toda la sociedad y no solo del Estado; por lo tanto es necesario considerar:

⁴³ Galvez Borrell, Victor "Participación social y poder local en Guatemala"

⁴⁴ Página Internet, Participación Ciudadana

⁴⁵ Von Hoegen, La Organización Comunitaria en Guatemala, Apuntes y Reflexiones, ASIÉS, Guatemala, Pag. 24

- Participación en la definición de las políticas públicas de desarrollo a través de la reforma y fortalecimiento del Sistema de Consejos de Desarrollo.
- Fortalecimiento del Municipio, garantizando la participación comunitaria y la democratización del gobierno municipal a través de la reforma al Código Municipal y fortalecimiento del poder local.
- Respetar y fortalecer los espacios que garantizan la participación ciudadana
- Impulsar acciones y legislación que elimine todas las formas de discriminación en contra de los discapacitados, minorías sexuales, niñez, juventud y personas de la tercera edad.
- Hacer efectiva la fiscalización social.
- Reformar la Ley Electoral y de Partidos políticos, que democratice a los partidos políticos y que facilite la participación de los comités cívicos, con la participación de las organizaciones de los pueblos indígenas y las mujeres.⁴⁶

3.9. Factores de éxito en la participación ciudadana

- Entre los factores que favorecen la participación ciudadana se pueden mencionar:
- La tradición comunitaria de la mayoría de los guatemaltecos, especialmente de la población de las áreas rurales y de los pueblos indígenas.
- La organización comunitaria y la organización de la sociedad civil, que son los principales instrumentos que tiene la población para participar.
- La voluntad de los ciudadanos. El deseo de hacer realidad el disfrute de un derecho.
- La voluntad de las autoridades municipales, quienes deben estar convencidas de que la participación es una parte esencial de la democracia y que les facilita la realización de sus tareas.
- La existencia de un verdadero Estado de Derecho, el respeto por los derechos humanos y la paz social, son condiciones que favorecen la participación ciudadana.⁴⁷

⁴⁶ ONAM, Política para el Desarrollo y Promoción de la Mujer en Guatemala, Ministerio de Trabajo y Previsión Social
Pág. 38

3. 10. Factores que dificultan la participación ciudadana en Guatemala

- Un clima de violencia y de confrontación
- Una débil cultura democrática en la población y las autoridades
- Una baja capacidad para negociar y alcanzar acuerdos
- Líderes políticos y funcionarios públicos autoritarios
- Desconocimiento de los espacios de participación establecidos legalmente
- Corrupción y falta de interés para atender los problemas de la población.⁴⁸

3.11. El Estado y Participación Ciudadana

El elemento crucial para atender los parámetros y dimensiones del desarrollo humano local es la participación ciudadana "Hoy en día las multilaterales, la cooperación gubernamental, el mismo Estado y autoridades locales están dando una creciente importancia a la participación ciudadana."⁴⁹

El Estado puede crear medidas paliativas para disminuir la pobreza extrema de ciertos sectores, pero no puede sacar de la pobreza a miles de personas cuyas necesidades fundamentales se encuentran mal satisfechas, por eso es que la población ha tomado la tarea de organizarse, participar ciudadanamente y buscar soluciones a los problemas de sus comunidades.

En particular "la participación ciudadana a nivel de de las comunidades contribuye al respecto del pluralismo ideológico y la no-discriminación ciudadana, facilita una participación amplia, organizada y concertada de los ciudadanos en la toma de decisiones, y que ellos asuman sus responsabilidades y compromisos en la búsqueda de la justicia social y de la democracia"⁵⁰

Es importante considerar la participación ciudadana en la toma de decisiones y en la ejecución y operación de los programas y proyectos ya que ella activa el potencial de desarrollo en cada uno de los guatemaltecos.

⁴⁷ Participación Ciudadana, Información básica para un buen gobierno municipal, Pág.11

⁴⁸ Ibidem 12

⁴⁹ Von Hoegen, La Organización Comunitaria en Guatemala, Apuntes y Reflexiones, ASIES, Guatemala, Pag. 24

⁵⁰ Von Hoegen, La Organización Comunitaria en Guatemala, Apuntes y Reflexiones, ASIES, Guatemala, Pag 24

Para esto es necesario poner énfasis en la organización de la comunidad, la descentralización del Estado y el fortalecimiento de los principios democráticos. El Estado y la Sociedad Civil, organizados conjuntamente son los responsables, a partir de los Acuerdos de Paz, a realizar el desarrollo humano del país mediante los instrumentos y mecanismos jurídicos que para el efecto se han diseñado y que organismos internacionales se encargan de vigilar el cumplimiento de los mismos de manera adecuada y oportuna.

Los Acuerdos de Paz dan una gran importancia a la participación de varios sectores que tradicionalmente han estado marginados o excluidos, de tal manera los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural están involucrados en el sistema como el instrumento de participación ciudadana por medio del poder local.

Con la apertura democrática y particularmente con los Acuerdo de Paz, el establecimiento de una democracia funcional y participativa dio inicio a la implementación del paradigma de desarrollo humano local como objetivo nacional de desarrollo; esto significa que lo(a)s ciudadano(a)s tienen derecho a participar en las decisiones que les afecten y controlar la gestión de gobierno por la auditoria social.

3.12. Políticas de la participación ciudadanía

La participación ciudadana corresponde a intereses privados (aunque sean colectivos) de la sociedad civil y reconoce intereses públicos, políticos, ante los que apela. Lo que está pidiendo es precisamente el reconocimiento del carácter público que tiene su interés privado, pero ese interés privado no se transforma en público, sino que se puede hacer pública la consideración de ese interés.

Quien detenta el poder público debe hacerse cargo de la integración de las demandas sociales con el interés general, para que sus actos sean de autoridad. Aún cuando sea difícil determinar el criterio de interés general en el caso concreto, es indudable que en principio debe tener un respaldo en la conciencia social, a fin de que sea reconocido como expresión de la voluntad nacional de esa sociedad.⁵¹

⁵¹ Baño, Rodrigo FLACSO, "Consideraciones Acerca de la Participación Ciudadana

La coyuntura de cambios en la administración tradicional del Estado se caracteriza por ser centralizada, burocrática, autoritaria, monocultural y excluyente; hacia una administración pública más democrática, participativa, y con menos intervención del Estado. Esta nueva forma de administración estatal, discutida en distintos niveles, necesariamente conduce a una nueva concepción de sus funciones, sus políticas y sus relaciones con la sociedad en general, en donde la participación ciudadana juega un papel importante en aspectos claves, como el control y auditoría social.

Papel importante en el marco de la denominada reducción del Estado, y la vigencia del régimen democrático como el idóneo para el relacionamiento entre el Estado y la Sociedad, de cara a la problemática social, económica y política por la que atraviesan los Estados nacionales de la presente época, que en algunos casos esta ligada al proceso de reducción de sus funciones.⁵²

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

La democratización es un objetivo político que se implementa por medios políticos. Dado que la democracia es un régimen político para hacer efectiva la soberanía nacional, lo correspondiente sería activar la participación política de la "ciudadanía" en la definición del interés general; por lo tanto, participación en lo que se constituye como poder público, poder del Estado. Desde esta perspectiva, la participación ciudadana como propia de la sociedad civil, esto es, correspondiente al interés particular, puede ser contradictoria con la participación política. No obstante, algunos aspectos que se señalan como participación ciudadana son propiamente cuestiones de participación política, con lo cual pierde bastante su delimitación aquel concepto.

⁵² Ibidem

Cuando se propugna una reforma del Estado, entendida en su aspecto político y no administrativo, no se están planteando consideraciones de tipo privado. Así ocurre con propuestas de descentralización de las decisiones del poder público, referéndum de carácter nacional o regional, iniciativa popular, audiencias públicas y otras iniciativas sobre procedimientos que se definen como de democracia directa, o regulaciones y controles entre poderes del Estado.⁵³

3.13. Objetivo Político de la participación ciudadana

Políticamente, la participación ciudadana apunta al tema del régimen político, en cuanto procedimiento de constitución de la voluntad política; en concreto, ella ha estado referida a la sustitución o complementación de la democracia representativa.

Se plantea que hay una "crisis del sistema representativo" y, más específicamente aún, "crisis de la democracia representativa", condicionada por transformaciones que alteran las bases de funcionamiento de esta. Por una parte, están los cambios ocurridos a nivel de la estructura social que modifican las bases de generalización y organización de intereses.

⁵³ Pérez Ordóñez, Demetrio Antonio Políticas públicas, Poder local y participación ciudadana en el sistema de Consejos de Desarrollo urbano y rural

CAPITULO IV LOS CONSEJOS COMUNITARIOS DE DESARROLLO

La ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, desarrolla lo relativo a los consejos en lo nacional, regional y departamental creados en la Constitución, así como lo relativo a la formación y funciones de los Consejos Municipales y Comunitarios de Desarrollo Urbano y Rural, los primeros creados en el Código Municipal, y los segundos creados en respuesta a los compromisos asumidos en los Acuerdos de Paz para una mayor participación ciudadana.

El Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria (1996), acuerda la participación efectiva de los ciudadanos en la identificación, priorización y solución de sus necesidades, para establecer una democracia real, funcional y participativa. Para ello, deben adoptarse los instrumentos que institucionalicen la descentralización de la decisión socioeconómica, con transferencia real de recursos económicos gubernamentales y capacidad para discutir y decidir localmente la asignación de los mismos, la forma de ejecutar los proyectos, la prioridades y las características de los programas o de las acciones gubernamentales”.

Sobre esta base se acordó reformar el Código Municipal, la Ley de Gobierno de los Departamentos de la República y la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. La ley crea el Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo, estableciendo los principios y objetivos del mismo. El sistema está integrado por:

- a. El **Consejo Nacional** –coordinado por el Presidente de la República e integrado por ministros, secretarios, representantes de alcaldes y de los sectores público y privado-;
- b. **8 consejos regionales** –uno por cada región, presididos y coordinados por un representante del Presidente, e integrado por funcionarios públicos, representantes de alcaldes y gobernadores, y representantes de diversos sectores de la región-;

- c. **22 consejos departamentales** –presididos y coordinados por los gobernadores nombrados por el Presidente de la República, e integrados por alcaldes y representantes de los sectores público y privado de cada departamento;
- d. **331 consejos municipales**, presididos por el alcalde municipal e integrado por representantes de los sectores público y privado del municipio; y
- e. **Los consejos comunitarios**, organizados en cada una de las comunidades integrantes del municipio.

Se hace énfasis en la participación ciudadana, de las autoridades indígenas reconocidas por los pueblos y la consulta por parte del Organismo Ejecutivo a los pueblos indígenas sobre las medidas de desarrollo que se pretenden impulsar. Con esto se reconoce el carácter multiétnico y multicultural del país, y que las soluciones que se planteen variarán dependiendo de la costumbre. Pero funcionará siempre y cuando se tomen en consideración las propuestas u opiniones en el diseño de las políticas de desarrollo.

Los Consejos Comunitarios tienen entre sus funciones la formulación de políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la comunidad, sobre la base de la priorización de sus necesidades, problemas y soluciones, para luego proponerlos al Consejo Municipal de Desarrollo correspondiente. Los Consejos Municipales deben a su vez formular las políticas de desarrollo y proponer la asignación de recursos de preinversión e inversión del municipio, sobre la base del trabajo de los Consejos Comunitarios de Desarrollo.

Recién se está iniciando un proceso de descentralización y participación ciudadana, en el marco de la reforma y modernización del Estado, que responde principalmente a los compromisos políticos adquiridos en los Acuerdos e Paz. Este proceso parte de un conjunto de reformas políticas y legales recién aprobadas que son producto de tres actores básicos:

- De las políticas que surgen en el marco del reajuste estructural y social y la búsqueda de una nueva relación entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil,
- De la presión y propuesta desde organizaciones de la sociedad civil, que demandaba un modelo más horizontal y participativo en la gestión del Estado,
- De la presión y condicionamiento de la cooperación internacional al cumplimiento de los compromisos adquiridos en los Acuerdos de Paz.

En este marco el sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y rural –CDUR– comenzaba en el nivel nacional y terminaba en el nivel municipal, sin establecer mecanismo alguno de interlocución con las comunidades.⁵⁴ Esta situación se presentó siempre como un obstáculo por la aceptación y articulación legal de la participación comunitaria en el gobierno municipal, en lugar de ser un factor que potenciara, fortaleciera y democratizara la gobernabilidad y el desarrollo del municipio y el Estado. Por tanto, la elaboración, ejecución y fiscalización de planes y presupuestos, desde el ámbito municipal, hasta el nacional, se llevaba a cabo sin ninguna participación y consulta que tomara en cuenta las necesidades reales y las propuestas vertidas desde las comunidades.

Lo anterior responde a una concepción pasiva que limitaba la participación ciudadana a la emisión del voto; por esta razón todos a los anteriores intentos de reforma para la participación y la descentralización fueron objetados, argumentando violaciones a la autonomía del municipio, pues se entendía que la autonomía era derecho de la Corporación Municipal con respecto a la población y no del municipio con respecto al Estado Central,⁵⁵

Las innovaciones hechas a los instrumentos jurídicos municipales se refieren al reconocimiento de la conformación multicultural del Estado guatemalteco, a la apertura general de espacios de participación, en especial, para los pueblos

⁵⁴ Ibidem

⁵⁵ Ibidem

indígenas y las mujeres y al reconocimiento de la comunidad como base del nuevo sistema para la participación y la descentralización.

Si se considera que el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural es la base principal de la descentralización, significaría planificar con la mente descentralizada, pero, en la práctica de manera centralizada, porque en sí cada nivel del SCDUR, no es autónomo, ni son electos popularmente los miembros, (exceptuando a los miembros de los COCODE's, quienes deben ser electos en Asamblea comunitaria), a diferencia de las Municipalidades, donde sus autoridades son electas a través del voto popular.⁵⁶

Lo anterior significa que es urgente crear las condiciones institucionales, legales y financieras, para que los municipios, a través de la sociedad civil organizada, puedan participar activamente dentro del proceso de descentralización, y que no dependan del poder central en cuanto a la elaboración de planes, programas y proyectos, y esos se inscriban dentro del marco nacional del desarrollo.

De esta manera el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, se constituye en un instrumento orientador (no rector) de las políticas de desarrollo económico local, en temas como: desarrollo comunitario, desarrollo sostenible, participación ciudadana, educación, salud, vivienda, éste insuma desde lo comunitario y lo eleva hacia lo nacional.

Con ello, se evita que la participación ciudadana sea únicamente alrededor de proyectos específicos ejecutados por ONG's, Fondos Sociales, etc., donde su participación se reduce a colaborar con la ejecución de obras que se les asignan; significa también, que debe cambiarse la visión y forma de participación ciudadana, tanto para fortalecer el poder local, como para que las políticas de desarrollo económico local, que se generen, se constituyan en los ejes motores del desarrollo económico, político y social nacional.

⁵⁶ Ibidem

Ello, se traduce en crear lo que algunos autores han denominado el "buen gobierno", el cual se refiere a poner en práctica un estilo de gobernar, donde todos los actores se interrelacionen y participen en la planificación y búsqueda de soluciones a los problemas comunes, es decir, hacer efectiva la coordinación interinstitucional que el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural establece como mecanismo para la gobernabilidad, ellos son:

- el empoderamiento, la priorización de problemas no de proyectos,
- la búsqueda de soluciones, coordinando con instituciones públicas y privadas,
- puesta en práctica de planes, programas y proyectos, que orientarán la planificación participativa, que se reflejarán en el desarrollo económico local.

Todo ello, requerirá de crear una real y funcional estructural local de participación ciudadana, que para el presente caso se refiere a los COCODE's y COMUDE's; para que no se imponga desde el exterior los planes, programas y proyectos.⁵⁷

Asimismo este proceso requiere que el gobierno central, muestre y haga efectiva la voluntad política de tomar en cuenta las priorizaciones que se realicen desde el nivel comunitario y no imponer sus proyectos, los cuales desentonan en todo el proceso de planificación participativa.

Esa voluntad que debe ser acompañada de la facilitación de los recursos técnicos y financieros. Significa dar un nuevo paso en la administración y gestión pública, una nueva forma de hacer desarrollo económico local, con más participación ciudadana, una nueva concepción de las relaciones entre Estado y Sociedad.

En este marco, la participación ciudadana, debe ser agente activo, fiscalizar, auditar, proponer, participar e involucrarse directamente en reformular una administración no estática sino estratégica, consensuando y orientando procesos de planificación, para que el Estado deje de imponer metas y tomar decisiones por ella.⁵⁸

⁵⁷ Ibidem

⁵⁸ Ibidem

4.1 Aplicación de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural

4.1.1 Situación política e institucional y condicionante de los sistemas de consejos

A pesar de que la ley hace mención de que los Consejos de Desarrollo, en sus distintos niveles debieron estar conformados desde el año 2002, año en que se modifica la ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, y que a la vez hace la apertura de los niveles comunitarios, oportunidad para la participación de los comunitarios; en muchos municipios aún no se han conformado estas instancias para el desarrollo económico local de sus comunidades.

Los consejos de desarrollo, en algunos municipios y departamentos del país, han tenido incidencia y participación en cuanto a la toma de decisiones, como el caso de la elección de los gobernadores, que en su mayoría de los departamentos fue por elección de los Consejos de Desarrollo Departamental de Desarrollo –CODEDE-; sin descartar que en la mayoría también hubo influencia e intereses de los partidos políticos. Muy a pesar de que algunos aspectos fueran positivos y enmarcados en la ley para propiciar la participación y la planificación ciudadana.

En algunos departamentos ha ido funcionando los Consejos Comunitarios de Desarrollo –CODEDE-, se ha manejado el fondo de solidaridad, dichos fondos han sido para la ejecución de proyectos físicos en infraestructura, con la sensibilización y negociaciones iniciadas desde el año 2003 se ha presentado una propuesta de proyectos estratégicos para el desarrollo. Esto es parte del proceso iniciado y sobre todo de una planificación participativa que es lo que enmarca la ley. Aún queda la opinión entre los sectores sociales y varios Alcaldes sobre el inicial desconocimiento de las leyes marco para el funcionamiento del CODEDE y del sistema de inversión pública.

También es preciso mencionar que existen diferentes feudos políticos en las diferentes oficinas del aparato estatal. Esa situación afecta a un desequilibrio político partidista dentro de la institucionalidad pública que aparentemente obstaculiza la línea de mando entre las diversas oficinas del Estado en los departamentos.

Se deduce que esto afecta el funcionamiento del Estado en la medida en que los funcionarios hacen prevalecer su interés proselitista sobre su obligación de servicio público. Lo anterior también afecta la organización y el fortalecimiento de los Consejos de Desarrollo en lo comunitario, municipal y departamental.

a. Sectores sociales organizados

La complejidad de cada uno de los departamentos se manifiesta en un desigual desarrollo de los diferentes sectores sociales y ese contexto es propicio para los malentendidos y rupturas continuas con el Estado central. La desconfianza entre los sectores sociales y la administración del Estado es otra expresión evidente de la difícil relación entre ellos, la cual se ha marcado a lo largo de décadas de violencia política y de marginación social.

Luego de la firma de la paz y de la aprobación de las leyes de participación, los sectores sociales se han interesado por los alcances del nuevo marco jurídico, pero no han modificado su actitud recelosa hacia cualquier especie de institucionalidad.

Esa situación se mantiene igual en la actualidad. El avance más importante se ha experimentado en el desarrollo organizativo hacia el interior de sus propias organizaciones y no ha sido dirigido hacia espacios de participación externa. Es decir que el desarrollo propio es la prioridad, no así el salto hacia un nivel de participación que permita la vinculación con el Estado, aunque esto los beneficie.

b. Participación de los Alcaldes Municipales

La participación histórica de los Alcaldes, en el seno de los Consejos de Desarrollo, de acuerdo a algunas experiencias cercanas, se ha visto condicionada por el éxito o fracaso de su gestión para conseguir recursos económicos para su municipio. En años atrás y quizás en la actualidad, por ejemplo el Consejo de Desarrollo Departamental. CODEDE, fue percibido entonces como una tómbola donde ganaban los municipios que estaban adscritos al partido oficial de turno. De esa manera su participación como titular se efectuaba en los momentos importantes de la elaboración del presupuesto de la inversión pública.

Esa situación ha ido cambiando en los últimos años cuando los Alcaldes se han organizado y con la sociedad civil comenzaron a discutir y dialogar entorno a la planificación presupuestaria del entonces Fondo de Solidaridad de Desarrollo Comunitario y de las Estrategias de Reducción de la Pobreza (ERP). Estos hechos han dado un nuevo giro al interno del CODEDE. Algunos Alcaldes protagonizan varios procesos organizativos, tal como: la creación de comisiones de trabajo, del POA departamental.

c. Participación ciudadana y auditoria social

La participación ciudadana se ve limitada en el marco de los Consejos de Desarrollo, aún más cuando se demuestra el cambio institucional y de personal tras el resultado de las elecciones nacionales y municipales, alterando los resultados en los municipios y departamentos del país, como por ejemplo; en numerosas oficinas de planificación fue cambiado su personal, otras dejaron de existir; algunos alcaldes pretenden reemplazar los COCODE's y COMUDE's, o cambiar compromisos y líneas de fortalecimiento internas. La voluntad política de las nuevas corporaciones ha variado sustantivamente, al igual que los planes de trabajo de las nuevas Gobernaciones Departamentales.

Se podría decir, que en muchos casos, se ha logrado avanzar en la administración política anterior, solo para comenzar nuevamente desde cero en la nueva administración gubernamental y municipal. Dentro de algunas experiencias recogidas se pueden mencionar avances muy puntuales en cuanto a la participación ciudadana:

- Participación en la elaboración de las propuestas de Planes Operativos Anuales de los consejos de Desarrollo en los niveles municipales y departamentales
- Participación en la evaluación de POA's 2003 de Consejos de Desarrollo Departamental –CODEDE-, en donde las hubo, porque en muchos casos no se cuenta ni siguiera con líneas de trabajo.

En la mayor parte de los municipios cuentan con comisiones de trabajo, las cuales han promovido la elaboración de los planes de trabajo y hacia eso, en algunos casos de municipios, ha partido su trabajo, sobre todo en la ejecución de los proyectos de infraestructura.

d. Participación comunitaria con equidad en el nivel municipal

A pesar que se está promoviendo la participación de todos los ciudadanos y ciudadanas, sin discriminación alguna, todavía se ven grandes contrastes, porque mucho de las autoridades aún manejan la cultura machista, la discriminación racial y la poca visión de un desarrollo económico con equidad e inclusión de género y de una multiculturalidad característica relevantes del país; factores que no son incorporados en los planes de trabajo de las autoridades estatales.

Varias de las instituciones nacionales e internacionales, canalizan sus esfuerzos por la organización de los consejos de desarrollo, sin embargo estos no son fortalecidos en su organización y en sus funciones, a pesar de que existe un listado de funciones dentro de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Además pocos son los alcaldes que están convencidos de este espacio y proceso, por temor a ello, es que no quieren organizarlos y apoyarlos en cuanto a su fortalecimiento. Además las municipalidades tampoco cuentan con un equipo técnico preparado para responder las demandas de la población.

e. Apoyo municipal para los COCODE,s y COMUDE

Técnico: El apoyo de las municipalidades ha estado dirigido más a la organización o integración de los Consejos de Desarrollo, sobre todo los Comunitarios, en cuanto a las capacitaciones ha sido de manera coordinada con alguna instancia.

Organización: La organización ha consistido en apoyar las asambleas comunitarias y las elecciones de los que integran el órgano de coordinación, como también el establecer las comisiones de trabajo dentro de cada uno de los COCODE's o COMUDES.

Capacitación: Las capacitaciones se han realizado a través de talleres sobre la Ley de Consejos de Desarrollo, con mayor énfasis, no así de las otras leyes que también hacen mención de la participación ciudadana, como la Ley de Descentralización y el Código Municipal. Hasta ahí han llegado las capacitaciones y muchas de ellas ha sido más de información y no de formación, porque aún no se conoce del objetivo de estas leyes y las funciones que deben cumplir los Consejos de Desarrollo.

Legalización: Por mandato, la municipalidad es quien debe acreditar a los integrantes de los órganos de coordinación, haciendo su registro en los libros de registro civil, para que éstos gocen de legalidad, sin ningún costo se debe realizar, sin embargo, muchos de las municipalidades no lo están haciendo de esta manera. A muchos COCODE's se les está cobrando para su registro o simplemente no se les quiere legalizar por no ser simpatizantes del alcalde municipal.

Financiero: Se puede mencionar que las municipalidades no ha destinado fondos para el fortalecimiento de las actividades de los Consejos Comunitarios ni Municipales; sin embargo, a través de los planes de trabajo que presentan las comisiones de un COCODE y COMUDE, se les está dando apoyo a ello desde el inicio de una priorización de proyectos.

Funcionamiento: No existe un verdadero apoyo hacia los COCODE's o COMUDE's en lo referente a su funcionamiento, esto se debe a que la mayoría de autoridades de las comunas, desconoce verdaderamente el rol político social, no partidista, que estas instancias locales pueden desempeñar en beneficio del Desarrollo Económico Local de sus municipios.

Seguimiento: En relación al seguimiento de las acciones, planes, programas y proyectos, no se hace, mucho menos, una auditoria social, ya que los financiamientos para los proyectos no son manejados por los órganos de coordinación de los COCODE's sino por autoridades ediles. Tampoco se ven terminadas las obras por diferentes causas.

f. Acciones de los COCODE,s a nivel municipal

Los COCODE's a nivel municipal realizan acciones que están encaminadas, en su mayoría, a la elaboración y presentación de proyectos específicos en base a demandas políticas partidistas y muy pocas en base a demandas reales de los comunitarios. Estas acciones están dirigidas a:

- Participación en la propuesta de los Planes operativos Anuales de trabajo, desde lo comunitario hasta lo departamental, para la inversión publica.
- Participación de los consejos comunitarios en la priorización de proyectos.
- Participación de los Consejos Departamentales de Desarrollo en cuanto al seguimiento y cumplimiento de las Estrategias de Reducción de la Pobreza

g. Incidencia de los comunitarios a través de los consejos de desarrollo.

- Integración de estrategias para la Información Ciudadana y Auditoría Social al nivel de municipios y departamentos, con el fin de evitar las malversaciones de fondos y corrupción.

h. Integración de los COCODE'S y COMUDE'S.

- La conformación:

Con el desarrollo y la conformación obligatoria de los Consejos de Desarrollo se ha permitido un avance tímido hacia los espacios institucionales de algunos sectores. Lo difícil es que el Estado, a su vez, rompa también con su actitud tradicional de desconfianza y el recelo que aún mantiene hacia los sectores sociales.

Los adjetivos descalificativos aún se escuchan entre los corredores del aparato del Estado. La vinculación democrática y responsable entre la sociedad civil y el Estado es la condición prioritaria para edificar un Sistema de Consejos de Desarrollo exitoso en el país.

El trabajo de ampliación de la base social de los sectores representados en los Consejos de Desarrollo es prioritario; aún se ve el divorcio entre la sociedad civil y el Estado, a pesar de lo planteado en la ley de su coordinación e integración.

La participación de los sectores sociales todavía es débil, se pueden mencionar algunas por lo obvio y visible de la realidad, entre ellos están: las mujeres, los indígenas, cooperativas, los campesinos y sectores religiosos.

En algunos municipios y departamentos se ha ido marchando dentro de los Consejos de Desarrollo, pero ha sido por ayuda y apoyo externo de diferentes organizaciones o instituciones nacionales y cooperaciones internacionales.

- El sector indígena.

Se está constituyendo a paso lento por el impulso que le dio la firma de la paz, pero choca aún fuertemente con modelos tradicionales de organización ladina que no aceptan la forma tradicional, ni su inclusión en el escenario público. Esa condición dificulta el acercamiento a los espacios institucionales de participación por causa de una arraigada desconfianza y desinterés, como son los consejos.

A pesar de que existen algunos espacios de participación sectorial o multisectorial aún es difícil de encajarse dentro de los espacios de los Consejos de Desarrollo por los principios u objetivos o intereses que estos persigan.

a. Fortalezas

- Integración de los COCODE's y COMUDE's en diferentes municipios.
- Las organizaciones de COCODE's Y COMUDE's, ha permitido la coordinación de trabajo dentro de los espacios en donde están ubicados.
- Existe mayor control y monitoreo para la ejecución de los proyectos.
- Es un espacio de toma de decisiones, para la resolución de necesidades.

b. Debilidades

- organizaciones no fortalecidas
- Lagunas en cuanto a las diferencias de las organizaciones del comité y COCODE.
- Falta de conocimiento sobre las funciones
- Existe manoseo político para la integración de los consejos comunitarios

c. Amenazas

- Ingovernabilidad
- Ingerencia política partidista
- Incremento de la fragmentación de las redes locales por impericia
- Incumplimiento de compromisos económicos del Gobierno central
- Falta de políticas públicas que sustenten el desarrollo humano local

d. Oportunidades

- Apoyo de la Cooperación internacional: multilateral y bilateral
- Participación ciudadana enfocada en la gestión de resultados
- Políticas incipientes de Desarrollo Económico Local
- Políticas de descentralización técnico-administrativas
- Enfoque transversal de género
- Reformas del Código Municipal
- Existencia de leyes que favorecen el desarrollo humano local⁵⁹

4.3 **Ámbito de los Consejos de desarrollo urbano y rural**

Los niveles más inmediatos dentro del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, -SCDUR-, de participación y consolidación del desarrollo humano local que tiene la ciudadanía son:

- Los Consejos Comunitarios de Desarrollo "COCODE's", y
- Los Consejos Municipales de Desarrollo "COMUDE"

⁵⁹ Ibidem

En ambos niveles es fundamental su participación, ya que ellos constituyen el terreno idóneo para que las políticas públicas sean bien formuladas y obtengan los resultados deseados, la cual estará destinada a mejorar el bien común, proveyendo a los ciudadanos de los servicios básicos para su desarrollo psicológico, social, económico y político.

4.3.1 El Sistema de Consejos Comunitarios de Desarrollo

Concebido como el medio principal de participación de la población maya, xinca, garifuna y la no indígena, ofrece una efectiva posibilidad de participación de la población organizada en el proceso de toma de decisiones con relación a la inversión pública, tanto en la determinación de su destino, como en la evaluación de su ejecución, lo que se traduce en un ejercicio de auditoría social que contribuirá a una mayor calidad y transparencia en el gasto público, así como en el uso de los recursos del Estado y sus instituciones.⁶⁰

Esto significa, que el Estado deje de lado las demandas sociales en cuanto a la vivienda, salud y educación y otras que le atañen. Pudiéndolas hacer más efectivas trasladándolas a otras esferas del gobierno, dentro de un nuevo espíritu de administración descentralizada y de un nuevo tipo de interacción entre el poder público y la sociedad.

Por otro lado, participar con responsabilidad social, entendiendo el involucramiento directo de actores y no sectores propiamente, creando un sistema y modelo de desarrollo económico local propio, que se inscriba en el marco nacional del desarrollo Humano local sostenible, donde todas las entidades locales participan en los asuntos públicos.

Dentro de este nuevo modelo es importante la importancia que el gobierno central le otorga al gobierno local, como el agente más inmediato a la ciudadanía. Otro elemento importante de estos factores, es que ha de requerir un cuerpo técnico con una burocracia, desburocratizada, eficiente, efectiva y eficaz, abierta a la

⁶⁰ Programa de Gobiernos Locales de USAID, " Conociendo los Consejos Comunitarios de Desarrollo" Pág. 8

participación ciudadana, que incorpore elementos participativos de desarrollo humano local en el proceso de formulación de las políticas públicas, planes y programas con características de principios éticos, de auto sostenibilidad, justicia social, principalmente tomando en cuenta los sectores sociales históricamente excluidos, como las mujeres e indígenas.⁶¹

a. Funciones de los Consejos Comunitarios de Desarrollo

- Apoyar el funcionamiento de los consejos del nivel inferior
- Facilitar la participación social en la priorización de sus problemas y soluciones
- Promover la coordinación internacional y la descentralización y desconcentración de la administración pública
- Formular programas y proyectos del nivel, en base a las necesidades y soluciones priorizadas en el nivel inferior.
- Conocer los montos máximos de preinversión e inversión pública para el año fiscal siguiente, del presupuesto general del Estado.
- Proponer la asignación de recursos de preinversión e inversión para el año fiscal siguiente.
- Conocer la ejecución presupuestaria de preinversión e inversión pública del año fiscal anterior.
- Contribuir a la definición y seguimiento de la política fiscal
- Reportar el desempeño de funcionarios públicas del nivel.
- Seguimiento y evaluación de la ejecución de los planes y proyectos.

b. Contexto de los Consejos Comunitarios de Desarrollo

El reciente proceso de creación y reforma del marco jurídico guatemalteco relacionado con la descentralización política, la participación ciudadana y el poder local, abre una serie de retos y posibilidades para las comunidades, tanto rural como urbana para poder ejercer su derecho de participación hacia su propio desarrollo.

⁶¹ Ibidem

El marco jurídico guatemalteco aplicado a nivel local en el contexto de los Consejos Comunitarios de Desarrollo –COCODE's- que es el instrumento donde se materializan los programas hacia el Desarrollo humano Local, por medio de la participación ciudadana, la prestación de los servicios territoriales y los planes locales de desarrollo; para lo cual se analizó el municipio de Mixco, Guatemala.

El desarrollo económico local se produce en sociedades cuyas formas de organización, condiciones sociales, cultura y códigos de conducta condicionan los procesos de cambio estructural. En los procesos de desarrollo local, los valores sociales desempeñan un papel clave en el funcionamiento del sistema productivo.

La modernización de la gestión pública tiene lugar en el marco de la política de descentralización y la revisión de los instrumentos estatales tradicionales y de la reorganización de las relaciones entre actores públicos y privados. En este contexto, los servicios de mediación y moderación pasan a ser un elemento cada vez más importante dentro de las prestaciones de las instituciones políticas, ya que para alcanzar el desarrollo económico local es necesario gestionar políticamente el *cambio estructural* en cada ámbito territorial.⁶²

La política territorial de desarrollo debe guiarse por la demanda efectiva de servicios suministrados por las empresas existentes; además, debe apuntar hacia la gestión estratégica de esa demanda. Pero ninguna de estas funciones es de competencia exclusivamente regional, ya que la política territorial de desarrollo contiene un diseño transversal que implica competencias de diferentes niveles, desde el Estado central hasta el gobierno municipal.

La creación de instituciones en el nivel nacional y regional es una prueba de la reorientación de la política territorial de desarrollo, la cual opera:

- a. en primer lugar, mediante la descentralización de las funciones de la política territorial de desarrollo antes desempeñadas por los niveles centrales, a fin de

⁶² Albuquerque, Francisco, 2000, Cambio Estructural , globalización y Desarrollo Económico Local, CEPAL/ILPES, Naciones Unidas, Santiago de Chile

- aprovechar las ventajas de proximidad y poder reaccionar mejor frente a requerimientos específicos;
- b. en segundo lugar, actúa reuniendo las competencias municipales por medio de mancomunidades o asociaciones de municipios, a fin de obtener ventajas de las economías de escala y mejorar la eficacia de las medidas, y, en tercer lugar, mediante la creación de instituciones territoriales que resultan de la cooperación entre actores públicos y privados, con el objeto de impulsar una visión compartida de desarrollo y movilizar los recursos endógenos⁶³.

En este marco Albuquerque define el desarrollo económico local se puede definir como un proceso de crecimiento y cambio estructural que, mediante la utilización del potencial de desarrollo existente en el territorio, conduce a elevar el bienestar de la población de una localidad o una región

Cada localidad o territorio se caracteriza, por una determinada estructura productiva, un mercado de trabajo, una capacidad empresarial y tecnológica, una dotación de recursos naturales e infraestructuras, un sistema social y político, y una tradición y cultura, sobre los cuales se articulan los procesos de desarrollo económico local.

Cuando la comunidad local es capaz de liderar el proceso de cambio estructural, nos encontramos ante un proceso de desarrollo local endógeno. La hipótesis de partida es que las localidades y territorios tienen un conjunto de recursos (económicos, humanos, institucionales y culturales) y de economías de escala no explotadas que constituyen su potencial de desarrollo.

En un momento histórico concreto y por iniciativa propia, una ciudad, comarca o región puede emprender nuevos proyectos que le permitirán iniciar la senda del desarrollo competitivo o continuar en ella. La condición necesaria para que aumente el bienestar local es que exista un sistema productivo capaz de generar economías de escala mediante la utilización de los recursos disponibles y la introducción de innovaciones.

⁶³ Ibidem

c. Marco legal de los COCODE's

Guatemala recién está iniciando un proceso de descentralización y participación ciudadana, en el marco de la reforma y modernización del Estado, que responde principalmente a los compromisos políticos adquiridos en los Acuerdos e Paz. Este proceso parte de un conjunto de reformas políticas y legales recién aprobadas que son producto de tres actores básicas:

- De las políticas que surgen en el marco del reajuste estructural, social y la búsqueda de una nueva relación entre el Estado, sector privado y sociedad civil,
- De la presión y propuesta desde organizaciones de la sociedad civil, que demandaba un modelo más horizontal y participativo en la gestión del Estado, y
- De la presión y condicionamiento de la cooperación internacional al cumplimiento de los compromisos adquiridos en los Acuerdos de Paz.

e. Participación de la comunidad local en los Consejos comunitarios de desarrollo

En virtud que el Sistema de Consejos de Desarrollo es el medio principal de la población en la gestión o administración pública para participar en la planificación democrática del desarrollo, las funciones principales de los COCODES contenidas en los artículo 14,16 y 17 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

Los COCODES's son espacios para promover, facilitar y apoyar la organización y participación efectiva de todos los habitantes de la comunidad; así como de sus organizaciones (Comités, cooperativas, asociaciones de desarrollo de productores, etc.) en la búsqueda de soluciones a la problemática local.

El Consejo Comunitario de Desarrollo es el medio principal de participación de la comunidad, su construcción prueba que la comunidad está organizada legalmente. El Comité, constituye una de las organizaciones de la comunidad y debería ser visualizado como: la comisión o comisiones de la comunidad organizada legalmente, es decir, los comités existentes podrían o deberían ser las comisiones de trabajo o de apoyo del Órgano de Coordinación del COCODE.

Los comités pueden ser sujetos activos en el proceso de descentralización del Estado, ya sea ejecutando y/o supervisando obras; o prestando servicios. Esto se puede hacer mediante delegación de competencias que hará el organismo Ejecutivo, si lo considera conveniente al tenor del Artículo 3 de la Ley del Organismo Ejecutivo.

f. Finalidad de los Consejos Comunitarios de Desarrollo

Cada Consejo Comunitario de Desarrollo tiene por objeto ó finalidad que los miembros de la comunidad interesados en promover y llevar a cabo políticas participativas, se reúnan para identificar y priorizar los proyectos, planes y programas que beneficien a su comunidad.

El COCODE's vendría a ser el ente o espacio adecuado para que los vecinos ejerzan su derecho y/o cumplan con su obligación de participar activa y voluntariamente en la formulación, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas municipales y comunitarias. (Artículo 17 literal f), Código Municipal.

También se puede decir que, el Consejo Comunitario de Desarrollo viene a ser el ente rector o director que impulsa en coordinación con su Municipalidad el desarrollo integral de su comunidad.⁶⁴

4.3.2. Los Consejos Municipales de Desarrollo "COMUDE"

La participación ciudadana en los procesos decisorios adquiere especial importancia en el ámbito municipal por ser allí donde tiene lugar el proceso de reproducción social y donde se toman las decisiones que mayor incidencia tienen en la vida cotidiana de los ciudadanos.

El tema de la participación ha sido abordado en la literatura científica por las más diversas disciplinas. En este artículo pretendemos aproximarnos al análisis teórico-jurídico del fenómeno de la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones públicas en el ámbito municipal.

⁶⁴ Ibidem

La toma de decisiones públicas puede definirse como la manifestación esencial del ejercicio del poder político; de ahí que, a un sistema democrático debe ser inherente la participación de los ciudadanos en los procesos decisorios.

El tema de la participación política en la toma de decisiones públicas tiene una estrecha relación con el Ordenamiento jurídico, el cual debe contener normas jurídicas que garanticen la participación en los procesos decisionales como uno de los derechos fundamentales del ciudadano.

Las funciones están orientadas hacia el fortalecimiento de la democracia, asignando papeles protagónicos a los comunitarios en áreas de control y auditoría social de la gestión gubernamental nacional y municipal, planificación participativa, obtención de financiamiento, ejecución de proyectos, así como actividades inmediatas orientadas al desarrollo.

Estos elementos serán fundamentales para consolidar la participación ciudadana, como un componente importante del desarrollo económico local dentro del sistema democrático guatemalteco y en el marco de los Acuerdos de Paz, extendiéndola hacia la inclusión en el poder de decisión, la revocación del mandato popular. Lo cual se hace necesario, teniendo en cuenta que "La democracia no existe sin la intervención de los ciudadanos organizados en sociedad civil; mucho menos puede hablarse de ella si además de los derechos políticos no se tiene acceso a los bienes materiales y espirituales necesarios para el pleno desarrollo de la persona".⁶⁵

El espacio de participación ciudadana corresponde a la administración pública, a lo que se denomina genéricamente como aparato del Estado. La participación ciudadana ha recuperado, hoy en día, espacios que han trascendido las fronteras nacionales de cualquier país. En el marco de la situación actual que atraviesa los estados y municipios no escapan de esta realidad, lo cual genera una mayor actividad en los espacios de participación ciudadana.⁶⁶

⁶⁵ Ibidem

⁶⁶ Consulta Internet Roger Cartay Gilly, rogercartay@hotmail.com

La participación ciudadana, aunque no siempre se considera, se inserta aquí como uno de los mecanismos que pudieran ser centrales en el mejoramiento de la administración, donde los interesados directos podrían involucrarse en el mejoramiento de la gestión, a través de sugerencias, audiencias públicas, difusión de comunicaciones, evaluaciones,

Se comprende que la participación se extiende tanto a los entes colectivos organizados con cierta permanencia, como a las agrupaciones coyunturales y transitorias que se formen, así como a la posibilidad de intervención de carácter individual que pueda plantearse de acuerdo a las circunstancias de cada caso.

Desde esta perspectiva, la participación ciudadana como propia de la sociedad civil, esto es, correspondiente al interés particular, puede ser contradictoria con la participación política. No obstante, algunos aspectos que se señalan como participación ciudadana son propiamente cuestiones de participación política, con lo cual pierde bastante su delimitación aquel concepto.

Cuando se propugna una reforma del Estado, entendida en su aspecto político y no administrativo, no se están planteando consideraciones de tipo privado. Así ocurre con propuestas de descentralización de las decisiones del poder público, referéndum de carácter nacional o regional, iniciativa popular, audiencias públicas y otras iniciativas sobre procedimientos que se definen como de democracia directa, o regulaciones y controles entre poderes del Estado.⁶⁷

El nivel municipal, será esa esfera de gobierno para que se convierta en un desarrollo local auto sostenible. Es la alternativa ideal para permitir a la ciudadanía y los actores locales en general participar en la creación de políticas públicas más democráticas, más éticas y, por tanto, más eficientes, con todo el apoyo del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, particularmente los niveles comunitario y municipal, para la legitimidad frente al Estado.⁶⁸

⁶⁷ Primer Seminario Conceptual sobre Participación Ciudadana y Evaluación de Políticas Públicas, FLACSO, Chile

⁶⁸ Pérez Ordóñez, Demetrio Antonio, Políticas públicas, Poder local y participación ciudadana en el sistema de Consejos de Desarrollo urbano y rural

CAPITULO V RESULTADOS ENCONTRADOS

Al aplicar el método MACS se realizó un análisis del tema, incursionando un poco en la coyuntura socio política de los Consejos Comunitarios de Desarrollo en el marco del Desarrollo Humano Local con la finalidad de identificar tres escenarios donde la Municipalidad de Mixco pueda ser protagonista del desarrollo humano local por medio de procesos innovadores como el establecimiento de redes locales para: la integración, el desarrollo económico local.

1. Aplicación del método -MACS-

1.1. Corte sincrónico

El Estado de Guatemala es excluyente, corporativo, mono expresivo, no reconoce a otros actores de desarrollo, su relación es clientelar; las políticas no son dirigidas a toda la población, menos a los más pobres.

El municipio tiene autonomía desde 1944, por tanto posee capacidades y potencialidades que no se utilizan por debilidades estructurales impuestas desde el gobierno central, la más importante es la financiera.

La Ley de descentralización, la Ley del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y el nuevo Código Municipal, en el marco de los Acuerdos de Paz, está facilitando el desarrollo humano local por medio de la participación ciudadana, con lo cual se espera cumplir los objetivos:

- a. Facilitar los procesos de participación ciudadana entre la sociedad civil del municipio para focalizar el accionar de los COCODE's en busca de la sostenibilidad del desarrollo humano local
- b. Ejercitar el poder local entre la sociedad civil medio de la participación incluyente de los COCODE's para facilitar el desarrollo humano local
- c. Sistematizar la participación ciudadana para que se convierta en un instrumento de intermediación para el desarrollo humano local

- d. Establecer una red local para el desarrollo económico local que facilite la articulación de los niveles de acción y el facilitamiento de la participación ciudadana
- e. Materializar los programas de desarrollo humano local a través del nivel local de actuación con la participación ciudadana y la articulación de los servicios públicos por medio de los COCODE's

1.2. Acciones básicas

- 1.2.1. Modernización de la administración pública a nivel nacional, regional, departamental y local
- 1.2.2. Cambio en la estructura del sistema de administración de las municipalidades, propiciando oportunidades de participación de los actores involucrados en el tema de Desarrollo Humano
- 1.2.3. Mejoramiento de la capacidad de gestión del gobierno municipal
- 1.2.4. Fortalecimiento de las capacidades de la sociedad civil
- 1.2.5. Fomento del desarrollo económico local
- 1.2.6. Política nacional de descentralización
 - Más democracia
 - Con más poder
 - Más eficiencia
- 1.2.7. Participación focalizada en resultados esperados
- 1.2.8. Mayor concertación entre actores públicos-privados
- 1.2.9. No separar a los beneficiarios de su contexto cultural

1.3. Objetivo estratégico de la participación ciudadana

Involucrar responsablemente a los actores locales y los socios de las alianzas entre entidades públicas y privadas en el proceso del desarrollo humano local aplicando la metodología participativa desde el enfoque de género, líneas de acción, diagnóstico territorial, formulación de proyectos, plan de acción local, plan de acción nacional, plan de acción internacional, ejecución y evaluación.

1.4. Líneas de Acción para transferir competencias municipales

- a. Mapeo de la distribución actual de competencias y atribuciones de la administración municipal e identificación de las competencias y atribuciones a desconcentrar y descentralizar
- b. Evaluación de las municipalidades determinando sus capacidades para asumir competencias fortaleciendo
- c. Los institucionalmente

1.5. Ejes transversales

- a. Enfoque de género
- b. Multi e interculturalidad
- c. Gestión ambiental descentralizada

1.6. Destinos del financiamiento

- a. Educación y salud
- b. Planificación territorial
- c. Desarrollo Económico local
- d. Medio ambiente
- e. Grupos vulnerables
- f. Administración descentralizada
- g. Fortalecimiento de la sociedad civil
- h. Otros de acuerdo a diagnósticos

1.7. Actores locales

ACTORES SOCIALES	ACTORES POLITICOS
1. Sociedad civil	1. Agencias de cooperación
2. Autoridades locales	2. Organismos internacionales
3. Agrupaciones comunitarias	3. Partidos políticos
4. Comunitarios	4. ONG's internacionales
5. ONG's locales	5. Autoridades nacionales

1.8. Factores concurrentes para el desarrollo humano local

- a. Decisiones conjuntas para la definición de programas territoriales
- b. Concesión de fondos para el desarrollo económico local
- c. Enfoque transversal de género para el desarrollo humano local
- d. Participación ciudadana activa
- e. Cumplimiento de Acuerdos de Paz
- f. Involucramiento de los sectores público y privado local
- g. Priorización conjunta de planes locales de desarrollo
- h. ONG's locales aportan capacidad operativa
- i. Promoción de debate local, nacional e internacional
- j. Articulación de instrumentos de negociación
- k. Cooperación bilateral agresiva
- l. Sistematización de experiencias
- m. Respeto de cultura y costumbres locales

ANÁLISIS DE COYUNTURA SOCIOPOLÍTICA

Los COCODE's son agrupaciones comunitarias que nacen dentro de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural en el marco de los Acuerdos de Paz, son una estrategia de participación ciudadana donde la sociedad civil puede hacer uso del poder local en busca de un desarrollo humano local.

El marco jurídico vigente hasta antes de las reformas del anterior código, se encontraba conformado por el Código Municipal, Decreto 58-88, la Ley de los Consejos de –Desarrollo Urbano y rural, Decreto 52-87 y la Ley Preliminar de Regionalización, Decreto 70-86. Ninguna de estas leyes contenía declaración alguna sobre la conformación multicultural del Estado guatemalteco ni conlleva un enfoque que promoviera la equidad de género en la participación.⁶⁹

Estas leyes estaban formuladas desde un enfoque marcadamente municipalista, que consideraba al municipio como el núcleo político, administrativo y territorial mínimo del Estado, sin tomar en cuenta ni reconocer la organización preexistente en la comunidad concreta, los mecanismos de participación legitimados en sus prácticas internas, ni las autoridades indígenas y tradicionales. De esta manera, se reproducía el centralismo del nivel estatal en el nivel municipal.

En este marco el sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y rural –CDUR- comenzaba en el nivel nacional y terminaba en el nivel municipal, sin establecer mecanismo alguno de interlocución con las comunidades.⁷⁰

Esta situación se presentó siempre como un obstáculo por la aceptación y articulación legal de la participación comunitaria en el gobierno municipal, en lugar de ser un factor que potenciara, fortaleciera y democratizara la gobernabilidad y el desarrollo del municipio y el Estado. Por tanto, la elaboración, ejecución y fiscalización de planes y presupuestos, desde el ámbito municipal, hasta el nacional,

⁶⁹ Mazariegos, Mónica Rocío, 2003, La comunidad como base del nuevo sistema nacional para la descentralización y la participación ciudadana, Estudios Sociales 69, Universidad Rafael Landívar, IDIES

⁷⁰ Ibidem

se llevaba a cabo sin ninguna participación y consulta que tomara en cuenta las necesidades reales y las propuestas vertidas desde las comunidades.

Lo anterior responde a una concepción pasiva que limitaba la participación ciudadana a la emisión del voto. Por esta razón todos a los anteriores intentos de reforma para la participación y la descentralización fueron objetados, argumentando violaciones a la autonomía del municipio, pues se entendía que la autonomía era derecho de la Corporación Municipal con respecto a la población y no del municipio con respecto al Estado Central,⁷¹

Las innovaciones hechas a los instrumentos jurídicos se refieren al reconocimiento de la conformación multicultural del Estado guatemalteco, a la apertura general de espacios de participación, en especial, para los pueblos indígenas y las mujeres y al reconocimiento de la comunidad como base del nuevo sistema para la participación y la descentralización.

6.1. Contexto en el que se insertan los Consejos de Desarrollo de Mixco

La sociedad civil actualmente tiene una base política y social importante para potenciar su accionar en la reestructuración y dinamización de la administración pública. En otras palabras, se refiere al proceso de descentralización, especialmente en el tema del traslado de la toma de decisiones públicas de los órganos nacionales asentados en el centro, hacia "órganos que se hallan en la periferia del país (el interior), sean estos constitutivos o no de esos órganos nacionales, entre ellos los actores sociales de la sociedad civil; siendo la Municipalidad, la mayor expresión de estos órganos en el interior, con lo cual se vislumbra el fortalecimiento del poder local.

El papel que desempeñan las comunidades organizadas es fundamental dentro del proceso de descentralización, la cual se sitúa en un contexto más amplio que el meramente institucional en el que implique el traspaso de capacidades que se encuentran en manos del Estado directamente a la sociedad y sus organizaciones.

⁷¹ Ibidem

Transferencia que debe ser acompañada del conjunto de competencias y recursos (financieros, humanos, materiales); "que podrá gestionar autónomamente en el marco de la legalidad vigente".

La descentralización no es el tema principal, sin embargo no deja de ser trascendental desde el punto de vista de la sociedad civil porque el marco político-administrativo es trasladado a ella por medio de la institucionalidad creada en el marco de los Acuerdos de Paz; como proceso que afecta, no tanto la forma jurídica del Estado, entendida como la forma en que se organiza el poder del Estado, sino la manera en el que los distintos órganos estatales ejercen el poder y las relaciones.

La descentralización puede concretarse en distintas fórmulas institucionales, principalmente en el municipio, como el ente con personalidad jurídica propia y dotado de autonomía, que no depende jerárquicamente de otro en el ejercicio de sus funciones, porque cuenta con patrimonio propio, sus autoridades son electas popularmente por la ciudadanía y respaldados y/o legitimados por los comunitarios.

Estos planteamientos conducen a revisar en detalle el papel de la participación ciudadana y el poder local en el marco del desarrollo humano local dentro del Sistema de Consejos de Desarrollo, particularmente, en las municipalidades y las comunidades quienes juegan un papel importante en la ejecución y fiscalización del proceso de descentralización, para que no se convierta en una transferencia en el papel, sin hacer real el traslado de las condiciones y los recursos.

Lo definido en el párrafo anterior, técnicamente podría representar para las autoridades municipales una "carga" debido a la falta de recurso humano y técnico local, para asumir responsabilidades que en el caso de Guatemala históricamente el Estado ha administrado mal. Por ello, es importante que los ciudadanos cuenten con mecanismos de participación y consulta que garanticen la transparencia y eficacia de la gestión y el respeto de la voluntad soberana.⁷²

⁷² Saravia, y otros, 2004, Estado y sociedad civil en la búsqueda del Desarrollo Humano Local, ensayo, Estudios de Posgrado, Usac, Guatemala

La descentralización se convierte así, en un instrumento para que la sociedad civil sea el brazo ejecutor de la democracia en un Estado de derecho y no una nueva fragmentación en su administración y ejecución política.

Los elementos anteriormente descritos, permiten hacer una conceptualización apegada a la teoría y la práctica política de la participación ciudadana y el poder local. Definiendo la participación ciudadana como "el involucramiento e incidencia de la ciudadanía (y la población en general) en los procesos de toma de decisiones, en temas y actividades que se relacionan al desarrollo económico, social y político, así como el involucramiento de la sociedad civil en la ejecución de dichas decisiones"; esto para promover, en conjunto, con actores sociales e institucionales, acciones, planificaciones y decisiones hacia el Estado.⁷³

Significa que la participación ciudadana no es un estado mecánico, sino activo, en la priorización y conjunción de intereses y demandas de la sociedad civil para la búsqueda de solución a las mismas, asumiendo y tomando decisiones en el marco de los Acuerdos de Paz hacia el desarrollo económico local.

El reto para la ciudadanía es fortalecerse, en el ámbito nacional, en lo local; es decir hacer efectivo el poder local, teniendo en cuenta, como lo indica Foucault, "que el poder no está localizado en las instituciones, aunque éstas constituyen espacios donde se manifiesta y ejerce, su origen está fuera de ellas".⁷⁴

Las acciones se realizan en un espacio determinado, en el nivel local, geográficamente, es el Municipio en términos político-sociales y la sociedad civil agrupada en lo que se define como poder local: "que son las fuerzas, acciones y presiones organizativas a nivel de la comunidad, del municipio o de la micro región, que contribuyen a satisfacer las necesidades, intereses y aspiraciones de la población local".

⁷³ Ibidem

⁷⁴ Ibidem

Es decir la ciudadanía debe tener igualdad de oportunidades y un conjunto de garantías que hagan efectiva esa igualdad orientadas fundamentalmente a asegurar la participación de la sociedad en el control y discusión de las políticas del gobierno local; en este sentido, la sociedad civil participará en el debate público y dispondrá de mecanismos que aseguren que la política del gobierno depende de la voluntad y preferencias de los ciudadanos. Eso es precisamente, la democracia participativa.⁷⁵

Para que el poder local se fortalezca, la participación ciudadana debe ser efectiva. Principiando por el tema de la rearticulación del tejido social, para ir construyendo la gobernabilidad democrática, la cual es construible dentro del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural en el "nuevo" marco de acción: "coordinando la administración pública, favoreciendo y facilitando la participación ciudadana, definiendo los instrumentos de planificación del desarrollo para la elaboración y ejecución de planes, programas y proyectos" conjuntamente con los actores de la sociedad civil.

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

En el nivel municipal se concibe un punto de encuentro de los diferentes actores y sectores locales que coordinados planifican la realización de planes, programas fortaleciendo el poder local (y comunitarios); para crear un sistema territorial local de planificación del desarrollo que se convierten en política pública municipal.⁷⁶

⁷⁵ Ibidem

⁷⁶ Ibidem

En ese sentido es vital tener en cuenta lo que establece la Ley en la materia: "Organizar y coordinar la administración pública mediante la formulación de políticas de desarrollo, planes y programas presupuestarios y el impulso de la coordinación interinstitucional, pública y privada".

Las funciones están orientadas hacia el fortalecimiento de la democracia, asignando papeles protagónicos a los comunitarios en áreas de control y auditoría social de la gestión gubernamental nacional y municipal, planificación participativa, obtención de financiamiento, ejecución de proyectos, así como actividades inmediatas orientadas al desarrollo.

6.2. Nuevas competencias y funcionalidad en relación al desarrollo humano local del municipio de Mixco

El Código Municipal establece cuáles serán las nuevas responsabilidades de los Consejos, define las Comisiones de trabajo que se deberán crear, así como los cuerpos técnicos de apoyo para la planificación de las políticas municipales. En este contexto se pueden destacar las competencias que la municipalidad de Mixco debe desempeñar en busca del Desarrollo humano local del municipio:

- a. Convocatoria de los distintos sectores de la sociedad local para la formulación e institucionalización de políticas públicas municipales y los planes de desarrollo urbano y rural del municipio, identificando y priorizando las necesidades comunitarias y las propuestas de solución a los problemas locales.
- b. Autorización del proceso de descentralización y desconcentración del gobierno municipal, con el propósito de mejorar los servicios y crear los órganos institucionales necesarios.
- c. Organización de los cuerpos técnicos, asesores y consultivos que sean necesarios al municipio; así como el apoyo que estime necesario para el desarrollo de los programas, planes y proyectos de desarrollo económico local
- d. Promoción y protección de recursos renovables y no renovables del municipio

Para mayor funcionalidad de la Corporación se hace necesario crear comisiones de trabajo específicas para la solución de problemas comunes del municipio, entre ellas:

- a. Educación, cultura y deportes
- b. Salud y asistencia social
- c. Servicios, infraestructura, ordenamiento territorial, urbanismo y vivienda
- e. Fomento económico, turismo, ambiente y recursos naturales
- f. Descentralización, fortalecimiento municipal y participación ciudadana
- g. Finanzas
- h. Probidad
- i. Derechos humanos y paz
- j. Familia, mujer y niñez

Hay otras acciones y funciones que establece el Código Municipal y la municipalidad de Mixco no ha creado o implementado, por diferentes causas, entre ellas la financiera, la más importante, porque el municipio está pasando por problemas financieros heredados de administraciones pasadas, agravado con la constante demanda de la población en búsqueda de soluciones a corto plazo de sus problemas de agua, energía eléctrica, alcantarillados y otros que son importantes para que la población pueda participar en proyectos de desarrollo humano local.

6.3. Retos y desafíos de la municipalidad hacia el Desarrollo Humano Local

El nuevo proceso de descentralización y participación ciudadana en Guatemala, confirma la institucionalidad del municipio como agente de desarrollo y a la comunidad como actor primario del nuevo sistema. Así mismo, abre posibilidades para que la población, especialmente de las comunidades rurales y urbanas, demanden la participación que le corresponden en la toma de decisiones, en la elaboración y ejecución de los planes y políticas, en la administración pública y en el desarrollo general.⁷⁷

⁷⁷ Mazariegos, Mónica Rocío, 2003, La comunidad como base del nuevo sistema nacional para la descentralización y la participación ciudadana, cuaderno de Estudios Sociales No.69, URL, IDIES, Guatemala.

La implementación de las nuevas figuras jurídicas y de las nuevas atribuciones a figuras jurídicas pre-existentes al proceso, hacen que sea urgente el "Fortalecimiento de la institucionalidad municipal" para mejorar la calidad y adecuación de las propuestas e iniciativas; así como de las capacidades de coordinación e intercambio.

El papel que juega la cooperación internacional es calve en la construcción en la medida que ejerza presión hacia el gobierno central y hacia los gobiernos locales mediante el condicionamiento financiero que dé prioridad a los programas, planes y proyectos emanados en consenso desde estos nuevos espacios de concertación.

Se produjo simultáneamente el proceso de discusión de las leyes y reformas, con la intención de mantener coherencia e integralidad y esto contribuyó, en gran parte, a los avances con los que ahora se cuenta; a tal punto que ya está en vigencia de la Trilogía Legal para el Desarrollo Humano Local.

Es importante hacer notar que todavía existen algunas deficiencias y vacíos legales que pueden dificultar u obstaculizar el desarrollo económico local del municipio, entre las más relevantes:

- a. Falta de vinculación que tienen las propuestas provenientes de las bases, para ser tomadas como referentes obligados en la planificación, ejecución y fiscalización del desarrollo
- b. Falta de asignación de recursos para el funcionamiento de los niveles comunitarios y municipal que son los básicos del sistema.⁷⁸

La respuesta más viable a estos vacíos legales se encuentra en el protagonismo que las organizaciones de la sociedad civil adopten en esos distintos niveles al fortalecer sus espacios de participación. En este sentido, para que esta nueva legislación pueda ser aprovechada por la población, es necesario generar conciencia de participación, informar y capacitar sobre las nuevas leyes y romper las inercias sociales del autoritarismo hacia la participación democrática.

⁷⁸ Ibidem

Es necesario que las organizaciones locales participen en el nuevo sistema con propuestas de calidad que sean viables y convincentes en la negociación política con las distintas autoridades. Siendo esta la vía para la incidencia dentro de los nuevos espacios abiertos por la misma ley.

Las agrupaciones formales existentes en el municipio de Mixco, inciden en el desarrollo económico local por medio de la planificación participativa: COCODE-municipalidad, tomando los insumos de: las demandas comunitarias, el protagonismo de la sociedad civil y las estrategias municipales.

CONCLUSIONES

1. Una buena Democracia Participativa sería aquella que puede simultáneamente mantener la legitimidad moral y ciudadana y promoviendo el desarrollo humano local, y ver los cambios en las sociedades contemporáneas que han transitado de esquemas autoritarios a otros más democráticos en donde existen transformaciones en sus aparatos administrativos.
2. En la medida que la democracia hace posible el dialogo que incluye a los diferentes grupos sociales, y en tanto las instituciones públicas se fortalezcan y sean más eficientes, será posible lograr los objetivos del Desarrollo del Milenio. En este sentido, la democracia es el marco propicio para abrir espacios de participación ciudadana en la político y social, en especial para quienes más sufren: los pobres y las minorías étnicas y culturales.
3. La democracia es una forma del desarrollo humano, si desarrollo humano, como una y otra vez han dicho los informes del PNUD, es el aumento de las opciones para que las personas puedan mejorar su vida, entonces democracia es desarrollo humano en la esfera de lo público, es aumentar las opciones de carácter colectivo que inciden sobre la calidad de nuestras vidas, así mismo es el proceso de expansión de las libertades reales que goza un pueblo viene en efecto a ser una definición de democracia.
4. A pesar de que se está promoviendo la participación de todos los ciudadanos sin discriminación alguna, sin embargo se ven grandes contrastes, porque mucho de las autoridades aun manejan el machismo, la discriminación racial y la poca visión de un desarrollo con equidad e inclusión de genero y de una multiculturalidad característica relevantes del país, no es incorporado en los planes de trabajo de las autoridades estatales.
5. Los Acuerdos de Paz plantean la importancia de crear y fortalecer la institucionalidad civil mediante la creación y reforma de leyes que propicien la participación ciudadana, el empoderamiento de las comunidades con la finalidad

de que se logre crear una nueva nación en el marco de una democracia participativa con enfoque de desarrollo humano local.

6. Corresponde a las municipalidades de todo el país, aplicar políticas de descentralización conforme a la legislación ya existente, prestando atención a las consecuencias fiscales, a la eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios públicos y a la articulación de las demandas comunitarias con los niveles descentralizados de la gestión pública y con sectores empresariales locales sin descuidar la planificación de un desarrollo integral con sostenibilidad y equidad.

Los resultados finales que se encontraron en la investigación bibliográfica, documental y con fuentes primarias y secundarios, después de analizar los mimos, permite llegar a la siguiente deducción final:

El contexto en el que se insertan los Consejos de Desarrollo de Mixco es en la sociedad civil, la cual actualmente tiene una base política y social importante para potenciar su accionar en la reestructuración y dinamización de la administración pública. En otras palabras, se refiere al proceso de descentralización, especialmente en el tema del traslado de la toma de decisiones públicas de los órganos nacionales asentados en el centro, hacia "órganos que se hallan en la periferia del país (el interior), sean estos constitutivos o no de esos órganos nacionales, entre ellos los actores sociales; siendo la Municipalidad, la mayor expresión de estos órganos en el interior, con lo cual se vislumbra el fortalecimiento del poder local.

Significa que la participación ciudadana no es un estado mecánico, sino activo, en la priorización y conjunción de intereses y demandas de la sociedad civil para la búsqueda de solución a las mismas, asumiendo y tomando decisiones en el marco de los Acuerdos de Paz hacia el desarrollo económico local.

El reto para la ciudadanía mixqueña es fortalecerse, en el ámbito local; es decir hacer efectivo el poder local, teniendo en cuenta, como lo indica Foucault, "que el poder no está localizado en las instituciones, aunque éstas constituyen espacios donde se manifiesta y ejerce, su origen está fuera de ellas".

Es decir la ciudadanía debe tener igualdad de oportunidades y un conjunto de garantías que hagan efectiva esa igualdad orientadas fundamentalmente a asegurar la participación de la sociedad en el control y discusión de las políticas del gobierno local; en este sentido, la sociedad civil participará en el debate público y dispondrá de mecanismos que aseguren que la política del gobierno depende de la voluntad y preferencias de los ciudadanos. Eso es precisamente, la democracia participativa..

Entre las nuevas competencias y funcionalidad del municipio de Mixco, en relación al desarrollo humano local, el Código Municipal establece cuáles serán las nuevas responsabilidades de los Consejos, define las Comisiones de trabajo que se deberán crear, así como los cuerpos técnicos de apoyo para la planificación de las políticas municipales. En este contexto se pueden destacar las competencias que la municipalidad de Mixco debe desempeñar en busca del Desarrollo humano local del municipio

Entre los retos y desafíos de la municipalidad hacia el Desarrollo Humano Local, el nuevo proceso de descentralización y participación ciudadana en Guatemala, *confirma* la institucionalidad del municipio como agente de desarrollo y a la comunidad como actor primario del nuevo sistema. Así mismo, abre posibilidades para que la población, especialmente de las comunidades rurales y urbanas, demande la participación que le corresponden en la toma de decisiones, en la elaboración y ejecución de los planes y políticas, en la administración pública y en el desarrollo general.

A continuación se presentan tres escenarios sociopolíticos, donde la participación ciudadana a través de los COCODE's, puede incidir positivamente en el desarrollo humano local del municipio de Mixco en el marco de los Acuerdos de Paz y en el contexto de la democracia participativa.

APORTE
MODELO DE ESCENARIOS SOCIOPOLÍTICOS DONDE LOS COCODE'S PUEDAN EJERCER UNA VERDADERA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MARCO DE LA DEMOCRACIA CIUDADANA ⁷⁸

ETAPA 1

<p style="text-align: center;">ESCENARIO 1 Paso de la democracia política a la democracia social 2004 - 2007 TIPO IDEAL</p>	<p style="text-align: center;">ESCENARIO 2 Paso de la democracia política a la democracia social 2004 - 2007 HIPÓTESIS ALTERNATIVA INTERMEDIA</p>	<p style="text-align: center;">ESCENARIO 3 2004 - 2007 HIPÓTESIS ALTERNATIVA PESIMISTA</p>
<p>1. Definición Paso de la democracia representativa, en la que el pueblo delega el poder para que se tomen las decisiones, a la democracia participativa en el que los habitantes, por medio de la sociedad civil, se vuelven protagonistas de la toma de decisiones en diferentes niveles, mediante la institucionalidad construida y verificada a través de los Acuerdos de Paz.</p> <p>En esta etapa se crean los mecanismos de participación ciudadana y se emiten alguna de las leyes que sustentan los mecanismos, tales como en este caso la descentralización, Consejos de Desarrollo y Código Municipal y las nuevas funciones democráticas del municipio en cuanto al gobierno del poder local, la descentralización y desconcentración en el marco del Desarrollo Humano Local.</p> <p>2. Factores fundamentales del contexto.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se consolida la vía pacífica para la resolución de conflictos a nivel del municipio • Se consolidan las instituciones de participación ciudadana, que propicien alternativas para la población más afectada 	<p>1. Definición Paso de la democracia representativa a la democracia funcional y participativa, pero manteniendo formas autoritarias que se eliminan de manera lenta y en algunos casos, probablemente no se eliminan.</p> <p>O sea, que se trataría de un modelo de participación restringida, en la que aunque se permita la exista de organizaciones de la sociedad civil o de la sociedad política, en la práctica no se permite el libre juego de los derechos civiles y políticos.</p> <p>En esta etapa existen procedimientos y algunos mecanismos que los sustentan, tales como reglamentos y normativos del gobierno central y municipal para el accionar de los Consejos Comunitarios de Desarrollo</p> <p>2. Factores fundamentales del contexto</p> <ul style="list-style-type: none"> • Si no se supera la crisis actual de ingobernabilidad, se darán muestras de deficiencia crónica en los procesos de participación ciudadana • Las causas socio antropológicas y 	<p>1. Definición Significaría la paralización del proceso de transición de la democracia participativa de la sociedad guatemalteca e inhibición de las instituciones democráticas, a nivel municipal, las que volverían a perder su carácter civil y a ponerse al servicio de un modelo tradicional de desarrollo.</p> <p>En este caso las diferentes razones socio antropológicas y políticas que causaron el estancamiento de los procesos de participación ciudadana, emergen nuevamente en el contexto del desarrollo humano local y disminuye al máximo la importancia de las variables sociopolíticas en la construcción de un nuevo modelo de desarrollo económico local.</p> <p>2. Factores fundamentales del contexto</p> <ul style="list-style-type: none"> • El modelo agro-exportador tradicional no es sustituido por otro que contenga una política económica que supere estructuralmente el problema de las incompatibilidades de pobreza y extrema pobreza del municipio y conduzca a un previsible estancamiento en la economía municipal a corto plazo.

<p>por la pobreza y extrema pobreza</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se crearán las instancias de participación y defensas de sus derechos de nuevos grupos sociales emergentes organizados, tales como las minorías, grupos vulnerables las que paritariamente con representantes de gobierno construyen consensos en beneficio de las mayorías • Se perfilan a las bases modelos de desarrollo económico local sostenible • Se definen los componentes del modelo de desarrollo económico local incluyendo procesos automatizados e incorporación de nuevas tecnologías • Se capacitará recurso humano local por medio innovaciones tecnológicas en base a los requerimientos del modelo de desarrollo económico local • El desarrollo humano local amplía su cobertura, geográfica hacia los beneficiados • Se condiciona el manejo de los recursos <p>3. Respecto al Desarrollo Humano Local</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se enfatiza la participación de los gobiernos locales en los procesos de participación ciudadana, así como la auditoría social en el marco de los Acuerdos de Paz • Se hará patente el trabajo de las agencias bilaterales en cuanto al cumplimiento de las políticas de cooperación internacional, orientados al desarrollo humano local • Se patentiza la cooperación y solidaridad entre los sectores privado y público • Se involucrará responsablemente a actores locales en la administración de los recursos 	<p>democráticas del municipio y de política municipal no definidas, causan esta crisis en cuanto a la participación ciudadana, las mismas no se han eliminado en lo fundamental, por el aumento de la municipalización burocratizada, pero se darán avances con el nuevo modelo de desarrollo económico local</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los mecanismos de representatividad de los Consejos Comunitarios de Desarrollo, llegan a ser funcionales, sólo parcialmente y en ese caso, es de prever que los COCODE's no llenan la función de canalizar las demandas ciudadanas e intereses comunitarios • Se logrará implementar, pero con muchas limitaciones, un nuevo modelo de desarrollo humano local incluyente, que permita reducir las deficiencias en los procesos de participación ciudadana y proporcione nuevas oportunidades a la sociedad civil en el marco de los Consejos Comunitarios de Desarrollo • Las nuevas estrategias de base rompen, pero de una manera parcial, el modelo tradicional <p>3. Respecto al Desarrollo Humano Local</p> <ul style="list-style-type: none"> • Es previsible un estancamiento o una tergiversación de la participación ciudadana • Se tergiversan los retos y desafíos de las competencias municipales, así como los principios y valores que se incluyen en el desarrollo humano local • El contenido presupuestario de los sectores sociales son trasladados a los organismos de defensa y seguridad, haciendo prevalecer la represión sobre el consenso 	<ul style="list-style-type: none"> • Se posterga la construcción de un nuevo modelo de desarrollo humano local sostenible y se profundiza un modelo de crecimiento económico, con énfasis en el sostenimiento de los índices e indicadores macro económicos. • La matriz autoritaria logra imponerse a los esfuerzos democráticos sistematizados en los Acuerdos de Paz y en base a los actores sociales demandantes • El poder civil se ve imposibilitado a subordinar al poder tradicional • Formas tradicionales de gobierno se tornan hegemónicas, retrógradas, minimizando e incluso eliminando los posibles avances en la aplicación del nuevo modelo de desarrollo humano local que incluye la participación ciudadana democrática • Falta de transparencia técnica-financiera y de información oportuna y adecuada para el uso eficiente de los recursos • Predominio de la participación como medio y no como fin del desarrollo humano local <p>3. Respecto al Desarrollo Humano Local</p> <ul style="list-style-type: none"> • El desarrollo humano en particular y los sectores sociales en general, dejan de ser prioridad para la democracia tradicional no participativa y los recursos, se trasladan permanentemente a sectores productivos • El énfasis de la ciudadanía en la democracia tradicional es condicionada y coercitiva • Se volvería a un desarrollo humano local centralizado y focalizado en los "modelos de los países adelantados"
--	--	---

ETAPA 2

<p align="center">ESCENARIO 1 Paso de la democracia social a la democracia económica 2008 - 2011 TIPO IDEAL</p>	<p align="center">ESCENARIO 2 Paso de la democracia social a la democracia económica 2008 - 2011 HIPÓTESIS ALTERNATIVA INTERMEDIA</p>	<p align="center">ESCENARIO 3 Paso de la democracia social a la democracia económica 2008 - 2011 HIPÓTESIS ALTERNATIVA PESIMISTA</p>
<p>1. Definición</p> <p>La ciudadanía no sólo participa activamente en la toma de decisiones para la definición del tipo de Desarrollo humano que desea, sino gestiona ante el Estado sus intereses y además genera el bienestar integral de las comunidades hacia un verdadero desarrollo humano local</p> <p>2. Factores fundamentales del contexto</p> <ul style="list-style-type: none"> • Consolidación de la democracia • Modernización y descentralización del Estado en la mayoría de los aspectos estratégicos • Establecer redes productivas para el desarrollo económico local • Implementar las competencias municipales • Articulación entre los diferentes niveles de acción; local, nacional e internacional • Definición de líneas de acción integradas para el desarrollo de programas y proyectos de desarrollo humano local • Articulación entre las redes productivas y comerciales locales • Incremento de nuevas tecnologías apropiadas en el marco del desarrollo económico local • Desarrollo de potencialidades locales 	<p>1. Definición</p> <p>Se desarrolla un proceso de democracia restringida y el proceso de redistribución del ingreso se disminuye, relativizándose los resultados esperados de la democracia económica en el país</p> <p>2. Factores fundamentales del contexto</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se implementa parcialmente el proceso de modernización y descentralización del Estado • Se implementaría parcialmente una política de desarrollo que favorezca la disminución de las inequidades • Las acciones contra la pobreza e inseguridad ciudadana y las políticas de participación ciudadana se implementan parcialmente • Los gobiernos locales tienen una visión reducida del desarrollo humano • La participación se da por consultación • No se permite sentar las bases para superar las causas que provocan el subdesarrollo de las comunidades • Se implementa un modelo de modernización muy parcial. 	<p>1. Definición</p> <p>Los espacios de participación popular que se han logrado a través del proceso de paz y la democratización del país, se ven reducidos por el logro de la hegemonía de los sectores que han sido económicamente poderosos.</p> <p>Las formas dictatoriales se imponen a las prácticas democráticas y el modelo de desarrollo humano local es frenado a favor del desarrollo económico tradicional que ha regido a Guatemala, agravando la situación del país y las disparidades sociales y económicas.</p> <p>2. Factores fundamentales del contexto</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se disminuyen los recursos para los sectores sociales • Problemas de coordinación e incremento de la fragmentación de las intervenciones por impericia e incapacidad • Escasa relevancia en la cooperación internacional • No se resuelven los problemas y se gasta mucho dinero • Se pierde el carácter integral del desarrollo humano local

<p>3. Respeto al Desarrollo Humano Local</p> <ul style="list-style-type: none">• Planificación de Desarrollo local integral• La participación focalizada a un resultado• Sostenibilidad de proyectos• Concertación público-privado• Institucionalidad territorial• Asociaciones comunitarias• Capacitación técnica par el desarrollo• Establecimiento y consenso de redes locales, nacionales e internacionales para el Desarrollo humano local	<p>3. Respeto al Desarrollo Humano Local</p> <ul style="list-style-type: none">• No separar a los beneficiarios de su contexto• Juntar el profesionalismo con experiencia del personal• Equilibrio entre actores locales• Inversión en los programas sectoriales• Formulación de políticas y programas de desarrollo humano local en base a diagnósticos territoriales• Cambio de paradigmas del desarrollo humano local	<p>3. Respeto al Desarrollo Humano Local</p> <ul style="list-style-type: none">• La gente no está lista para participar, se siente frustrada y con desconfianza• Formulación de proyectos en base a demandas sin diagnósticos territoriales participativos• Gestión de donaciones para proyectos específicos sin planificación operativa
---	--	---

ETAPA 3

<p>ESCENARIO 1 Paso de la democracia económica a la democracia integral activa 2011 - 2015 TIPO IDEAL</p>	<p>ESCENARIO 2 Paso de la democracia económica a la democracia integral activa 2011 - 2015 HIPÓTESIS ALTERNATIVA INTERMEDIA</p>	<p>ESCENARIO 3 Paso de la democracia económica a la democracia integral activa 2011 - 2015 HIPÓTESIS ALTERNATIVA PESIMISTA</p>
<p>1. Definición</p> <p>La ciudadanía llega a un nivel de bienestar en el que el modelo de desarrollo humano integral avanza claramente en todos los aspectos de la vida municipal:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. forma de decidir (conjuntamente) b. involucrar lo público con lo privado c. intercambio de competencias d. desarrollo de potencialidades <p>2. Factores fundamentales del contexto</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se espera la consolidación del Estado de Derecho y la modernización del Estado, institucionalizando las diferentes instituciones democráticas en sus diferentes manifestaciones • Ejecución de fondos nacionales e internacionales para el desarrollo humano local sostenible • Sistematización de experiencias • Renovación del sistema de relaciones Inter. Sectoriales nacionales y locales • Se institucionalizarán los mecanismos que permitan la conformación del gran Consenso nacional 	<p>1. Definición</p> <p>El énfasis fundamental es puesto en los índices macro económicos y en la estabilización monetaria, pero sin lograr una redistribución más equitativa del ingreso y una incorporación relevante en el mercado internacional globalizado.</p> <p>En síntesis se implementaría un modelo de crecimiento económico y no un modelo de desarrollo humano integral que involucre todos los ámbitos de la vida local</p> <p>2. Factores fundamentales del contexto</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se institucionalizarán los mecanismos que permitan sistematizar los nuevos procesos de participación ciudadana • Mucha burocratización en las entidades públicas • Organizaciones sectoriales con enfoques integrales acorde a modas momentáneas • Un Estado de Derecho reformado • La superación de las contradicciones en grupos protagónicos del desarrollo local • inclusión relativa al desarrollo de algunos grupos que forman el municipio 	<p>1. Definición</p> <p>El énfasis fundamental está puesto en el crecimiento económico y en la continuación del modelo tradicional de desarrollo, sin tener en cuenta los cambios globales que afectan a la región, especialmente con nuevos enfoques y programas de desarrollo que van surgiendo que sólo sirven como medios para captar fondos y no para inducir el desarrollo.</p> <p>En este escenario se priorizan los intereses transnacionales en detrimento de los nacionales y de la sociedad nacional, departamental y local.</p> <p>2. Factores fundamentales del contexto</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se desmontan las estructuras de la transición democrática y se vuelve al esquema autoritario o sea que se rompen las bases del gran consenso nacional, regional y local • Se incrementa la polaridad social • Se monta un nuevo modelo de seguridad pública, nuevamente militarizado y basado unilateralmente en la represión • Se aparta al Estado de cualquier política incluyente de las minorías sociales y étnicas

<p>3. Respeto al Desarrollo Humano Local</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se espera la consolidación de un modelo de desarrollo humano local • Respeto a la cultura local • Ciudadanía activa en proyectos puntuales • Acceso a la auditoría social • Reproducción de lecciones aprendidas • Difundir la información oportunamente • Identificación de ejes prioritarios para la formulación de programas y proyectos • Las comunidades llegan a un nivel de bienestar en el que un modelo de desarrollo humano local integral avanza claramente en todos los aspectos de la vida nacional • En esos momentos se habrán hecho avances muy significativos en la modernización y descentralización para el nivel local • Se implementan programas de desarrollo local integral • Aumento de la cobertura municipal, especialmente en el área rural • Incremento evidente de la cobertura municipal para las comunidades organizadas 	<p>3. Respeto al Desarrollo Humano Local</p> <ul style="list-style-type: none"> • La cooperación para el desarrollo es un instrumento de apoyo sistemático para el Desarrollo Humano local • Vincular los proyectos que impliquen acciones constructivas hacia el Desarrollo Humano Local • Se implementaría un modelo de desarrollo humano local que involucre todos los actores locales y los ámbitos territoriales poniendo en primera instancia al ser humano. • No se concretiza el proceso de descentralización, sólo se desconcentran servicios, lo que no permite la participación activa y la auditoría social de la población de las corporaciones municipales • Se implementa el desarrollo humano local de manera parcial • Se desarrollan parcialmente procesos de participación ciudadana • Se regresa a la participación tradicional para el desarrollo 	<p>3. Respeto al Desarrollo Humano Local</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los poderes reales no están en los del Estado no están en los gobiernos locales • Hay crisis de ingobernabilidad y no facilitan los procesos para el desarrollo Humano Local • El enfoque de desarrollo es aún tradicional • No hay espacio de participación de la sociedad civil, ni formas de establecer mecanismo de control social para el Desarrollo Humano local • Se desecha totalmente la concepción del Desarrollo Humano local contenida en los Acuerdos de Paz, por lo tanto surge un modelo contradictorio de cooperación bilateral • De acuerdo a lo anterior, se desecha el desarrollo humano local contemplada en los convenios internacionales de cooperación para el desarrollo
--	--	---

ANEXOS

ANEXO 1

Guía de entrevista Dirigida para la Dirección de Desarrollo Comunitario

- 1., Qué clase de organización comunitaria se desarrolla en el municipio de Mixco a través de esta Dirección?
2. Qué actividades se realizan en relación a los COCODE's?
3. Cuál es la participación de esta Dirección en relación a los COCODE's?
 - a. Cómo se manifiesta en Mixco la Participación ciudadana incluyente?
 - b. Quienes participan?
 - c. Dónde participan?
 - d. Cómo participan?
 - e. Qué factores intervienen para esta participación?
 - f. Qué actores sociales son tomados en cuenta?
4. Cuál es la participación de los Alcaldes comunitarios o auxiliares en los COCODE's?
 - a. Quién los elige
 - b. Cómo trabajan
 - c. Quiénes son: etnicidad
 - d. Cómo se legalizan
 - e. Cuál es su participación en los COCODES
 - f. Son tomados en cuenta
5. Cuál es la participación de esta dirección en el desarrollo humano local de las comunidades de Mixco?

6. Cómo reconoce esta municipalidad los usos, costumbres y tradiciones comunitarias en la participación ciudadana de Mixco
7. Cómo se toma en cuenta la Equidad de género en la organización de los COCODE's?
 - a. Quienes integran las Juntas Directivas de los COCODE's
 - b. Qué cargos ocupan las mujeres en los COCODE's
 - c. Quiénes toman las decisiones
 - d. Etnicidad y Juntas Directiva
 - e. Qué tipos de actividades realizan las mujeres y los hombres en los COCODE's
8. Cuáles son las nuevas competencias y funcionalidad de la municipalidad de Mixco en relación al desarrollo humano local del municipio
9. Cuáles son los retos y desafíos de la Dirección de Desarrollo Comunitario hacia el Desarrollo Humano Local?
 - a. Fortalecimiento de la institucionalidad municipal
 - b. Papel de la cooperación internacional
 - c. Vigencia de la Trilogía Legal para el Desarrollo Humano Local

ANEXO 2

Guía de entrevista

Dirigida para el Concejal responsable de desarrollo comunitarios

1. Cómo interpreta y aplica la municipalidad la Ley de Descentralización?
2. Cómo la municipalidad aplica el Código Municipal en relación al COMUDE y a los COCODE's?
- 3.Cuál es la participación de la municipalidad en el desarrollo humano local de las comunidades de Mixco?
4. Cómo reconoce esta municipalidad los usos, costumbres y tradiciones comunitarias en la participación ciudadana de Mixco?
5. Cuáles son las nuevas competencias y funcionalidad de la municipalidad de Mixco en relación al desarrollo humano local del municipio?
6. Cuáles son los retos y desafíos de la municipalidad hacia el Desarrollo Humano Local?
7. Cómo se toma en cuenta la Equidad de género en la organización del COMUDE?
8. Cuáles son las nuevas competencias y funcionalidad de la municipalidad de Mixco en relación al desarrollo humano local del municipio
9. Existe en la municipalidad un ente rector del desarrollo humano local? (quien defina las políticas de desarrollo comunitario)

10. Cuáles son los retos y desafíos de la municipalidad hacia el Desarrollo Humano Local?

- d. Fortalecimiento de la institucionalidad municipal
- e. Papel de la cooperación internacional
- f. Vigencia de la Trilogía Legal para el Desarrollo Humano Local
- g. Planificación participativa en base a:
 - Demandas comunitarias
 - Protagonismo de la sociedad civil
 - Estrategias municipales