

**Universidad de San Carlos de Guatemala  
Escuela de Ciencias de la Comunicación  
Departamento de Estudios de Postgrado**

**Comunicación municipal para el desarrollo  
y la democracia del municipio de  
Chiquimula.**

**Trabajo de tesis doctoral presentado por:  
Gustavo Adolfo Bracamonte Cerón**

**Previo a optar el título de  
Doctor en Comunicación Social**

**Asesor:**

**Dr. Ángel Romeo Valdez Estrada**

**Guatemala, agosto de 2014**

**Universidad de San Carlos de Guatemala**

Dr. Carlos Guillermo Alvarado Cerezo

**Rector**

Dr. Carlos Enrique Camey Rodas

**Secretario general**

**Escuela de Ciencias de la Comunicación**

**Consejo Directivo**

Director	Lic. Julio E. Sebastián Chilín.
Representantes docentes	Lic. Víctor Carillas Bran M.A. Amanda Ballina Talento
Representantes estudiantiles	Pub. Carlos Alberto León Cotón Pub. Willian Joseph Mena Argueta
Representante de egresados	Lic. Michael González Batres
Secretaría administrativa	M.Sc. Claudia Molina

**Consejo Académico de Postgrado**

Director Lic. Julio E. Sebastián Chilín

Directora de Postgrado M.A. Aracelly Krisanda Mérida González

Vocal 1: Dr. Ángel Romeo Valdez Estrada

Vocal 2: M.A. Amanda Ballina Talento

Vocal 3: M.Sc. Sergio Morataya

**Tribunal examinador**

Dr. Ángel Romeo Valdez (Presidente)

Dr. Carlos Humberto Interiano (Vocal 1)

Dr. Julio César Díaz Argueta (Vocal 2)

Para efectos legales, únicamente el autor es responsable del contenido de este trabajo

Esta Tesis Doctoral se ha podido realizar gracias a la visión de las autoridades de la Escuela de Ciencias de la Comunicación de la Universidad de San Carlos de Guatemala al impulsar el desarrollo académico implementando el doctorado en Comunicación Social, asimismo, dejo constancia del trabajo realizado por la doctora Lesbia Margarita Morales para que el doctorado en Comunicación Social fuese posible y a la maestra Aracely Mérida por su empeño en continuar con el mismo.

Patentizo mi agradecimiento al director de tesis Dr. Ángel Valdez, asimismo, al Ing. César Guzmán por su apoyo incondicional.

## **Dedicatoria**

A mis padres: Emma Argentina Cerón Vidal y  
Gustavo Bracamonte Franco

A mis hermanos: Servio Tulio, César Augusto,  
Zonia Odette y Nely Rossana Bracamonte Cerón

A mi esposa: Alma Irasema Bautista Fernández

A mis hijos: Paola Nicté y Gustavo Antonio  
Bracamonte Bautista

A mis nietos: Juan Sebastián y Mateo Méndez  
Bracamonte, Adrián Emilio y Martín Bracamonte  
Godoy

*“La comunicación municipal actual es una propuesta de valor cívico, rotundo, absolutamente necesaria para construir, mantener y acrecentar la ciudad, que implica a los diferentes ciudadanos, quienes ya no están fuera de la organización: están dentro, con los trabajadores y el equipo de gobierno. Una comunicación, pues, compartida. Cómplice. Con estilo actual, innovador. Es la comunicación de marca: la marca –propone, logra– el estilo de vida que los ciudadanos desean para su vida personal y común, de calidad, espléndida.”*

*Toni Puig (2003). La comunicación municipal cómplice de los ciudadanos*

# ÍNDICE GENERAL

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>01</b>
--------------------------	-----------

## **PARTE I: ENFOQUES DE COMUNICACIÓN, DEMOCRACIA Y DESARROLLO**

<b>Capítulo 1. Planteamiento general de la Comunicación municipal en el Municipio de Chiquimula.....</b>	<b>09</b>
<b>Capítulo 2. Democracia y comunicación: encuentros y desencuentros.....</b>	<b>19</b>
2.1 Modelos de democracia.....	20
2.2 Debate conceptual sobre la democracia.....	30
2.3 Comunicación y democracia.....	45
<b>Capítulo 3. Concepciones de desarrollo.....</b>	<b>55</b>
3.1 Paradojas del desarrollo.....	56
3.2 ¿Qué es desarrollo?.....	63
3.3 Percepciones del concepto desarrollo.....	67
3.3.1 La “taxonomía clásica del Desarrollo”.....	68
3.4.Los antecedentes de las teorías contemporáneas: la Teoría Clásica del Crecimiento.....	68
3.5. La teoría de la modernización o el pensamiento ortodoxo.....	69
3.6 La teoría de la dependencia o el pensamiento heterodoxo.....	73
3.7 Desarrollo desde la perspectiva economicista.....	74
3.8 Vertiente social del Desarrollo económico.....	77
3.9 Desarrollo local.....	84
3.9.1 Desarrollo integrador y equitativo.....	86
3.10 Nuevos planteos acerca del desarrollo.....	88
3.11 El desarrollo local –conceptualización y características-.....	89
3.11.1 La lógica territorial.....	97
3.12 El municipio como sujeto del desarrollo local.....	100
3.13 Las nuevas competencias de las administraciones locales.....	101
3.14 Desarrollo local y política social.....	104
3.15 Dos modelos alternativos de Desarrollo abiertos al desarrollo local...	108
3.16 Informe guatemalteco sobre Desarrollo Humano.....	113

<b>Capítulo 4. Desarrollo y comunicación</b> .....	117
4.1 La Comunicación como motor del desarrollo local sustentable Participativo.....	118
4.2 Componentes de la comunicación para el desarrollo local.....	120
4.3 Comunicación motor del desarrollo local sustentable participativo.....	121
4.4 Otro modelo periodístico.....	123
<b>Capítulo 5. Comunicación, Desarrollo, Redes Urbanas y Ciudadanía</b> .....	125
5.1 Las redes sociales.....	128
5.2 Estrategias de comunicación.....	130
<b>Capítulo 6: Comunicación pública y organizacional</b> .....	135
6.1 Comunicación pública, política y democracia.....	142
6.2 La comunicación como derecho.....	147
6.3 Modelo de Comunicación Pública Organizacional e Informativa para Entidades del Estado –MCPOI-.....	150
6.4 Modelo de Comunicación pública organizacional e informativa para Entidades del Estado (MECPOI) capítulo primero: Marco conceptual.....	161
6.5 Modelo General de Comunicación Pública.....	163
<b>Capítulo 7: Comunicación municipal</b> .....	<b>188</b>
7.1 Ideas para la comunicación municipal.....	191
7.2 Comunicación en proyectos de comunicación territorial.....	197
7.3 La ciudad y la sociedad de la información.....	202
7.4 Planes estratégicos de las ciudades.....	203
7.5 La e-administración.....	206
7.6 El peso de la organización.....	208
7.7 Organización y desarrollo de la sociedad de la información.....	209
<b>Capítulo 8: El discurso</b> .....	<b>212</b>
<b>Capítulo 9: La comunicación dialógica</b> .....	<b>219</b>
9.1 La racionalidad comunicativa.....	220

<b>Capítulo 10: Comunicación alternativa.....</b>	<b>224</b>
---	------------

## **PARTE II: INVESTIGACIONES EMPÍRICAS**

<b>Capítulo 11: Caracterización del Departamento de Chiquimula.....</b>	<b>232</b>
---	------------

<b>Capítulo 12: Caracterización del Municipio de Chiquimula.....</b>	<b>305</b>
--	------------

<b>Capítulo 13: Caracterización de la comunicación en la municipalidad del Municipio de Chiquimula.....</b>	<b>375</b>
---	------------

<b>Capítulo 14: Comunicación municipal para el desarrollo y la democracia en el Municipio de Chiquimula.....</b>	<b>384</b>
--	------------

<b>Capítulo 15: Conclusiones y recomendaciones.....</b>	<b>438</b>
---	------------

<b>REFERENCIAS.....</b>	<b>445</b>
-------------------------	------------

## **ANEXOS**

<b>Anexo 1. Encuesta.....</b>	<b>460</b>
-------------------------------	------------

<b>Anexo 2. Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.....</b>	<b>463</b>
---	------------

## ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 3.1.	De notas comunes.....	91
Cuadro 3.2.	Principales actividades de un municipio.....	103
Cuadro 3.3.	Esferas integrales del desarrollo.....	104
Cuadro 3.4.	Los componentes esenciales del paradigma de Desarrollo Humano....	112
Cuadro 3.5.	Indicadores del índice de Desarrollo Humano.....	113
Cuadro 3.6.	Dimensiones del paradigma de Desarrollo Humano.....	113
Cuadro 5.1.	Entretejido.....	131
Cuadro 6.1.	Características del Modelo General de Comunicación Pública.....	163
Cuadro 11.1.	Población total por área, sexo y grupo étnico. Chiquimula 2010.....	235
Cuadro 11.2.	Comparación de índice de pobreza y pobreza extrema en el Departamento de Chiquimula 2010.....	236
Cuadro 11.3.	Comparación del índice de Desarrollo Humano nacional y Departamental 2002 – 2006. Chiquimula 2010.....	237
Cuadro 11.4.	Índice de Desarrollo Humano por municipio. Chiquimula 2010.....	238
Cuadro 11.5.	Veinte primeras causas de morbilidad general. Chiquimula 2010.....	243
Cuadro 11.6.	Tasa neta de escolaridad por nivel y sector. Chiquimula 2010.....	259
Cuadro 11.7.	Relación de habitantes por agente policial. Chiquimula 2010.....	272
Cuadro 11.8.	Proyección de la Población Económicamente Activa por rango de Edad 1999 – 2004. Chiquimula 2010.....	273
Cuadro 11.9.	Taxonomía de suelos. Chiquimula 2010.....	283
Cuadro 11.10.	Uso actual del suelo. Chiquimula 2010.....	284
Cuadro 11.11.	Intensidad de uso de la tierra. Chiquimula 2010.....	285
Cuadro 11.12.	Cuencas hidrográficas del departamento. Chiquimula 2010.....	286
Cuadro 11.13.	Áreas protegidas del departamento. Chiquimula 2010.....	289
Cuadro 11.14.	Áreas de protección especial del departamento. Chiquimula 2010.....	290
Cuadro 11.15.	Cooperantes internacionales presentes en el territorio. Chiquimula 2010.....	300
Cuadro 12.1.	División administrativa Chiquimula. Chiquimula 2010.....	309
Cuadro 12.2.	Principales días festivos, Chiquimula, Chiquimula. ....	319
Cuadro 12.3.	Instituciones que prestan servicio de salud. Chiquimula, Chiquimula..	325
Cuadro 12.4.	Causas de mortalidad general. Chiquimula, Chiquimula.....	328
Cuadro 12.5.	Veinte primeras causas de morbilidad. Chiquimula. Chiquimula.....	335
Cuadro 12.6.	Centros de convergencia por microrregión. Chiquimula. Chiquimula...	330
Cuadro 12.7.	Información seguridad alimentaria y nutricional. Chiquimula 2010.....	332
Cuadro 12.8.	Tipo de servicio de agua en los microrregiones. Chiquimula 2010.....	340
Cuadro 12.9.	Infraestructura básica de agua y saneamiento.....	341
Cuadro 12.10.	Nivel de ponderación por tipo de amenaza.....	350
Cuadro 12.11.	Población laboral, según ocupación por microrregión.....	357
Cuadro 12.12.	Presencia de organizaciones internacionales.....	367
Cuadro 14.1.	Características de la propuesta de Comunicación Municipal para el Desarrollo y la Democracia.....	387
Cuadro 14.2.	Campos de la Comunicación Municipal para el Desarrollo y la Democracia.....	421
Cuadro 14.3.	Organización del Departamento de Comunicación Municipal.....	435

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 4.1.	Comunicación como motor de desarrollo local sustentable participativo.....	121
Gráfico 5.1.	Área del concepto comunicacional.....	133
Gráfico 6.1.	Modelo de Comunicación Pública Organizacional e Informativa para entidades del Estado (MCPOI).....	162
Gráfico 6.2.	Campos de actuación de la Comunicación en las organizaciones.....	164
Gráfico 6.3.	Modelo de Comunicación para la construcción de los consensos según Botero y Galvis.....	186
Gráfico 11.1.	Pirámide poblacional. Chiquimula 2010.....	259
Gráfico 11.2.	Tasa de desnutrición por municipio. Chiquimula 2010.....	252
Gráfico 11.2.	Tasa neta de escolaridad por nivel educativo. Chiquimula 2010.....	283
Gráfico 12.1.	Distribución de la población Chiquimula, Chiquimula.....	313
Gráfico 12.2.	Pirámide poblacional, año 2009. Chiquimula, Chiquimula.....	314
Gráfico 12.3.	Distribución de los grupos étnicos, Chiquimula, Chiquimula.....	315
Gráfico 12.4.	Presentación de servicio de salud por institución. Chiquimula.....	325
Gráfico 12.5.	Cobertura por edad. Chiquimula, Chiquimula.....	335
Gráfico 12.6.	Incidencia tipo de amenaza en microrregión.....	351
Gráfico 12.7.	Nivel de vulnerabilidad por microrregión.....	352
Gráfico 12.8.	Análisis Dimensión Político Institucional.....	370
Gráfico 12.9.	Análisis Desarrollo Político Institucional.....	371
Gráfico 14.1	Modelo de comunicación pública organizacional e informativa para entidades del Estado (MCPOI).....	386
Gráfico 14.2	Planetas de actuación de la comunicación municipal para el desarrollo y la democracia.....	389
Gráfico 14.3	Comunicar para convocar, convocar para movilizar.....	419

# INTRODUCCIÓN

Otra visión de la comunicación en el ámbito de la municipalidad es posible, considerando que en las diferentes municipalidades de Guatemala existen secretarías de información, lo que implica en todo caso, darle los insumos y elementos de una visión de comunicación diferente para lograr el desarrollo y la democracia necesaria.

Además, los municipios cambian constantemente, de tal manera que ni siquiera son los mismos de hace diez años. Por ejemplo, la información se ha constituido en un elemento importante como producto del auge de las nuevas tecnologías, tal como lo apuntala Francisco Esteve Ramírez en su tesis doctoral análisis de la comunicación municipal en las principales capitales europeas al enfatizar que “una novedad de reciente aparición la constituye el hecho de que los gobiernos locales han encontrado en la información sobre su gestión una excelente herramienta de márketing”.<sup>1</sup>

Se constata, entonces, la utilidad de la información y de la comunicación a nivel general y cómo las mismas municipalidades se ven impactadas por el constante desarrollo económico, social y tecnológico, fenómenos difíciles de ignorar si se quiere desarrollo.

En consecuencia, se investigó las características de la comunicación municipal del municipio de Chiquimula, si asume o no a la comunicación como herramienta para promover la participación ciudadana en la construcción del desarrollo humano y la democracia participativa del municipio.

Se plantearon los objetivos de la investigación, se recolectaron datos con una encuesta, observación y entrevistas. Se establecieron las categorías de comparación con otros modelos de comunicación pública y municipal. Luego de haber descrito la situación, se propone un modelo de Comunicación

---

<sup>1</sup> Análisis de la comunicación municipal en las principales capitales europeas. Tesis doctoral. Francisco Esteve Ramírez. Pág. 7.

Municipal como herramienta promotora del desarrollo y la democracia en el municipio de Chiquimula o como refiere Puig: cómo utilizar el extraordinario poder de la comunicación –esto sí- para movilizar mentes y actitudes a favor de vidas más humanas, más ciudadanas. Para una ciudad más compartida.<sup>2</sup>

La propuesta integra a la comunicación alternativa, la pública, la dialógica, la organizacional y la informativa para que la misma sea eficiente, sostenible, creíble e influyente, con canales de comunicación adecuados a la realidad, los mensajes y soportes efectivos para el desarrollo y al uso racional de la comunicación en todo el municipio, organizaciones sociales, gobernación y demás organismos gubernamentales con el propósito de mejorar sus capacidades de relación social, cultural, organizativa y mediática.

También se consideró necesario por la importancia del tema y el poco tratamiento que se le ha dado en Latinoamérica:

1. Explicar la capacidad de diálogo entre los distintos actores involucrados en el desarrollo del municipio de Chiquimula para acuerdos, consensos y disensos que permitan la sostenibilidad del desarrollo democrático.
2. Analizar los lazos de comunicación existentes en el municipio de Chiquimula, así como las formas y mecanismos para comunicarse.
3. Realizar una encuesta a lo interno de la alcaldía para describir la comunicación municipal en la actualidad.
4. Elaborar un Mapa de Públicos, Audiencias Relevantes, Instituciones No gubernamentales, gubernamentales y sociales y Medios de Comunicación Social gubernamentales, privados y comunitarios, sensibles y/o factibles de involucrarse temáticamente en el desarrollo democrático municipal, haciendo acopio de lo que señala Conchi Campillo-Alhama en Investigación en comunicación municipal: estudios y aportaciones académicas: el ámbito local se caracteriza por ser sumamente dinámico; en él intervienen diferentes agentes como los medios de comunicación social, los líderes de opinión, los

---

<sup>2</sup> La comunicación municipal Cómplice con los ciudadanos. Somos una marca de servicios pública con propuestas innovadoras y un estilo entusiasta. Tony Puig. Pág. 7

movimientos asociativos y el tejido social, los ciudadanos individuales y plurales, además de otros niveles administrativos.<sup>3</sup>

Se efectuó la observación de campo la cual fue directa, individual, no participante, estructurada, cuidadosa y crítica en las distintas instancias de la municipalidad de Chiquimula, municipio y organizaciones no gubernamentales para determinar qué proceso de comunicación existe, además qué audiencias relevantes, qué medios de comunicaciones municipales, los privados y los comunitarios y por supuesto se determinó los lazos de comunicación existentes en el municipio que son los continuos y diarios.

También se usó la entrevista como técnica para obtener datos e información general que básicamente consistió en un diálogo entre el entrevistador "investigador" y el entrevistado con el objeto de obtener información que permita la descripción del fenómeno en estudio.

La entrevista se hizo con los miembros de las distintas instituciones, comunidades, miembros del poder local, corporación municipal de Chiquimula, líderes comunitarios, miembros del magisterio, políticos, ciudadanos comunes con el propósito de obtener información como parte del diagnóstico necesario.

Asimismo se plantearon algunas preguntas básicas que sirvieron como guía para la investigación de campo propiamente dicha. De quién. Comunicación Municipal para el Desarrollo y la Democracia en el municipio es el conjunto articulado de Comunicación alternativa, pública, dialógica, informativa y organizacional que garantiza la democracia participativa y el desarrollo del municipio.

Para quién. Para las instancias que conforman el gobierno municipal de Chiquimula el cual a través del Departamento de Comunicación Municipal coordinará con organizaciones no gubernamentales, sociedad civil, sindicatos, universidades, gobernación, organizaciones campesinas, Supervisión

---

<sup>3</sup> <http://pendientedemigracion.ucm.es/info/vivataca/numeros/n117E/PDFs/CCampi.pdf>, consultado el 11 de mayo de 2013 a las 13:16

Departamental de Educación, dueños de medios, iglesias, organizaciones culturales, empresariado.

Se incluye a los Consejos Comunitarios de Desarrollo por la importancia en las comunidades debido que entre una de sus funciones se encuentra: “Promover, facilitar y apoyar la organización y participación efectiva de la comunidad y sus organizaciones, en la priorización de necesidades, problemas y sus soluciones, para el desarrollo integral de la comunidad.”<sup>4</sup>

Asimismo a los COMUDES. Estos son los Concejos Municipales de Desarrollo se encuentran integrados por el Alcalde Municipal quien es la persona encargada de la coordinación, los Síndicos y Concejales que la corporación municipal determine, los representantes de los Concejos Comunitarios de Desarrollo (COCODES) el cual puede ser un número de hasta veinte, los representantes de las entidades públicas que tengan presencia en la localidad y los representantes de las entidades civiles locales que hayan sido convocados.

Y por supuesto para los COCODES que es la estructura comunitaria creada para impulsar la participación de la población en la planificación del desarrollo y en la gestión pública a nivel local.<sup>5</sup> Se trató tomar en consideración todas estas instituciones para buscar y establecer un acceso amplio al uso de medios y recursos de comunicación e información para el beneficio del municipio.

Es importante tomar en consideración a la Mancomunidad Montaña El Gigante debido que aglutina a los Municipios de Chiquimula-cabecera, Zacapa-cabecera, Huité, Cabañas y San Diego y buscan ejecutar proyectos de beneficio para los municipios que lo integran.

Cómo. Realizar un diagnóstico de comunicación a nivel del municipio de Chiquimula. Hacer un inventario de los recursos de comunicación. Retomar los

---

<sup>4</sup> Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, artículo 14, literal b).

<sup>5</sup> Consultar Cuadernos de Desarrollo Humano 2009/2010-5: Consejos de desarrollo y participación ciudadana en Guatemala (1985-2009). Brenda Ramos Muñoz y Mario Sosa Velásquez. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2010.

[http://issuu.com/indh\\_guatemala/docs/cuaderno\\_consejos\\_referencia](http://issuu.com/indh_guatemala/docs/cuaderno_consejos_referencia), consultado el 22 de mayo de 2013 a las 10:00.

planes de comunicación de las instituciones y potenciarlos para que sean medios de desarrollo municipal. Estudiar los lazos de comunicación existentes en el municipio de Chiquimula entre éstas y otros actores externos. Hacer énfasis en la comunicación del municipio y aldeas. Determinar la comunicación interna y externa de la municipalidad.

Por qué. Porque es necesario que la municipalidad de Chiquimula posea planes y políticas de comunicación para el desarrollo y la democracia a fin aprovechar los recursos humanos y tecnológicos que posee como instrumentos para el desarrollo humano y social.

Qué. Entre los medios que deben usarse para promover el desarrollo democrático municipal están: medios audiovisuales, medios impresos, la radio, virtuales, formas de comunicación del municipio, instituciones.

Y los métodos cuantitativos. Entrevistas a expertos, a líderes comunitarios y municipales, encuestas a miembros de organizaciones, análisis cuantitativo de los hallazgos y cualitativos: revisión bibliográfica y documental, observación directa.

Quién. Se investigó todo lo concerniente a: Comunicación para el desarrollo, organizacional, pública, dialógica, alternativa, planificación de la comunicación, medios de comunicación en el desarrollo rural, políticas y estrategias de comunicación, modelos de comunicación democráticos, sistema de comunicación, instituciones a nivel departamental.

Cuánto. Se trata de un Modelo de comunicación para el desarrollo democrático municipal, implicó conocer a profundidad el municipio y la municipalidad de Chiquimula.

También se plantearon preguntas generadoras que sirvieron precisamente para obtener respuestas favorables a la investigación, entre las que están: ¿Qué es la Comunicación municipal para el desarrollo y la democracia en el municipio? ¿Cómo puede conceptualizarse un modelo de comunicación municipal para el

desarrollo y la democracia en el municipio de Chiquimula? ¿Por qué necesita el municipio de Chiquimula un modelo de comunicación para el desarrollo y la democracia municipal? ¿Qué son los lazos de comunicación existentes en el municipio de Chiquimula, así como las formas y mecanismos para comunicarse?

¿Cuáles son las dimensiones de la incapacidad de diálogo entre los distintos actores involucrados en el municipio de Chiquimula como agentes de desarrollo? ¿Cómo establecer la comunicación municipal para el desarrollo y la democracia en el municipio de Chiquimula? ¿Cuáles son las características y componentes del Modelo de comunicación Municipal para el desarrollo y la democracia?

Y como fundamento de la investigación se requirió de una hipótesis del trabajo cualitativo que fue necesario despejar, precisamente, su planteamiento y cuyo modelo de comunicación municipal para el desarrollo y la democracia está relacionada positivamente con el conjunto articulado de políticas, programas y proyectos de comunicación para el desarrollo integral del municipio de Chiquimula.

Esto último se refiere a plantear un plan de comunicación el cual según Plataforma del Voluntariado de España consiste en un documento que recoge las políticas, estrategias, recursos, objetivos y acciones de comunicación, tanto internas como externas, que se propone realizar una organización.<sup>6</sup> Lo que implica en todo caso, dejar bien planteado un Plan de Comunicación Municipal.

El presente trabajo se estructura en dos bloques: el primero destinado al estudio del marco contextual de la comunicación municipal y las teorías de la comunicación que sirven como base del estudio, y una segunda parte donde se plasman los resultados de las investigaciones realizadas. En el apartado primero se compone de capítulos destinados al planteamiento general de la comunicación municipal de Chiquimula, asimismo a conocer las diferentes concepciones de democracia, desarrollo y cómo la comunicación es motor del desarrollo local sustentable, las redes urbanas y ciudadanía. También se dedica un capítulo a la

---

<sup>6</sup> Consultar: Plataforma del Voluntariado de España, Departamento de comunicación. Proyecto de consultoría. Recuperado el 22 de mayo de 2013 a las 10:15 de [info@plataformavoluntariado.org](mailto:info@plataformavoluntariado.org) [www.plataformavoluntariado.org](http://www.plataformavoluntariado.org).

comunicación pública y organizacional y por supuesto, por ser eje de la investigación y propuesta, a la comunicación municipal. Un capítulo dedicado al discurso, otros a la comunicación dialógica y a la comunicación alternativa.

El apartado segundo de la presente tesis doctoral se compone de los capítulos destinados al conocimiento del municipio de Chiquimula como punto de partida para realizar una propuesta fundamentada en la realidad municipal

El apartado tercero de la presente tesis doctoral lo constituyen capítulos destinados al planteamiento de una propuesta de Comunicación Municipal para el desarrollo y la democracia del municipio de Chiquimula. Asimismo al final, las conclusiones y recomendaciones pertinentes.

**PARTE I**  
**ENFOQUES DE COMUNICACIÓN,**  
**DEMOCRACIA Y DESARROLLO**

## **CAPÍTULO 1**

# **PLANTEAMIENTO GENERAL DE LA COMUNICACIÓN MUNICIPAL EN EL MUNICIPIO DE CHIQUIMULA**

**“La comunicación municipal actual es una propuesta de valor cívico, rotundo, absolutamente necesaria para construir, mantener y acrecentar la ciudad, que implica a los diferentes ciudadanos, quienes ya no están fuera de la organización: están dentro, con los trabajadores y el equipo de gobierno. Una comunicación, pues, compartida. Cómplice. Con estilo actual, innovador. Es la comunicación de marca: la marca –propone, logra- el estilo de vida que los ciudadanos desean para su vida personal y común, de calidad, espléndida.”<sup>7</sup>**

En el caso de Guatemala, a nivel general, se percibe la desarticulación entre comunicación social y el desarrollo en el municipio, las aldeas y las ciudades. Las aldeas tienen una serie de limitantes para el desarrollo entre las que se cuenta la carencia de infraestructura, tal como lo señala el director del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD- para Guatemala, Richard Barathe, en entrevista publicada en un medio, al responder a la pregunta: ¿qué circunstancias limitan el desarrollo del país? Entre otras cosas alude a las infraestructuras en zonas rurales, afirmando que hay un potencial inmenso en materia de desarrollo que se ve limitado enormemente por la ausencia de una serie de infraestructuras<sup>8</sup>.

Según el director del PNUD el “Estado de Guatemala está todavía desarrollando la visión que se llama Katún, que es una visión de largo plazo al año 2032. Esta busca justamente esto, plantear un modelo de desarrollo con una fuerte participación por los distintos actores sociales y privados para precisamente, garantizar su inclusión en los procesos de desarrollo”<sup>9</sup>

El planteamiento anterior no constituye en la realidad una política de Estado, sino gubernamental, en tal sentido a las municipalidades les tiene sin cuidado la visión Katún, pero si se toma en consideración afectaría positivamente a los municipios, pues el mismo, desde la autoridad local y a través de la comunicación, sería un esfuerzo por alcanzar el desarrollo para todos y todas con la inclusión de los sectores en dicho logro.

---

<sup>7</sup> <http://www.agapea.com/libros/LA-COMUNICACIÓN-con-propuestas-innovadoras-y-un-estilo-entusiasta-isbn-8449314496-icc7396fb017d7e2bcda9e99894d8420.htm>, consultado el domingo 9 de junio de 2013.

<sup>8</sup> Mesa.21. Siglo.21. Por una nación libre, justa y solidaria. Pág. 02 nacional, domingo 9 de junio de 2013.

<sup>9</sup> Op. Cit. Pág. 2

Otro tema relativo a la implementación de la comunicación en las alcaldías es que se carece de una investigación que precise el modelo y características de la comunicación aplicado en las distintas municipalidades del país y, en el caso específico de la alcaldía del municipio de Chiquimula. No se cuenta con datos si la comunicación contribuye o no al desarrollo y la democracia con base a la información, la participación, la complicidad con los ciudadanos, a la que se refiere Tony Puig.<sup>10</sup>

Asimismo, la transparencia administrativa es esencial para el caso Guatemala, donde se ha generado una cultura de saqueo de las instituciones del Estado, pese a la existencia de la Contraloría General de Cuentas la cual “de conformidad con lo que establece el artículo 232 de la Constitución Política de la República de Guatemala, es una institución técnica descentralizada, con funciones fiscalizadoras de los ingresos, egresos y en general de todo interés hacendario de los organismos del Estado, los municipios, entidades descentralizadas y autónomas, así como de cualquier persona que reciba fondos del Estado o que haga colectas públicas.”<sup>11</sup>

Se habló en Guatemala de una comunicación pública durante el gobierno autollamado de la Esperanza (2008-2012), sin embargo, las características de dicha comunicación no llenaron las expectativas para ser comunicación de esa naturaleza, puesto que faltaron los componentes, tales como la formación de ciudadanía y la asunción como política de Estado para la continuidad y permanencia de la concepción de comunicación generadora de participación.

Tampoco se ha impulsado el desarrollo y la democracia por medio de la comunicación, pues ésta se concibe únicamente como instrumento publicitario o propagandístico, esgrimiendo el auténtico sentido de la comunicación tal como señala Luis Ramiro Beltrán cuando escribe acerca de las tendencias prevalecientes en Latinoamérica al definir a la comunicación de desarrollo como la creación, gracias a la influencia de los medios de comunicación masiva, de una atmósfera pública favorable al cambio que se

---

<sup>10</sup> Puig, T. (2003). La comunicación municipal cómplice con los ciudadanos, Paidós.

<sup>11</sup> <http://www.minfin.gob.gt/archivos/presua2006/docc25.pdf>, consultado el 27 de noviembre de 2013 a las 10:43.

considera indispensable para lograr la modernización de sociedades tradicionales mediante el adelanto tecnológico, el crecimiento económico y el progreso material.<sup>12</sup>

En todo caso existe una ausencia notoria de esta concepción de la comunicación y por supuesto de cuadros de profesionales que faciliten e implemente dichos procesos comunicacionales, pues lo usual es la redacción de boletines y convocatorias a conferencias de prensa cuando la necesidad de esa índole, así lo requiere.

Es oportuno lo que plantea Rebollo al afirmar que la comunicación y desarrollo son dimensiones que se vinculan de múltiples formas. El desarrollo social solo es posible con amplia participación de los ciudadanos. La comunicación –sea mediatizada, grupal o interpersonal– es una herramienta fundamental para articular la participación de las personas a través de propuestas, debates y acción en las instancias y ámbitos en que se resuelven temas que les conciernen.<sup>13</sup>

El anterior planteamiento puede favorecer enormemente a que las personas del municipio se hagan responsables, junto a los trabajadores y autoridades, del quehacer municipal compartiendo tareas y accediendo a la discusión de la problemática que aquejan a las alcaldías en un determinado momento de su historia y geografía, donde la implicación de la comunicación como herramienta para el desarrollo es esencial.

Acorde a lo investigado, la comunicación que requieren los municipios para mejorar los niveles de vida, la salud y la educación y establecer un municipio democrático con base a la participación es aquella que apoye de manera planificada al desarrollo y la democracia del municipio.

Esto obviamente unida a los componentes que se han comentado en los párrafos anteriores, pues cada comunicador aporta lo suyo para lograr una comunicación consistente en cuanto a la tarea propuesta: desarrollo humano y democracia participativa.

---

<sup>12</sup> <http://www.portalcomunicacion.com/both/temas/lramiro.pdf>, consultado el 26 de enero de 2013 a las 12:01.

<sup>13</sup> UNESCO (2010). La Comunicación para el Desarrollo –Una Herramienta para el Cambio Social y la Participación, experiencias y enfoques en Uruguay, pág. 3.

También es importante señalar que para permitir el desarrollo en un municipio existen otros tipos de comunicación que facilitan dicho proceso, tal el caso de la comunicación alternativa para el desarrollo democrático, la cual define el comunicador Luis Ramiro Beltrán como la noción de que, al expandir y equilibrar el acceso y la participación de la gente en el proceso de comunicación, tanto a niveles de medios masivos como a los interpersonales de base, el desarrollo debe asegurar, además de beneficios materiales, la justicia social, la libertad para todos y el gobierno de la mayoría.<sup>14</sup>

La definición anterior complementa la visión que se tiene de una comunicación municipal para el desarrollo y la democracia porque, interviene el concepto de justicia social y la libertad que las demás comunicaciones evaden.

En todo caso se pretende siempre y como una constante en estos tipos de comunicación, la participación de la gente para el logro de su propio desarrollo, aunque la propuesta de Beltrán, va más allá al aludir a la justicia social y la libertad, como se dejó sentado anteriormente, dos elementos que dependen también de factores externos a la participación de los munícipes.

Y por la importancia histórica que tiene el municipio en cuanto a lo administrativo, la comunicación municipal tiene el gran reto de recoger y articular las particularidades no solo de los individuos, sino también de los diferentes barrios, colonias, aldeas y de la ciudad. También los aportes de los sujetos convertidos en ciudadanos actores de su desarrollo desde las distintas perspectivas y visiones existentes de la comunicación.

Se recuerda que según el Código Municipal de Guatemala los municipios y otras entidades locales sirven a los intereses públicos que les están encomendados y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, eficiencia, descentralización, desconcentración y participación comunitaria, con observancia del ordenamiento jurídico aplicable (Artículo 5).

También la Constitución Política de la República de Guatemala garantiza al municipio la autonomía para elegir a sus autoridades y ejercer por medio de ellas, el gobierno y la

---

<sup>14</sup> [http://www.infoamerica.org/teoria\\_articulos/beltran1.htm](http://www.infoamerica.org/teoria_articulos/beltran1.htm), consultado el 26 de enero de 2013 a las 19:28

administración de sus intereses, obtiene y dispone de sus recursos patrimoniales, atiende los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción, su fortalecimiento económico y la emisión de sus ordenanzas y reglamentos.<sup>15</sup>

Es una idea contundente acerca de municipio pues se plantea como organismo político y administrativo con el cual los individuos tienen una relación directa en su vida cotidiana, lo cual favorece sustancialmente a la gestión de la comunicación como herramienta para el desarrollo que se planteó anteriormente, pero preferentemente se debe contar con la concepción del municipio como un lugar de suma importancia para que los individuos se esfuercen por lograr el desarrollo con participación y responsabilidad.

Por supuesto el planteamiento recoge una visión fundamental para reconocer al municipio como espacio para que los ciudadanos generen desarrollo y democracia con y desde su participación. Es una cuestión integral u holística. Y en esa concepción del gobierno municipal y de municipio debe estar la comunicación como un eje transversal capaz de unir e impulsar mejores condiciones de vida a través de la participación.

Ahora bien, aludir a la comunicación municipal, supone preguntarse por el grado de democratización efectiva que se quiere en la gestión, su impacto en la gente y en el desarrollo del municipio. No es posible hacer comunicación sin definir el modelo de desarrollo y el lugar que queremos que los sujetos e instituciones tengan en él. Es un imperativo hacerlo.

En un primer término se entiende a la comunicación municipal como la puesta en común e intercambio de información, percepciones, propuestas, aprendizajes, opiniones, demandas, expectativas y quehaceres, que implícita o explícitamente, se da entre la municipalidad y la ciudadanía.

Para establecer esa incidencia anotada en el párrafo anterior, Castañeda, Directora Ejecutiva Asociación de Comunicadores Sociales Calandria,<sup>16</sup> ve a la comunicación como un proceso que construye el gobierno local, aportando en cinco dimensiones

---

<sup>15</sup> Consultar: Código Municipal, artículo 3, pág. 2.

<sup>16</sup> Castañeda, M, (S/F). Directora Ejecutiva Asociación de Comunicadores Sociales Calandria, recuperado de [http://palestra.pucp.edu.pe/pal\\_com/?file=desarrollo/castaneda.htm](http://palestra.pucp.edu.pe/pal_com/?file=desarrollo/castaneda.htm), el 24.4.2011 a las 12:43)

claves para su fortalecimiento tales como el reconocimiento de las diferencias para construir equidad donde expone la importancia de reconocer y valorar el punto de vista de los demás como indispensable para el ejercicio del gobierno local. Otra dimensión a la que alude Castañeda es el fortalecimiento institucional donde la comunicación es un factor importante de cohesión e integración ayudando al logro de objetivos mediante la circulación de información, reforzando valores, sentidos y prácticas, construyendo normas y símbolos que le den identidad al equipo municipal.

La discusión pública del desarrollo, constituye para Castañeda la dimensión donde la comunicación tiene el reto de lograr que autoridades y ciudadanía construyan y compartan una visión común de futuro base fundamental de todo desarrollo concertado.

Y la otra dimensión es la participación pública en la que Castañeda sugiere ponerse de acuerdo sobre el tipo de participación que se quiere y desarrollar las condiciones comunicativas para que se ejerza: Ciudadanos oportuna y debidamente informados: que sepan los temas, problemas y situaciones sobre los cuales se les propone opinar, elaborar propuestas o apoyar. Líderes capacitados; que les permita ejercer sus habilidades comunicativas para expresar y canalizar las demandas y planteamientos de su comunidad y actuar en procesos de concertación con las autoridades. Canales y espacios donde la comunicación fluya entre autoridades, instituciones y población; de modo tal que las propuestas, planes y perspectivas en torno al desarrollo se debatan y discutan.

Por último Castañeda señala la dimensión de la imagen y posicionamiento de la gestión y la institución municipal en la que remarca aspectos como: la imagen es proyección de la identidad institucional por tanto se debe prestar igual atención a la comunicación interna, la atención al público y la prestación de servicios. Toda institución debe ser conocida y reconocida. La presencia en medios masivos no sólo debe darse para difundir actividades o inauguraciones de obras, la institución municipal es un actor local y como tal puede y debe constituirse en una fuente de información y opinión sobre lo que acontece.

Con el menú de características que la Comunicación con énfasis en el desarrollo y la democracia implementada en una municipalidad corresponde verificar las características de ese modelo o determinar cuál es el que funcionaría en el municipio de Chiquimula.

Es imprescindible que se conozca el trabajo investigativo y el modelo que se pone a funcionar en algunas municipalidades o ayuntamientos de Latinoamérica y Europa con el objetivo de iluminar la investigación de tesis que se presenta en las siguientes páginas.

La Universidad de Medellín auspició la investigación titulada “Comunicación pública: un espacio para la construcción de la democracia” que, según Botero y Galvis<sup>17</sup>, pretendió evaluar el componente de comunicación pública dentro del Plan de Desarrollo 2004-2007 del municipio de Medellín, sus alcances, la forma como la ciudadanía reclama espacios de comunicación en el sector público (Estado), las redes de medios alternativos y, en fin, la relación entre la comunicación pública y la democracia.

Entre los hallazgos se encontró que la comunicación pública se dimensionó en comunicaciones internas con la ciudadanía y ésta con los ciudadanos en una manera de objetivarla que es de la red de medios alternativos, pues le dio pie a las organizaciones de base a los consejos consultivos barriales para que al leer el Plan de Desarrollo encontraran en la línea Uno en Medellín gobernable participativa (Investigación, Grupo Corpus).<sup>18</sup>

En España el trabajo del asesor de comunicación del Ayuntamiento de Barcelona, Toni Puig Picart, de La comunicación municipal desde la experiencia concreta en la municipalidad de Barcelona, el Modelo Barcelona como una propuesta de valor cívico, rotundo, absolutamente necesaria para construir, mantener y acrecentar la ciudad, que implica a los diferentes ciudadanos, quienes ya no están fuera de la organización: están dentro, con los trabajadores y el equipo de gobierno. Una comunicación, pues, compartida. Cómplice. Con estilo actual, innovador. En la comunicación de marca: la marca –propone, logra- el estilo de vida que los ciudadanos desean para su vida personal y común, de calidad, espléndida<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Botero, L. y Galvis, C. (2009). Comunicación pública, repensar la comunicación para la democracia, pág. 20.

<sup>18</sup> Óp. Cit. pág. 148.

<sup>19</sup> Puig, T. (2003). La comunicación municipal cómplice de los ciudadanos. Paidós. España.

Conchi Campillo, profesora de Comunicación de la Universidad de Andalucía, fue galardonada con el premio Blas Infante que concede la Junta de Andalucía por su investigación sobre comunicación pública y gestión estratégica municipal. La investigación corresponde a la tesis doctoral titulada "Comunicación pública y gestión estratégica municipal. Un estudio exploratorio sobre la agenda temática."<sup>20</sup>

En el resumen de su investigación, Conchi Campillo, expone que “los Ayuntamientos se dirigen a la ciudadanía a través de procesos comunicativos y relacionales para transmitir todo tipo de mensajes sobre la gestión pública; tales procesos se justifican desde la premisa fundamental de que el ciudadano debe estar informado de todas aquellas actuaciones e iniciativas administrativas que pueden incidir en su condición de administrado. La comunicación pública municipal constituye, en este sentido, una poderosa herramienta en manos de los equipos de gobierno que permite explicar, justificar y, en consecuencia, legitimar las decisiones políticas asumidas en cada periodo legislativo.”<sup>21</sup>

Con las experiencias constatadas en las municipalidades o ayuntamientos de ciudades enormes vale la pena que las municipalidades de Guatemala y, en el caso particular del municipio de Chiquimula, posea otra concepción de la comunicación que no sea únicamente informativa y propagandística, porque se estaría menospreciando un instrumento tan importante como estratégico.

Se propone un modelo de comunicación municipal que vincule a la sociedad con las autoridades en función de buscar el desarrollo del municipio y se consolide la democracia por medio de la participación, movilización y diseños de políticas que permitan llevar a cambiar el comportamiento tanto de las autoridades como de la población.

---

<sup>20</sup> Conchi Campillo Alhama. Investigación en comunicación municipal: estudios y aportaciones académicas. Revista de Comunicación Vivat Academia. Febrero 2012 Año XIV N°Especial pp. 1035-1048. Recuperado el 23 de mayo de 2013 a las 11:45 de [http://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/25060/1/CAMPILLO%202012%20-%20VivatAcademia\\_Investigacio%CC%81n\\_com\\_municipal.pdf](http://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/25060/1/CAMPILLO%202012%20-%20VivatAcademia_Investigacio%CC%81n_com_municipal.pdf).

<sup>21</sup> Op. Cit. Pág. 1035.

Un modelo de comunicación municipal para el desarrollo y la democracia que implique el fortalecimiento de la participación, la formación ciudadana y la acción política en cuanto reconoce: la intencionalidad democrática, el empoderamiento, la construcción colectiva y la decisión ilustrada<sup>22</sup> entre algunos elementos que permitirían a la población ser determinantes en la construcción de su propio desarrollo y mayor participación de la población municipal que a la postre es lo que se requiere para obtener buenos resultados en favor de la misma gente. Y, el sentido del poder local en cuanto que la autoridad comparte la responsabilidad de hacer gobierno con acciones socializadas y trabajo colaborativo.

---

<sup>22</sup> L. Botero y C. Galvis (2009). Modelo de comunicación pública. Comunicación pública, pág. 98.

**CAPÍTULO 2**  
**DEMOCRACIA Y COMUNICACIÓN:**  
**ENCUENTROS Y DESENCUENTROS**

Existen a lo largo y ancho de los continentes distintas concepciones de democracia. En este espacio se estudiarán varias de ellas para determinar cuál es la posible a considerar desde la comunicación en el municipio de Chiquimula y, definitivamente, repercute en mejor trabajo en función del desarrollo desde la gestión municipal. Se parte de la importancia de una democracia participativa, plural, real y deliberativa para que se facilite el desarrollo social en un determinado municipio, pues se ha visto que desde una práctica unidireccional se contrae el pensamiento y la autogestión.

## **2.1 MODELOS DE DEMOCRACIA**

Necesariamente se debe partir del concepto primigenio cuyo origen radica en Grecia el cual resulta interesante para considerarse en la actualidad. David Held en su texto Modelos de democracia<sup>23</sup>, hace referencia a Atenas cuando en el siglo V a.C. emergía entre muchos centros de poder rivales griegos, como la “ciudad-estado” o polis dominante.

Se sitúa también entre los años 800 y 500 a.C. cuando se fueron formando lentamente en el mundo griego los patrones de una civilización urbana. Numerosas comunidades pequeñas, a menudo estrechamente relacionadas entre sí, salpicaron la costa, mientras el interior permanecía prácticamente deshabitado. En un principio, plantea Held, estas ciudades estuvieron gobernadas por monarquías locales, pero con el tiempo, a menudo tras violentos conflictos, acabaron siendo dominadas por “clanes” y jerarquías “tribales”.

Según Held, el crecimiento del comercio terrestre y marítimo estimuló el desarrollo de las ciudades costeras especialmente bien situadas, algunas de las cuales disfrutaron períodos de crecimiento sostenido. También la aparición de “tiranos” o “autócratas” (ca. 650-510 a.C.) quebró la continuidad política de las primeras ciudades-estado. Estos tiranos representaban los intereses de todos aquellos que recientemente habían hecho fortuna con la propiedad de tierras o el comercio e intercambio. El orden tribal y de “clanes” dio paso a regímenes más tiránicos. Pero la estabilidad de estos regímenes era

---

<sup>23</sup> Held, David (2007). Modelos de democracia, tercera edición.

vulnerable, debido a los continuos cambios den las alianzas y coaliciones. El enriquecimiento de unos pocos no fue acompañado de la mejora de las condiciones de vida de las clases más pobres, especialmente de los no propietarios o de los propietarios de pequeñas granjas o “comunidades agrícolas.

Arguye Held que el aumento de la población hizo crecer la presión sobre los privilegiados, dando lugar a un período de intensas luchas sociales. Con el fin de preservar el equilibrio de poder, hubo que hacer a menudo algunas concesiones en la compleja e intensa vida política de las ciudades. Las concesiones que se hicieron fundamentalmente en Atenas, pero también en el resto de las ciudades, reforzaron la autonomía económica de los medianos y pequeños agricultores, así como la de otras categorías del campesinado, creando una comunidad de pequeños propietarios (Hornblower, 1992, pp. 3-4).

Held asume que el estatus de estos grupos mejoró aún más, debido a importantes cambios en la organización militar, que hicieron de agricultores y campesinos moderadamente prósperos piezas centrales de la defensa de la comunidad (cf. Mann, 1986). Sería este cambio, quizá más que ningún otro, el que influiría en la futura estructura política de las “ciudades-estado”.<sup>24</sup>

Tampoco debe soslayarse la expansión de la esclavitud debida que un creciente número de ciudadanos independientes experimentó un aumento sustancial del ámbito de sus actividades Fue el establecimiento de una economía de esclavitud –en la minería, la agricultura y en ciertas industrias de artesanía- lo que, tal como ha sido señalado, “permitió el repentino florecimiento de la civilización urbana de Grecia... Frente a los trabajadores esclavos el ciudadano libre aparecía ahora en todo su esplendor.”<sup>25</sup>

Las comunidades urbanas griegas adquirieron un sentimiento creciente de identidad y solidaridad, según continúa planteando David Held, y además se establecieron líneas claras de demarcación entre “los de dentro” (ciudadanos) y “los de fuera” (esclavos y otras categorías que incluían a todos aquellos, sin importar su condición, procedentes de

---

<sup>24</sup> HELD, David, Modelos de democracia, tercera edición, 2007.

<sup>25</sup> Citado por David Held en su texto Modelos de Democracia: P. Anderson, 1974<sup>a</sup>, pp. 36-37; cfr. Dickenson, 1997, cap. 2

otras comunidades). Esta identidad se reforzó con la extensión de la alfabetización, que también benefició a la administración, y ayudó al control de la población de los recursos (a pesar de que la cultura de la antigua Grecia siguió predominantemente oral).

A estos cambios siguieron innovaciones en las “constituciones” de las “ciudades-estado”, transformándose los códigos legales escritos y no escritos, transmitidos a lo largo de generaciones (cf. Finley, 1975). Parece ser que fue a mediados del siglo VI cuando surgió en Quíos el primer gobierno democrático, aunque otros, con sus propias particularidades e idiosincrasias, pronto lo siguieron. Si Atenas destaca como el pináculo de este desarrollo, lo cierto es que la nueva cultura política se extendió por toda la civilización griega, concediéndose nuevos derechos a todos los ciudadanos libres (cf. Homblower, 1992, pp. 1-2) Es preciso destacar que el surgimiento de estas primeras democracias no fue el resultado de un único conjunto de acontecimientos, más bien, su desarrollo estuvo marcado por un proceso de continuo cambio a lo largo de muchas generaciones. Pero la pregunta sigue abierta: ¿Por qué este proceso al que hemos hecho referencia llevó a la creación de un determinado tipo de democracia?”<sup>26</sup>.

Es fundamental conocer la historia de la democracia descrita por Held, qué ideales movieron a los griegos a plantear un modo de vida político que incluso tiene sus repercusiones en el mundo occidental en la actualidad y que no tiene visos de cansancio, por el contrario se actualiza y continúa, a pesar que algunos países latinoamericanos han desmejorado la democracia manipulando leyes y acabando con la comunicación dialógica, a pesar de los amaños todavía David Held afirma que el desarrollo de la democracia en Atenas ha constituido una fuente fundamental de inspiración para el pensamiento político moderno (cf. Finley, 1983; Bernal, 1987). Sus ideales políticos – igualdad entre ciudadanos, libertad, respeto a la ley y a la justicia- han modelado el pensamiento político de Occidente durante siglos, a pesar de que algunas ideas centrales, como por ejemplo la moderna noción liberal del ser humano como “individuo” con “derecho”, no pueden remontarse a Atenas.

Sin embargo, el legado de Atenas no fue en absoluto aceptado sin críticas por los grandes pensadores griegos, incluyendo a Tucídides (ca. 460-399 a.C.), Platón (ca. 427-

---

<sup>26</sup> Held, D. (2007). Modelos de democracia, tercera edición, pp. 31.

347 a.C) y Aristóteles (384-322 a.C), que examinaron sus ideas y cultura (cf. Jones, 1957; Farrar, 1992). Sus obras contienen algunos de los juicios más desafiantes y duraderos escritos sobre las limitaciones de la teoría y práctica democráticas. Es sorprendente el hecho de que no existe un teórico de la democracia, en la antigua Grecia, a cuyos escritos ideas podamos recurrir para los detalles y justificaciones de la polis democrática clásica. Los conocimientos que tenemos de esta cultura floreciente provienen de fuentes tan diversas como fragmentos de obras, el trabajo de la “oposición crítica” y los descubrimientos de historiadores y arqueólogos.<sup>27</sup>

Pero cuáles son los ideales y objetivos de la democracia ateniense cuya permanencia en el imaginario occidental aun persista. Para David Held estos están expuestos extraordinariamente en la famosa oración fúnebre, atribuida a Pericles, un prominente ciudadano ateniense, general y político. El discurso, escrito y probablemente recompuesto por Tucídides unos treinta años después de que fuera pronunciado, exalta la importancia y fuerza política de Atenas (Finley, 1972). Hay dos pasajes en concreto que merecen ser destacados según Held quien cita La oración fúnebre de Pericles la cual se lee de la manera siguiente:

Tenemos un régimen político que no envidia las leyes de los vecinos y somos más bien modelo para algunos imitadores de los demás. Recibe el nombre de democracia, porque se gobierna por la mayoría y no por unos pocos; conforme a la ley, todos tienen iguales derechos en los litigios privados y, respecto a los honores, cuando alguien goza de buena reputación en cualquier aspecto, se le honra ante la comunidad por sus méritos y no por su clase social; y tampoco la pobreza, con la oscuridad de consideración que conlleva, es un obstáculo para nadie, si tiene algún beneficio que hacerle a la ciudad. Practicamos la liberalidad tanto en los asuntos públicos como en los mutuos recelos procedentes del trato diario, y no nos irritamos con el vecino, si hace algo a su gusto, ni afligimos a nadie con castigos, que no causan daño físico, pero resultan penosos a la vista. Y así como no nos molestamos en la convivencia privada, tampoco transgredimos las leyes en los asuntos públicos, sobre todo por temor, con respecto a los cargos públicos de cada ocasión a las leyes y, entre éstas, particularmente, a las que están puestas en beneficio de las víctimas de la injusticia y a las que, aun no escritas, conllevan por sanción una vergüenza comúnmente admitida. [...]

Una misma persona puede ocuparse de los asuntos privados y, al tiempo, de los públicos, y los que están preferentemente dedicados a los negocios no por ello entienden deficientemente de

---

<sup>27</sup> Op.cit, pág. 34.

política, pues somos los únicos que tomamos al que no participa en estas actividades por inútil, no por inactivo; nosotros mismos juzgamos los asuntos o nos hacemos una idea clara de ellos, y no creemos que las palabras perjudiquen la acción, sino que el perjuicio resulta más bien de no enterarse previamente mediante la palabra antes de ponerse a hacer lo que es preciso.<sup>28</sup>

De acuerdo a Held, una de las descripciones más notables de la democracia antigua se encuentra en la *Política* de Aristóteles (escrita entre el 335 y el 323 a.C.), un libro en el que examina las formas “legítimas” y duraderas de gobierno y proporciona un detallado análisis de la democracia, aunque como modelo de gobierno que el propio Aristóteles desaprobaba (de hecho, se refería a él como una “transgresión” del buen gobierno). El texto analiza “las pretensiones, los fundamentos éticos los propósitos” de la democracia, y hace una clara referencia a las características fundamentales de un número de democracias griegas. El segundo párrafo contiene probablemente el más fino y sucinto relato de las instituciones de la democracia clásica.

El texto merece ser citado en función que aporta como eje fundamental de la democracia, la libertad: El fundamento del régimen democrático es la libertad (en efecto, suele decirse que sólo en este régimen se participa de la libertad, pues éste es, según afirman, el fin a que tiende toda democracia). Una característica de la libertad es el ser gobernado y gobernar por turno y, en efecto, la justicia democrática consiste en tener todos lo mismo numéricamente y no según los merecimientos, y siendo esto lo justo, forzosamente tiene que ser soberana la muchedumbre, y lo que apruebe la mayoría, eso tiene que ser el fin y lo justo.

Este último aspecto señalado por David Held tiene aún más importancia porque asegura que todos los ciudadanos deben tener lo mismo, de modo que en las democracias resulta que los pobres tienen más poder que los ricos, puesto que son más numerosos y lo que prevalece es la opinión de la mayoría. Ésta es, pues, una característica de la libertad, que todos los partidarios de la democracia consideran como un rasgo esencial de este régimen. Sí, otra característica, pero en el caso específico de Guatemala donde los poderosos económicamente financian campañas e imponen su panel de valores resulta incompatible con lo se afirma, pues son ellos los que al final de cuenta toman las decisiones por la mayoría y no la mayoría por la mayoría.

---

<sup>28</sup> Op.cit. pág. 34.

Otra, es vivir como se quiere; dicen que esto es resultado de la libertad y lo propio del esclavo es vivir como no quiere. Éste es el segundo rasgo esencial de la democracia, y de aquí vino el de no ser gobernado, si es posible por nadie, y si no, por turno. Esta característica contribuye a la libertad fundada en la igualdad.

Siendo éste el fundamento y tal el principio de la democracia, son procedimientos democráticos, según lo plantea David Held, los siguientes:

- 1.1 El que todas las magistraturas sean elegidas entre todos; que todos manden sobre cada uno, y cada uno en su turno, sobre todos; que las magistraturas se provean por sorteo, o todas, o las que no requieran experiencias o habilidad especiales; que no se funden en ninguna propiedad, o en la menor posible;
- 1.2 que la misma persona no ejerza dos veces ninguna de las relacionadas con la guerra; que las magistraturas sean de corta duración, o todas o las más posibles; que administren justicia todos los ciudadanos, elegidos entre todos, y acerca de todas cuestiones o de la mayoría de ellas, y de las más importantes y principales, por ejemplo, la rendición de cuentas, la constitución y los contratos privados; que la asamblea tenga soberanía sobre todas las cosas (o las más importantes), y los magistrados en cambio no tengan ninguna, o sobre las cuestiones menos importantes...
- 1.3 Es también democrático pagar a todos los miembros de la asamblea, los tribunales y las magistraturas, o si no a los magistrados, los tribunales, el Consejo y las asambleas principales, o aquellas magistraturas que requieran una mesa común. (Además, como la oligarquía se define por el linaje, la riqueza y la educación, las notas de la democracia parecen ser las contrarias a éstas: la falta de nobleza, la pobreza y el trabajo manual.)

Además, se argumenta contundentemente la importancia que ninguna magistratura democrática debe ser vitalicia, y si alguna sobrevive de un cambio antiguo, debe despojársela de su fuerza y hacerla sorteable en lugar de electiva. Éstos son, pues, los rasgos comunes a todas las democracias. (Aristóteles, Política, libro VIII [VI], 2, pp. 249-251.)<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Op.cit. pág. 37-38.

---

Resumen: modelo I  
**La democracia clásica**

---

Principio (s) justificativo (s)

Los ciudadanos deben disfrutar de la igualdad política para que puedan ser libres para gobernar y ser a su vez gobernados.

Características fundamentales

Participación directa de los ciudadanos en las funciones legislativa y judicial

La asamblea de ciudadanos ejerce el poder soberano

El ámbito de acción del poder soberano incluye todos los asuntos comunes de la ciudad.

Existen múltiples métodos de selección de los cargos públicos (elección directa, sorteo, rotación).

No existen distinciones de privilegio entre los ciudadanos ordinarios y los que ocupan puestos públicos.

Con excepción de los puestos relacionados con el ejército, el mismo puesto no puede ser ocupado dos veces por el mismo individuo.

Mandatos breves para todos los puestos

Los servicios públicos están remunerados.

Condiciones generales

Ciudad-estado pequeña, con hinterland agrícola.

Economía de esclavitud, que deja tiempo “libre” para los ciudadanos.

Trabajo doméstico, es decir, el trabajo de la mujer, que libera a los hombres para los deberes públicos.

Restricción de la ciudadanía a un número relativamente pequeño.

---

Elaborado por David Held, Modelos de democracia, pág. 55.

Además de la democracia clásica Griega, David Held, describe El Republicanismo, fundamentalmente el desarrollista, quien resumidamente anota que el principio sobre el

cual se basa es que los ciudadanos deben disfrutar de la igualdad política y económica, para que nadie pueda ser amo de nadie y para que todos puedan disfrutar de igual libertad e independencia en el proceso de desarrollo colectivo.

También Held apunta las características fundamentales de este tipo de democracia la cual supone la separación de las funciones legislativa y ejecutiva, que el poder legislativo está constituido por la participación directa de los ciudadanos en reuniones públicas, que la unanimidad en los asuntos públicos se considera deseable, pero en caso de desacuerdo se acepta la regla de la mayoría en las votaciones, que los puestos del ejecutivo están en manos de “magistrados” o “administradores” y que el ejecutivo es nombrado bien por elección directa, bien por sorteo.

Y según Held, en todo esto hay condiciones tales como la existencia de comunidades pequeñas no industriales, donde se da la distribución de la propiedad privada entre muchos, la ciudadanía depende de la posesión de propiedades, es decir, una sociedad de productores independientes y que permita el servicio doméstico de las mujeres, que deja tiempo libre a los varones para el trabajo (no doméstico) y la política.<sup>30</sup>

También Held en el texto de Modelos de democracia permite visualizar el tránsito a la democracia liberal aduciendo que fueron “los cambios históricos que contribuyeron a la aparición del pensamiento liberal moderno y el pensamiento liberal democrático fueron enormemente complejos. Muchos elementos tuvieron un papel determinante: las luchas entre reyes y estamentos por el dominio de la autoridad legítima; las revueltas campesinas contra los excesivos impuestos y obligaciones; la expansión del comercio y las relaciones mercantiles; los cambios tecnológicos, especialmente en el ámbito militar; la consolidación de las monarquías nacionales (sobre todo en Inglaterra, Francia y España); la creciente influencia de la cultura renacentista; los conflictos religiosos y el desafío a las pretensiones universales del catolicismo”.<sup>31</sup>

Interesa desarrollar extensamente lo referente a la Democracia deliberativa y la defensa de lo público por el tema a desarrollar en la tesis. Held plantea un capítulo que acá se anotarán los puntos fundamentales. Asimismo se enfatizará en el papel de la

---

<sup>30</sup> Cf. David Held, Modelos de democracia, pág. 83

<sup>31</sup> Op.cit. pág. 93

comunicación como parte esencial para el planteamiento de una democracia funcional al alcance de las mayorías, en este sentido empieza haciendo referencia al fantasma que recorre la política democrática contemporánea: el fantasma de que la política, a pesar de afianzar la responsabilidad de los gobernantes ante los gobernados y ampliar el alcance de la demos a todas las facetas de la vida pública, podría verse reducida al mínimo común denominador: al gobierno de las masas que ni están bien informadas ni son sabias. Este miedo estaba en el fondo de la desesperanza de Platón sobre el futuro de la democracia que reflejaba en sus parábolas sobre el capitán del barco y lo que cuenta controlar a un animal grande y fuerte.

Held en su análisis de la democracia contemporánea le preocupa que el gobierno de la mayoría signifique la búsqueda descontrolada de deseos e intereses, por una parte, y de opiniones ignorantes y miopes, por otra, ha llevado a algunos a creer que la democracia es una ambición peligrosamente errónea o algo a lo que tienen que poner coto y control a las estructuras y mecanismos constitucionales y la cuidadosa delimitación del alcance de la acción democrática. Si Platón es uno de los ejemplos típicos del primer caso, Madison y Schumpeter lo son del segundo.<sup>32</sup>

Es realmente lo que sucede en muchos países de Latinoamérica los gobiernos están desinformados de la realidad nacional y por tal motivo efectúan un trabajo de conducción y de estadista, mediocre y sin fundamentos y como lo afirma el mismo Held en su trabajo, la historia de la democracia contiene la celebración del final de los gobiernos arbitrarios y de la política paternalista y la inquietud de que la democracia pueda significar el gobierno de la chusma.

Para David Held, la razón y los motivos de participación en la democracia deliberativa parte del abordaje del problema que los demócratas deliberativos plantean es “si los procesos e instituciones democráticos deben construirse alrededor de la voluntad real o empírica de los actores políticos o si deben construirse alrededor de lo que cabría denominar juicio político “razonable”.

---

<sup>32</sup> Op.cit. pág. 331

Siempre que se encuentran defectos en las decisiones políticas suele ser porque dichas decisiones incumplen uno o varios de estos criterios, es decir, fallan porque no están informadas y son miopes o interesadas. La cuestión es si la teoría democrática debe considerar las preferencias que se dan en la vida cotidiana como completamente formadas y razonables o si debe conducir el pensamiento político para que cuestione la naturaleza de la “voluntad política” y, en tal caso, si esta última debería considerarse exclusivamente justificada o legítima si supera determinadas pruebas de imparcialidad.<sup>33</sup>

Para el autor de Modelos de democracia<sup>34</sup> colige que puede plantearse el dilema teórico de la forma siguiente: ¿Es la idea democrática del bien común poco más que la agregación de preferencias particulares, o bien puede articularse en relación con la deliberación y el debate público serio? Entonces cita a Offe y Preuss, quien afirma que la clave puede plantearse sin rodeos: “No hay una relación lineal positiva entre participación y sensatez” (1991, p. 167).

Desde esa perspectiva Held expone lo que no es y lo que sí es el desafío de la teoría democrática en los siguientes términos: El desafío para la teoría democrática no es considerar simplemente las crecientes categorías de personas que podrían tener derecho a participar en política, ni tampoco reconsiderar los numerosos ámbitos importantes a los que se podría ampliar la democracia legítimamente. El desafío tiene más bien que ver con “la introducción de procedimientos que priman la formulación de preferencias justificables cuidadosamente consideradas, coherentes, situacionalmente abstractas y validadas socialmente (1991, p.167).<sup>35</sup>

Acorde al estudio realizado por Held de la democracia deliberativa entiende que juega un importante papel el mismo proceso, pues en él se va aprendiendo, los grupos aprenden deliberando, asumiendo lo político como suyo. Precisamente para reforzar la explicación cita a Bernard Manin cuando éste plantea que el objetivo fundamental de la los demócratas deliberativos : “Es... necesario modificar radicalmente la perspectiva común a las teorías liberales y al pensamiento democrático: la fuente de legitimidad no

---

<sup>33</sup> Consultar Op. Cit. Pág. 333

<sup>34</sup> Op. Cit. Pág. 33

<sup>35</sup> Op. Cit. Pág. 333.

es la voluntad predeterminada de los individuos sino el proceso de su formación, es decir, la propia deliberación” (1987, pp. 351ss.).

El autor de Modelos de democracia deduce que un proceso democrático deliberativo no sería aquel que diera las opiniones de la gente y los procesos por sentados, sino el que pregunta efectivamente: ¿Tienen estos procesos y juicios un nivel adecuado de aprendizaje? Y, si no es así, ¿cómo pueden mejorarse?<sup>36</sup>

## **2.2 DEBATE CONCEPTUAL SOBRE LA DEMOCRACIA**

Al respecto el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)<sup>37</sup> en el dos mil cuatro publicó una serie de artículos acerca de la democracia en América Latina, hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, con el propósito de generar un debate conceptual sobre la democracia y por ello varios profesionales de determinada área del conocimiento escriben estableciendo sus opiniones y pese que separa algunos años, aún tienen vigencia los puntos medulares que se colocan sobre la mesa para su discusión.

El politólogo O’ Donnell<sup>38</sup> se refiere a las democracias latinoamericanas contemporáneas aludiendo que algunos países comparten dos características en cuanto a democracia se refiere: “la primera, celebran elecciones razonablemente limpias, institucionalizadas e inclusivas, y también sancionan los derechos participativos correlativos a tales elecciones; la segunda es el disfrute de algunas libertades políticas, especialmente de opinión, expresión, asociación, movimiento y acceso a medios de comunicación razonablemente libres y pluralistas.”

---

<sup>36</sup> Op.cit. p. 334

<sup>37</sup> [http://www.nuso.org/upload/articulos/2290\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/2290_1.pdf) consultado el 3.4.2013 a las 11:22

<sup>38</sup> Politólogo. Titular de la Cátedra Helen Kellog de Gobierno y Relaciones Internacionales y Fellow del Instituto Kellog de Estudios Internacionales de la Universidad de Notre Dame (Estados Unidos). Autor de numerosos libros y artículos traducidos a varios idiomas. Entre sus obras más conocidas, se destacan *Modernización y autoritarismo* (1972), *El Estado Burocrático Autoritario* (1982) y *Contrapuntos* (1997). Junto con Philippe Schmitter, editó los cuatro volúmenes de *Transiciones desde un gobierno autoritario* (1994). Es miembro de la American Academy of Arts and Science, de los Estados Unidos y Doctor Honoris Causa de la Universidad de Buenos Aires.

Sin embargo ese tipo de democracia en América Latina es prácticamente nuevo, novedoso que hereda una tradición de fuertes contrastes. No sólo el concepto de democracia contiene en nuestra región, como en las otras partes del mundo, el legado universal de una trayectoria de larga duración, sino que el mismo revela, en un decurso que ya se aproxima a los dos siglos, un cambio de significados y de contextos tan rico como persistente. El proyecto de la democracia es, en efecto, parte inescindible de nuestra historia y, por lo tanto, va forjando, mediante innumerables acciones, un cartabón que permite medir éxitos y fracasos, avances y retrocesos, así lo afirma Botana en su artículo Transiciones a las democracias en América Latina.<sup>39</sup>

Pero según Donnell algunos países de América Latina tienen actualmente este tipo de régimen, aunque hay variaciones en cuanto al grado en que los atributos arriba mencionados son cumplidos. También hay variaciones significativas en cuanto al grado en que el *estado* y su sistema legal cubren la totalidad del territorio de estos países.

En términos de estos factores una clasificación de los regímenes contemporáneos en América Latina sería la siguiente:

1. Países donde el régimen y el estado característicos de la democracia están básicamente satisfechos,
2. Países que pueden ser clasificados como democracias políticas, o regímenes políticos democráticos: las características pertinentes son satisfechas a nivel nacional, pero hay discontinuidades significativas en términos del alcance de la legalidad del estado en varias regiones, incluyendo características no-democráticas de algunos regímenes subnacionales,
3. Países que pueden ser clasificados como “democracias políticas condicionales”, debido al hecho de que, además de compartir las características del grupo precedente en términos del alcance imitado de la legalidad estatal, en la actualidad no es claro, *aunque* por diferentes razones en cada caso, que elecciones limpias hayan sido

---

<sup>39</sup> Botana, N. (2004). Transiciones a las democracias en América Latina. PNUD. Argentina, pág. 31.

institucionalizadas: Guatemala (con la salvedad de que las fuerzas armadas son, aunque no formalmente como en Chile, un enclave autoritario importante) y

4. Países que pueden ser clasificados como “regímenes autoritarios con base electoral”, ya que, aunque se han celebrado elecciones, éstas no han sido limpias y tampoco parecen institucionalizadas: Paraguay, Haití.

Otro elemento que destaca O’ Donnell en su artículo es la satisfacción o no de la democracia cuando se cuestiona a los ciudadanos, ¿Cuán satisfecho está Ud. con la manera en que la democracia funciona en su país? Sólo en Costa Rica y Uruguay se registró un 40% de respuestas positivas, de todas maneras un porcentaje no demasiado brillante.

Pero en la percepción de la gente, según O’ Donnell, hay una constante que atañe precisamente al trabajo de investigación y se trata del alto porcentaje de insatisfacción de la población “de los gobiernos elegidos democráticamente que son incapaces de, o no están dispuestos a, encarar cuestiones básicas de desarrollo, así como tampoco cuestiones de desigualdad social y aun de violencia.

Queda claro, entonces, el planteamiento de O’ Donnell, en las democracias latinoamericanas existen algunas libertades como la de movilización y el ejercicio de elegir a las autoridades, en todo caso emitir el sufragio, pero mucha de la población vive en extrema pobreza y son también legalmente pobres porque carecen de la posibilidad de defenderse contra los poderosos.

Existe otro punto de vista de la democracia y esencialmente el planteamiento de cómo unir democracia y desarrollo. El punto de vista lo comparte en su artículo Más allá del minimalismo: una agenda para unir democracia y desarrollo la politóloga Catherine M. Conaghan<sup>40</sup> publicado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en 2004.

---

<sup>40</sup> Profesora de Estudios Políticos y directora asociada del Centre for the Study of Democracy de Queen’s University, Kingston (Canadá). Recibió su PhD de Yale University y ha publicado extensamente sobre la política de la región andina. Entre sus libros se destaca: *Restructuring Domination: Industrialists and the State in Ecuador* (University of Pittsburgh Press, 1988). Ha sido académica invitada del Center for International Studies de Princeton University, el Woodrow Wilson International Center for Scholars de la Smithsonian Institution, el Helen Kellogg Institute de la Notre Dame, y del Instituto de Estudios Peruanos. Fue profesora visitante Fulbright en Lima en 1997.

“Los latinoamericanos ciertamente no poseen muchas veces las condiciones necesarias para ejercer sus derechos, pero la conciencia pública de la importancia de estos derechos ha ido creciendo y desarrollándose de manera significativa en las últimas dos décadas. Así como ha crecido también la infraestructura necesaria para reclamar por la defensa de los derechos fundamentales, como las organizaciones de la sociedad civil, los medios de comunicación, etc. Los regímenes democráticos latinoamericanos actuales pueden distinguirse de experiencias históricas previas por el desarrollo en curso de un proceso de politización “basado en el reclamo por los derechos fundamentales”.<sup>41</sup>

Se destaca el ejemplo de los organismos de derechos humanos, que aportaron significativamente a la instalación de una conciencia pública y llevaron las demandas basadas en la lucha por derechos a la arena política.

La doctora Catherine se percata que ha habido cambios en las constituciones latinoamericanas percibiendo que el logro más destacado es la institucionalización del multiculturalismo. “Las nuevas constituciones multiculturales representan una ruptura histórica en las relaciones estado-sociedad en América Latina, por la incorporación de grupos históricamente excluidos en el espacio político y el reconocimiento de los derechos indígenas. En vez de temer a los nuevos movimientos sociales y de analizarlos como una amenaza a la gobernabilidad, las autoridades domésticas e internacionales deben valorar lo vital que es esta política contenciosa para el proceso de democratización”.<sup>42</sup>

También escribe una serie de consideraciones que se distancian de la evaluación hecha por O'Donnell con respecto al estado de la democracia en América Latina “—principalmente, cuando escribe que estos sistemas políticos, en mayor o menor medida, no cumplieron con la promesa de brindar “libertad y justicia para todos”. Que tantos latinoamericanos estén de acuerdo con esta conclusión (como queda de manifiesto en

---

<sup>41</sup> Catherine M. Conaghan. Más allá del minimalismo: una agenda para unir democracia y desarrollo. La democracia en América Latina, hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Publicado para el Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD), 2a ed. - Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, 2004.

<sup>42</sup> Op. Cit. (s/n)

los sondeos de Latinobarómetro) es una triste evidencia de lo profundo que es el fracaso.”<sup>43</sup>

La doctora Conaghan hace referencia al trabajo que para el PNUD hizo O’Donnell con relación al tema “ahora familiar de la democracia incompleta y empobrecida de América Latina”. Ella considera que el mensaje de O’Donnell tiene que ver con la necesidad de ir más allá del minimalismo en la manera en que pensamos la democracia”, pues “O’Donnell insiste en la necesidad de unir la discusión sobre democracia a la discusión sobre desarrollo. En su opinión, y en la de muchos latinoamericanos, los esfuerzos por fortalecer la democracia procesal en la región estarán destinados al fracaso si no van acompañados de un profundo esfuerzo por erradicar la pobreza.

Conaghan comenta lo planteado por O’Donnell, cuando éste afirma que El argumento: un análisis general la calidad deficiente de la democracia latinoamericana está intrínsecamente vinculada a dos problemas de larga data que marcaron, en gran medida, la trayectoria histórica de todos los países de la región:

- 1) Deficiencias en el desarrollo del estado,
- 2) desigualdades socioeconómicas agudas y profundas.

Ante los problemas planteados anteriormente, Conaghan define a América Latina como una región en la que predominan los estados fracasados por lo menos parcialmente; vale decir que, en mayor o menor medida, los estados no lograron desarrollar burocracias y sistemas legales efectivos y tampoco proclamarse de manera creíble como promotores del bien público.<sup>44</sup>

De alguna manera la Organización de Estados Americanos coincide, tanto con lo planteado por O’Donnell como por Conaghan cuando constatan que el mayor problema

---

<sup>43</sup> Catherine M. Conaghan. Más allá del minimalismo: una agenda para unir democracia y desarrollo. La democracia en América Latina, hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Publicado para el Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD), 2a ed. - Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, 2004.

<sup>44</sup>Conaghan, C. (S/F). Más allá del minimalismo: una agenda para unir democracia y desarrollo. Recuperado el 3 de abril de 2013 a las 12:27 de [http://www.nuso.org/upload/articulos/2290\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/2290_1.pdf)

de las democracias son precisamente las desigualdades de nuestras sociedades y su reflejo en el poder y en el ejercicio de los derechos de los ciudadanos.

En toda sociedad, continúa sosteniendo la Organización de Estados Americanos –OEA-, existen fuertes desigualdades y asimetrías de poder. En América Latina, esas desigualdades se reflejan en particular en la pésima distribución del ingreso. En las últimas décadas, 10% del sector más rico de la población ha recibido, en el promedio de la región, 37% del ingreso. Esta proporción es casi tres veces la que ha recibido el 40% más pobre (poco más de 13%). (Con base en datos de CEPAL, base de estadísticas e indicadores sociales). Esa desigualdad económica se refleja en muchas otras formas, entre las que destaca la desigualdad en el acceso al poder. Esta concentración de poder, a su vez, puede acrecentar las desigualdades económicas y sociales.<sup>45</sup>

Conaghan escribe una afirmación concluyente que coincide con O'Donnell y con lo señalado por la OEA en el párrafo anterior: “El estado deficiente contribuye a un régimen democrático excesivamente incompleto debido a su desempeño a veces inexistente o por momentos parcial. De esta manera, por ejemplo, en lugar de nivelar las desigualdades entre los ciudadanos producidas por la estructura social, las burocracias refuerzan o agravan las inequidades por estar en manos de las elites y favorecer sus intereses, o simplemente por no llegar a los grupos cuyas necesidades supuestamente deben atender.”<sup>46</sup>

Y descubre Conaghan de manera sensible que “la gente común y corriente de América Latina no experimenta la democracia de una manera significativa porque el estado no funciona plenamente o de manera confiable. En el campo o en asentamientos urbanos ilegales, el estado puede estar completamente ausente o, en el mejor de los casos, estar presente de manera parcial (y a veces hasta perjudicial). Cuando el estado está presente, la gente no lo vive como una zona en la que las desigualdades extremas están “suspendidas” al menos temporariamente en virtud de la propia ciudadanía. Por el contrario, es una zona en la que las desigualdades se reproducen y hasta se agravan.”<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> OEA (2010). Nuestra democracia., pág. 29.

<sup>46</sup> Conaghan, C. (S/F). Más allá del minimalismo: una agenda para unir democracia y desarrollo. Recuperado el 3 de abril de 2013 a las 12:27 de [http://www.nuso.org/upload/articulos/2290\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/2290_1.pdf)

<sup>47</sup> Op. Cit. (s/n)

En Guatemala ocurre cada cuatro años o prácticamente todos los días desde el inicio del período democrático lo que constata Conaghan en su artículo al plantear que el Estado, ocasionalmente “se vuelve benevolente, lo hace a través del clientelismo. En lugar de tratar a la gente como ciudadanos que reclaman, en todo su derecho, los beneficios que les corresponden, los políticos y los burócratas convierten a sus conciudadanos en mendigos que dependen de la generosidad, la buena voluntad o las ambiciones políticas del momento. La década pasada está plagada de ejemplos de este tipo de comportamiento por parte de las elites.”<sup>48</sup>

Conaghan deja por sentado con las palabras de O’Donnell, que el estado subdesarrollado o débil en América Latina es un obstáculo crucial para la democratización. Pero igualmente problemáticos son los efectos de la pobreza y el prejuicio generalizados, la discriminación y el maltrato que acompañan a la miseria material de los latinoamericanos. Asimismo que la pobreza obstruye el ejercicio efectivo de los derechos de todo tipo. Los derechos requieren una capacidad para implementarlos y condiciones que permitan esa implementación.

Algo que se ha observado en los municipios donde la pobreza y extrema pobreza son la debilidad de la democracia y por tal motivo dice Conaghan que la gente que sufre una privación material extrema prácticamente no esté en condiciones de ejercer plenamente sus derechos.<sup>49</sup> Y por eso la afirmación contundente de la OEA: la función de la democracia es redistribuir el poder para garantizar a los individuos el ejercicio de sus derechos. Pero, para lograr organizar el poder en la sociedad, la democracia a su vez precisa poder.<sup>50</sup>

En resumen, Conaghan alude a uno de los elementos más problemáticos en el análisis que O’Donnell hace en cuanto a su representación de América Latina como una región generalmente estancada en lo que concierne al progreso de los derechos. Como mínimo, el argumento exige mucha más evidencia empírica de la que se presenta y, por lo

---

<sup>48</sup> Consultar Op. Cit. (s/n)

<sup>49</sup> Consultar: Conaghan, C. (S/F). Más allá del minimalismo: una agenda para unir democracia y desarrollo. Recuperado el 3 de abril de 2013 a las 12:27 de [http://www.nuso.org/upload/articulos/2290\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/2290_1.pdf).

<sup>50</sup> OEA (2010). Nuestra democracia., pág. 29.

menos, alguna consideración sobre dónde encaja la nueva “cultura de derechos” y las nuevas formas de participación.

“La creación de una coalición máxima para la democracia y el desarrollo. Tal como insiste O’Donnell, es imposible separar la democracia deficiente del problema de la pobreza persistente y generalizada. Resulta difícil imaginar que América Latina pueda lograr una democracia plena y significativa si no se reduce la pobreza de manera contundente. Por más abrumadora que pueda parecer esta agenda, América Latina tal vez sea la región en el mundo en desarrollo mejor posicionada para hacer este salto a la democracia y el desarrollo.”<sup>51</sup>

Conaghan señala las dificultades para que las elites cambien su modo de ver la realidad y fundamentalmente emprendan una conversión altruista de manera rápida y consistente, pero “es concebible que las elites latinoamericanas (o, por lo menos, segmentos de estas elites) se convenzan (en parte como reacción frente a las movilizaciones de masas) de que la mejor manera de preservar sus intereses es a través de otros medios —especialmente, participando en una amplia coalición de reforma para fortalecer la democracia política y el bienestar económico de los ciudadanos—. El pensamiento nacional sobre el tema probablemente se vea influenciado por la reconfiguración del pensamiento que, aparentemente, se está llevando a cabo en las organizaciones internacionales.”<sup>52</sup>

Otro elemento importante al que se refiere Conaghan en su artículo tiene que ver con “el papel que debería desempeñar el estado en el proceso de desarrollo también ha sido parte del cambio intelectual. En lugar de relegar al estado a los márgenes, las instituciones multilaterales ahora están concentradas en fortalecer la capacidad del estado y en crear instituciones para la “buena gobernanza”. Los programas del Banco Mundial, que incluyen proyectos para promover la reforma y la transparencia judicial, reflejan este nuevo énfasis. Es más, el banco también abrazó toda una serie de objetivos de democratización que incluye la consulta con grupos populares.

---

<sup>51</sup> Op. Cit. (s/n).

<sup>52</sup> Op. Cit. (s/n).

Tomar en consideración la propuesta implica incluir a las municipalidades como parte de quienes ejercen el poder en las localidades, pues son elementos esenciales, junto a muchos sectores, para democratizar y sacar de la pobreza a municipios que lindan en la miseria.

Finaliza Conaghan con una propuesta clave planteada por O'Donnell: El progreso de la democracia en las Américas (que conlleva una consolidación de los derechos políticos, civiles y sociales) depende de mejorar la capacidad de la gente para articular reclamos, organizarse y exigir un mejor desempeño de sus gobiernos. De igual manera la OEA enfatiza prácticamente en el mismo trabajo cuando indaga como la democracia puede convertirse en la organización de la sociedad que plasme los derechos nominales en realidades concretas, cotidianas y vividas, que genere una sociedad democrática donde se amplíe el ejercicio de la ciudadanía política, civil y social.<sup>53</sup>

Otro aporte al estudio de la democracia en América Latina lo realiza Juan E. Méndez<sup>54</sup> en su ensayo Sociedad civil y calidad de la democracia publicado también por el PNUD<sup>55</sup>, fundamentalmente cuando alude a la participación de la llamada actualmente sociedad civil y también a la calidad de la democracia. Méndez parte de una premisa, que, textualmente dice: los sistemas políticos democráticos de América Latina, y en especial sus líderes, tienen en general una decidida hostilidad y aversión hacia las organizaciones independientes de la sociedad civil, especialmente si éstas defienden intereses colectivos o “causas”, como los derechos humanos, el medio ambiente, la lucha contra la pobreza o la promoción de políticas sociales.<sup>56</sup>

En el ensayo se plantea una explicación acerca del significado de la sociedad civil en los términos del mismo autor: “nos referimos a las entidades creadas espontáneamente por grupos de ciudadanos para defender intereses colectivos no necesariamente propios (o más propiamente dicho: en principio no los propios sino los de otros). Las entidades típicas de esta definición son los organismos de derechos humanos, dirigidos a la

---

<sup>53</sup> Consultar: OEA (2010). Nuestra democracia., pág. 30

<sup>54</sup> Profesor de Derecho y director, Center for Civil and Human Rights, Universidad de Notre Dame (EUA). Es miembro de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

<sup>55</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. - 2a ed. - Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, 2004. Recuperado el 11 de abril de 2013 a las 18:04 de

<http://www2.ohchr.org/spanish/issues/democracy/costarica/docs/PNUD-seminario.pdf> .

<sup>56</sup> Op. Cit.

protección de las libertades fundamentales de víctimas de la represión o de comunidades excluidas. También incluimos en esta definición entidades dedicadas a la promoción de políticas sociales que favorezcan a esas colectividades, a las de tipo asistencial que procuran la promoción del desarrollo humano sostenible, y aun a las que se definen como entidades de solidaridad.”<sup>57</sup>

Partiendo de esa premisa, Méndez no sólo “describe ese estado de ánimo de los dirigentes políticos hacia las organizaciones independientes de la sociedad civil, sino también sugiere algunas responsabilidades que los integrantes de éstas tienen, en el camino de un ejercicio más eficaz de su papel en la construcción de la democracia.” Y como él lo asegura, desde la perspectiva centralizada en el concepto de la persona humana como “agente” y de su corolario, la “ciudadanía política.”<sup>58</sup>

Hace referencia al menosprecio que los gobiernos tienen por las organizaciones no gubernamentales dejando por un lado un potencial para afianzar la democracia en América Latina. “Este olvido de que el poder es *para* transformar la realidad y no un objetivo en sí mismo es lo que yace detrás de la hostilidad a las instituciones sociales que no se proponen el poder sino el cambio.”<sup>59</sup>

Asegura Méndez que “ningún gobernante que denuncia a las ONG se hace cargo de una interesante contradicción: en las políticas de ajuste que ellos mismos implementan, el Estado abandona funciones esenciales. Los gobernantes afirman (a menudo sin comprobación empírica) que tales funciones son *ipso facto* absorbidas por la sociedad, de modo que no hay tal abandono. De modo que se transfieren funciones a entidades cuyos aportes se minimizan, y ello sin consultarlas y sin escucharlas. Al mismo tiempo, los gobiernos pretenden controlarlas y privarlas de su independencia y autonomía.”<sup>60</sup>

El autor del ensayo constata la situación de las políticas públicas como otro elemento que los anteriores no habían analizado en este caso, él anota atinadamente que “en

---

<sup>57</sup> Juan E. Méndez. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. - 2a ed. - Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, 2004.

<sup>58</sup> Op. Cit. (s/n)

<sup>59</sup> Juan E. Méndez. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. - 2a ed. - Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, 2004.

<sup>60</sup> Op. Cit.(s/n)

América Latina las políticas públicas se diseñan e implementan con escasa o nula participación de la sociedad, y que se desdeña el aporte de los que saben dentro de ellas si no están afiliados a los partidos o contratados por el gobierno. Sin embargo, es más grave aún la situación en cuanto a la rendición de cuentas, tanto horizontal como vertical, ya que las ONG son los entes mejor equipados para hacer funcionar las instituciones de control.”<sup>61</sup>

En una segunda afirmación Méndez plantea que “en América Latina hay un crecimiento impresionante de las organizaciones independientes de la sociedad civil. Especialmente en el ámbito de los derechos humanos, la transición a la democracia resultó en la renovación generacional de organismos nacidos para luchar contra la represión ilegal de las dictaduras, y también en la aparición de nuevas entidades dedicadas a los derechos de la mujer, de los niños, de los pueblos indígenas, de los afro descendientes y de diversos sectores excluidos.”<sup>62</sup>

El ensayista consta además de los elementos ya mencionados y que es también un aporte importante para los países, la producción de “una gran diversificación en los métodos de trabajo y hay cada vez mayor coordinación de actividades. En respuesta a diversas crisis (ambientales, de empleo, educativas), aparecen constantemente nuevas organizaciones espontáneas que reproducen los valores, la organización interna y los métodos de los organismos clásicos de derechos humanos.”<sup>63</sup>

En el ensayo se puntualiza la imposibilidad de garantizar la eficacia de las políticas públicas con la participación y movilidad de las ONG. “La movilización por fuera de los partidos políticos necesitará siempre de propuestas concretas y específicas, y estas propuestas sólo pueden surgir de un trabajo sostenido y profundo, especializado y sistemático, que las mejores ONG pueden aportar.”<sup>64</sup>

También Méndez hace un planteamiento importante en cuanto a “si las organizaciones independientes de la sociedad civil van a tener un papel en la construcción de sociedades y Estados más democráticos, deberá ser posible medir objetivamente la

---

<sup>61</sup> Op.cit.

<sup>62</sup> Op. Cit.

<sup>63</sup> Op. Cit.

<sup>64</sup> Op.cit.

contribución que hagan. Esto conduce a pensar en algunos parámetros de calidad del trabajo de las ONG.”<sup>65</sup>

En el sentido planteado en el anterior párrafo, Méndez incluye otro aspecto que no habían contemplado los demás estudiosos y que debe considerarse al discutir acerca de la democracia en Latinoamérica como es el caso de las organizaciones independientes y su participación en la construcción de la democracia.

Pero en todo este vaivén de las democracias en Latinoamérica donde se plantean a las organizaciones no gubernamentales con un papel importante, es imprescindible determinar cuál es la percepción que, de la democracia, tienen los ciudadanos y ciudadanos de un determinado país.

Precisamente esa investigación la realizó para el Programa de Naciones Unidas, Renato Boschi en cuyo ensayo “Desarrollo democrático en América Latina: su condición, las percepciones de sus ciudadanos, indicadores y agenda”, manifiesta que uno de los problemas mayores de las democracias latinoamericanas es la presencia de instituciones inestables en el contexto de una estructura crecientemente consolidada de inequidades sociales.<sup>66</sup>

Boschi plantea la problemática del sostenimiento de las democracias cuando se tiene un contexto económico adverso o como él mismo cuestiona y tipifica de otra manera, ¿Cómo pueden fortalecerse las democracias de la región en este contexto económico e internacional hostil?

Lo que Boschi constata y dilucida es precisamente la convivencia de la democracia con el contexto económico adverso, las desigualdades galopantes y la expansión de los derechos políticos junto con la frecuencia de las elecciones como planteamiento de una verdadera democracia al mejor estilo de Guatemala y otros países de Latinoamérica. Esto que es paradójico lo manifestaron en párrafos anteriores otros estudios de la

---

<sup>65</sup> Op. Cit. (s/n)

<sup>66</sup> Renato Boschi. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. - 2a ed. - Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, 2004, pág. 215.

democracia en América Latina, tal el caso de O'Donnell, quien no concibe una democracia con tantas desigualdades sociales y económicas.

Boschi no encuentra que sea paradoja la brecha entre la democracia formal y sustantiva en Brasil y en otras partes de América Latina, porque le apuesta a encontrarle una respuesta a esa distorsión particular: “no es necesario calificar esta relación (tensa) de paradójica ni señalar una cantidad de instituciones (posiblemente) defectuosas que necesitan una reforma (drástica).”<sup>67</sup> Ese es el quid, pues el mismo Renato admite que no puede darse una democracia con esa brecha enorme, calificada por la corriente religiosa como pecado social.

“En verdad, en aquellos períodos en los que existían instituciones democráticas, su aporte era mínimo o prácticamente nulo a la hora de mejorar los niveles de vida de la mayor parte de la población. También es cierto, dependiendo de algunas características del contexto, que la matriz institucional que combina presidencialismo, representación proporcional y un sistema multipartidario condujo a la inestabilidad. Pero, ¿cómo ajustar los tiempos de la institucionalización de la democracia y su capacidad para lograr algunos resultados concretos esperados? Seguramente, el problema de la democracia latinoamericana tiene que ver, en este sentido, con la presencia de instituciones democráticas muy inestables en el contexto de una estructura de desigualdades cada vez más estable y arraigada.”<sup>68</sup>

Pero las contradicciones que se detectan en las democracias latinoamericanas no constituye para Boschi una paradoja destacar la coexistencia de la democracia formal y de las prolongadas desigualdades estructuradas, de la misma manera que no se van a alcanzar resultados sustantivos en el corto plazo identificando una determinada combinación institucional como la responsable de la ineficiencia y proponiendo experimentos de reforma. Más bien, tal vez lo que finalmente permita frenar la estructura de inequidades aparentemente inflexible y consolidada con el tiempo sea un contexto de instituciones de democracia formal cada vez más estables, sujetas a cambios sólo marginales, junto con algunos progresos cruciales a nivel de las relaciones sociales.

---

<sup>67</sup> Op. Cit.

<sup>68</sup> Ensayo citado.

Adicional Boschi establece la importancia que la agenda para una evaluación exhaustiva y a la vez realista de la democracia en la región va más allá de lo que propone una perspectiva institucional acotada y minimalista, pero ciertamente no tanto como para incluir una cantidad excesiva de objetivos a nivel sustantivo, sobre todo si se tienen en cuenta las limitaciones económicas y la condición periférica de América Latina en el sistema internacional.<sup>69</sup>

Boschi hace una advertencia después de considerar una serie de tesis: “Si el legado histórico en América Latina no favorece la democracia, el contexto tampoco lo hace, tanto desde un punto de vista económico como desde la perspectiva de las características del sistema internacional, empezando por la coyuntura de la Guerra Fría hasta llegar al escenario actual de predominio de la violencia y del terrorismo internacional.”<sup>70</sup>

También Boschi manifiesta las hostilidades que se contraponen a una democracia sana: “Tanto las contingencias económicas como un contexto internacional permisivo a los embates de los asuntos domésticos condujeron a limitaciones de la democracia en la periferia. Estos dos aspectos combinados crean, en realidad, una atmósfera internacional por lo general muy hostil con la democracia, el respeto por los derechos civiles, la soberanía y demás”.<sup>71</sup>

Se percibe en el discurso que plantea Boschi la posibilidad de discutir la tesis I, que a su parecer, rodeada de interrogantes de orden metodológico como por ejemplo: ¿la democracia es una variable dependiente o independiente en la arquitectura del argumento?

El ensayista toma en consideración algunos de los malestares que afligen a las democracias latinoamericanas, la tesis intenta capturar la esencia de un estado de democracia considerado sin caer presa ni de una perspectiva institucionalista limitada que elogie la consolidación de las reglas del juego por sí misma ni de una visión

---

<sup>69</sup> Consultar Op. Cit.

<sup>70</sup> Op. Cit.

<sup>71</sup> Renato Boschi. Desarrollo democrático en América Latina: su condición, las percepciones de sus ciudadanos, indicadores y agenda. La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas. El debate conceptual sobre la democracia. Segunda parte. Pág. 216.

reformista instrumental que defienda la gobernabilidad en el corto plazo, en línea con lo que se expuso anteriormente.

La afirmación que se plantea en la tesis I es desconcertante, pues no da pie a recuperar la democracia, sino por el contrario “el nivel en el cual la democracia parece ser más difícil de alcanzar en América Latina y en el que tienden a producirse las prácticas menos democráticas, como el clientelismo, la corrupción, la promiscuidad de los ámbitos público y privado, los mecanismos informales de acceso al Estado, la violación de los derechos, entre otras cosas.”<sup>72</sup>

El autor del ensayo acude a un sin número de análisis en cuanto a la tesis I relativa a la democracia, concluyendo de alguna manera a los aspectos que textualmente se anotan:

1. El problema tiene que ver con la identificación del proceso de cambio implícito en la definición de democracia como forma de organización.
2. Tiene que ver con el grado de gobernancia y sustentabilidad democrática que, a su vez, dependen supuestamente de la legitimidad de las instituciones y de los actores.
3. La tesis hace un ejercicio muy completo y exhaustivo en lo que concierne a esclarecer esos rasgos, lejos de la tentación de pensar que los procedimientos formales son incompatibles con los resultados sustantivos o de limitarse a uno de ellos como un criterio de evaluación.
4. Por ende, desde un punto de vista metodológico, tal vez sea más adecuado encuadrar la desiderata abordada en la Tesis I como un collage de elementos capaz de progresar en algunas dimensiones, retroceder y hasta mantenerse estable en otras. La noción de collage es empíricamente más plausible que el modelo típico e ideal que se sugiere en la formulación de los criterios propuestos. En consecuencia, evita la trampa de apuntar a un estado de situación que posiblemente nunca pueda alcanzarse por razones que tienen que ver tanto con el legado como con el contexto. Por la misma razón, la perspectiva mosaico sobre la democracia no descarta o excluye la consideración de las condiciones sociales subyacentes, dejándole espacio a la dimensión temporal como una parte integral de la formulación. También evita el riesgo de descalificar los progresos

---

<sup>72</sup> Op. Cit. Pág. Pág. 217.

positivos en la democracia latinoamericana –en algunos casos, incluso superiores desde el punto de vista de favorecer la democracia que los que ocurren en el contexto de las democracias centrales.<sup>73</sup>

### **2.3 COMUNICACIÓN Y DEMOCRACIA**

En cualquier modelo de democracia debe prevalecer la comunicación. Esta debe ser un instrumento para impulsar la participación, el desarrollo y mantener informada a la ciudadanía. Por supuesto, en las democracias deliberativas, se debe fortalecer el diálogo pues es esencial el aprendizaje de la discusión de los problemas nacionales o locales.

La comunicación debe ser un eje transversal para conseguir los objetivos de la deliberación e incluso para el aprendizaje deseado en el proceso de discusión colectiva, pues este modelo sobrepasa prácticamente el monólogo del voto para elegir a una autoridad que se ha acostumbrado en Latinoamérica como un asunto monumental y defendible. O mejor como señala Mattelart en una entrevista, la comunicación ya no es sólo los medios, el campo de la comunicación abarca todos los intersticios de la sociedad, lo que para los ciudadanos es difícil de entender.<sup>74</sup>

Lo planteado en el párrafo anterior es válido para cualquier sociedad que se precie de democrática, para la misma democracia en su sentido laxo, si se obvia la comunicación se tendría sistemas verticalistas, autoritarios, sin participación. Pero cuando se habla propiamente de la comunicación en la democracia deliberativa, por ejemplo, los objetivos de ésta, tienen relación directa con los objetivos que se plantea este tipo de democracia,<sup>75</sup> el cual es la transformación de las opiniones particulares mediante un proceso de deliberación a posiciones que puedan soportar la seguridad y el escrutinio público.

---

<sup>73</sup> Op.cit. pág. 222.

<sup>74</sup> Mattelart, A. Democracia y comunicación, extracto de una entrevista con Armand Mattelart. El contexto del poder y el poder de los medios, Bella Mody. Antología de comunicación para el cambio social: lecturas históricas y contemporáneas. Compiladores Alfonso Gumucio-Dragon y Thomaas Tufte, (2008), pág. 1199.

<sup>75</sup> Consultar: Held, D. (2006). Modelos de democracia, tercera edición, pág. 439

La deliberación puede superar las limitaciones de las opiniones particulares y mejorar la calidad de la toma de decisiones públicas por una serie de motivos que Held describe a continuación:

En primer lugar, al compartir información y conocimientos, la deliberación pública puede cambiar las ideas de las personas y mejorar su forma de entender los problemas complejos. La gente puede comprender los elementos de una situación que antes no habían tenido en cuenta, por ejemplo, aspectos de la interrelación de los asuntos públicos o las consecuencias de tomar determinadas iniciativas, de forma intencionada o no.

En segundo lugar, la deliberación puede mostrar cómo la formación de determinadas preferencias puede estar relacionada con intereses sectoriales, garantizando un objetivo ideológico. En tal caso, la deliberación puede poner la parcialidad y unilateralidad de algunos puntos de vista que no representan los intereses de la mayoría. También puede mostrar las limitaciones de las “preferencias acomodaticias”, es decir, preferencias formadas reduciendo las propias expectativas para acomodarse a las circunstancias que parecen fijas o inmutables...

En tercer lugar, la deliberación pública puede sustituir “el lenguaje del interés por el lenguaje de la razón” (Elster, 1989, p. 111). La deliberación puede mejorar el juicio colectivo porque no sólo se preocupa de la recogida de información del intercambio de opiniones, sino del razonamiento y la comprobación de argumentos...<sup>76</sup>

Los demócratas deliberativos esperan reforzar la legitimidad de los procedimientos y las instituciones democráticas adoptando elementos deliberativos, elementos diseñados para ampliar la calidad de la vida democrática y mejorar sus resultados. Para algunos pensadores deliberativos, esta calidad garantiza la afirmación de que la democracia deliberativa es la mejor idea de procedimiento democrático ya que puede generar las “mejores” decisiones, es decir, produce resultados que se examinan en profundidad, se justifican y, por tanto, se legitiman. El intercambio de razones públicas en la deliberación crea un nuevo principio de gobierno legítimo.<sup>77</sup>

---

<sup>76</sup> Consultar: Op. Cit. Pág. 339

<sup>77</sup> Op.Cit. Pág. 340.

“Son mecanismos diseñados para mejorar la comunicación y la comprensión entre aquellos que toman las decisiones y los ciudadanos. Los nuevos mecanismos de información pueden combinar televisión, cable y redes de ordenadores construidas por el sector público o privado junto con los gobiernos locales y las instituciones nacionales. Su importancia estriba en optimizar el proceso por el que los políticos profesionales reciben información sobre las opiniones de los ciudadanos y sus prioridades. Entre los ejemplos podemos citar el uso del correo electrónico para entrar en los foros públicos, para situar asuntos en la agenda política si tienen un determinado nivel de apoyo, “tablones de anuncios” de internet para generar un debate o estudiar las preferencias sobre asuntos controvertidos y un acceso más elaborado y concreto a las redes de radio y televisión para generar nuevos ámbitos de discusión e información públicos.”<sup>78</sup>

Lo que usualmente se hace, fuera de las democracias deliberativas, como es el caso de Guatemala, utilizar la propaganda para darse a conocer y ensayan algunas instituciones, foros y debates que las mayorías no ven ni escuchan, por lo tanto se encuentran incomunicadas. Esto con relación a lo político, pero en otros temas como la educación y la salud, por mencionar dos, prácticamente no existe información, comunicación ni debates que puedan permear el sistema verticalista, considerando otras posibilidades que Held sugiere como por ejemplo el uso de internet para crear soluciones públicas de temas antes mencionados.

En el caso de Internet, Held asume que ya se utiliza como espacio de diseño y desarrollo público de algunos sistemas de software y videojuegos. ¿Por qué no podría utilizarse por parte de ONGs, gobiernos y organismos u organismos internacionales para aprovechar la “experiencia” de la gente afectada por un asunto de actualidad (atascos de tráfico, amenazas para la salud o problemas de seguridad) y ayudar a generar soluciones innovadoras desde abajo?

Algunas de las sugerencias que hace Held, podrían aplicarse en las municipalidades de Guatemala, por ejemplo, que las tecnologías de la información sirvan a crear sitios para el debate sobre la identificación más apropiada de un tema público; nuevas formas de

---

<sup>78</sup> Op. Cit. pág. 355

comprometerse para pensar y diseñar soluciones y para implantar políticas. Los ciudadanos podrían integrarse en estos procesos más allá de las fronteras, nacionales, ya que los problemas públicos trascienden las fronteras, como sucede con una enorme variedad de asuntos, desde el sida hasta el deterioro medioambiental pasando por nuevos modos de ayudar a los países en desarrollo.

Según Held las nuevas tecnologías pueden utilizarse para mejorar las relaciones entre ciudadanos y gobiernos y entre los propios ciudadanos. No obstante, el mayor potencial democrático de la tecnología digital para el desarrollo de la comunicación con los ciudadanos esté en su aplicación para mejorar la comunicación lateral entre ciudadanos mediante la creación de foros públicos en línea.

En cuanto a procesos electorarios que se llevan en los países, es de suma importancia la información. En este caso la opinión de Held es los experimentos para mejorar la información a los votantes y la comunicación con los ciudadanos ofrecen vías para mejorar la participación política dentro de modelos existentes de la política representativa liberal. Dichos experimentos crean nuevas oportunidades para el compromiso público de aquellos que tienen acceso a las nuevas formas de comunicación. Y enriquecen, en principio, el alcance y la naturaleza del debate público. Las comunicaciones virtuales añaden una serie de dimensiones discursivas que, por supuesto, eran inimaginables en la época de Platón o Schumpeter. El coste de la participación deliberativa disminuye y las posibilidades de participación mejoran. La amplitud del cambio político resultante es otra cuestión.<sup>79</sup>

El último mecanismo que menciona Held es el uso de los referendos para incluir a todos los ciudadanos afectados por una cuestión de política a nivel nacional o local. Se trata vincular las nuevas posibilidades de comunicación, dice él, con la posibilidad de determinar realmente las decisiones políticas. Los ciudadanos podrían, en principio, tener la oportunidad de promover referendos con un mínimo nivel de respaldo (medido, digamos, por el tres por ciento del electorado que firmara una petición). La naturaleza de este “nivel mínimo” tendría que revisarse a la luz del impacto de los referendos en el proceso y eficacia del gobierno (véase Burler y ranney, 1994).<sup>80</sup>

---

<sup>79</sup> Op. Cit. Pág. 356

<sup>80</sup> Op. Cit. Pág. 357

Pero podrían considerarse una serie de referendos, desde los puramente consultivos hasta los que ofrecen poder de veto o la posibilidad de formular positivamente la política pública. Además, si dichos referendos estuvieran vinculados al uso de las encuestas deliberativas o de días de deliberación, se contaría con un poderoso instrumento para registrar la opinión democrática nuevamente informada.<sup>81</sup>

En la actualidad debe reconocerse que la cultura prevaleciente es la cultura de masas, y que en el ámbito mediático impera la lógica del mercado que genera una cultura uniforme, global, pasiva, conservadora. Existe la posibilidad de la emancipación, pero se requiere de una comunicación liberadora, dialógica, deliberativa, también.

Por qué el control de los medios de comunicación dentro de la lógica del mercado. La tesis principal de Chomsky es que los medios de comunicación desempeñan un papel fundamental de control del pensamiento, marcando los límites de lo pensable y creando la ilusión, por otra parte necesaria para la hegemonía del binomio Estado-empresa, de la existencia de la libertad de expresión y los principios democráticos. También Chomsky identifica una de las prácticas periodísticas como “el modelo propaganda”, los medios de comunicación prestan sus servicios a los intereses del poder estatal y empresarial, estrechamente relacionados, elaborando una agenda mediática que apoya y refleja los intereses de las clases privilegiadas y limita el debate y la discusión a una serie de temas preestablecidos.<sup>82</sup>

Partiendo de este análisis puede colegirse el influjo que los medios de comunicación tienen en un determinado contexto y en tal sentido coincide Chomsky al poner a discusión la opinión tan ampliamente enraizada de que el mercado informativo asegure que los medios sean representantes legítimos de la voluntad popular.<sup>83</sup>

En tal sentido los gobiernos y los poderes locales deben privilegiar a la ciudadanía para que expongan sus problemas, compartan las esperanzas y proliferen el trabajo conjunto motivados por la comunicación, por los medios y los poderes. En consecuencia, los

---

<sup>81</sup> Cf. Modelos de democracia, David Held, Pág. 355.

<sup>82</sup> Cf.: Rausell, C., Rausell, P. (2002). Democracia, información y mercado, pág. 45.

<sup>83</sup> Consultar Op.cit. p. 45.

medios no deben mostrarse serviles, como lo señala Chomsky, con el binomio Estado-empresa, por el contrario ser fieles al binomio ciudadanía y poder local democrático.<sup>84</sup>

Contrario también a lo que plantea Chomsky, según Claudia y Paul Raussell, al sostener “que los medios de comunicación efectivamente cumplen un objetivo social: formar las mentes del pueblo dentro de un apego virtuoso a su gobierno, al orden social, económico y político”<sup>85</sup>

Blanca Eekhout<sup>86</sup>, hace otro planteamiento frente a otro modelo de democracia que es puntualmente la participativa la cual tiene la obligación de crear también un nuevo modelo comunicacional, pues sólo es posible una verdadera participación popular si el pueblo es protagonista del proceso y para ello el pueblo debe reconocerse, reencontrarse y articularse, es decir, comunicarse, según la misma Blanca Eekhout.

Y esa comunicación pasa por el uso de los medios masivos. Hasta ahora el paradigma comunicacional dominante, como dice Ignacio Ramonet, es la dictadura mediática; es un modelo basado en el poder mediático y es el sustento fundamental de la democracia liberal burguesa: la democracia representativa. Es la bisagra que une a las grandes mayorías con los sectores dominantes. Este modelo de comunicación pretende la identificación de los sectores populares, desposeídos; con las visiones, discursos y objetivos de un pequeño sector económico y políticamente poderoso, ligado a intereses transnacionales.<sup>87</sup>

En el mismo artículo de Eekhout, se refiere al nuevo paradigma de comunicación al aducir que “el concepto de comunicación en el socialismo, tienen que rescatar la esencia de la comunicación, que es el encuentro con el otro, es la búsqueda del nosotros. La comunicación socialista, no aísla, integra; no avasalla, escucha; no promueve el odio, el miedo y la competencia; sino el amor, la confianza y la solidaridad. La comunicación socialista es dialógica, horizontal, inclusiva, popular; es una comunicación de sujetos activos, conscientes y libres. Donde los medios están al servicio del pueblo y no del

---

<sup>84</sup> Cf. Op. Cit. Pág. 47.

<sup>85</sup> Op. Cit. Pág. 48

<sup>86</sup> Periodista, presidenta de Vive-Tv de Venezuela.

<sup>87</sup> Cf. Comunicación y democracia participativa, Blanca Eekhout. Publicado en América Latina en Movimiento, No. 426: <http://alainet.org/publica/426.phtml>

capital; y son instrumentos que permiten la comunicación pero que no suplantán a los sujetos que se comunican.

La comunicación socialista es liberadora, promueve el encuentro y el reconocimiento del otro, promueve la identidad y la comprensión de las diferencias; devela, descubre; y posibilita la creación y la trascendencia. La comunicación en la sociedad socialista debe estar asociada a la vida en comunidad y en armonía con la naturaleza; la comunicación socialista nos hace parte del todo, corresponsables protagonistas conectados con nuestra historia, integrados al presente y forjadores del futuro. Recuperar la comunicación humana, la que permitió desarrollar la palabra, la que enseñó a sembrar, la que hizo verdad los sueños; es construir el socialismo”.<sup>88</sup>

Visto desde el punto de vista de Eekhout, es prácticamente un planteamiento programático de la comunicación cuyo fundamento esencial es precisamente el mismo ser humano, la persona dentro de un contexto determinado. También enfatiza la importancia suprema de la palabra y de los medios como medios y no como fines de la comunicación y del enriquecimiento de unos pocos.

Por lo planteado anteriormente y tomando en consideración la concepción de la democracia, Issa Luna Pla en su artículo Medios de comunicación y democracia: Realidad, cultura cívica y respuestas legales y políticas<sup>89</sup> apuntala en la parte introductoria las razones para pensar que las nuevas formas de producción, la tecnología y la liberalización de los mercados ha cambiado de manera acelerada y radical la concepción de los medios de comunicación en las sociedades democráticas.

Es un cambio en el que los medios forman parte fundamental y adjetiva principalmente en las relaciones Estado-sociedad, agrega Luna Pla. Como consecuencia del desarrollo y crecimiento de los grandes conglomerados de la comunicación, los medios actuales difícilmente se conciben en el esquema tradicional de espacio público, sino que se

---

<sup>88</sup> Loc. cit.

<sup>89</sup> Issa Luna Pla, Razón y palabra, número 23, Primera revista electrónica en América Latina Especializada en Comunicación. Recuperado el 5 de junio de 2013 a las 10:06 de [http://www.razonypalabra.org.mx/antecedentes/n23/23\\_iluna.html](http://www.razonypalabra.org.mx/antecedentes/n23/23_iluna.html).

definen como espacios privados susceptibles a influir en la política, gestión Estatal y en la vida privada de los individuos.<sup>90</sup>

La percepción de Luna Pla contradice de alguna forma a la planteada por Blanca Eekhout desde una concepción socialista, pues ésta habla de personas capaces de desarrollar por medio de la comunicación y la otra, del esquema capitalista, de la apertura de los mercados y uso que de la comunicación, especialmente de los medios, hace el Estado en su gestión.

Y confirma además, la base de la estructura de los medios, la cual asegura Pla se encuentra en lo que se ha llamado el modelo de mercados, donde el fin último son las ganancias económicas y la ley de la oferta y la demanda mueve las tendencias en cuanto a contenido, variedad de programación y producción, así como importación y exportación de productos mediáticos.<sup>91</sup> Pero Rasull, alude que la tiranía de la lógica del mercado no se limita a ese binomio al que alude Pla, Estado-empresa, sino que configura la propia organización de los medios de comunicación, puesto que son en sí mismos empresas privadas con afán de de lucro (...).<sup>92</sup>

En una de sus conclusiones, Pla determina cuál debe ser el verdadero papel de los medios de comunicación en las democracias actuales exponiendo el requerimiento de “una cultura cívica sólida que participe y se interese por los asuntos públicos. Desde la realidad de los medios de comunicación y sus fuerzas de poder, el impacto en las sociedades no ha empatado con las necesidades cívicas de los individuos. El surgimiento de los grandes conglomerados de medios de comunicación ha causado que éstos no sean únicamente los guardianes o supervisores del poder público y político, o los "medios" entre la sociedad y el Estado. Parecen jugar el rol de organismos con una autonomía económica propia volcada en mayor medida a los intereses políticos y económicos del mundo actual, más que a la responsabilidad social que exige de ellos la democracia.”<sup>93</sup>

---

<sup>90</sup> Artículo citado

<sup>91</sup> Issa Luna Pla, Op. Cit. (s/n)

<sup>92</sup> Cf.: Rausell, C., Rausell, P. (2002). Democracia, información y mercado, Pág. 51.

<sup>93</sup> Issa Luna Pla, Op. Cit.

Por supuesto, a esa estructura piramidal de los medios de comunicación, cuya situación data no precisamente en el marco de las democracias actuales, sino desde muchos años atrás, Blanca Eekhout en su artículo *Comunicación y democracia participativa*, asegura que, durante años los pueblos han resistido con diversas estrategias y distintas herramientas comunicacionales: la tradición oral, el arte, la asamblea como espacio de encuentro, los murales, los graffiti, los periódicos, las pancartas, los cine clubes, los videos, los medios comunitarios, las redes de Internet, etc.

La resistencia, continúa Eekhout, ha sido la única garantía de supervivencia cultural y política. Pero obviamente, la disputa por el derecho a comunicarnos la han ganado los propietarios de los medios masivos. La hegemonía comunicacional burguesa la ha determinado la posesión de los medios; sin embargo, la comunicación humana sigue resistiendo el avasallamiento mediático desde el seno del pueblo. El pueblo ha sido refugio de la comunicación verdadera, dialógica, horizontal y esencialmente humana.<sup>94</sup>

Sin embargo, se puede colegir del trabajo realizado por investigadores la importancia que tiene la comunicación para el ser humano, que muy acertadamente lo plantea Blanca Eekhout en el artículo antes mencionado, cuando afirma: “el pensamiento se desarrolla en la medida en que toma forma y puede expresarse y manifestarse. Si es para destruir al “otro”, no es necesario desarrollar esa capacidad de comunicación, pero es imprescindible, si queremos construir con el “otro”. Si hay algo que nos determina es la capacidad de comunicarnos, de entender la existencia ligada al “nosotros”.<sup>95</sup>

Seguramente el fundamento de Eekhout cuando pone de manifiesto que sin comunicación humana no hay democracia participativa, porque el proceso de construcción del poder popular pasa por lograr el protagonismo de la voz y la imagen del pueblo.

Según Eekhout, no existe Democracia Participativa, Popular, Socialista sin el desarrollo de una comunicación humana, verdadera, plural, dialógica y horizontal, entre sujetos pensantes. Recuperar la comunicación humana es una tarea de todos los que creemos en

---

<sup>94</sup> Blanca Eekhout, *Comunicación y democracia participativa*. Publicado en América Latina en Movimiento, No. 426: <http://alainet.org/publica/426.phtml>, consultado el 5 de junio de 2013 a las 11:24.

<sup>95</sup> Blanca Eekhout, *Op. Cit.*

una verdadera democracia; el derecho de la comunicación no puede estar en manos de minorías privilegiadas, los medios masivos no pueden estar sólo en manos de los sectores económicos privados; recuperar el espacio público, la vida como escenario de diálogo, sacándolo del fetiche mediático donde sólo somos espectadores de algo que no nos pertenece, es una condición absoluta de la democracia verdadera...<sup>96</sup>

---

<sup>96</sup> Blanca Eekhout, Op. Cit

**CAPÍTULO 3**  
**CONCEPCIONES DE DESARROLLO**

Este capítulo es de suma importancia. Los temas comunicación, democracia y desarrollo son esenciales para que las municipalidades logren su misión y objetivos para los cuales fueron planteadas. Se analizarán las distintas concepciones de desarrollo, asimismo, al inicio, las paradojas. Pero colijo a partir de la declaración de las organizaciones sociales convocantes al seminario latinoamericano “Repensando un modelo de desarrollo rural desde la población campesina”<sup>97</sup>, existen dos tipos de desarrollo: el urbano y el rural. A partir de la división deberá pensarse los distintos modelos.

La división planteada, obviamente no es un imaginario, sino la realidad nacional misma pues donde se concentran la mejor forma de prestar los servicios es el área urbana y la marginal, es el área rural. Entonces, esta realidad exige que los modelos a plantear estén basados en esa realidad y en el momento que la municipalidad deba implementar un modelo de desarrollo, no debe ser único, debe, obviamente pensar en el desarrollo rural y el urbano. Además de esto, hay otras paradojas.

### **3.1 Paradojas del desarrollo**

Es menester iniciar este apartado hablando acerca de las paradojas del desarrollo en América Latina como lo plantea Enrique Cabrero Mendoza<sup>98</sup> al afirmar que el desarrollo latinoamericano en el siglo XX se caracterizó por su itinerario accidentado y paradójico. Difícilmente alguna de las teorías convencionales del desarrollo<sup>99</sup> puede dar cuenta de esta historia; el proceso se ha caracterizado en parte por avances efímeros y por regresiones sistemáticas en el nivel de bienestar de la población.<sup>100</sup>

De la misma manera, la dificultad de integrar en un mismo proyecto de desarrollo las acciones que visualizan la expansión del crecimiento económico y las que se orientan a

---

<sup>97</sup> Declaración de las organizaciones convocantes al seminario Latinoamericano “repensando un modelo de desarrollo rural desde la población campesina”. Publicación de la Coordinadora de ONG y Cooperativas –CONGCOOP- y su instituto de Estudios Agrarios y Rurales –IDEAR-. Separata del seminario llevado a cabo los días 26 y 27 de marzo de 2012. Publicado en 2013.

<sup>98</sup> Enrique Cabrero Mendoza, *Acción pública y desarrollo local* (2005), pág. 71.

<sup>99</sup> En este sentido véase por ejemplo W.W. Rostow, *Les étapes de la croissance économique. Un manifeste non communiste*, Economica, París, 1990. (Original no consultado, citado por Cabrero Mendoza).

<sup>100</sup> G.Couffignal, *Amérique Latine: Tournant de siècle. La Découverte*, París 1997, y G. Hermet, *Culture et développement*, Presses de Fondation Nationale des Sciences Politiques, París, 2000. (Original no consultado, citado por Cabrero Mendoza).

la consolidación de un régimen político democrático y de bienestar social ha sido un dilema siempre presente.<sup>101</sup>

Igualmente el proceso se ha caracterizado por crisis recurrentes, inestabilidad, incertidumbre y sobre todo por una fuerte dosis de dependencia del exterior.<sup>102</sup> Esto se puede constatar en nuestro país fácilmente. Basta leer los diarios o escuchar los telenoticieros para percatarse de la zozobra en la que se encuentra la nación.

Existen coincidencias entre estudiosos del desarrollo latinoamericano<sup>103</sup> sobre las diversas etapas que lo caracterizan. Es claro, cada país ha tenido una historia propia, pero generalizando se pueden observar al menos cuatro etapas comunes en el siglo xx. La primera etapa la constituye el periodo que va de 1920 a 1960. A lo largo de cuatro décadas el desarrollo se orientó por una perspectiva claramente keynesiana, la cual dominaba el escenario internacional, en la que el Estado, constituido en el motor fundamental de la economía, lo reguló y financió con un modelo de “sustitución de importaciones” centrado en las necesidades internas y protegido del exterior con la idea de consolidarlo.

La exportación agrícola estuvo presente en los primeros años de ese periodo, pero el intercambio con el exterior tendía por política estatal a ser el menos posible; esto se ve con mayor claridad a partir de la década de 1940 cuando la industrialización comienza a hacer acto de presencia en la mayoría de los países latinoamericanos y se consolida un modelo claramente “desarrollista” y “estadocéntrico”.<sup>104</sup>

En México esta etapa fue conocida como el modelo del “desarrollo estabilizador”. Cabe mencionar que en este periodo surgen los regímenes nacionales populares que caracterizaron a la mayoría de los países de la región y que dieron lugar al conocido

---

<sup>101</sup> G.Frank, *Capitalism and Under-Development in Latin America*, Monthly Review Press, Nueva York, 1967, y G. Coffignal, op.cit. (Original no consultado, citado por Cabrero Mendoza).

<sup>102</sup> Cita de Cabrero Mendoza: A. Touraine, *Les sociétés dépendantes. Essai sur l'Amérique latine*, Diculot, Paris-gembloux, 1976.

<sup>103</sup> Véase, entre otros, los trabajos de A.O. Hirschman, *A Bias for Hope. Essays on Development and Latin America*, Yale University Press, New Haven, 1971; A. Touraine, “Amérique Latine...”, op. cit.; A. Touraine, *Les sociétés dépendantes*, op.cit.; K. bodemer, “The Changing Role of the State in Latin American Development Debate”, *Governance*, 1999; G. Couffignal, op.cit. y G. Hermet, op.cit. (Original no consultado, citado por Cabrero Mendoza).

<sup>104</sup> Cf. Op. Cit.

populismo latinoamericano, que en México se tradujo en la consolidación del Partido Revolucionario Institucional (PRI) como el partido hegemónico.<sup>105</sup>

Una segunda etapa del desarrollo se caracterizó por las crisis recurrentes que surgieron como consecuencia del inicio de la caída del modelo de sustitución de importaciones, lo cual se dio entre 1960 y 1980. Como lo menciona Bodemer (K. Bodemer, op.cit.), las múltiples crisis tuvieron que ver con la caída del crecimiento, un creciente endeudamiento, proceso inflacionarios en expansión, baja productividad resultado del modelo orientado hacia dentro así como recurrentes crisis sociales.

A este escenario hay que añadir el desánimo colectivo al observar que los resultados del modelo “desarrollista” no habían sido los esperados. Los empresarios, por ejemplo, ante la incertidumbre y la inestabilidad concentraron su atención en la maximización de beneficios en el corto plazo, lo cual sólo contribuyó a agudizar la situación. La interpretación dominante de este proceso desde los pensadores latinoamericanos se presenta en la llamada teoría de la dependencia,<sup>106</sup> la cual explica la crisis como un resultado de la dinámica propia del capitalismo mundial y por una estructural dependencia económica de los países latinoamericanos en relación con los países industrializados, dependencia que estaría eficientemente mediada por los organismos internacionales que tuvieron una presencia fundamental en el desarrollo de la región.

Pero independientemente de la interpretación que adoptemos, cabe señalar que en este escenario la gobernalidad se encontraba también en crisis, como resultado de ello, en varios países del sur latinoamericano regresaban los regímenes militares y en los países del sur latinoamericano regresaban los regímenes militares y en los países del norte de la región los movimientos guerrilleros aparecían cada vez con mayor frecuencia.<sup>107</sup> Los empujes democráticos se debilitaron o francamente desaparecieron de la escena.

---

<sup>105</sup> Cita de Cabrero Mendoza: Este populismo se refleja con gran vigor en el periodo de Perón en los años cuarenta en Argentina; en el de Vargas entre los años treinta y cuarenta en Brasil, y en la consolidación del régimen corporativo del PRI en México con Cárdenas también en los años cuarenta.

<sup>106</sup> Cita de Cabrero Mendoza: Al respecto véase por ejemplo C. Furtado, “US Hegemony and the Future of Latin America”, *The World Today*, núm. 22 (1966) o H. Cardoso y E. Falleto. *Dependencia y desarrollo en América Latina: ensayo de interpretación sociología, Siglo XXI, México, 1978.*

<sup>107</sup> Cita de Cabrero Mendoza: Nos referimos a los regímenes militares en Brasil, Argentina, Chile, Uruguay y Paraguay. Los movimientos guerrilleros aparecen en México, Colombia, Perú y en prácticamente todos los países de Centroamérica.

En la década de los ochenta, una vez que el modelo keynesiano ha pasado al olvido, surge como respuesta a las crisis anteriores un giro hacia las llamadas políticas neoliberales de ajuste económico en América Latina. A partir del llamado *Consenso de Washington*, los organismos internacionales comienzan a renegociar las deudas externas de países de la región y condicionan estos procesos a la aplicación de los llamados programas de choque.

El paquete de medidas fue siempre el mismo: promover la privatización de empresas públicas, aplicar instrumentos de reducción del déficit fiscal, avanzar en la apertura y liberalización de la economía, flexibilizar el mercado de trabajo y evolucionar hacia tasas reales de cambio monetario con el exterior.

Se trata de un cambio mayor; como lo explica Touraine,<sup>108</sup> el reto era separar el funcionamiento y orientación de la economía de lo que es el sistema político, órdenes que hasta ese momento hubieran vivido amalgamados y confundidos, haciendo de la economía un brazo de acción del sistema político sin restringirse a condiciones técnicas ni a reglas internacionales de operación. Los resultados técnicos buscados fueron satisfactorios: el déficit fiscal comienza a caer, la hiperinflación se detiene en la mayoría de los países, la orientación al mercado externo se activa, se comienzan a captar inversiones del exterior y la deuda externa, si bien continúa siendo un problema, al menos deja de ser crítica.

Sin embargo, más allá de la estabilidad macroeconómica ciertos efectos nocivos comenzaron a surgir con gran intensidad. El desempleo creció en varios de los países, las desigualdades sociales se agudizaron, la población en condiciones de pobreza extrema se expandió en el continente, la violencia se instaló en una gran variedad de formas en la vida cotidiana, la corrupción se disparó, los Estados nacionales se debilitaron y la incertidumbre creciente produjo situaciones de ingobernabilidad. De hecho, a raíz de todo ello, esta década ha sido denominada la “década perdida”.

A pesar de grandes sacrificios sociales por las medidas económicas adoptadas, en Argentina y Brasil, por ejemplo, el PIB por habitante se estancó durante más de una

---

<sup>108</sup> Cita de Cabrero Mendoza: A. Touraine, “Amérique Latine...”, op. cit.

década, mientras que en México sufrió incluso un deterioro. De igual forma, en 1995 los índices de pobreza eran en algunos países mayores que en 1980; en México, por ejemplo, pasaron de 34% de la población en 1984 a 43% en 1995. Otro dato de particular interés en el marco de este estudio es la expansión de las zonas de pobreza urbana como son las favelas en Brasil, o las llamadas ciudades perdidas o de paracaidistas en México, o las denominadas villas miseria en Argentina y Chile.

Surge así la paradoja de la modernización económica: más se aceleran el crecimiento y la estabilidad macroeconómica, más se agudiza un proceso de degradación y desigualdad social. Paralelamente a esto, la democracia hace importante acto de aparición en la región; los esfuerzos por el retorno a regímenes civiles en el sur se llevaron a cabo con grandes dificultades, mientras en el norte latinoamericano la creencia de que los movimientos guerrilleros habían desaparecido se vio cuestionada con el surgimiento de la guerrilla en Chiapas.

Las paradojas son claras: el futuro de la modernización económica globalizada viene de la mano de los rezagos más elementales (propiedad de la tierra, pobreza extrema, derechos indígenas e incapacidad de integración social)<sup>109</sup> y como consecuencia de ello la democratización, en esta fase, viene acompañada de ingobernabilidad. Tal ha sido el nudo del desarrollo latinoamericano reciente: más crecimiento, pero también más degradación del bienestar y la integración social; más democracia, pero también más problemas de estabilidad política.

Ante este escenario y ante la necesidad de resolver la “crisis producida por el modelo contra las crisis”, en el fin de la década de los noventa se impuso un mea culpa de los organismos internacionales. Este cambio de perspectiva se da nuevamente influido por ideas que generan adhesión en algunos países industrializados, en este caso sobre el papel del Estado.<sup>110</sup>

---

<sup>109</sup> Explicación de Cabrero Mendoza: De igual forma se pueden mencionar otros movimientos sociales como los sem terra (sin tierra) en Brasil o El Barzón (deudores de la banca comercial) en México, por no mencionar los de Colombia y Perú.

<sup>110</sup> Cf. Op. Cit.

El enfoque del *bringin the State back-in*<sup>111</sup> tiene un impacto importante en organismos internacionales; en 1997 el Banco Mundial, por ejemplo, publica documentos que relajan su postura inicial de orientación a las infalibles recetas económicas y al desmantelamiento del Estado latinoamericano, para ampliarse a un enfoque más integral del desarrollo y del papel de los diversos actores. Dicho de otra forma se hizo evidente para los organismos internacionales que si bien el Estado en los países latinoamericanos era populista, autoritario y poco eficiente, no era el único mal y posiblemente no el más importante; por el contrario, pese a todos los problemas que presentaba, tenía un papel catalizador de las desigualdades sociales e integrador de un proyecto social que, si bien era difuso, garantizaba una cierta dosis de adhesión.

El discurso de dichos organismos cambia y habla, a partir de ese momento, de una intervención pragmática del Estado que mantenga el rigor en las variables económicas pero actuando sobre los efectos sociales del ajuste, canalizando más recursos a las políticas sociales, para lo cual se otorgan créditos internacionales. Para ello, las recomendaciones van orientadas a procesos de reforma que profesionalicen y modernicen las estructuras de la administración pública y además apoyen las iniciativas de la sociedad civil.<sup>112</sup>

Según Cabrero,<sup>113</sup> la historia del desarrollo latinoamericano es resultado entonces de una complicada mezcla principalmente de sistemáticos errores internos, pero también de carencias y rezagos acumulados muy importantes. Además, dificultades de integración social, fuerte dependencia económica del exterior y frecuentes proyectos de ajuste y cambio de orientación en el desarrollo impulsados por los organismos internacionales resultaron ser los ingredientes que han hecho aún más difícil el proceso. En el fondo lo que ha habido es un desfase de temporalidades muy evidente. Ya Octavio Paz advertía que América Latina, y particularmente México, vivía un tiempo que no le correspondía, vivía por así decirlo un “tiempo prestado”.<sup>114</sup>

---

<sup>111</sup> Explicación de Cabrero Mendoza: En referencia a la obra de P. Evans, véase D. Rueschemeyer y T. Skocpol (comps.), *Bringing the State Back In*, Cambridge University Press, Cambridge, 1985.

<sup>112</sup> Op. Cit.

<sup>113</sup> Op.cit.

<sup>114</sup> Paz, O., plantea además que esta ambigüedad de temporalidades se añade a los sentimientos de duda, de inquietud y de incertidumbre que el pueblo mestizo construyó en su imaginario desde su nacimiento, *El laberinto de la soledad*, FCE. México, 1972 (Original no consultado, citado por Cabrero Mendoza).

La temporalidad de las acciones correspondía al mundo occidental de los países industrializados, nunca a la temporalidad propia de los países latinoamericanos. En este mismo sentido, para Revesz “estos dos órdenes de temporalidad se conjugan desde la Conquista: el tiempo mundial, aparentemente homogéneo, y la temporalidad propia de la historia de cada una de las sociedades latinoamericanas”;<sup>115</sup> el desafío entonces es, y ha sido, la articulación permanente de estas dos dimensiones de la temporalidad. Esta tensión posiblemente vive en la actualidad uno de sus momentos más difíciles.

Como resultado de los ajustes recientes, se observa una muy alta fragilidad de los diversos regímenes latinoamericanos. Como menciona Touraine,<sup>116</sup> se trata de procesos de ajuste económico que pueden fragmentar fácilmente la unidad nacional; además, hay nuevos actores en escena y grandes dificultades para institucionalizar la acción pública. Se trata de un reto mayor no sólo en el plano local, sino en el conjunto nacional; se trata de la ausencia de un marco institucional mínimamente estable.

Como lo refiere O’Donnell,<sup>117</sup> no se encuentran instituciones que estabilicen la agregación de los niveles de acción y organización de los agentes que interactúan con ellas; hay ausencia frecuente de pautas de representación. Este autor se refiere a las democracias latinoamericanas actuales como “democracias delegativas”, es decir, que delegan en una persona, el presidente, un gran poder de conducción sin instituciones que sirvan como contrapesos y como estabilizadoras en el ejercicio del poder. En este escenario enfrentamos un proceso decisorio “frenético”, como O’Donnell lo califica, con recurrencia frecuente al decreto, lo cual atropella los débiles esbozos institucionales.

Y aunque por otra parte las estructuras corporativas y redes clientelares se debilitan o francamente desaparecen, no existen estructuras de sustitución que permitan la gobernabilidad. No hay duda de que se han instalado regímenes democráticos en prácticamente todos los países latinoamericanos; sin embargo, se trata de democracias

---

<sup>115</sup> B. Revesz, “Rédefinition de l’État et gouvernabilité démocratique”, *Cahiers des Ameriques Latines*, núm. 26 (1997) (Original no consultado, citado por Cabrero Mendoza).

<sup>116</sup> Touraine, A. op.cit. (Original no consultado, citado por Cabrero Mendoza)

<sup>117</sup> O’Donnell, G. “Transitions, Continuities and Paradoxes”, en S. Mainwaring, G. O’Donnell y J.S. Valenzuela (comps.), *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*, University of Notre Dame Press, Notre Dame. 1992. (Original no consultado, citado por Cabrero Mendoza).

“no institucionalizadas” o “no consolidadas”, como otros prefieren llamarlas. El problema es complejo dado que la construcción emergente de instituciones se dificulta; además, la construcción de instituciones... Es decir, se requiere tiempo y una confluencia de componentes para que las instituciones maduren; el reto es saber si antes de ello no surgirán nuevas crisis que alteren dicha maduración.

Al hablar Cabrero de las paradojas del desarrollo en América Latina concluye que se trata de una historia del desarrollo que ha marcado profundamente a los actores latinoamericanos. Lo mismo empresarios que gobernantes, que actores políticos y sociales diversos, todos dudan de las soluciones, son sistemáticamente escépticos ante los proyectos de desarrollo y las iniciativas de reforma. Se puede decir que los actores han internalizado la incertidumbre como una situación permanente y adoptan estrategias erráticas y en muchos de los casos defensivas.<sup>118</sup>

### **3.2 Qué es desarrollo**

Es importante conocer los distintos enfoques y significados de desarrollo para sustentar un proyecto municipal que no tenga los errores muchas veces repetidos en los países y se pueda conseguir un municipio con desarrollo humano y sustentable. Se toma como base fundamental lo que Lina Marcela González<sup>119</sup> plantea con relación a desarrollo desde una perspectiva polisémica, multidimensional e integral.

Para González es necesario hacer una revisión del concepto Desarrollo, según ella, implica mirar sus variaciones conceptuales durante la segunda mitad del siglo XX, vinculándolo con otras nociones y conceptos que han aparecido subsidiarios a él, y verlo como un constructo que si bien depende de lineamientos nacionales e internacionales, se resignifica en la práctica cotidiana de grupos sociales determinados y en la interacción de intereses entre los diversos actores del Desarrollo, asentados en territorios específicos, generalmente de escala local.

González acude a las palabras de Wolfgang Sachs quien edita El diccionario del Desarrollo, para referirse al “discurso del Desarrollo”, el cual según él, está hecho de

---

<sup>118</sup> Cabrero, E. (2005). Acción pública y desarrollo local, pág. 77.

<sup>119</sup> Lina Marcela González Gómez. Desarrollo: una aproximación polisémica, multidimensional e integral. 2007. Universidad Pontificia Bolivariana.

un tejido de conceptos clave que se hicieron recién visibles durante la historia moderna de Occidente y sólo posteriormente han sido proyectados al resto del mundo, conceptos que han incidido de forma radical en la homogenización y occidentalización del mundo en el marco del proyecto modernizador estructurado bajo la égida del Estado central, en la pérdida de las diversidades sociales (locales) y con ello en la limitación de las posibilidades de las comunidades para resolver sus necesidades a partir de sus propios recursos, frenando así los potenciales culturales.”<sup>120</sup>

Puede plantearse, dice González<sup>121</sup>, que la primera y más importante noción que aparece vinculada al Desarrollo (como concepto político acuñado por el presidente “Truman en 1949, pero convertido rápidamente en un concepto referido al crecimiento económico) es la del subdesarrollo<sup>122</sup>, concepto que ya de entrada resulta estigmatizante de una parte del mundo, de ese Tercer Mundo<sup>123</sup> que aparece a su lado y que a partir de entonces perdería su heterogeneidad y se convertiría en una masa homogénea necesitada de la ayuda externa para recorrer el camino que la llevaría al Desarrollo. Esta economización del mundo llevó a la sociedad a depender del mercado, en un proceso en el que la fijación de valores económicos llevaba implícito la “desvalorización de formas de existencia social”, con sus consecuencias en la propagación, generalización y perpetuación del subdesarrollo y la pobreza que él conlleva.

Según González Gómez: “El concepto pobreza juega un papel de importancia capital respecto del Desarrollo y, obviamente, del subdesarrollo. Y desde la relación Desarrollo-subdesarrollo-pobreza, crea y participa en una intrincada red de nociones, conceptos, sectores y actores. Así las distintas nociones sobre el Desarrollo aparecen

---

<sup>120</sup> Op. Cit. Pág. 14.

<sup>121</sup> Op. Cit. Pág. 14.

<sup>122</sup> Lina Marcela González Gómez: Se aclara que en este aparte del texto, el concepto “subdesarrollo” se utiliza bajo la connotación con la cual surgió a partir del discurso del presidente Harry Truman (1949) y sus planteamientos en torno al Desarrollo y la reconstrucción del mundo: “Más de la mitad de la población del mundo vive en condiciones muy próximas a la miseria. Su alimentación es inadecuada, es víctima de enfermedades. Su vida económica es primitiva y está estancada. Su pobreza constituye un obstáculo y una amenaza tanto para ellos como para las áreas prósperas. Por primera vez en la historia la humanidad posee el conocimiento y la capacidad de aliviar el dolor de esas personas (...) lo que tenemos en la mente es un programa de Desarrollo basado en los conceptos del trato justo y democrático (...) Producir más es la clave para la paz y la prosperidad de la humanidad. Y la llave para producir más es una aplicación mayor y más vigorosa del conocimiento técnico y científico moderno” (TRUMAN, 1949). Sin embargo, la Maestría en Desarrollo de la UPB entiende que una visión más contemporánea sobre el tema obliga a dejar de todo este concepto que, en la práctica, ha sido reemplazado por el de “Países en Desarrollo”.

<sup>123</sup> Lina Marcela González Gómez: Escobar, Arturo. La invención del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del Desarrollo. Santafé de Bogotá: Norma, 1996.

con un alto nivel de preocupación, implícito o explícito, por el tema de la pobreza. Ellas surgen y se posicionan desde diversas perspectivas; involucran de forma diferente a los distintos territorios, desde lo local hasta lo global pasando por lo nacional, y a distintos actores: mujeres, comunidades, jóvenes, campesinos, indígenas y afro descendientes, para citar sólo algunos de los más relevantes.”<sup>124</sup>

Considera necesario González en el texto citado, vincular los planteamientos de desarrollo hechos con el concepto de Planificación o Planeación del Desarrollo, cuya aparición está estrechamente asociada a la noción Desarrollo (de hecho, surge en el mismo contexto) en tanto los países llamados entonces subdesarrollados se vieron obligados a recurrir a ella como el instrumento para lograr el anhelado Desarrollo. Es por esto que la planificación ha devenido en maquinaria para orientar la inversión pública (en buena medida sustentada en los créditos de la banca mundial) y, de esta manera, las políticas de planificación han tenido como finalidad racionalizar el funcionamiento del Estado, a través de la formulación y ejecución de planes, encaminados al logro del Desarrollo, entendido como crecimiento económico.<sup>125</sup>

Después de la segunda guerra mundial se generaron otras formas de ver el desarrollo, de tal manera que González Gómez hace alusión que pobreza y planificación plantean así mismo la necesidad de hablar de progreso<sup>126</sup> y crecimiento, dos conceptos marcadamente economicistas asociados al Desarrollo en su versión de la segunda posguerra, lo mismo que de Necesidades y su “par”, el término escasez que desde tiempo atrás ronda la mente de los economistas, quienes lo han postulado “como una condición universal de la vida social”. Por ello, sigue diciendo González Gómez, “La ley de la escasez fue construida por los economistas para denotar el supuesto técnico de que los deseos del hombre son grandes, por no decir infinitos, mientras que sus medios son limitados aunque mejorables (...) Este hecho define el “problema económico” par

---

<sup>124</sup> Op. Cit. Pág. 15.

<sup>125</sup> Op. Cit. pág. 15

<sup>126</sup> Lina Marcela González Gómez: No es posible olvidar, sin embargo, que la noción de progreso convertida en el soporte de los sueños de la modernidad remite de entrada al pensamiento decimonónico. Joseph Fontana ha explicado cómo en la obra de Adam Smith subyacía “una concepción coherente de la historia” en la cual el autor situaba “en el lugar central de su construcción una concepción del progreso de carácter económico, que nos muestra la evolución de la sociedad (...) una visión de la historia como ascenso de la barbarie hacia el capitalismo” (P. 90).

Para un estudio de la relación entre historia y economía y una visión crítica de la idea de progreso, ver: Fontana, Joseph. Historia: análisis y proyecto social. Barcelona: Crítica, 1982.

excellence, cuya “solución” proponen los economistas por medio del mercado o del plan”<sup>127</sup>.

Debe considerarse lo que González Gómez asegura al posterior apareamiento de otros conceptos de corte sectorial, generacional o de género, algunos de ellos ya mencionados. Así, la noción Desarrollo se ha abierto en una diáspora que la transformación de su significación; diáspora que vincula al Desarrollo, como concepto y como modelos de intervención, con temáticas tales como la pobreza, la ciencia y la tecnología, la profesionalización y la institucionalización (del Desarrollo), el Desarrollo en diversas escalas, la cultura y el discurso cultural, la economía y el discurso económico, el territorio y el discurso territorial, la política y el discurso político, la planeación del Desarrollo, las políticas públicas encaminadas a la resolución de la pobreza per se y la pobreza de los distintos actores ya mencionados, entre otros conceptos y preocupaciones<sup>128</sup>.

González Gómez de manera resumida agrupa las diversas teorías sobre el Desarrollo en dos grandes corrientes: 1) las teorías económicas del crecimiento (teoría clásica del crecimiento, la economía neoclásica, la economía del Desarrollo, las teorías de la dependencia y el estructuralismo) y 2) las teorías políticas y sociológicas (teoría de la modernización, teorías del institucionalismo y la democracia, teoría de la dependencia – en su doble enfoque, económico y social- y posdesarrollo)<sup>129</sup>.

En estos modelos teóricos el Desarrollo se ha interpretado, como crecimiento económico, como planificación, como subdesarrollo, como Desarrollo local y regional; o también desde una visión más social, se ha interpretado como satisfacción de necesidades básicas, como Desarrollo Humano, como capital humano, como Desarrollo endógeno, como capacidades individuales, como empoderamiento y libertad, como capital social o como participación política, entre otras interpretaciones...<sup>130</sup>.

---

<sup>127</sup> Lina Marcela González Gómez: Esteva, Gustavo. Op. Cit. p. 66.

<sup>128</sup> Lina Marcela González Gómez: Escobar, Arturo. Op. Cit. A este respecto ver también: Bersh, David. Desarrollo: simple crecimiento o capacidad real de satisfacer las necesidades humanas. Quindío: Comité Departamental de Cafeteros del Quindío, 1983.

<sup>129</sup> Lina Marcela González Gómez: Enunciado de otra manera, puede decirse que el Desarrollo ha sido interpretado desde tres corrientes: las teorías clásicas, las teorías ortodoxas y las teorías heterodoxas.

<sup>130</sup> Consultar Op.cit. p. 18

### 3.3 Percepciones del concepto desarrollo

Para González,<sup>131</sup> el final de la II Guerra Mundial y la descolonización del mundo aparecieron diversas teorías sobre Desarrollo económico que buscan explicar los medios adecuados para el logro de aquel –entendido como progreso y crecimiento–, especialmente en los países de descolonización reciente o de “atraso” económico, en un contexto enmarcado por la dinámica de expansión y consolidación de la economía capitalista. Estas teorías, sin embargo, tienen su base en las teorías clásicas del crecimiento económico del siglo XIX.

Según González, sobre el tema se han escrito diversidad de interpretaciones cuya aparición es producto de la combinación de varios factores entre los cuales se destacan tres:

- 1) La realidad de los contextos nacionales e internacionales que define prioridades de los programas de investigación y con ello la aparición discursiva de ciertos temas como por ejemplo la descolonización de los años cincuenta y la crisis de la deuda externa de los ochenta, para mencionar sólo dos casos;
- 2) las políticas económicas derivadas de las teorías, “cuyos resultados alteran la realidad y cambian las prioridades de estudio”, como podría citarse el caso de la aparición del discurso sobre el Desarrollo Humano a partir de los resultados de los programas de ajuste en materia de calidad de vida y
- 3) la influencia del pensamiento económico en general sobre el pensamiento en torno al Desarrollo, como podría ejemplificarse a partir del keynesianismo o el neomarxismo o alguna otra corriente de pensamiento económico.<sup>132</sup> Así mismo, vale decir que no es posible perder de vista que los debates en torno a un problema de conocimiento y con ello la construcción y transformación de teorías y paradigmas, se dan en el marco de un

---

<sup>131</sup> González, L. (2007). Desarrollo: una aproximación polisémica, multidimensional e integral. Universidad Pontificia Bolivariana. Venezuela.

<sup>132</sup> González Gómez: Escribano Francés, Gonzalo. Teorías del Desarrollo Económico. (Disponible en: [www.uned.es](http://www.uned.es) Página de la Universidad Nacional de Educación a Distancia. Madrid. Consultada por González en Google. septiembre 7 de 2005).

contexto específico signado por la imposibilidad de una teoría para responder adecuadamente a la realidad.<sup>133</sup>

### **3.3.1 La “taxonomía clásica del Desarrollo”**

La generalidad de *estados del arte* sobre el Desarrollo presenta el concepto enmarcado en dos o tres grandes categorías teóricas dentro de las cuales incorporan distintas corrientes del pensamiento:

Para unos autores como Gonzalo Escribano<sup>134</sup>, el Desarrollo se ha visto desde: 1) Las teorías del crecimiento económico (teoría clásica del crecimiento, la nueva teoría del crecimiento y el capital humano, teoría del crecimiento endógeno); 2) las teorías económicas (donde incluye los planteamientos de los economistas clásicos y neoclásicos, la economía del Desarrollo, las teorías de la dependencia y el estructuralismo) y 3) las teorías políticas y sociológicas (teoría de la modernización, teorías del institucionalismo y la democracia, teoría de la dependencia y posdesarrollo). Por su parte, Pablo Bustelo<sup>135</sup>, ejemplifica lo que muchos autores piensan, al dividir el concepto en las teorías clásicas, las teorías ortodoxas y las teorías heterodoxas.

Lina Marcela González Gómez señala con la taxonomía planteada que pueden señalarse tres momentos que a continuación se describen:

### **3.4 Los antecedentes de las teorías contemporáneas: la Teoría Clásica del Crecimiento.**

El primer esfuerzo sistemático por entender el tema de la riqueza se encuentra en la obra *La riqueza de las naciones*, de Adam Smith, publicada en su versión original en 1776. Smith, como el exponente principal de la economía clásica, evidencia ya la preocupación de esta disciplina por el problema del crecimiento

---

<sup>133</sup> González, L. (2007). *Desarrollo: una aproximación polisémica, multidimensional e integral*, pág. 18.

<sup>134</sup> González Gómez: Escribano Francés, Gonzalo. Op. Cit.

<sup>135</sup> González Gómez: Bustelo, Pablo. *Teorías contemporáneas del Desarrollo económico*. Síntesis: Madrid, 1998.

económico<sup>136</sup>. En esta obra, Smith no sólo se centra en el problema de la tierra (tendencia agrarista), sino que resalta la importancia del mercado (y junto a él “la división del trabajo, que a su vez permite la especialización y el incremento de la productividad”) para el logro de la riqueza de las naciones en un juego de relaciones entre intereses particulares y colectivos. Igualmente Smith “argumentó a favor de la cooperación social, la educación, la justicia, la paz, la autoestima o la libertad para las colonias”, entre otros temas, tal y como lo ha estudiado recientemente Amartya Sen (1997)<sup>137</sup>.

Discípulos de este pensamiento de Smith fueron otros economistas clásicos del siglo XIX, siendo David Ricardo (principios de economía política y tributación, 1871), Thomas R. Malthus (Ensayo sobre la ley de la población, 1789; Principios de economía política, 1817) y John Stuart Mill (Principios de economía política con alguna de sus aplicaciones a la filosofía social, 1848) los más conocidos, en un pensamiento económico que, sin embargo, no limita el progreso social exclusivamente al tema económico, pues elementos como paz y justicia no escapan de sus consideraciones.

Para el siglo XIX el tema del crecimiento industrial llevó a consideraciones diferentes sobre el crecimiento económico incluyendo en el modelo elaborado por Ricardo y Marx, el capital como el principal factor del crecimiento económico.

### **3.5 La teoría de la Modernización o el pensamiento ortodoxo**

En los años siguientes a la Segunda Guerra Mundial aparece la escuela de la modernización como producto del esfuerzo de los académicos estadounidenses por interpretar las condiciones políticas y sociales de los países recientemente

---

<sup>136</sup> Aunque es claro que la economía sólo se conforma como disciplina autónoma a partir de la aparición del capitalismo pues hasta entonces las reflexiones sobre el tema provenían especialmente de la filosofía o la política. No en vano es Smith un Filósofo moral que se inclina por la economía política.

<sup>137</sup> González Gómez: El enfoque de las capacidades planteado por Amartya Sen recoge en parte los lineamientos de Smith, en tanto para Sen, el Desarrollo debe entenderse como la ampliación de las capacidades de las personas, tanto a nivel económico como cultural, social o político quienes en la consolidación del proyecto vital individual pueden aportar al beneficio del conjunto de la sociedad lo que, de no ocurrir, implicaría la invención del Estado de derecho para asegurar la armonía social. Según el pensamiento clásico y su mano invisible del mercado, “por medio de la competencia el egoísmo se transforma en bienestar común”.

descolonizados de Asia y África que debían avanzar, junto con los de América Latina, por la senda del Desarrollo económico y político hasta llegar a emular a los países occidentales en términos de la democracia política, la sociedad individualista y la economía de mercado.

González Gómez asegura que la doctrina de la modernización se fundamentó en el evolucionismo y el funcionalismo, donde el progreso se entendería como una meta que podría alcanzarse por medio del esfuerzo voluntario, intencional y planificado, lo que permitirá entender el surgimiento posterior de las políticas de Desarrollo y del ejercicio de la planificación del mismo.

Argumenta también, que desde el evolucionismo, la idea de progreso implicaría que las sociedades evolucionaran lentamente de lo primitivo a lo avanzado, desde la barbarie hacia la civilización representada por las sociedades industrializadas.

Es importante anotar el planteamiento que hace Talcott Parsons acerca del funcionalismo y que González Gómez lo resume claramente cuando afirma que está basado en la analogía con la biología donde cada institución social cumple una función específica “en el mantenimiento de la estabilidad social y el progreso de las sociedades”, destacando cuatro funciones principales:

- 1) la adaptación al medio, llevada a cabo por la economía;
- 2) la consecución de objetivos, desempeñada por el gobierno,
- 3) la integración de las diferentes instituciones, aseguradas por las instituciones legales y la religión; y
- 4) la “latencia”, es decir, la pervivencia intergeneracional de valores éticos, en manos de la familia y la educación.

Como consecuencia de lo anterior la autora del texto Desarrollo: una aproximación polisémica, multidimensional e integral, colige que Talcott Parsons apunta cinco pautas centrales para diferenciar las sociedades tradicionales de las modernas y que plantea una dicotomía en términos económicos, políticos, sociales

y culturales, de la cual no sería posible en adelante abstraerse para pensar el Desarrollo<sup>138</sup>:

- 1) las relaciones sociales establecidas, sí o no, sobre bases afectivas;
- 2) las relaciones sociales establecidas, sí o no, en círculos micro o universales;
- 3) el mayor o menor peso del colectivismo o el individualismo en las relaciones sociales;
- 4) la mayor o menor valoración del individuo por su adscripción familiar o por sus méritos personales;
- 5) los roles sociales amplios o específicos<sup>139</sup>.

Alude, González, prácticamente de manera concluyente que “desde los fundamentos del evolucionismo y el funcionalismo, la teoría de la modernización plantea con claridad la obligatoriedad de los países atrasados de abandonar sus tradiciones societales como condición indispensable para modernizarse, es decir, para alcanzar los niveles ya adquiridos por los países occidentales en términos económicos (industrialización), políticos (democracias) y sociales (individualismo) de los países europeos: se abre así la puerta a la occidentalización del mundo, a su homogenización, a la construcción social desde una mirada eminentemente eurocéntrica.

De esta forma el “retraso económico y político” de los países en Desarrollo derivaría de la características de sociedad tradicional y su avance dependería en consecuencia de la capacidad de apertura a la modernización, es decir, a la occidentalización, a la homogenización. Esta europeización debía hacerse siguiendo una secuencia lógica: desde la modernización de las estructuras sociales hasta la modernización política, pasando por la transformación de identidades

---

<sup>138</sup> González Gómez: La teoría de la modernización plantea así mismo una dicotomía tajante entre hombres tradicionales y modernos: el “hombre tradicional” sería ansioso, supersticioso, falto de ambición, conservador, centrado en las necesidades inmediatas, fatalista y aferrado a sus tradiciones, independiente de que éstas sigan siendo o no apropiadas en un mundo rápidamente cambiante, mientras que el “hombre moderno” tiene una gran capacidad de adaptación ante cambios en el entorno, es independiente e individualista, eficiente, centrado en la previsión a largo plazo de sus necesidades, convencido de su capacidad para cambiar el mundo y, sobre todo, confía en la posibilidad de cambio mediante el proceso político. *Escribano Francés, Gonzalo. Op. Cit.*

<sup>139</sup> González Gómez: No es posible tampoco olvidar que, en términos generales, el pensamiento de las Ciencias sociales se caracterizó, durante buena parte del siglo XX por el pensamiento “bipolar”, en términos de dicotomías que no lograron explicar adecuadamente la sociedad: estructura-coyuntura, sincronía-diacronía, individuo-sociedad, por mencionar sólo algunas de las más importantes.

culturales y sistemas económicos. La promoción de valores occidentales se haría a través del comercio y la inversión extranjera, o a través de la ayuda al Desarrollo”.

En el contexto anterior y según González Gómez, surge la teoría de W.W. Rostow, quien en 1960 señaló las etapas de crecimiento económico, una de las cuales o el punto de partida, sería el subdesarrollo<sup>140</sup>. Según la teoría de este economista toda sociedad debe pasar por cinco etapas para lograr el Desarrollo, léase, el crecimiento económico:

1. La sociedad tradicional, con predominio de la agricultura, la baja productividad y la escasa movilidad social;
- 2) las condiciones previas al despegue, que conllevan el Desarrollo de las infraestructuras de transporte, el aumento de productividad (por las mejoras en la educación, la tecnología y los valores sociales) y la constitución de una clase de empresarios innovadores;
- 3) el despegue, un punto de inflexión durante el cual se diversifica la actividad productiva con la aparición de industrias motrices, aumenta la tasa de inversión y se desarrolla la clase capitalista, lo que desemboca en un crecimiento sostenido
- 4) el camino hacia la madurez, en el que aparecen nuevos polos de crecimiento sostenido (siderurgia, química, electricidad), vuelve a incrementarse la tasa de inversión y se consolida la burguesía, y
- 5) la era del consumo de masas, período culminante en el que la actividad productiva se reorienta hacia los bienes duraderos de consumo, se mantiene el nivel de la tasa de inversión y se consolida una amplia clase media con un alto nivel de vida.

De acuerdo a González Gómez Rostow propone como alternativa de solución al subdesarrollo del Tercer Mundo proveer sus países de ayuda (capital, tecnología y experiencia) para promover la modernización. Durante la década de los sesenta la influencia de Rostow se sintió en América Latina a través de la Alianza para el Progreso (equivalente latinoamericano del Plan Marshall europeo), una de las aplicaciones que desde un inicio tuvo la teoría de la modernización en el área de la

---

<sup>140</sup> González Gómez: Rostow, W.W. The stages of Economic Growth, A Non-Communist Manifesto. Londres: Cambridge University Press, 1960. Antecedentes teóricos de la teoría de las etapas del crecimiento, se encuentran en Colin Clark: Conditions of Economic Progress (1939) y Allan G. Fisher: Capital and the Growth of Cambridge (1939).

formulación e implementación de políticas económicas y públicas en general<sup>141</sup>. La ayuda para la promoción de la modernización ha dejado al Tercer Mundo con grandes acumulados de deudas económicas.

### **3.6 La teoría de la Dependencia o el pensamiento heterodoxo**

En este apartado González (2007) se refiere al apareamiento de la teoría de la dependencia como concepto político y que luego se extiende al análisis económico. Define también la teoría de la dependencia al conjunto de teorías y modelos que tratan de explicar las limitaciones de algunos países para el despegue y el alcance de las metas del Desarrollo –crecimiento- económico. Según la autora, la teoría, la dependencia, dominó la escena del pensamiento sobre el subdesarrollo en los sesenta y setenta del siglo XX, convirtiéndose en la primera gran corriente de pensamiento crítico sobre el modelo desarrollista imperante.

Asegura, por otro lado, que la teoría de la dependencia con un sustento de tendencia marxista, se inclina a relacionar el subdesarrollo con las condiciones dominantes en la escena política internacional. Y en tanto estima que los países ricos explotan a los pobres (bien, mediante la estructuración de un comercio desigual, bien, por el papel de las multinacionales) y que, en consecuencia, las relaciones económicas internacionales perjudican a estos últimos, sus conclusiones consisten en un rechazo a las “virtudes” de la internacionalización. González Gómez señala como a algunos de los integrantes más representativos de la Teoría de la Dependencia a Raúl Previsch, Andre Gunder Frank, Theotonio Dos Santos, Fernando Henrique Cardoso, Edelberto Torres-Rivas, Samir Amin Sunkel, Enzo Falento, entre otros.

La investigadora Lina González apuntala los elementos centrales para entender la dependencia económica, entre los cuales están:

1) la fuerte penetración en la periferia de la inversión extranjera directa procedente del centro (visto desde el modelo centro-periferia);

---

<sup>141</sup> González Gómez: el papel de la CEPAL y la importancia de la Planeación del Desarrollo en el contexto latinoamericano se mostrará más adelante.

- 2) el uso de tecnologías intensivas en capital, desarrolladas en el centro (que presenta abundante capital y escasez de mano de obra), en una periferia con escaso capital y abundante trabajo,
- 3) la especialización de la periferia en productos primarios o intensivos en trabajo;
- 4) los patrones de consumo de las clases dominantes de los países en Desarrollo, compuestas por bienes intensivos en capital frecuentemente importados del centro;
- 5) intercambio desigual en el comercio internacional.

Según González (2007), el principal exponente en América Latina de la teoría crítica desarrollista es precisamente la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y, especialmente, el economista argentino Raúl Prebisch quien dirigió la Comisión entre 1948 y 1962 desde donde promovió una serie de políticas encaminadas a la lucha contra el subdesarrollo, centradas en el control de la tasa de cambio monetario; la promoción de la eficiencia gubernamental frente al Desarrollo nacional; la vinculación del capital nacional a la inversión dentro de cada país alternado con capitales externos invertidos de acuerdo a las prioridades nacionales; el impulso de los mercados internos para la consolidación de los procesos industrializadores, y el fomento al aumento en sueldos para el aumento de la demanda interna; las garantías gubernamentales frente a la seguridad social de los sectores pobres y la protección a la producción industrial, fundamentalmente.

### **3.7 Desarrollo desde la perspectiva economicista**

La investigación de González (2007)<sup>142</sup> le lleva a constatar que el final de la Segunda Guerra Mundial marca el inicio del pensamiento moderno cuando se habla de desarrollo, pues obviamente antes, cuando parte del mundo no estaba devastado por la guerra, no se hablaba de ello.

También el final de esa guerra marca la “invención del Tercer Mundo” como mundo subdesarrollado objeto de intervenciones políticas y sociales encaminadas a lograr el Desarrollo económico entendido éste como un punto de llegada, como un nivel que

---

<sup>142</sup> González Gómez, Lina Marcela. Una aproximación polisémica, multidimensional e integral. 2007. p. 27.

debía alcanzarse a través de la resolución de los problemas de las “áreas subdesarrolladas”, con el propósito expreso de “crear las condiciones para reproducir en todo el mundo rasgos característicos de las sociedades avanzadas de la época: altos niveles de industrialización y urbanización, tecnificación de la agricultura, rápido crecimiento de la producción material y los niveles de vida, y adopción generalizada de la educación y los valores culturales modernos”<sup>143</sup>.

Este interés por los países en Desarrollo se enmarca en el nuevo contexto geopolítico internacional definido por la descolonización, lo mismo que en tres experiencias económicas recientes valoradas como exitosas, el Plan Marshall, la planificación centralizada soviética y la planificación económica en el Reino Unido<sup>144</sup>, concebido como acumulación de trabajo y capital y pensando como única estrategia posible para la superación de la pobreza. Este crecimiento se asoció con la idea de cambio estructural de las economías, entendido éste como la transición de una actividad económica basada en las actividades primarias (agricultura, minería) a otras más productivas, básicamente la industria y los servicios.

El descubrimiento de González es importante en cuanto supone que en las década de 1950-70 predominaba en América Latina el pensamiento crítico generado desde la CEPAL, pese a ello se difunde la concepción del Desarrollo como un proceso único y universal basado en la difusión del progreso técnico y el crecimiento económico autosustentado como vía para superar el subdesarrollo. Enfatiza la investigadora con relación a los modelos de intervención “que ello genera, estas décadas se caracterizan por sustentarse sobre una concepción marcadamente especialista del mundo social, es decir, se propende por el Desarrollo de los espacios (enfoque economicista y fisicista) más que de las sociedades.”<sup>145</sup>

---

<sup>143</sup> González Gómez: Escobar, Arturo. Op. Cit. p. 20.

<sup>144</sup> González Gómez: “La descolonización, y planteada en el siglo XVIII por Adam Smith, originaría tras la II Guerra Mundial la aparición de la economía del Desarrollo. Los EE.UU., comprometidos en su condición de antigua colonia con la causa de los territorios colonizados, gran vencedor político y económico de la guerra y, todo sea dicho, única potencia occidental sin colonias de que disfrutar, impuso la descolonización a sus aliados europeos. Esta no sólo no le significaba ningún coste, sino que contaba con beneficiarse económica y estratégicamente del fin de los monopolios o las prerrogativas que los imperios europeos ostentaban en sus colonias africanas y asiáticas. La comunidad internacional, pero también los economistas, se encontraron con una tarea ingente: el Desarrollo económico de las nuevas naciones surgidas de la descolonización y de América Latina, cuyo interés crecía para los EE.UU.”. Escribano Francés. Gonzalo. Op. Cit. Pág. 28.

<sup>145</sup> Op. Cit. Pág. 29

El planteamiento de González se refleja precisamente en la aparición de dos conceptos centrales para la intervención del Desarrollo 1) el concepto de Polos de Desarrollo (años cincuenta) en el que se combina la idea de lugar central con la polarización, concepto a partir del cual se empiezan a formular programas de Desarrollo para regiones aisladas y empiezan a definirse unidades espaciales para propósitos administrativos y 2) el concepto de sistema de regiones, centrado en el análisis de la estructura urbano-rural, a partir de una concepción de lo urbano como lo moderno, que lleva a concentrar la inversión del capital en las ciudades<sup>146</sup>, dando origen a grandes desequilibrios en materia del Desarrollo de las regiones.

En el marco de una serie de críticas a las distintas concepciones de desarrollo, la investigadora González descubre que “a partir de 1950 y hasta fines de los años setenta, se vivió en América Latina el ejercicio de la planificación para el Desarrollo económico, concebida como la “panacea” que llevaría a la superación de la pobreza y el subdesarrollo, como un instrumento para orientar la inversión pública y por ello las políticas de planificación han tenido como finalidad racionalizar el funcionamiento del Estado, a través de la formulación y ejecución de planes para el Desarrollo.<sup>147</sup>

Este proceso fue abanderado en los países latinoamericanos por el Estado central. Durante este período, que coincide con el predominio del modelo economicista del Desarrollo, los países de América Latina contaron con los lineamientos de la Alianza para el Progreso y la CEPAL, el cual según González, fueron las muletas básicas fundamentales para echar a andar la maquinaria del Desarrollo imponiéndose un modelo universal e instrumental de progreso, un modelo “civilizador”, que desprecia y desconoce las instituciones y culturas de los otros”<sup>148</sup>.

González esquematiza los veinte años de los cuales se habló en el párrafo anterior de la siguiente manera: 1) entre 1950 y 1960 cuando prevaleció el enfoque económico “cepalino” basado en el crecimiento económico autosustentado como vía para superar el

---

<sup>146</sup> González Gómez: El modelo desarrollista de la segunda guerra y su proceso industrializador conllevó el desplazamiento de población rural subempleada hacia sectores urbanos donde la misma industrialización no pudo absorberla generándose en las ciudades el fenómeno de la marginalidad o del sector informal. Pág. 29.

<sup>147</sup> Op. Cit. Pág. 30

<sup>148</sup> Op. Cit. p. 30

subdesarrollo; 2) entre 1961 y 1967 cuando la búsqueda del desarrollo reconoció la necesidad de incorporar la dimensión social y 3) durante la década de 1970 cuando se evidenció el fracaso de esas formas desarrollistas y se empezaron a reconocer “Los límites del Crecimiento”. Sería a partir de 1990 que se incorporarían nuevos enfoques metodológicos en la planificación, sustentados en las dimensiones social, política y territorial del Desarrollo.<sup>149</sup>

### **3.8 Vertiente del desarrollo económico<sup>150</sup>**

Para González la vertiente social se constató durante la década de 1970 se vivió una gran preocupación por conciliar el Desarrollo económico y el Desarrollo social, lo que implicó la aparición de nuevas preocupaciones y actores sociales tales como el ambiente, la población, el hambre, la mujer, el hábitat o el empleo, lo que tuvo implicaciones fundamentales en términos de definición de prioridades de acción<sup>151</sup>.

Con la insatisfacción que dejaba el desarrollismo frente a la erradicación de la pobreza, hace ver González, surge el enfoque de necesidades básicas como respuesta para el logro de “los objetivos sociales del Desarrollo” que venían planteándose desde los años sesenta pero que no habían logrado trascender el enfoque de éste como un asunto instrumental al Desarrollo económico.

Colige González que el ENB (Enfoque de necesidades básicas) reconoce las limitaciones del Desarrollo para eliminar el hambre y la miseria y acepta las posibilidades de acrecentar dicho fenómeno, entonces “propuso la idea de ocuparse directamente de esas necesidades, en vez de esperar su satisfacción como resultado del proceso de Desarrollo.”<sup>152</sup>

---

<sup>149</sup> Op. Cit. Pág. 31.

<sup>150</sup> González, L. (2007) Una aproximación polisémica, multidimensional e integral. 2007. pp. 33.

<sup>151</sup> González (2007): Un llamado de atención fundamental a este respecto provino de UNICEF que advirtió las consecuencias nefastas de los procesos de estabilización y ajuste que a finales de los setenta se habían implementado en diversos países: caída de la renta per cápita de la renta per cápita, empeoramiento de la distribución de la renta, descenso del gasto en servicios sociales per cápita, descenso de las tasas de escolarización y aumento de la pobreza que se generalizó en los países del Tercer Mundo.

<sup>152</sup> González (2007): Esteva, Gustavo (Op. Cit. p. 59) señala que el ENB surge de la Conferencia sobre Empleo, Distribución del Ingreso y Progreso Social organizada por la OIT en junio de 1976.

Es necesario apuntalar el papel que juega Estados Unidos al determinar el tipo de desarrollo a aplicar en los países con escaso índice precisamente de desarrollo. Lo hace con la creación del Banco Mundial, por ejemplo. Según González Gómez el BM nace en Bretton Woods, New Hampshire, en diciembre de 1945, (junto con el FMI) con la participación de 38 países como una institución llamada a garantizar el nuevo orden económico mundial posterior a la Segunda Guerra, suministrando capital a los distintos países que carecieran de él para lograr las metas del Desarrollo, con un centro de atención (junto al Plan Marshall de Estados Unidos) puesto principalmente en la reconstrucción de Europa Occidental, aunque rápidamente tuvo un giro hacia la atención de países periféricos tercermundistas, donde se consolidó como institución financiera<sup>153</sup>.

En la actualidad, según González (2007), el grupo del Banco Mundial lo constituyen cinco instituciones que surgieron en el transcurrir del siglo XX, de las cuales tres son fundamentales a la hora de pensar el tema del subdesarrollo en los países del Tercer Mundo: el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (BIRD) creado en 1944, opera a través de préstamos a gobiernos y organismos públicos (posteriormente incluso a instituciones privadas); la Corporación Financiera Internacional (CFI) creada en 1956 para apoyar al sector privado de los países subdesarrollados, la Asociación Internacional de Desarrollo (AID), creada en 1960 para suministrar “créditos blandos” a los países en Desarrollo, los que “favorecería” además con asistencia técnica y asesoramiento de políticas.<sup>154</sup>

Es importante notar las variaciones acerca de la visión que del Desarrollo tuvo el Banco Mundial, que muy bien resume González Gómez en cuatro etapas las que a continuación se describen textualmente:

1. La etapa de “necesidades de capitalización básica” comprendida entre 1944-1979: caracterizada por la concepción más marcadamente economicista del

---

<sup>153</sup> González (2007): Ver a este respecto el Plan White (Dexter White), que preveía la creación de dos instituciones: un Fondo Internacional de Estabilización (posteriormente denominado fondo Monetario Internacional) y un Banco para la Reconstrucción de las Naciones Unidas y Asociadas (después denominado Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, y llamado popularmente Banco Mundial) y el Plan Keynes (John Maynard Keynes) que preveía la creación de un banco internacional o Unión Internacional de Compensaciones.

<sup>154</sup> Op. Cit. Pág. 35

Desarrollo concebido como un proceso que llevaría a transformar las economías tradicionales en economías industriales a través de la dotación de infraestructura básica a cargo de los gobiernos centrales.

2. Los años setenta manifiestan el giro del BM hacia una concepción más social en la que planteó que la “satisfacción de las necesidades sociales básicas” no se estaba alcanzando con el modelo de crecimiento económico e industrialización, giro contextualizado respecto de los riesgos económicos que implicaba “no paliar las acuciantes situaciones de pobreza que se empezaban a detectar en muchas partes de los países periféricos situados con la órbita capitalista” y no enfrentar “las grandes reivindicaciones populares que se iban generalizando en esos países”: en esta etapa la pobreza se fortalece como problema teórico que debe resolverse a través del Desarrollo el “crecimiento con redistribución”... modelo que al no distanciarse mucho de la teoría volvió a dejar la resolución de la pobreza subordinada al crecimiento económico.
3. Durante los años ochenta imperó la “contrarrevolución neoclásica” reflejada en la estrategia de ajuste estructural<sup>155</sup> (“Consenso Washington”) adoptada por el Banco Mundial “como receta de políticas a aplicar en los países subdesarrollados” y que se conoce como “la política de las tres “d” (deflación, devaluación y desregulación<sup>9</sup> que implicó una profunda liberalización comercial, la desregulación de la economía y una oleada de privatizaciones en los países en los que se aplicó”, con grandes consecuencias en términos del incremento de la pobreza dado que los Estados centrales se vieron obligados a restringir el gasto público y por tanto la cobertura social.

---

<sup>155</sup> González (2007): Los programas de ajuste estructural han incluido elementos tales como la austeridad fiscal, la política antiinflacionaria, la privatización de las empresas estatales, la liberación comercial, la devaluación monetaria y la desregulación general de la economía, principalmente de los mercados financiero y laboral, apuntando al incremento de las libertades del mercado, la reducción del Estado en términos tanto de su tamaño como de su intervención en la economía y la creación de condiciones básicas para atraer la inversión de capital internacional al Tercer Mundo. Ver a este respecto:

- López Calera, Nicolás María. Yo, El Estado. España: Trotta, 1992.
- Castells, Manuel. La ciudad informacional: tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano-regional. España: Alianza Editorial, 1989.
- Joan, Robinson. Aspectos del Desarrollo y del subdesarrollo. Medellín: Fondo de Cultura Económica, 1981.

4. La década de los noventa es controversial en el pensamiento del BM en tanto “se inicia con un aparente nuevo énfasis sobre el tema de la pobreza” que sin embargo no se abstrae de las políticas de ajuste evidenciando una tendencia a “modificar el mensaje” (más vinculado a los planteamientos de Desarrollo Humano del PNUD), “aunque de momento no la práctica” como se trata de mostrar en este informe: bajo el enfoque liberal de “market-friendly approach” (Desarrollo que armonice con el mercado) el BM propuso “una acción recíproca entre el Estado y el mercado” para la búsqueda del Desarrollo, más inclinada, sin embargo, hacia el tema del mercado de forma tal que defendió “la primacía del sector privado, el libre funcionamiento del mercado y la apertura externa” lineamientos que, de nuevo en teoría, soportó sobre la base del ser humano como medio y fin del proceso de Desarrollo al que además empezó a introducir la variable sostenibilidad.

Por supuesto estas son las visiones planteadas por la banca en distintas épocas que no significaron la desaparición de la pobreza o el surgimiento del desarrollo para los países pobres como se puede comprobar hasta la fecha. González hace referencia también que hubo otros aportes, digamos, otros con relación al desarrollo de los países pobres, tal el caso del economista Hollis Chenery quien propuso un modelo de cambio estructural en el cual hay un desplazamiento del eje económico en los países subdesarrollados, desde lo agrícola hacia lo industrial, pero en el que introdujo una lectura humana que incorporaba la satisfacción de las necesidades básicas de los individuos (erradicación de la pobreza, ampliación de la educación, la nutrición y los niveles sanitarios) como meta del Desarrollo. En el modelo de Chenery elementos como capital humano y distribución equitativa del ingreso son fundamentales<sup>156</sup>.

Obviamente al determinar que la aplicación de algunas de las propuestas no dieron los resultados esperados, aparecen otras dos nociones de forma colateral a la noción de de necesidades básicas, apuntala González Gómez: capital humano y Desarrollo endógeno.

---

<sup>156</sup> González (2007): Chenery, Hollis Burnley. Redistribución con crecimiento. Washington: Banco Mundial. 1974. Ver también: Structural change and development policy (1979); Burley and Syrquin, Moshe and others. Patterns of development (1975).

Explica González (2007) acerca de la noción de capital humano, el cual aparece cuando se pone en evidencia, que la acumulación de capital no es suficiente para el logro del crecimiento y lleva a plantear la cualificación de dicho capital, especialmente a través de la educación y mejores condiciones de vida –en términos de salud y alimentación, especialmente- como un requisito indispensable del crecimiento económico.<sup>157</sup>

También, González (2007), aporta a la noción de Desarrollo endógeno cuando asegura que deriva del nuevo pensamiento de los años setenta entorno a territorios de escala micro (regional y local), de lo cual se dará cuenta más adelante, apertura analítica surgida a su vez de la crisis económica del mismo período y de la evidencia de la creciente diferenciación entre países ricos y países pobres<sup>158</sup>.

Este enfoque está “basado en el personal autónomo de crecimiento desde dentro, se contrapuso a las expectativas de crecimiento exógeno, fundado en decisiones venidas de fuera, sea de grandes empresas no vinculadas al territorio, sea del poder político”<sup>159</sup>.

Pero el desarrollo de las visiones de desarrollo no quedan estancados, por el contrario, a principios de los años noventa, se refiere González (2007), el economista paquistaní Mabuh Ul Haq<sup>160</sup> introdujo el concepto de Desarrollo Humano tratando de evitar el reduccionismo del concepto Desarrollo al ámbito económico, poniendo al ser humano en el centro de las preocupaciones del Desarrollo y proponiendo una forma para medir el Desarrollo Humano. En este enfoque aparecen así mismo como elementos novedosos

---

<sup>157</sup> Cf. Op. Cit. Pág. 37

<sup>158</sup> González (2007): En el marco de la teoría de la modernidad que se mencionó más arriba se propone que “para desarrollar a los sectores pobres o tradicionales y convertirlos en modernos y desarrollados debe repetirse el proceso evolutivo que vivieron los sectores ya desarrollados, aceleradamente y en un proceso voluntario y planificado, promoviendo el Desarrollo de industrias, servicios sociales y culturales a partir de sus propios recursos humanos y materiales. Este esfuerzo a partir de lo propio es lo que se llama el Desarrollo endógeno”. Para ello se proponen medidas diversas como la redistribución del ingreso, programas de reformas agrarias, programas de Desarrollo educacional y fundamentalmente, la promoción del Desarrollo industrial. Ver: Austin M., Tomás. Las teorías del Desarrollo anteriores a los años 90. En: [www.geocities.com](http://www.geocities.com). Consultada en Google en septiembre 22 de 2005.

<sup>159</sup> González (2007): Lázaro Araújo, Laureano. “Desarrollo regional/Desarrollo local: viejos y nuevos paradigmas”. En: Estudios Regionales en Atoquia. Consorcio Estudios Regionales en Antioquia, Medellín, 2004. pp. 191-223. p. 209. Este autor aclara, sin embargo, que “las nociones de crecimiento endógeno y Desarrollo endógeno local... Están emparentados, pero no son idénticas”.

<sup>160</sup> González (2007): Entre sus publicaciones destacan las siguientes: Estrategia de Planeación Económica (1966); La Cortina de la Pobreza (1976); El Sistema de las Naciones Unidas y las Instituciones de Bretton Woods. Su obra principal es Reflexiones sobre el Desarrollo Humano (Oxford University Press. New York, 1995). Igualmente dirigió la elaboración de los cinco primeros informes mundiales sobre Desarrollo humano del PNUD.

la importancia del concepto de género y la posibilidad de tener en cuenta las particularidades de cada país en la búsqueda de un modelo propio de Desarrollo.<sup>161</sup>

González (2007) resume la propuesta de Mahbub Ul Haq sobre el Desarrollo Humano en cinco componentes fundamentales: el DH es más un fin que un medio; las estrategias para lograrlo se encaminan más al justo y equitativo acceso a las oportunidades que a la igualdad de los ingresos; las estrategias de DH deben pensarse de abajo hacia arriba, partiendo de la participación de los individuos; el DH debe pensarse igualmente en países pobres y ricos; el DH no es sólo económico sino también político, social cultural<sup>162</sup>.

A partir de la propuesta de Ul Haq cada año se mide el Desarrollo Humano en Guatemala que el PNUD presenta dichos estudios con temas distintos para cada año. Lo cierto es que la información se publica en los medios escritos y luego no precisa en el país cambios en función de dicho informe.

Por otro lado González (2007) Ohace constar una nueva ampliación de los conceptos vertidos anteriormente, otorgándoles, un concepto más cultural, al extender lo humano más allá del concepto de Desarrollo Humano y pensando en las capacidades del individuo, poniendo en evidencia la importancia de nociones como participación, empoderamiento y libertad de las personas para decidir su propio destino.<sup>163</sup>

Según González (2007) que bajo el enfoque de las capacidades desarrollado, fundamentalmente por Amartya Sen<sup>164</sup>, la noción básica para pensar el Desarrollo es la de libertad (económica y política):

---

<sup>161</sup> Op. Cit. Pág. 38

<sup>162</sup> González (2007): Sierra Fonseca, Rolando. Mahbub Ul Haq pensador del Desarrollo humano. En: <http://iigov.org/Página> del Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña. Consultado en Google en noviembre 24 de 2005.

<sup>163</sup> Op. Cit. Pág 40.

<sup>164</sup> González (2007): La bibliografía de Amartya Kumar Sen, es bastante numerosa. Pueden destacarse las siguientes obras: Levels of poverty: policy and change (1980); Inequality re-examined (1995); Nuevo examen de la desigualdad (1995); Bienestar, justicia y mercado (1997); Sobre ética y economía (1997), Capital humano y capacidad humana (1998); El Desarrollo como libertad (2000); La desigualdad económica (2001); el enfoque de las capacidades y las realizaciones (2003), entre otros. Entre los textos destacados de este autor, en compañía con otros investigadores, se encuentran: con Geoffrey Hawthorn, Standard of living: the tanner lectures (1990); con martha C. Nussbaum, La calidad de vida (1998); con Esther robasco y otros, Desarrollo y libertad (1999), con Paul Barker y otros, Vivir como iguales:

“libertad para desarrollar una vida digna, para participar en decisiones que afectan a las personas implicadas y para conservar un modo de vida valorado por el individuo. El ámbito del Desarrollo se desplaza de lo nacional y regional a lo local, y se considera como agentes del Desarrollo a los miembros de la sociedad civil (las comunidades, las familias, las ONG), más que a los gobiernos o las agencias internacionales. También ganan impulso nuevos enfoques relacionados con el medio ambiente, la generación de capacidades endógenas, la adaptación local a modelos foráneos y las redes de relaciones sociales que generan confianza en el seno de la comunidad”<sup>165</sup>.

Según González (2007), Amartya Sen plantea cómo debe ser entendido el desarrollo quien lo hace de la manera siguiente: “El Desarrollo debe ser entendido como la ampliación de las capacidades económicas, culturales, sociales y políticas de las personas para que estén en libertad de elegir el tipo de vida que desean llevar, sin afectar con ello las vidas de otros individuos ni del colectivo social.”<sup>166</sup>

Después de lo planteado por Sen, González encuentra un concepto más reciente: capital social. Término introducido por James Coleman<sup>167</sup> para referirse a los recursos creados por los individuos a partir de sus lazos sociales, y más adelante desarrollado por Pierre Bourdieu<sup>168</sup>, quien lo relaciona con las ventajas y oportunidades que obtienen las personas al ser miembros de ciertas “comunidades”.

El concepto Capital social ha sido también trabajado por Robert Putnam en *Making Democracy Work*<sup>169</sup>, quien lo representa por la “comunidad cívica”.

Qué es lo que Putnam valora cuando hace su propuesta, según González, la importancia de aspectos como la participación política, pertenencia a asociaciones locales y

---

apología de la justicia social (2000); con Everaldo Lamprea Montealegre, *El derecho a no tener hambre* (2002).

<sup>165</sup> González (2007): Escribano Francés, Gonzalo. Op.Cit. pág. 41

<sup>166</sup> Op. Cit. Pág. 41.

<sup>167</sup> González Gómez: Coleman, James, *Foundations of Social Theory*, Cambridge Massachusetts, Bknap Press. 1990.

<sup>168</sup> González Gómez: De la obra de Pierre Bourdieu pueden destacarse, entre otras, las siguientes obras: *Le capital social: notes provisoires* (1980); *El sentido práctico* (1991); *Razones prácticas: sobre la teoría de la acción* (1997); *Contrafuego: reflexiones para servir a la resistencia contra la invasión neoliberal* (2000); *Poder, derecho y clases sociales* (2001); *el oficio de sociólogo: presupuestos epistemológicos* (2001); *Science de la science et réflexivité* (2001).

<sup>169</sup> González (2007): Putnam, Robert D., Et. Al. *Making Democracy Work. Civic traditions in modern Italy*. Princeton University Press. 1993.

vecinales, compromiso con la vida comunitaria, concertación Estado-sociedad civil, confianza en el gobierno entre otros, vinculando este tema con el de las instituciones públicas y con las formas de gestión gubernamental, estableciendo por ello su reflexión en torno a escalas territoriales de orden menor.<sup>170</sup>

De esta manera, capital social, descentralización del poder, nueva institucionalidad y gobernabilidad democrática encuentran su vínculo en territorios locales o regionales. Para Putnam y sus compañeros que revisaron la experiencia italiana, existe una relación directa entre modernización socioeconómica y democracia, centrando la atención en: 1) compromiso cívico, es decir, la participación de la gente en los asuntos públicos; 2) igualdad política, es decir, igualdad de derechos y obligaciones para todos los ciudadanos; 3) solidaridad, confianza y tolerancia entre los ciudadanos y 4) asociaciones civiles, no necesariamente “políticas”<sup>171</sup>.

En el planteamiento de Putnam obviamente debió incluir la manera de evaluar el Desarrollo Humano, en tal sentido, González señala precisamente que Putnam construyó un índice, que a partir de la lectura de doce indicadores, evaluar el desempeño de gobiernos regionales, estableciendo claros vínculos entre capital social y Desarrollo en el sentido de que el éxito o fracaso de un gobierno depende de la relación mayor o menor de dos fenómenos interrelacionados: 1) la “comunidad cívica” centrada en la “participación cívica” y la solidaridad social y 2) el nivel de Desarrollo socioeconómico: en los planteamientos de Putnam, el grado de confianza entre actores sociales (capital) social que favorece la confianza entre individuos y cohesiona las instituciones) favorece el crecimiento económico<sup>172</sup>.

### **3.9 DESARROLLO LOCAL**

Debe tomarse en consideración que existen modelos de desarrollo que afectan al país, pero que de alguna manera es un “modelo impuesto desde arriba, profundiza el

---

<sup>170</sup> Op. Cit. Pág. 42.

<sup>171</sup> González (2007): Sobre este tema ver también: Richard, Rorty. Cuidar la libertad: entrevistas sobre política y filosofía. España: Trotta, 2005 y Contingencia ironía y solidaridad. España: Paidós, 1991.

<sup>172</sup> González Gómez: Sobre la propuesta de Putnam, el índice de Desarrollo de la Sociedad Civil –IDSC- es una iniciativa conjunta PNUD y el Banco Interamericano de Desarrollo, “concebido como una herramienta útil para comparar el nivel de Desarrollo de las Organizaciones de la Sociedad Civil a nivel territorial, combinando un conjunto de dimensiones clave sobre su estructura, sus prácticas y los resultados alcanzados”. Ver: <http://www.undp.org>.

empobrecimiento y dependencia externa”<sup>173</sup>, tal como se percibe fácilmente al hacer un análisis concienzudo. Por ello se hace necesario optar por un modelo local que surja desde las mismas raíces de la participación y aportes de la comunidad o del municipio. Se hablará en este apartado precisamente de ese desarrollo.

Con relación al desarrollo municipal es imprescindible conocer acerca del desarrollo local al que remite, Pírez (2006)<sup>174</sup> como “territorio local”, éste, hace referencia a una unidad sociedad local-gobierno en un ámbito geográfico particular.

La peculiar mirada en la perspectiva del desarrollo local atiende a las potencialidades que las sociedades locales tienen, particularmente a su capacidad de generar fuerzas transformadoras con relativa autonomía<sup>175</sup> respecto de los ámbitos mayores (regionales, nacionales e internacionales).

Se trata, según Pírez (2006), partir de la existencia de unidades locales de reproducción social. Esto interesa mucho para el municipio como Chiquimula donde varias de sus aldeas y caseríos extreman la pobreza en todo el ámbito de la palabra, por ello la “reproducción social en el sentido más amplio del término, es decir, demográfica, económica, política y cultural... son relevantes para el desarrollo local, en la medida en que pueden garantizar tal reproducción en forma creciente, es decir, garantizar el desarrollo de la sociedad.”<sup>176</sup>

Pírez (2006) piensa que la unidad de producción puede ser representada, de manera sintética por la unidad de sociedad local y gobierno local,<sup>177</sup> lo que se debe realmente

---

<sup>173</sup> Repensando un modelo de desarrollo rural desde la población campesina. Separata de conclusiones y reflexiones del Seminario Latinoamericano llevado a cabo en la ciudad de Guatemala los días 26 y 27 de marzo de 2012, organizado por el Instituto de Estudios Agrarios y Rurales –IDEAR- de la Coordinación de ONG y Cooperativas –CONGCOOP-, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO-Guatemala, la Unión Verapacense de Organizaciones Campesinas –UVOC-, el Comité Campesino del Altiplano –CCDA- y la Coordinadora Popular, Indígena, Sindical y Campesina de Oriente –COPISCO-

<sup>174</sup> Pedro Pírez. Doctor en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Córdoba, donde se recibió de abogado y realizó su posgrado en Sociología. Investigador del CONICET en la Universidad de San Martín, Profesor Titular de la Facultad de ciencias Sociales de la UBA, Profesor de Sociología Urbana en la MEU de la UTDT.

<sup>175</sup> Pírez: Cuando decimos autonomía no ignoramos la actual interrelación propia de los procesos de mundialización económica y cultural, por lo que se trata, sin dudas, de una autonomía relativa dentro de un contexto que opera como potenciador al tiempo que como limitador de las capacidades locales.

<sup>176</sup> Cf. artículo: Desarrollo local y ciudad metropolitana, Pedro Pírez. Desarrollo Local, una revisión crítica del debate, compiladores Adriana Rofman y Alejandro Villar, pág. 75.

<sup>177</sup> Op. Cit. Pág. 75

investigarse para el caso de los municipios de Guatemala a fin de buscar el desarrollo de manera integral en cada uno de ellos.

Sin embargo, Pírez (2006) sustenta que el gobierno local muestra en ese contexto una particular importancia, asociada al papel que puede jugar (por una presencia directa o indirecta), a su rol de articulador de actores y procesos de desarrollo endógeno y como referente del conjunto de actores que se configuran (e identifican) en la sociedad local (que tienden a definirse en relación con él.<sup>178</sup>

Por ello, después de estas percepciones acerca de lo relativo al desarrollo local, presento a continuación algunas visiones y propuestas precisamente de este tipo de desarrollo que marcará el camino a seguir en el programa a definir para el municipio de Chiquimula, que en todo caso será el diagnóstico y las personas pertenecientes a dicho municipio lo determinante.

### **3.9.1 Desarrollo integrador y equitativo**

En la introducción del artículo “Hacia un desarrollo integrado y equitativo: una introducción al desarrollo local”<sup>179</sup>, Di Prieto Paolo, manifiesta contundentemente que en los países centrales el desarrollo local es la respuesta de localidades y regiones a un desafío de carácter global. Este fenómeno, que tiene lugar en la década de los ochenta, se desarrolla tanto en su dimensión económica (pérdida de autonomía de los Estados, reestructuración económica, políticas de ajuste, relocalización de empresas, esquemas de intercambio de carácter horizontal-territorial) como en su dimensión cultural (debilitamiento de la identidad nacional, privilegio de lo local).

Según Di Prieto Paolo, la crisis en Europa se traduce en la coexistencia de regiones deprimidas con regiones súper industrializadas dentro de un mismo país; la decadencia de las palancas tradicionales de industrialización, como la siderurgia y la consecuente desocupación o subocupación. Se relaciona, además, con la crisis del modelo de

---

<sup>178</sup> Op.cit. pág. 76

<sup>179</sup> Autor del artículo: Luis José Di Prieto Paolo. Lic. en Filosofía (UBA) y Master en Ciencias Sociales (FLACSO). Desempeña tareas en el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente. Compiladores: David Burin y Ana Inés Heras. Desarrollo Local, una respuesta a estala humana a la globalización. pp. 13-50.

desarrollo fordista, de carácter concentrador, urbano industrial y liderado por las grandes empresas.<sup>180</sup> El desafío para los gobiernos locales consistió en encontrar respuestas a la movilidad del capital, a las dinámicas territoriales específicas y a las nuevas formas de acumulación flexible.<sup>181</sup>

Di Prieto Palo hace referencia a Vásquez Barquero cuando éste habla a los procesos de desarrollo local aludiendo que son ante todo una estrategia que toma como mecanismo dinamizador los procesos de desarrollo endógeno, esto es, el impulso de la capacidad emprendedora local, las acciones de capacitación de potenciales creadores de empresas, las políticas de formación para el empleo, las iniciativas de las instituciones locales en materia socioeconómica, los llamados polos de reconversión, a través de una cooperación entre los agentes públicos y privados.<sup>182</sup>

Según Di Prieto Paolo ha habido un esfuerzo por mantener viva la comunidad y la existencia de sólidas identidades culturales y esto condujo a buscar procesos localmente controlados (la vía que Arocena llama “de lo cultural a lo económico”) donde “convergen la necesidad de crear riqueza y la necesidad de salvaguardar los recursos naturales; la urgencia por general empleos y la urgencia por responder a las necesidades esenciales de la población.”<sup>183</sup>

Estas respuestas a la situación de crisis, fundamenta Di Prieto Paolo, toman formas propias en cada país de acuerdo al tipo de organización del Estado, las líneas programáticas de las políticas de fomento, la historia económica, la tipología de las regiones, etc.<sup>184</sup>

También se alude a los procesos de ajuste estructural que encararon los países de América Latina del cual obtuvo una estabilidad macroeconómica pero no corrigieron la distribución desigual del ingreso ni las asimetrías regionales en el interior de cada país

---

<sup>180</sup> Di Pietro Paolo, L.J.: *Albuquerque, Dos facetas del desarrollo económico y local: fomento productivo y políticas frente a la pobreza*, ILPES, Sgo. de Chile, 1996.

<sup>181</sup> Di Pietro Paolo, L.J.: *Al respecto ver Vásquez Barquero, Desarrollo económico local*, Madrid, Pirámide, 1993; *Albuquerque, op. cit.*; *García Delgado, Estado-nación y globalización*, buenos Aires, Ariel, 1998.

<sup>182</sup> Di Pietro Paolo, L.J.: *Vásquez Barquero (1993)*, p. 203

<sup>183</sup> Di Pietro Paolo, L.J.: *Arocena, Desarrollo local, un desafío contemporáneo*, 1995, p. 32

<sup>184</sup> Burin, D y Heras, A. (2001). *Compiladores. Desarrollo Local*. Pietro Paolo, L.: *Hacia un desarrollo integrador y equitativo: una introducción al desarrollo local*, Pág 14

ni el crecimiento del empleo productivo. En consecuencia se plantea encarar un tipo de políticas capaces de estimular la creación de entornos territoriales innovadores para la concertación estratégica de actores sociales y el fomento de la creatividad productiva y empresarial local.<sup>185</sup>

### 3.10 Nuevos planteos acerca del Desarrollo

De alguna manera, coinciden los estudiosos del desarrollo en Latinoamérica que el crecimiento económico no coincide necesariamente con la disminución sustancial de la pobreza. Lo anterior se puede determinar al hacer un estudio de los niveles de pobreza en el municipio de Chiquimula y el país mismo.

Sin embargo dice Di Pietro (2001): “El crecimiento no alcanzó para contrarrestar la persistencia de la pobreza. En términos absolutos, el número de latinoamericanos y caribeños en situación de pobreza es hoy más alto que nunca: 210 millones. El promedio de indigencia es de un 17% del total de familias latinoamericanas y el de pobreza alcanza a un 39% de los hogares.”<sup>186</sup>

Di Prieto Paolo descubre que el desarrollismo impulsado por la CEPAL en las décadas de los cincuenta y sesenta influyó de manera decisiva en la perspectiva y aplicación del concepto en nuestros países; implicaba una visión cuantitativa y unilateral del desarrollo, aquí cita al guatemalteco Gert Rosenthal, ex Secretario Ejecutivo de la CEPAL, al hacer éste, un balance de las preocupaciones actuales del organismo mencionado diciendo que “*hemos transitado desde una óptica en que tendíamos a ver el crecimiento y la justicia social como dos ámbitos separados, hacia un enfoque integrado que persigue abordar la transformación productiva y la equidad de manera simultánea*”.<sup>187</sup>

---

<sup>185</sup> Cf. Op. Cit. Pág. 14.

<sup>186</sup> Di Pietro Paolo, L.J.(2001): Bustelo y Minujin, “Política social e igualdad” en Bustelo, Todos entran, Buenos Aires, Planeta, p. 87 y 88. También ver Londoño, Pobreza, desigualdad y formación del capital humano en América Latina, Washington, 1996; CEPAL, Panorama social de América Latina 1997, Santiago de Chile, 1998.

<sup>187</sup> Di Pietro Paolo, L.J.(2001): Rosenthal, ¿Qué piensa la CEPAL? 1998.

Pero, cuál será la labor que se debe desarrollar para que los niveles de pobreza bajen en un país como Guatemala agobiado por ese mal social, que para Bernardo Kliksberg citado por Di Pietro, los avances tecnológicos y de los procesos de democratización conviven con exclusión, desnutrición, desempleo, inequidad y polarización social. La conjugación de estos factores pone en riesgo las posibilidades de un crecimiento económico sostenido y la gobernabilidad democrática. La respuesta a la pregunta la tiene Di Pietro cuando señala que las principales líneas de acción: la educación y el conocimiento son las bases de la transformación productiva con equidad, la cooperación intrarregional, la variable ambiental y la articulación entre desarrollo y gobernabilidad.

Este escenario anterior permite realizar, de acuerdo a Kliksberg, algunas puntualizaciones:

- a. Cuestionar el modelo del “derrame”, esto es, considerar que el crecimiento económico, por su sola dinámica, alcanza a todos los sectores de la sociedad.
- b. Revalorizar el capital humano y el capital social como factores claves para el desarrollo.
- c. Poner énfasis en la necesidad de articular desarrollo económico y desarrollo social.<sup>188</sup>

El desafío consiste en hallar enfoques y prácticas de desarrollo que no consideren sólo los aspectos cuantitativos sino que tengan una mirada más integral. Es la necesidad de políticas centradas en el hombre, en el esfuerzo compartido, renunciando al sacrificio de las generaciones actuales en vistas a un progreso futuro.<sup>189</sup>

### **3.11 El desarrollo local –conceptualización y características-**

Para Di Pietro Paolo no existe una definición excluyente de “Desarrollo Local”. Cita a Boisier quien asegura “existe una confusión acerca de su significación, y ello por dos motivos. Es aún una práctica sin teoría y en segundo lugar, reconocer por lo menos tres

---

<sup>188</sup> Op. Cit. Pág. 17

<sup>189</sup> Di Pietro Paolo, L.J.(2001): El capital humano hace referencia a la capacidad y habilidad de las personas; el capital social está relacionado a la vinculación de las personas entre sí y su calidad: redes, mecanismos y normas interinstitucionales que facilitan y mejoran el intercambio entre actores sociales.

matrices de origen: expresa una lógica de regulación horizontal, es una respuesta a la crisis macroeconómica y al ajuste, y expresa la dialéctica globalización/local”.<sup>190</sup>

También el autor del artículo cita a Vázquez Barquero quien acentúa el aspecto “económico” de estas estrategias y su materialización a través de una alianza de sectores. Una de las condiciones esenciales para el éxito lo constituye “la asociación y cooperación entre los agentes públicos (centrales, locales y regionales) y privados”.<sup>191</sup>

Es difícil dejar al margen la percepción que Albuquerque tiene de desarrollo local, por ello Di Pietro Paolo lo señala cuando se refiere al carácter “endógeno” del desarrollo, entendido como potenciación de los recursos locales, y define el desarrollo económico local como “aquel proceso reactivador de la economía y dinamizador de la sociedad local que, mediante el aprovechamiento eficiente de los recursos endógenos existentes en una determinada zona, es capaz de estimular su crecimiento económico, crear empleo y mejorar la calidad de vida de la comunidad local.”<sup>192</sup>

Hace referencia según su manera de ver, en una perspectiva más integral y destacando el rol del municipio, la conceptualización que propone el Informe Argentino sobre Desarrollo Humano, “un modelo de gestión político-administrativo de carácter integral que articula gobierno y sociedad local, que promueve la innovación en lo organizativo institucional, en lo económico como en lo social, teniendo como objetivo un proceso de transformación que tiene a generar condiciones de mayor equidad, sustentabilidad, gobernabilidad y participación.”<sup>193</sup>

Alude el articulista al Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (El Salvador) cuando éste define precisamente Desarrollo Local como el “proceso de generación de capacidades a nivel comunitario y municipal que promueve el crecimiento económico, social y político de las personas y las comunidades, en forma autosostenida, creciente, equitativa y respetuosa del medio ambiente, en el que los gobiernos municipales juegan el papel de facilitadores y sus comunidades ejercen función protagónica”.

---

<sup>190</sup> Di Pietro Paolo, L.J.(2001): Bosier, 1999, p. 14.

<sup>191</sup> Di Pietro Paolo; L.J.(2001): Vázquez Barquero, 1993, p. 212.

<sup>192</sup> Di Pietro Paolo, L.J.(2001): Albuquerque, Dos facetas del desarrollo económico y local: fomento productivo y políticas frente a la pobreza, Cuadernos ILPES, Sgo. de Chile, 1996.

<sup>193</sup> Di Pietro Paolo, L.J.(2001): PNUD/Senado de la Nación, Informe Argentino sobre Desarrollo Humano, Buenos Aires, 1997, p. 198.

Acorde a las distintas conceptualizaciones de Desarrollo Local, Di Pietro Paolo hace un cuadro de las notas comunes.

### 3.1 CUADRO DE NOTAS COMUNES

Humano	Se centra en el progreso material y espiritual de la persona y la comunidad
Territorial	Se despliega en un espacio que opera como unidad de intervención. Generalmente coincide con alguna división política-administrativa (municipio o grupo de municipios)
Multidimensional	Abarca las distintas esferas de la vida de una comunidad, municipio o región
Integrado	Articula las políticas y programas verticales y sectoriales desde una visión territorial
Sistémico	Supone la cooperación de distintos actores y la conciliación de diversos intereses sectoriales
sustentable	Se prolonga en el tiempo a partir de la movilización de los recursos locales
Institucionalizado	Establece reglas de juego, normatividad, políticas, organizaciones y patrones de conducta locales
Participativo	Intervienen activamente agentes públicos, organizaciones intermedias y de base y empresas.
Planificado	Es fruto de una “mirada Estratégica”
Identitario	Se estructura contemplando la identidad colectiva de la comunidad.
Innovador	En cuanto al modelo de gestión, de fomento productivo, de participación social.

Cuadro elaborado con información de Luis José Di Pietro Paolo

Para Di Pietro, es importante el análisis de conceptos claves para el desarrollo por ello explica se conocerá en este apartado varios de ellos.

“Lo local” es un concepto relativo a un espacio más amplio. No puede analizarse lo local sin hacer referencia al espacio más abarcador en el cual se inserta (municipio, departamento, provincia, nación, región). Actualmente se juega con la contraposición “local/global” mostrando las paradojas y relaciones entre ambos términos.<sup>194</sup>

<sup>194</sup> Op. Cit.

Explica Di Pietro que una sociedad local es una expresión singular y única, pero a su vez se inscribe en una realidad estructural, cuya lógica de funcionamiento trasciende las pautas locales. Justamente lo local plantea el desafío de mantener una apertura a lo universal desde lo particular; es decir, cómo insertarse en lo universal desde y a partir de la propia especificidad, a través de una actitud de “pensar global, actuar local”.<sup>195</sup>

En esta “paradoja” o “tensión”, plantea Di Pietro Paolo, que se da entre lo global y lo local hay que evitar caer en dos excesos: un reduccionismo a lo particular y su idealización o ignorar las especificidades y posibilidades locales en nombre de una globalización aplastante<sup>196</sup>.

Lo global no reemplaza a lo local, sino que lo local opera con su lógica dentro de la lógica de lo global. Esta proposición de Di Pietro Paolo a veces se ve desdibujada debido que lo local se enfrenta a lo global, no sólo en la lógica, sino también en las acciones y políticas, inclusive, mermando de alguna manera resultados en beneficio de la población y fracasando en última instancia un proyecto que se había iniciado con una visión y termina adulterado en todos los aspectos.

Se suele colocar al municipio como el agente natural de desarrollo; otros prefieren hablar de “sociedad local”, como Arocena, que puede coincidir o no con el municipio. De acuerdo a este autor la existencia de una “sociedad local, señala Di Pietro Paolo, y que depende de una serie de condiciones que se expresan en dos niveles:

1. Nivel socioeconómico: toda sociedad conforma un sistema de relaciones de grupos interdependientes entre los que se juegan cuestiones de riqueza y de poder.
2. Nivel cultural: toda sociedad supone una historia común y un sistema de valores internalizado (identidad colectiva).<sup>197</sup>

---

<sup>195</sup> Di Pietro Paolo, L.J.(2001): Arocena (1995), p. 33.

<sup>196</sup> Di Pietro Paolo, L.J.(2001): Señala Nardacchione que “lo global permite la explosión de las diferencias en función de su propia insuficiencia para dotar de sentido a los procesos sociales que ella misma impulsa”, Informe Argentino sobre Desarrollo Humano 1997, p. 39. Ver también, del mismo autor, “De aquello que se globaliza y de aquello que no: ¿globalización?”, en García Delgado, 1997, p. 140.

<sup>197</sup> Op. Cit. Pág. 24

A partir de estas determinaciones Arocena propone definir “sociedad local” como “un territorio con determinados límites, portador de una identidad colectiva expresada en valores y normas interiorizados por sus miembros, y que conforma un sistema de relaciones de poder constituido en torno a procesos locales de generación de riqueza. Dicho de otra forma, una sociedad local es un sistema de acción sobre un territorio limitado, capaz de producir valores comunes y bienes localmente gestionados”.<sup>198</sup>

Acorde a lo investigado por Di Pietro Paolo, asegura la coincidencia tanto de Arocena como Coraggio cuando estos advierten del peligro de caer en una idealización respecto de lo “local” o lo “municipal”, como un ámbito donde florece la gestión popular y la democracia participativa, en oposición a los grupos de poder y a las elites dirigentes<sup>199</sup>.

Di Pietro se propone ahondar el término “Territorio” el cual según él, es una noción estrechamente ligada a lo local. Desde una perspectiva de desarrollo local, el territorio es más que un mero espacio. A nivel “macro” (desde la Nacional) el espacio es virtual, la planificación habla de un espacio teórico, plano, en el mapa. En la escena local el espacio se convierte en territorio real, vivo, interpelante, que obliga a situarse en una perspectiva integral porque la atención se dirige a la construcción social cotidiana, al hombre concreto y su entorno inmediato, a su permanente transformación de la naturaleza.<sup>200</sup>

El territorio adquiere “espesor”, deja de convertirse en un soporte pasivo de localización de iniciativas para convertirse en un entorno activo, dinámico, facilitador del cambio tecnológico, estimulador de la creatividad empresarial. Como señala Albuquerque, citado por Di Pietro Paolo, “el desarrollo local es resultado del compromiso de una parte significativa de la población local, mediante el que se sustituye la concepción tradicional del “espacio” (como simple escenario físico) por la de un contexto social de cooperación activa (un “territorio”), lo cual precisa de cambios básicos en las actitudes y comportamientos de la sociedad local”.<sup>201</sup>

---

<sup>198</sup> Di Pietro Paolo, L.J.(2001): Arocena (1995) p. 20.

<sup>199</sup> Di Pietro Paolo, L.J.(2001): Coraggio, Descentralización, el día después, 1997, p. 24 Arocena (1995). p. 20.

<sup>200</sup> Di Pietro Paolo, L.J.(2001): Albuquerque, 1996, p. 17

<sup>201</sup> Di Pietro Paolo, L.J.(2001): Albuquerque, 1996, p. 17. En el mismo sentido ver Boisier: “Los territorios organizados, regiones, provincias, comunas y ciudades, aparecen como nuevos actores en la

Es importante para Di Pietro Paolo que lo local se integre en una propuesta más amplia que proporciona la región. Para ser sustentable se requiere, según el articulista, una escala al menos regional de acción. Instalar un proceso de desarrollo requiere no sólo atraer recursos a determinados lugares sino resignificarlos coherentemente con el desarrollo deseado, y eso difícilmente puede lograrse a nivel local<sup>202</sup>. Trabajar para el desarrollo local abre la necesidad de generar mesoestructuras, una articulación de comunidades e instancias múltiples.

Identidad local. Di Pietro Paolo define y explica la identidad local como la identidad colectiva local producto de una continuidad en el tiempo vivida conscientemente por un grupo humano, generadora de una acumulación cultural en término de sistema de normas y valores. Toda sociedad es un sistema de valores interiorizado por sus miembros. Implica la pertenencia a una comunidad y reconocerse en una identidad colectiva compartida.<sup>203</sup>

Explica el autor del artículo que el proceso, anteriormente anotado, se da generalmente en un ámbito territorial y que la relación del hombre con su territorio se desarrolla en un nivel profundo de la conciencia; es generadora de identidad; está alimentada de continuidades y de rupturas, de permanencias y de ausencias.<sup>204</sup>

Acude Di Prieto Paolo a Larraín Ibañez para determinar la identidad y éste, la define como el conjunto de valores, cualidades y experiencias comunes, está en permanente construcción y reconstrucción dentro de nuevos contextos y situaciones históricas y no puede concebírsela como algo fijo e inmutable. Las identidades son un asunto tanto del “ser” como del “llegar a ser”. Están sujetas al continuo juego de la historia, de la cultura y del poder, de las prácticas y de las relaciones cotidianas, de los símbolos e ideas

---

competencia internacional por capital, por tecnología y por nichos de mercado. El eje central del soporte del desarrollo se desplaza “de arriba abajo” en términos territoriales e institucionales”, 1997, p. 30.

<sup>202</sup> Di Pietro Paolo, L.J.: Boisier, El difícil arte de hacer región, 1992, p. 89. Según este autor, el “entorno territorial es factor clave del desarrollo”. El mundo, la región, el país, la provincia, son determinantes para alcanzar aquello que las personas ven y sienten como inmediato (salud, educación, empleo, vivienda). Boisier expresa que estas distintas categorías territoriales no son independientes sino que se articulan entre sí en una “jerarquía anidada” que impone restricciones a los niveles inferiores. Pero esta interdependencia “no implica una sobredeterminación de carácter sistémico que anule los grados de libertad a medida que se desciende en la jerarquía”, 1996, p. 60.

<sup>203</sup> Op. Cit.

<sup>204</sup> Di Pietro Paolo, L.J.(2001): Arocena, op. cit. p. 24.

existentes. Subraya Larraín, apuntala Di Pietro Paolo, que el enfoque propuesto de la identidad no sólo mira al pasado sino también al futuro y asocia la identidad con el “proyecto”. La pregunta por la identidad no es sólo “qué somos”, sino también “que queremos ser”.<sup>205</sup>

De acuerdo a Di Pietro Paolo, la declinación del estado-nación y la aceleración de la globalización han afectado las identidades nacionales. Sin embargo es un error creer que significa la desaparición de los nacionalismos y regionalismos. Justamente mientras más profundas son las tendencias universalizantes, con mayor fuerza las regiones y localidades buscan reafirmar sus identidades y se apegan a su localidad.<sup>206</sup>

El articulista señala al referirse a los procesos de desarrollo local que significan la afirmación de la diferencia: no de una diferencia impuesta desde afuera sino de aquella generada en el espesor de cada proceso histórico, donde la identidad no puede ser “nostálgica” sino que debe jugar un papel activo, dinamizador. Luego cita a Albuquerque cuando afirma que la dimensión local puede aparecer como un lugar privilegiado de articulación entre la racionalidad propia de los procesos de desarrollo y las identidades locales necesarias para dinamizar esos procesos.

La constatación de Di Pietro Paolo es contundente cuando descubre que los factores determinantes del desarrollo local estriba en la conformación de una “cultura local de desarrollo”, donde las características de la comunidad juegan un papel fundamental, lo que implica que la identidad propia de cada territorio pasa a convertirse en sustento de su desarrollo productivo.<sup>207</sup>

**Actor local.** “Bajo la fórmula actor local entendemos todos aquellos agentes que en el campo político, económico, social y cultural son portadores de propuestas que tienden a capitalizar mejor las potencialidades locales. Es fundamental en esta definición el acento puesto en *capitalizar mejor*. En efecto, se trata de buscar un mayor

---

<sup>205</sup> Di Pietro Paolo, L.J.(2001): Larraín Ibañez, Modernidad, Razón e identidad en América Latina, cap. 6, Santiago de Chile, 1996. Acerca de la complejidad de las configuraciones actuales de la identidad ver García Canclini, 1995.

<sup>206</sup> Cf. Op. Cit. Pág. 26.

<sup>207</sup> Di Pietro Paolo, L.J.(2001): Albuquerque, 1996, p. 23.

aprovechamiento de los recursos, pero destacando la calidad de los procesos en términos de equilibrios naturales y sociales”<sup>208</sup>.

Participación de la Sociedad civil. Di Prieto Paolo pone de manifiesto en este apartado que la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la gestión del desarrollo aparece en los distintos enfoques teóricos y experiencias concretas como condición fundamental para el éxito de este tipo de procesos. Esto supone, según el articulista, integrar tanto a las organizaciones intermedias, las de “apoyo” (ONG, Fundaciones, Institutos, etc.) y las de “base” (Juntas vecinales, Centros comunitarios, etc.) desde la formulación y planificación de programas y estrategias hasta la evaluación de los resultados alcanzados. Cita a Teco cuando éste define la participación ciudadana en la gestión como “la implementación de diversos procedimientos y estructuras para articular la intervención de personas y grupos sociales en la toma de decisiones públicas y su control”.<sup>209</sup>

Otro hallazgo que pone de manifiesto Di Pietro Paolo es que la presencia creciente de la sociedad civil –bajo distintas modalidades y dimensiones- se halla en relación, en primer lugar, con las transformaciones que se vienen operando en la conformación misma de la ciudadanía, que estaría transitando de una ciudad social a otra “postsocial” o “postmoderna” más orientada, entre otras características, al control de la acción de gobierno y al reclamo de eficiencia y eficacia en la gestión.<sup>210</sup>

En segundo lugar, la crisis del modelo tradicional del Estado y la búsqueda de modalidades más eficientes de prestación de los servicios sociales, continúa señalando el autor del artículo, también conduce a una mayor participación ciudadana en los asuntos públicos, a la conformación de un espacio “público no estatal” a través de la

---

<sup>208</sup> Di Pietro Paolo, L.J.(2001): Arocena, op. cit. P. 26

<sup>209</sup> Di Pietro Paolo, L.J.(2001): Tecco, op. p. 115. También pueden consultarse Hacia la constitución del Tercer Sector en la Argentina, CENOC, Secretaría de Desarrollo Social, 1998, en la segunda parte, el cap. IV y también Cardarelli/Rosenfeld. Las participaciones de la pobreza, cap. 2 Paidós, 1998. Bombarolo, op. cit., aporta una conceptualización de “organizaciones de base” y “ONG,s”.

<sup>210</sup> Di Pietro Paolo, L.J.(2001): Ver García Delgado “Crisis de representación y nueva ciudadanía en la democracia argentina” en Argentina, tiempo de cambios, Ed. San Pablo, Buenos Aires, 1996. También acerca de los distintos modelos de ciudadanía ver Bustelo y Minujin, “La política social esquiva”, en Revista de Ciencias sociales, Univ. Quilmes, 1997, y Bustelo/Minujin (1998).

presencia de organizaciones de servicio público de la sociedad civil operando en el área de oferta de servicios de educación, salud y cultura, con el financiamiento del Estado.<sup>211</sup>

La participación ciudadana en los procesos de desarrollo local debe ir adquiriendo gradualmente mayores niveles de intensidad, desde un acompañamiento pasivo hacia una presencia activa que se traduce en la fijación de prioridades, formulación de objetivos, definición de proyectos y control de la acción gubernamental.<sup>212</sup>

Algunas ventajas que aporta esta participación, expone Di Pietro Paolo, son:

1. El crecimiento de la responsabilidad social de la población y su involucramiento en los problemas comunes
2. Un mayor impacto, eficiencia y transparencia de las acciones
3. La posibilidad de contemplar los intereses de distintos sectores de la comunidad en las políticas y estrategias que se elaboran
4. La creación de espacios de intercambios e interrelaciones sociales que fortalecen la construcción de sujetos sociales autónomos.<sup>213</sup>

En la práctica, dice Di Pietro Paolo, esta participación se efectiviza, por ejemplo, vía la conformación de Mesas de Gestión Asociada, Consejos Consultivos o Consejos sociales municipales o Departamentales.

**3.11.1 La lógica territorial.** Se refiere Di Pietro Paolo a Arocena y Alburquerque quienes insisten en que el desarrollo local y su planificación debe regirse por una “lógica territorial”, esto es, una lógica relativa al conjunto de interdependencias existentes entre los diferentes actores en el territorio. Muchas veces diseño de desarrollo elaborado extra territorialmente puede no ser suficiente o estar orientado por criterios que no generen suficiente impacto, por lo cual es importante integrarlo en una estrategia capaz de “endogenizar” sus impactos multiplicadores.

---

<sup>211</sup> Di Pietro Paolo, L.J.(2001): Cfr. Bresser Pereira y Cunill Grau. Lo público no estatal en la reforma del Estado, cap. 1, Buenos Aires, CLAD, 1998.

<sup>212</sup> Di Pietro Paolo, L.J.(2001): Acerca de la participación de la sociedad civil en el desarrollo local ver el Plan de Acción 1998 y el Plan de Acción 1999 de la subsecretaría de Desarrollo Social de Mendoza, con la presencia de los Consejos Sociales Departamentales de la provincia. Una descripción y evaluación de esta experiencia del área social de Mendoza ver en Di Pietro Paolo, 1999.

<sup>213</sup> Cf. Op. Cit. Pág. 29.

Luego Di Pietro Paolo hace una serie de consideraciones para sustentar lo relativo a la lógica territorial tales como: que cuando la planificación se asienta en una lógica territorial permite confrontar las distintas racionalidades de los actores que se encuentran en la escena local, buscar consensos y acuerdos respetando las diferencias.<sup>214</sup>

También habla del aspecto de desarrollo económico en los siguientes términos: “es importante una concepción más horizontal, tratando de introducir conceptos tales como innovación, calidad, flexibilidad, todos ellos requeridos en las actividades productivas y empresariales, tratando de utilizar conjuntamente los recursos locales y los externos mediante una movilización social en el territorio.”<sup>215</sup>

Esta estrategia debe plantear una concepción integrada de las políticas de desarrollo, donde se complementen las políticas “macro” con las “micro” y se considere la necesaria adaptación a las especificidades territoriales.

Di Pietro Paolo (2001) resume diciendo que se requiere de un conjunto eficiente de políticas que no pueden ser sólo el resultado de un diseño centralista sino también de su recreación en una configuración organizativa e institucional descentralizada, que recupere así el protagonismo de los distintos actores sociales locales.

El proyecto de desarrollo. Según Di Pietro (2001) toda estrategia de desarrollo local requiere del diálogo, la concertación de todos los actores políticos, la colaboración de los distintos niveles de la administración pública y un trabajo de conjunto del sector público con el privado.

La “mirada estratégica” de la que hablábamos anteriormente debe ser capaz, por un lado, de identificar los desafíos, ventajas y oportunidades para el desarrollo, definiendo los posibles escenarios futuros y, por otro, de asociar y comprometer a la comunidad en la definición y logro de las metas. Esto implica no pensar en términos de oposiciones a los fenómenos actuales –globalización, interdependencias, descentralización, etc.- sino

---

<sup>214</sup> Di Pietro Paolo, L.J.(2001): Arocena, 1995, p. 163.

<sup>215</sup> Cf. Op. Cit. Pág. 30.

de aprovechar las posibilidades que se abren con estas tendencias (recursos financieros, capacidades, habilidades) y trabajar en el sentido de modificar sus resultados y orientaciones.<sup>216</sup>

Es considerar a los momentos de crisis como “oportunidad”, es intervenir activamente en procesos contradictorios para darles un nuevo sentido. Existe un espacio de acción y de resignificación pero se requiere “no sólo de voluntad política para intervenir sino también de un marco estratégico y metodológico compartidas para la generación de propuestas eficaces”.<sup>217</sup>

Di Pietro Paolo hace referencia a Boisier cuando éste menciona dos elementos claves que se hallan en la base de toda planificación, información y conocimiento, sumados a la asociatividad y al poder político colectivo<sup>218</sup>. Información y conocimiento significa conformar una epistemología del desarrollo territorial, es decir, conocer los factores determinantes del desarrollo. En otros términos, de qué depende el desarrollo de un territorio en un contexto de economías de mercado, abiertas y descentralizadas. Estos factores deben actuar sinérgicamente<sup>219</sup> mediante una articulación densa e inteligente, lo cual supone un proceso de coordinación de decisiones.

Acorde a los planteamientos anteriores, Di Pietro Paolo, encuentra tres campos interrelacionados de conocimientos que deben ser explicitados para poner en marcha un programa eficiente de fomento del desarrollo territorial:

- a. el entorno del sistema,
- b. lo interno o endógeno,
- c. el nuevo paradigma resultante de la interrelación de lo interno y el entorno.<sup>220</sup>

---

<sup>216</sup> Di Pietro Paolo, L.J.(2001): Coraggio, 1997, p. 73

<sup>217</sup> Op. Cit., p. 73.

<sup>218</sup> Di Pietro Paolo, L.J.(2001): Boisier, 1997, 31.

<sup>219</sup> Di Pietro Paolo, L.J.(2001): “Sinergia” es un término cada vez más utilizado al analizar este tipo de procesos. Según Tecco (op.cit. p. 112) “aplicado este concepto a la gestión de desarrollo local existe cuando, en un ámbito territorial concreto, múltiples actores sociales y estatales cooperan para el logro de propósitos y objetivos comunes, aprueban los medios para alcanzarlos y contribuyen a su implementación”. Ver también Max Neef. 1993, p. 60.

<sup>220</sup> Op. Cit. Pág. 31

Este nuevo conocimiento permite el diseño de una ingeniería de la intervención territorial, que se plasma en un proyecto político de desarrollo. La necesidad de un proyecto político se justifica desde el momento que en la práctica una propuesta de desarrollo es abordada por diferentes actores con diferentes lógicas y pautas conductuales, donde no se requiere sólo de la racionalidad instrumental de la economía sino una mirada más abarcadora. Se ponen en juego recursos no transables, de naturaleza no económica (lo que Putnam llama “capital social”) y, además el diseño de un proyecto colectivo implica trabajar con esquemas constructivistas e intersubjetivos, que escasamente pueden ser aprehendidos por la economía pura.<sup>221</sup>

Al referirse al diseño de cualquier estrategia de desarrollo, Di Pietro (2001) concluye cuando que éste se asienta en la existencia de un proyecto de comunidad o de ciudad que responde a una decisión política y que es mucho más una tarea socio-cultural y política que técnica, la cual excede el papel de los expertos. Y, se trata en todo caso, según él, colocar esa política en un marco de mediano y largo plazo, dando las bases para enfrentar el desarrollo local como “cuestión de estado” más que de gobierno, esto último lo asegura con base al Informe Argentino sobre Desarrollo Humano al que ya se hizo alusión en el desarrollo de este tema.<sup>222</sup>

### **3.12 El Municipio como sujeto del desarrollo Local**

Di Pietro (2001) afirma que desde los noventa el papel de los Municipios ha formado parte de la agenda de discusión en políticas públicas. Dicha afirmación puede extenderse a toda Latinoamérica. Otra constatación, históricamente los municipios han sido prestadores de servicios coyunturales, avalados por un sentimiento generalizado de la población que los colocó siempre en ese rol. Es el modelo tradicional, dice el articulista, “ABL”: alumbrado, barrido, limpieza, donde el municipio es reconocida más como una institución política que proveedora de servicios, para los cuales padece siempre la escasez de recursos financieros.<sup>223</sup>

---

<sup>221</sup>Di Pietro Paolo, L.J.: Boisier, op. cit., p. 33.

<sup>222</sup>Op. Cit. Pág. 32.

<sup>223</sup>Cf. Artículo Hacia un desarrollo integrador y equitativo: una introducción al desarrollo local, Luis José Di Pietro Paolo. Desarrollo Local, David Burin y Ana Inés Heras (compiladores). Ediciones Ciccus La Crujía, págs. 32-46.

Pero esa percepción de gobierno municipal, fundamentalmente, no se queda en ese espacio reducido de tal manera que el mismo Di Pietro señala que diversas causas han generado en la última década una revaloración de la esfera local y ello se traduce en nuevas tensiones y demandas.

Otro aspecto que puede observarse en Guatemala es, que el Estado nacional ha transferido nuevas competencias a los niveles inferiores, a veces sin los recursos financieros, aunque en el país, desde el gobierno de Vinicio Cerezo se traslada un porcentaje a las municipalidades para que puedan cumplir con su función.

También se observa que la sociedad civil pide mayor eficiencia y control de la gestión municipal y que exige espacios de participación activa. Di Pietro cita a García Delgado cuando éste apunta que “por un lado se produce una suerte de revitalización de la esfera local, y por otro, el Municipio aparece como punto de condensación de la fragmentación social, de la protesta, de la crisis de mediaciones y de la falta de recursos”.<sup>224</sup>

### **3.13 Las nuevas competencias de las Administraciones locales**

Las tensiones y los nuevos escenarios que se disponen debido que las sociedades no son estáticas ni mecánicas, obligan, según Di Pietro Paolo, a los municipios a modificar sus objetivos y estrategias; han tomado nota que hacer “buen gobierno” hoy es fomentar el desarrollo y operar un tránsito forzoso hacia un nuevo modelo que García Delgado ubica en tres áreas de la gestión municipal: la política-institucional, la económica y la social. En la primera significa pasar de una gestión administrativa al modelo gubernativo-gerencial; en la segunda se requiere transitar del rol pasivo al desarrollo local; finalmente, en el área social, ir del modelo residual a la gerencia social.<sup>225</sup>

Para Di Pietro Paolo las principales actividades que debe afrontar un municipio en la actualidad son:

---

<sup>224</sup> Di Pietro Paolo, L. J. (2001): García Delgado, 1997, p. 14. Ver también Informe Argentina 1997, p. 38.

<sup>225</sup> Di Pietro Paolo, L. J. (2001): García Delgado, 1998, Parte i, cap. 3. Por su parte D. Arroyo menciona cinco ejes de una gestión social municipal: la tensión entre lo estratégico y lo coyuntural, la planificación concertada con actores sociales, los mecanismos de control social e institucional, los sistemas de corresponsabilidad Estado-sociedad y la construcción de espacios de articulación regional, en “Estilos de gestión y políticas sociales municipales en Argentina” en García Delgado, 1997, 319 y ss.

1. Administrar eficientemente los recursos físicos, humanos, financieros y económicos de sus respectivas municipalidades.
2. Propender a la disminución o erradicación de la pobreza; preservar el equilibrio ecológico; diseñar y ejecutar políticas de empleo en coordinación vertical (con los organismos provinciales y nacionales).
3. Promover la planificación indicativa para el desarrollo económico y social del distrito con el objeto de potenciar la localización de inversiones en áreas/sectores perfectamente identificadas.
4. La atención de la problemática de las actividades productivas y empresariales locales, en especial las PYMES y las microempresas y el despliegue de una capacidad operativa flexible y concertada con los diferentes actores sociales territoriales.<sup>226</sup>

Con el objeto de resumir los aspectos anteriormente escritos, Di Pietro (2001) cita a Albuquerque: “las Administraciones locales deben superar su papel tradicional como suministradoras de servicios básicos, complementando dichas funciones con las de favorecer la creación de “entornos innovadores territoriales” a fin de contribuir al desarrollo de empresas y actividades productivas dinámicas y la difusión de una cultura local de desarrollo”<sup>227</sup>:

---

<sup>226</sup> Op. Cit. Pág. 33.

<sup>227</sup> Di Pietro Paolo, L. J. (2001): *Albuquerque. Fomento productivo municipal*, ILPES, Santiago de Chile, 1996. Cfr. también Yves Dupin, “Alternativas de financiamiento municipal” en *Nuevas visiones para los Municipios*, Cuadernos del IFAM, Buenos Aires, 1998.

### Cuadro 3.2

- **Soporte físico:** infraestructuras básicas (agua, red vial y de comunicaciones, etc.), parques industriales, viviendas, hospedaje, oferta de tiempo libre.
- **Información y Asesoramiento:** servicios municipales que atienden al fomento productivo; asesoría técnica para los proyectos de desarrollo productivo; promoción de las ofertas territoriales; asociación intermunicipal para el desarrollo regional, etc.
- **Gestión municipal.** incorporación de modelos de gerencia social innovadores; información socio-económica relevante para un adecuado diagnóstico de situación; creación de áreas municipales de apoyo al desarrollo local.
- **Financiación:** incentivos para la instalación de empresas; incorporación de programas provinciales o nacionales de promoción del desarrollo local; gestión ante entidades financieras y de crédito.
- **Recursos Humanos:** mercado laboral capacitado; oferta educativa a nivel terciario; capacitación empresarial y tecnológica.

Fuente: Luis José Di Pietro

Para complementar el planteamiento anterior, Di Pietro (2001) acude a Coraggio<sup>228</sup> quien a su vez afirma que la ciudad o municipio, como ámbito del Desarrollo Local tiene que atender al logro de tres grandes desafíos: competitividad, gobernabilidad y un desarrollo humano sustentable. Lo fundamental es que la perspectiva del desarrollo humano sustentable sea la que determine qué tipo de competitividad y qué gobernabilidad se buscan.

Por supuesto cada municipio tiene problemas que enfrentar y según Di Pietro Paolo, uno de los principales hoy para el logro de estos objetivos es el de su efectiva autonomía. Esta autonomía implica la posibilidad de las sociedades locales de

---

<sup>228</sup> Di Pietro Paolo, L. J.(2001): Coraggio, 1997, p. 103.

governarse por sí mismas y crear las condiciones para encarar propuestas integrales de desarrollo. Abarca varias esferas; financiera, institucional y administrativa.<sup>229</sup>

### **Cuadro 3.3 Esferas integrales del desarrollo**

- **Financiera:** generación de recursos propios, genuinos; incorporación de programas nacionales o provinciales; redefinición de los términos de la coparticipación municipal; municipalización de la inversión social nacional.
- **Institucional:** modernización de la gestión municipal; incorporación del modelo “gerencial” (Kliksberg) o “político gubernativo” (García Delgado); participación organizada de la sociedad civil en la gestión municipal; existencia de áreas integradas de desarrollo social y económico.
- **Administrativa:** capacitación de los recursos humanos del municipio; incorporación de recursos técnicos; existencia de plantas municipales racionalizadas.

**Fuente:** Luis José Di Pietro

### **3.14 Desarrollo local y política social**

Di Pietro Paolo inicia el tema constatando la situación social de Latinoamérica y especialmente la Argentina. Asegura que a finales del siglo pasado se presentaron cambios como por ejemplo, el crecimiento de la macroeconomía, los avances tecnológicos, fortalecimiento del proceso de democratización, entre otros.

Plantea también que la vulnerabilidad y exclusión social, aumento de la desocupación y de la desigualdad en la distribución de la riqueza, persistencia de la pobreza, desintegración de los principios de la solidaridad son otros de los componentes de los contrastes observados. Frente a la complejidad de la cuestión social se hace imperiosa la necesidad de encontrar nuevas fórmulas e instrumentos desde las políticas sociales para

---

<sup>229</sup> Di Pietro Paolo, L. J.: En muchos casos, incluso a nivel de los gobiernos provinciales, la descentralización de funciones y recursos desde el gobierno nacional ha originado el crecimiento de los aparatos burocráticos locales; tal vez, como modo de disminuir los efectos del desempleo local. Cfr. Informe Argentino, p. 121 y Oszlak, 1997, p. 26.

dar respuesta a los desafíos que se plantean, para este caso Di Pietro Paolo remite a Fitoussi- Rosanvallon para ampliar la descripción de la cuestión social actual.<sup>230</sup>

De lo anteriormente descrito, colige Di Pietro (2001), la necesidad de llevar a la práctica un nuevo paradigma de la política social que tiene como finalidad última la promoción de las personas y el desarrollo de las comunidades, a través de alcanzar crecientes niveles de efectividad, eficiencia, equidad, calidad y transparencia de los programas sociales.

“Características fundamentales de este nuevo programa son la modernización de la gestión social, la descentralización de las acciones, la participación de la sociedad civil y la integralidad de las acciones.”<sup>231</sup>

Propone el autor del artículo, el fortalecimiento de las instituciones y organizaciones gubernamentales y no gubernamentales locales y, paralelamente, impulsar programas que colaboren en el crecimiento económico de las comunidades y como una cuestión estratégica, apoyar y dinamizar los procesos de desarrollo local, en tanto que implican:

1. Fomento de la actividad productiva
2. generación de empleos genuinos
3. generación de sentimientos de identidad y pertenencia hacia la comunidad
4. articulación de políticas de desarrollo social y de desarrollo económico,
5. participación activa de las instituciones y organizaciones locales,
6. fortalecimiento institucional municipal.

Di Pietro (2001) se apoya en Boisier para identificar diversas formas de “capital”, la mayoría de condición intangible, que es posible activar sinérgicamente para el desarrollo de una comunidad<sup>232</sup> y también en Kliskberg cuando apunta a necesaria

---

<sup>230</sup> Di Pietro Paolo, L. J.(2001): Acerca de este nuevo paradigma en las políticas sociales ver los trabajos de Kliksberg, 1993 y 1995, como así también Hacia una gerencia social eficiente (BID-1966). Sobre la aplicación de este paradigma en las políticas públicas ver El Plan Social 1995 de la ex Secretaría de Desarrollo Social (Argentina)

<sup>231</sup> Op. Cit. Pág. 36.

<sup>232</sup> Di Pietro Paolo, L. J.(2001): Boisier, 1998.

articulación del desarrollo social con el económico al señalar la importancia del capital humano y del capital social para el crecimiento de una sociedad.<sup>233</sup>

Junto a los capitales “tradicionales” –el capital natural de una sociedad constituido por su dotación de recursos naturales, y el capital comercial, capital financiero, etc.)- existen otras dos modalidades de capitales: el capital humano y el capital social. El primero tiene que ver con la calidad de los recursos humanos, el segundo con elementos cualitativos como valores compartidos, cultura, capacidades para actuar sinérgicamente y generar redes y concertaciones hacia el interior de la sociedad<sup>234</sup>.

Con el planteamiento último y para lograr los objetivos apuntalados, Di Pietro Paolo, deduce la urgencia de redefinir el papel del Estado de manera que pueda cumplir con las nuevas demandas que se le plantean, que pueda combinarse armónicamente con la fuerza productivas privadas para obtener el mejor resultado para la población, y que sea un factor promotor y facilitador del desarrollo de una sociedad civil cada vez más articulada, fuerte y activa.<sup>235</sup>

Hay que reconstruir el Estado teniendo como horizonte deseable la conformación de lo que se podría llamar un “Estado inteligente”. Un Estado “concentrado en roles estratégicos para la sociedad y con un diseño institucional y un desarrollo de capacidades gerenciales que le permitan llevarlos a cabo con alta efectividad”. Un Estado que impulse sostenidamente una integración activa entre desarrollo económico y desarrollo social y que promueva la integración activa de todas las fuerzas básicas de la sociedad en estos esfuerzos. El Estado deberá convertirse en un concertador de “alianzas estratégicas” entre dichas fuerzas.<sup>236</sup>

También Di Pietro Paolo descubre que Arocena, al relacionar la dimensión de las políticas sociales con el desarrollo local, parte de la premisa del fracaso o insuficiencia de las políticas sociales impulsadas desde el Estado de Bienestar y de la necesidad de

---

<sup>233</sup> Op. Cit. Pág. 37.

<sup>234</sup> Di Pietro Paolo, L. J.(2001), pág. 37: Kliksberg, 1997, p. 129.

<sup>235</sup> Op. Cit. Pág. 37.

<sup>236</sup> Di Pietro Paolo, L. J.(2001): Idem, p. 159. Sobre el papel del Estado ver también Fitoussi, 1997, p. 112 y ss.

nuevos instrumentos de la acción social para el logro de la eficiencia y equidad desde una perspectiva local integral.<sup>237</sup>

Arocena, según Di Pietro (2001), señala la insuficiencia de una noción de desarrollo reducida a su dimensión económica-productiva, siendo que el desarrollo es un hecho complejo, que engloba una pluralidad de dimensiones y que no puede ser medido sólo cuantitativamente. Las políticas sociales “nacen, se formulan y se aplican en el marco de las acciones orientadas al desarrollo de la comunidad. No se trata de dos procesos separados: el desarrollo económico y la distribución de la riqueza”<sup>238</sup>

En el ámbito local el planteo del desarrollo toma un carácter necesariamente integral. A este nivel la dinámica económico-productiva está estrechamente ligada al sistema de relaciones sociales, a los procesos de constitución de la identidad colectiva, a la historia, a la configuración del espacio, etc. Se trata de un espacio y una comunidad concreta, de una construcción social cotidiana. “Desde la perspectiva del desarrollo local, las políticas sociales son un componente esencial del proceso, están estrechamente imbricadas con las decisiones las acciones que se toman en el campo del desarrollo económico-productivo”.<sup>239</sup>

Con relación al tema subrayo varios elementos que Di Pietro Paolo hace ver en los últimos párrafos, especialmente:

- a. Que el desarrollo local restablece la relevancia del territorio en las políticas sociales lo que permite que emerjan de una manera más localizada, y más real, necesidades y aspiraciones; ayuda a superar las distancias entre los que elaboran políticas y los beneficiarios o clientes. También señala la relevancia de la tarea que pueden realizar las políticas sociales nacionales o provinciales fortaleciendo lo institucional de los actores locales, en especial los municipios.

---

<sup>237</sup> Di Pietro Paolo, L. J. (2001): Arocena, 1995, p. 116.

<sup>238</sup> Op. Cit. Pág. 38.

<sup>239</sup> Di Pietro Paolo, L. J. : Idem, p. 112. Coraggio, acertadamente, señala el error de focalizar los programas de promoción del desarrollo local en los sectores de máxima pobreza ya que es necesario incorporar a los sectores medios. En este caso, focalizar en la pobreza tiende a reproducir la pobreza, no genera desarrollo ni permite el surgimiento de estructuras que sostengan una equidad estructural, 1997, p. 82

- b. Una política social debe apuntar a la generación de actores locales para el desarrollo, al fortalecimiento de las organizaciones locales, a la creación de ámbitos de participación en la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas sociales, al diseño de nuevas formas de articulación entre el Estado, el mercado y la sociedad.

### **3.15 Dos modelos alternativos de Desarrollo abiertos al desarrollo local**

Los modelos que Di Pietro Paolo plantea son los siguientes:

#### **i. El modelo de “Desarrollo a escala humana” de Max-Neef**

Esta propuesta constituye un aporte para construir una “filosofía del desarrollo” superadora de las teorías económicas convencionales del desarrollo que han dominado el panorama de América Latina –el desarrollismo y el monetarismo neo liberal- y que han fracasado en lo que originalmente se propusieron.<sup>240</sup>

Desarrollo a Escala Humana es una propuesta que busca el protagonismo real de la persona humana, a través de una práctica democrática más directa y participativa, y que se asienta sobre tres pilares:

- La satisfacción de las necesidades humanas fundamentales.
- La auto dependencia
- La articulación orgánica de los seres humanos con la naturaleza y la tecnología.

De acuerdo a Di Pietro Paolo, Max-Neef elabora un indicador de crecimiento cualitativo de las personas en base a una matriz que

---

<sup>240</sup> Di Pietro Paolo, L. j. : Max Neef, Desarrollo a escala humana, Montevideo, Nordan, 1993, cap. 1

distingue entre: necesidades, satisfactores y bienes. Según el ponente del modelo plantea que las necesidades de la humanidad son pocas, las mismas para todas las culturas y clasificables. Distingue entre necesidades de naturaleza existencial: Ser, tener, hacer y estar, y necesidades de naturaleza axiológica: Subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad, libertad.

Los satisfactores, por su parte, sí se modifican de acuerdo a las épocas y las culturas y “están referidos a todo aquello que, por representar formas de ser, tener, hacer y estar, contribuye a la realización de las necesidades humanas”<sup>241</sup>. Incluye formas de organización, prácticas sociales, valores, normas, estructuras políticas, etc. Finalmente, los bienes son “los objetos y artefactos que permiten incrementar o mermar la eficiencia de un satisfactor”<sup>242</sup> La interrelación de necesidades, satisfactores y bienes permite elaborar una matriz que expresa una taxonomía pluridimensional y que puede ser utilizada como un instrumento operacional para el diagnóstico, planificación y evaluación de estrategias de desarrollo.

Di Pietro Paolo afirma que Max-Neef, está persuadido que el Desarrollo a Escala Humana no excluye metas convencionales, como es el crecimiento económico, sino que considera también otras necesidades desde un enfoque más integral y desde una perspectiva sinérgica y sistémica. Asimismo considera que las necesidades humanas fundamentales pueden comenzar a realizarse ya desde el inicio del proceso de desarrollo de modo que la realización de las necesidades no sea la meta, sino el motor del desarrollo mismo.

---

<sup>241</sup> Consultar: Di Pietro Paolo, L.J.: Max Neef, p. 46

<sup>242</sup> Consultar: Di Pietro Paolo, L.J.: Max Neef, p. 47

**La auto-dependencia como eje del desarrollo.** Este pilar que expone Max-Neef es fundamental como punto de partida de una inserción al mundo globalizado. Considera al auto dependencia como “un proceso capaz de fomentar la participación en las decisiones, la creatividad social, la autonomía política, la justa distribución de la riqueza y la tolerancia frente a la diversidad de *identidades*”.<sup>243</sup>

“El desarrollo autodependiente y los espacios locales. Max-Neef apunta Di Pietro Paolo, considera que las relaciones de autodependencia tienen mayores efectos sinérgicos y multiplicadores cuando van de abajo hacia arriba, es decir, cuando se dinamizan desde los territorios locales hacia lo regional y de ahí a lo nacional.”<sup>244</sup>

Para el ponente “el desafío central para un Desarrollo a Escala Humana es, conciliar la promoción desde fuera con las iniciativas desde adentro. Difícilmente la acción espontánea de grupos locales o de individuos aislados puede trascender si no es potenciada también por planificadores y por acciones políticas concertadas. Se precisa una planificación global para las autonomías locales, capaz de movilizar a los grupos y comunidades ya organizados, a fin de que puedan transmutar sus estrategias de supervivencia en opciones de vida, y sus opciones de vida en proyectos políticos y sociales.”<sup>245</sup>

Se debe producir una articulación entre las políticas macro y las micro, entendida esta articulación como “la efectiva complementación entre los procesos globales y procesos microespaciales de autodependencia, sin que se produzca la cooptación de lo micro por lo macro. Esta complementariedad

---

<sup>243</sup> Cf. Di Pietro Paolo, L. J.: Max Neef, p. 85

<sup>244</sup> Op. Cit. Pág. 41

<sup>245</sup> Op. Cit. Pág. 42

vertical la entendemos acompañada, además, de una complementariedad horizontal entre los diversos micro-espacios, a fin de estimular el potenciamiento recíproco entre procesos de identidad socio-cultural, de autonomía política y de auto-dependencia económica”.<sup>246</sup>

## ii. El paradigma de Desarrollo Humano

Di Pietro Paolo sostiene que la elaboración de este paradigma tiene su origen en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y se difunde a través del Informe sobre Desarrollo Humano que el organismo publica anualmente y que este Programa descubre a fines del decenio de 1980 y comienzos de los 90 la sospecha acerca del efecto del capital humano sobre la tasa de crecimiento a largo plazo de los países.<sup>247</sup>

La teoría “neoclásica” y convencional del crecimiento sostiene que el crecimiento económico es el resultado de la acumulación de capital físico y de la ampliación de la fuerza de trabajo combinada con un factor “exógeno”, el progreso tecnológico. Según las nuevas teorías lo que aumenta la productividad no es sólo el factor exógeno sino factores “endógenos” ligados al capital humano, esto es, el nivel de educación, los conocimientos y la capacitación de las personas.<sup>248</sup>

Para Di Pietro Paolo el Programa define el desarrollo humano como un proceso conducente a la ampliación de las opciones de que disponen las personas. Considera que son tres las opciones esenciales: poder tener una vida larga y saludable, poder adquirir conocimientos y poder tener acceso a los recursos necesarios para disfrutar de un nivel de vida decoroso. Por lo cual, para esta

---

<sup>246</sup> Luis José Di Pietro Paolo: Max Neef, p. 116

<sup>247</sup> Op. Cit. Pág. 43.

<sup>248</sup> Op. Cit. Pág. 43

concepción, el ingreso es sólo una de las opciones que las personas aspiran a tener.<sup>249</sup>

Los componentes esenciales del paradigma de Desarrollo Humano son<sup>250</sup>:

### Cuadro 3.4 Componentes esenciales del paradigma de DH

1. **Productividad.** Posibilidad que las personas aumenten su productividad y participen plenamente en el proceso de generación de ingresos.
2. **Equidad.** Es necesario que las personas tengan acceso a la igualdad de oportunidades, por lo cual es preciso eliminar las barreras que obstaculizan las oportunidades económicas y políticas.
3. **Sostenibilidad.** Es necesario asegurar el acceso a las oportunidades no sólo para las generaciones actuales, sino también para las futuras. Por tanto, deben apoyarse todas las formas de capital: humano, físico y medioambiental.
4. **Potenciación.** El desarrollo debe ser efectuado por las personas y no sólo para ellas, por lo cual es preciso que participen plenamente en las decisiones y procesos.

Con información de Luis José Di Pietro

En consecuencia, sigue Di Pietro Paolo, el Programa elaboró un **Índice de Desarrollo Humano (IDH)**<sup>251</sup> como instrumento de medición del progreso de las sociedades alternativo al tradicional PBI per cápita. Dicho índice está compuesto por tres indicadores:

---

<sup>249</sup> Op. Cit.

<sup>250</sup> Luis José Di Pietro Paolo: Cfr. Informe 1995, p. 16

<sup>251</sup> Luis José Di Pietro Paolo: En el IDH se reducen los tres indicadores básicos a un patrón común mediante la medición del adelanto correspondiente a cada indicador, en función de la distancia relativa que lo separa de una meta deseable. Los valores máximos y mínimos para cada variable se expresan en una escala entre 0 y 1 y cada país se ubica en algún punto de esa escala. La Argentina se encuentra en el lugar 36 según el Informe de 1997.

### **Cuadro 3.5 Indicadores del índice de Desarrollo Humano**

1. Esperanza de vida (que refleja una vida larga y saludable).
2. Nivel educacional (que refleja los conocimientos), integrado por alfabetización de adultos y tasa combinada de matriculación primaria, secundaria y terciaria.
3. PBI real (que refleja un nivel de vida decoroso)

**Con información de Luis José Di Pietro**

Según el paradigma del Desarrollo Humano un buen crecimiento económico es aquel que promueve un desarrollo en todas sus dimensiones, esto es:

### **Cuadro 3.6 Dimensiones del paradigma de Desarrollo Humano.**

- Genera pleno empleo y seguridad en los medios de ganarse el sustento.
- Propicia la libertad de las personas y su potenciación.
- Distribuye equitativamente los beneficios.
- Promueve la cohesión social y la cooperación.
- Salvaguarda el desarrollo humano futuro

**Luis José Di Pietro: PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano 1996, Washington, p. 63**

#### **3.16 El informe guatemalteco sobre Desarrollo Humano<sup>252</sup>**

“En resumen, los mensajes de este Informe son los siguientes:

El Estado promueve el desarrollo humano cuando asegura condiciones para que todas las personas expresen sus libertades para vivir vidas prolongadas, saludables, creativas y dignas, ejerciendo sus derechos, entre ellos los relativos a la participación en el desarrollo sostenible y equitativo.

---

<sup>252</sup> Cf. Informe nacional de desarrollo humano 2009/2010

El desarrollo humano requiere igualdad de oportunidades y libertades efectivas. Al Estado le corresponde garantizar las oportunidades y a las personas, individual o colectivamente, exigir las. A partir de la creación de condiciones para el bienestar, con posibilidades de igualdad para el disfrute del mismo, el Estado puede promover el desarrollo de capacidades entre sus ciudadanos para que elijan con libertad el tipo de vida que valoran. Entre el poder del Estado que establece las condiciones y el desarrollo humano como resultado en las personas existe un vínculo estructural.<sup>253</sup>

El Estado fuerte es un Estado de derecho que se caracteriza por ser eficaz, eficiente, legítimo, transparente, independiente de intereses corporativos y con capacidad financiera. Para promover el desarrollo humano, se necesita un Estado fuerte. El Estado guatemalteco, en el período estudiado, ha sido un Estado débil, entre otras razones, por insuficiencia de eficacia, eficiencia y capacidad financiera. En estas condiciones, sus potencialidades para promover el desarrollo humano han sido limitadas.<sup>254</sup>

Ha ampliado los servicios de salud y educación, pero no con la calidad y la pertinencia que requieren los derechos sociales, tampoco al ritmo de crecimiento de la población. Aunque se han realizado esfuerzos institucionales, su desempeño en las áreas de seguridad y justicia ha sido poco satisfactorio, ya que no ha otorgado a toda la población las seguridades básicas relativas a la vida y la defensa de su patrimonio; a pesar de la reforma sectorial, la justicia todavía es lenta y opera con bajos índices de efectividad y poca pertinencia cultural y lingüística.<sup>255</sup>

Las personas que trabajan en el Estado constituyen la garantía de su fortaleza. Deben cumplir con los requisitos del Estado eficiente, eficaz, legítimo y transparente, que vela por el bien común. Para ello, es necesario que la normativa y los procesos del servicio civil garanticen la meritocracia, así como

---

<sup>253</sup> Fragmento del prólogo del Informe nacional de desarrollo humano 2009/2010, escrito por Linda Asturias de Barrios Coordinadora del Programa de Informes Nacionales de Desarrollo Humano y Objetivos de Desarrollo del Milenio.

<sup>254</sup> Op. cit.: Prólogo.

<sup>255</sup> Op. Cit.: Prólogo.

remuneraciones que permitan vivir dignamente. El desarrollo humano debería reflejarse en los servidores públicos. Los niveles educativos y salariales, las modalidades de contratación, la alta concentración en el área metropolitana y otras características demandan cambios sustanciales en la organización del empleo público, entre ellos, la aprobación de una nueva Ley de Servicio Civil que responda a las necesidades presentes y futuras.<sup>256</sup>

El Estado plural es un poder democrático que representa y expresa los intereses múltiples de una nación multiétnica, pluricultural y multilingüe. El Estado plural establece la igualdad de derechos y obligaciones de todos los guatemaltecos y reconoce los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Requiere la ciudadanía plena de las personas indígenas y de quienes tienen otros orígenes o adscripciones étnicas culturales.<sup>257</sup>

Es un Estado que reconoce y promueve el multilingüismo y que aplica el pluralismo jurídico. Dados el reconocimiento de la nación multiétnica, pluricultural y multilingüe; la historia nacional de exclusión de los pueblos indígenas, reflejada en bajos índices de desarrollo humano y altos índices de pobreza; la escasa representación de los pueblos indígenas en los organismos del Estado; y la limitada capacidad que éste ha tenido para implementar medidas de política que contribuyan a eliminar la discriminación y a mejorar el desarrollo de estos pueblos, la transformación del Estado apunta en la dirección del Estado plural<sup>258</sup>.

A partir de las fuerzas sociales que conforman la sociedad guatemalteca, de los intereses de todos, habrá que trazar la arquitectura del Estado posible, en la óptica del Estado deseable. La modernización del Estado, entendida como un proceso transformador del Estado en su conjunto y en profundidad para que garantice las condiciones y los derechos que requiere el desarrollo humano, necesita un proceso de construcción ciudadana que asegure la continuidad del cambio. Este proceso podrá partir de un diagnóstico sobre el Estado, su

---

<sup>256</sup> Op. Cit.: Prólogo, Informe nacional de desarrollo humano 2009/2010

<sup>257</sup> Op. Cit.: Prólogo, Informe nacional de desarrollo humano 2009/2010

<sup>258</sup> Op. Cit.: Prólogo, Informe nacional de desarrollo humano 2009/2010

funcionamiento y su desempeño, del análisis de propuestas de reformas ya concertadas y de la evaluación de experiencias de reforma del Estado en otros países. Este Informe aporta su contribución al diagnóstico y a la visualización del Estado futuro como uno democrático, fuerte, plural y promotor del desarrollo humano.<sup>259</sup>

*Guatemala: hacia el Estado para el desarrollo humano* es un llamado al debate nacional sobre el Estado y a la acción para su transformación. Por su temática y los desarrollos analíticos que contiene, este documento, concebido como un instrumento del país y para el país, se presta para usos múltiples. Constituye una fuente de información, sobre todo por su apoyatura estadística en datos oficiales. Tiene una función académica, como instrumento de aprendizaje reflexivo y crítico sobre un tema poco conocido, el Estado de Guatemala y su papel en la promoción del desarrollo humano.

En este sentido, no sólo sirve a las universidades y los establecimientos educativos, sino también al proceso de identidad ciudadana. Una tercera utilidad apunta al uso que de él pueden hacer las organizaciones sociales en su trabajo de desarrollo, de auditoría social y de activismo reivindicativo. Finalmente, puede apoyar la toma de decisiones por parte de los partidos, los políticos, los funcionarios y los técnicos del Gobierno central y de los gobiernos municipales, especialmente en la realimentación de políticas, estrategias, programas y proyectos. A todos ellos y ellas está destinado este esfuerzo. Los convocamos para la más libre y provechosa discusión.”<sup>260</sup>

---

<sup>259</sup> Op. Cit.: Prólogo. Informe nacional de desarrollo humano 2009/2010.

<sup>260</sup> Fragmento del prólogo del Informe nacional de desarrollo humano 2009/2010, escrito por Linda Asturias de Barrios Coordinadora del Programa de Informes Nacionales de Desarrollo Humano y Objetivos de Desarrollo del Milenio.

**CAPÍTULO 4**  
**DESARROLLO LOCAL Y COMUNICACIÓN**

#### 4.1 La comunicación como motor del desarrollo local sustentable participativo<sup>261</sup>

Ciertamente la comunicación: “Parte de una fuente de información que cuenta con un transmisor que envía una señal para que sea recibida por un receptor que la entrega a su destino. Este proceso, más que una línea con un principio y un fin, es circular y continuo”<sup>262</sup> y contiene niveles y formas como lo plantea Sánchez Suluaga, pero, es una herramienta que puede permitir y generar desarrollo y además, con los apellidos sustentable y participativo, es una cuestión que se resolverá en este apartado.

Acorde a la introducción del planteamiento que hace el consultor de comunicación, Rodríguez al referirse de los estragos de la globalización que la comunicación “se presenta como una herramienta que permita la interacción entre la ciudadanía y las autoridades locales para que, de forma conjunta, diseñen el modelo social, económico, ambiental, democrático y organizativo de sus comunidades. Más allá de grandes cifras macroeconómicas y citas electorales. En pocas palabras, que sean dueños del presente y del futuro que la globalización les pretende arrebatarse.”<sup>263</sup>

Se podría decir que si se desea que la comunicación constituya una herramienta para el cambio y enfrentar a una globalización que está “dinamitando conceptos como soberanía, democracia, derechos sociales, libertad o desarrollo”<sup>264</sup> es menester, para comenzar, dos cosas a las que alude Sánchez (s/f): “El cambio de actitud de la

---

<sup>261</sup> El título corresponde a un ensayo escrito por el consultor de comunicación y politólogo, Juan José Rodríguez, y se refiere específicamente al caso de los Comités consultivos Ciudadanos de Panamá. (Disponible en: [http://www.hegoa.ehu.es/congreso/bilbo/komu/3\\_Participacion/7-Juan-Jose-Rodriguez.pdf](http://www.hegoa.ehu.es/congreso/bilbo/komu/3_Participacion/7-Juan-Jose-Rodriguez.pdf), a las 7:22 de la noche el 2 de octubre de 2012).

<sup>262</sup> Sánchez Suluaga, Uriel Hernando. Modelos y esquemas de comunicación, algunos acercamientos. Sello editorial Universidad de Medellín, p. 43.

<sup>263</sup> Rodríguez, J. (s/f). La comunicación como motor del desarrollo local sustentable participativo. El caso de los comités consultivos ciudadanos de Panamá. (Disponible en: [http://www.hegoa.ehu.es/congreso/bilbo/komu/3\\_Participacion/7-Juan-Jose-Rodriguez.pdf](http://www.hegoa.ehu.es/congreso/bilbo/komu/3_Participacion/7-Juan-Jose-Rodriguez.pdf), a las 7:22 de la noche el 2 de octubre de 2012).

<sup>264</sup> Op. Cit. Pág. 1.

mayor parte de las autoridades locales y el resto de poderes fácticos y proyectos con la participación ciudadana, (...)”<sup>265</sup>

Y cuando se habla de comunicación, de qué se habla. Según lo expuesto por Rodríguez (s/f) no se trata únicamente de exponerse a los medios de comunicación social. Según se percibe en “las resoluciones y declaraciones finales de las múltiples Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno que se realizan a nivel mundial, y en Latinoamérica en particular, la comunicación es entendida como la participación ciudadana en la toma de decisiones y las relaciones existentes entre gobernantes y gobernados.”<sup>266</sup>

El mismo autor del artículo intenta completar lo que es comunicación cuando plantea que “comunicación debe ser sinónimo de educación, interacción, cooperación y participación. Y fíjense que eso es básico para una buena gestión local. Si no hay educación (tanto autoridades locales como sociedad civil son conscientes de sus derechos y deberes), interacción (relación entre gobernantes y gobernados basada en la ley para todos por igual y en la transparencia del manejo público), cooperación (insumos que van desde los gobiernos locales hacia la sociedad y viceversa y que versan sobre el bien común y no el interés sectario o personal) y participación (posibilidad de incidir en las decisiones de carácter público, en la elaboración del presupuesto o el plan de desarrollo de la comunidad, así como el control de ejecución y las propias finanzas locales) no hay municipalismo posible.”<sup>267</sup>

En muchas municipalidades la comunicación se ha reducido a informar por radio o los canales de televisión local que lo hacen, en este caso, por cable. Pero es más que eso, “es estar con la comunidad, invitándola al debate público y ofreciéndole información desde diversos ángulos. Pero también es gestión pública participativa, bien a través de las diferentes formas de democracia directa que existe (referéndum,

---

<sup>265</sup> Op. Cit. Pág. 16

<sup>266</sup> Op. Cit. Pág. 2.

<sup>267</sup> Op. Cit. Pág. 2.

consulta popular, revocatorias, etc.) o bien a través de la participación en la elaboración de presupuestos, leyes o políticas públicas.”<sup>268</sup>

#### **4.2 Componentes de la comunicación para el desarrollo local**

Probablemente existan otros componentes, pero acá anotaremos los que Rodríguez plantea, no sin antes recordar lo que es comunicación fuera de lo que se plantea dentro del marco de la globalización que habría que estudiar en otro momento si contribuye o no al desarrollo local. Comunicación es la interacción, el diálogo, el debate, la información y la participación ciudadana.<sup>269</sup> Precisamente, todo lo contrario a la práctica generada por la globalización considerando a la comunicación como el factor importante del cambio que requieren en los municipios.

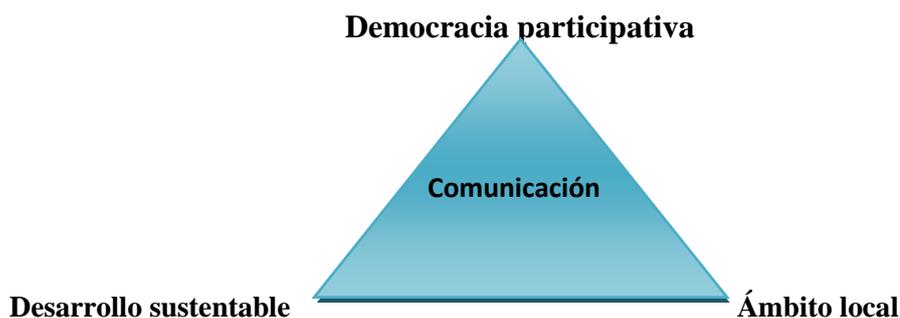
En este concepto, la comunicación viniera a ser como una pirámide (ver dibujo). Uno de sus vértices estaría compuesto por la autonomía política y económica de lo local. Otra de las puntas estaría formada por una idea de desarrollo relacionada con la sustentabilidad y la importancia que en la misma toman los derechos económicos, sociales y culturales de la persona. Es decir, un desarrollo que pone al hombre y a la mujer en el centro de decisión. La última esquina está asociada con la participación de la ciudadanía. Aquí, ya no hablamos de democracia representativa sino participativa: la sociedad diseña el modelo de vida que desea para su comunidad, desde una perspectiva comunitaria y no individual.<sup>270</sup>

---

<sup>268</sup> Op. Cit. Pág. 3.

<sup>269</sup> Rodríguez, J. La comunicación como motor del desarrollo local sustentable participativo. El caso de los comités consultivos ciudadanos de Panamá. (Disponible en: [http://www.hegoa.ehu.es/congreso/bilbo/komu/3\\_Participacion/7-Juan-Jose-Rodriguez.pdf](http://www.hegoa.ehu.es/congreso/bilbo/komu/3_Participacion/7-Juan-Jose-Rodriguez.pdf), a las 7:22 de la noche el 2 de octubre de 2012).

<sup>270</sup> Op. Cit. Pág. 7.



**Gráfico 4.1: Comunicación como motor del desarrollo local sustentable participativo. Elaboración propia con base a lo planteado por Juan José Rodríguez.**

### **4.3 Comunicación motor del desarrollo local sustentable participativo**

Digamos que este es el eje fundamental del capítulo comunicación y desarrollo porque se han encontrado percepciones que pueden abonar el desarrollo desde la comunicación. Tomando como base lo que describe Rodríguez (s/f), al contextualizar a la comunicación con los diferentes Programas que respaldan una nueva estrategia de desarrollo, por ejemplo, El Programa de Acción de El Cairo. Allí se elevó a categoría de Derecho Humano fundamental (universal e inalienable) el propio derecho al desarrollo. Es más, le añadieron el adjetivo de “sostenible” para certificar que el desarrollo no podía poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para atender sus propias necesidades.<sup>271</sup>

“Por lo tanto, existe un convencimiento tanto a nivel académico como político, a nivel internacional, de la necesidad de abrir espacios de participación ciudadana que permitan incidir en la toma de decisiones que impliquen a las comunidades. El problema está en la falta de compromiso político real.”<sup>272</sup>

Juan José cita a Josep Manuel Novoa, con el propósito de enfatizar el papel de la comunicación. Novoa publicó su libro Bancos, banqueros, bandidos, en el cual muestra una canción popular que muy bien, y de forma sarcástica, pudiera definir esta situación: “A la puerta de un sordo cantaba un mudo y un ciego los miraba con disimulo. A la puerta de un ciego bailaba un cojo: si me das una pierna te doy un ojo” (Novoa,

<sup>271</sup> Op. Cit. pág. 13.

<sup>272</sup> Op. Cit. pág. 13.

2002:30), donde presenta también a la “comunicación como herramienta que permita la interacción entre la ciudadanía y los poderes locales.”<sup>273</sup>

El objetivo básico que se pretende con el tipo de comunicación expuesto por Novoa, pretende, según Rodríguez, participar en la toma de decisiones que permitan debatir sobre la conveniencia o no de recuperar e intervenir en las empresas públicas, definir las políticas medioambientales, tener algo que decir sobre la educación, el acceso a la vivienda o la distribución de la riqueza, entre otras muchas cosas. Para decidir como ciudadanos y ciudadanas qué futuro se desea para las comunidades y pueblos, dentro de una red internacional que luche por cambiar los parámetros y designios neoliberales que han llevado al mundo actual a una situación al borde del precipicio.<sup>274</sup>

Para Rodríguez (s/f) es imprescindible que para cualquier proyecto, programa y cooperación que se lleve a cabo fuera importante que integre a los tres componentes descritos. A saber, la autonomía local, la democracia participativa y un nuevo concepto sobre desarrollo. Si las actuaciones sólo se centran en uno o en dos de los niveles, la actuación quedará coja. Sin olvidar la comunicación, entendida como interacción entre los miembros de la comunidad.<sup>275</sup>

Rodríguez (s/f), preocupado por la época globalizadora hace hincapié en la importancia de la Comunicación aludiendo que es una pieza clave para combatir dicho fenómeno. “Es necesario el debate público y abierto. Un debate basado en el intercambio de ideas. Imponer proyectos a espaldas de la comunidad; mantener al margen las necesidades reales de la ciudadanía; justificar gastos en función del cumplimiento de un determinado programa, sin más; no consensuar con los miembros de las comunidades qué es lo que necesitan para elevar su calidad de vida y las posibilidades de acceso a las necesidades básicas; hacer un desarrollo desde arriba y no desde abajo; ayudar a crear futuros seres de consumo; y no propiciar un debate, entre otras cosas, sobre el modelo económico más justo y redistributivo a seguir para la búsqueda del bien común... Ni permitirá una comunicación basada en el desarrollo local sustentable participativo.”<sup>276</sup>

---

<sup>273</sup> Consultar: Op. Cit. pág. 13.

<sup>274</sup> Op. Cit. pág. 14.

<sup>275</sup> Consultar Op. Cit. pág. 13.

<sup>276</sup> Op. Cit. pág. 14.

#### 4.4 Otro modelo periodístico

Al plantear, Rodríguez (s/f) un modelo distinto de comunicación que conlleve la participación, la toma en cuenta de la gente en las decisiones y el fortalecimiento de la democracia, como consecuencia es necesario aplicar otro modelo de periodismo debido a la importancia que tienen los medios de comunicación en todo esto. Este modelo se llama periodismo público.

“No es cuestión de extenderse ahora, pero se puede afirmar que es un tipo de periodismo surgido en EEUU (en el Charlotte Observer de Carolina del Norte) donde el público es algo más que un mero lector de periódicos, un oyente de radio o un telespectador de noticieros. Aquí, el público interactúa con los medios de comunicación. Más allá de la simple pregunta que sobre algún aspecto de la actualidad –con fotografía incluida- se les hace a algunos ciudadanos y ciudadanas.”<sup>277</sup>

El modelo de periodismo público insiste en la participación de los habitantes de la ciudad y de las aldeas, en el caso de Chiquimula, Guatemala. Precisamente en el momento que la autoridad local lance un nuevo proyecto a favor del municipio, es menester conocer las opiniones, intercambio de opiniones, cómo les gustaría que fuese, entregar por escrito las ideas, debate público, por ejemplo. El autor del ensayo hace alusión a ese tipo de periodismo a una experiencia exitosa en Medellín Colombia con el nombre Voces Ciudadanas (Miralles, 2000:106-144), entre otros proyectos.

Para Rodríguez (s/f) es fundamental el acompañamiento de los medios de comunicación, que formen parte también del proyecto para que ofrezcan a la población noticias, reportajes, crónicas o cualquier otro producto informativo que pueda ayudar al debate.

“El fin no es otro que la contribución a elaborar la agenda ciudadana a discutir con las autoridades locales. De esta forma, los medios emiten información sobre las inquietudes de la ciudadanía, y no tanto sobre lo que los propios medios creen que es importante.”<sup>278</sup>

---

<sup>277</sup> Op. Cit. pág. 15.

<sup>278</sup> Op. Cit. Pág. 16.

En el periodismo público se da “un cambio de visión y, a pesar de tener sus dificultades, permite que la ciudadanía pueda aportar sus dudas, inquietudes y posibles soluciones a problemas que les afectan. Que se les haga caso o se les tome en cuenta (tanto en algunos aspectos como en todos) ya no depende sino de las autoridades locales.”<sup>279</sup>

El periodismo público, según Rodríguez (s/f), se necesitan varias cosas: “Por un lado, el compromiso de las autoridades locales de formar parte del debate y de prestar atención a las demandas ciudadanas. Por otro, es necesario contar con especialistas relacionados con la elaboración de sondeos, recogida de datos y análisis. Por último, la colaboración en el proyecto de varios medios de comunicación que se comprometan a informar del proceso y contribuyan con material informativo.”<sup>280</sup>

Rodríguez /s/f) autor del ensayo La comunicación como motor del desarrollo local sustentable participativo, hace un planteamiento que puede ser para el caso de Guatemala donde en varios municipios existen problemas sociales debido a las mineras, el propone para evitar la convulsión y promover en todo caso el desarrollo sustentable, “la realización de talleres, seminarios, charlas o encuentros en donde se hubiera mostrado al conjunto de la población la necesidad de otro modelo de desarrollo, centrándolo en la obtención de energía, transporte ecológico o tratamiento de residuos, dependiendo del caso. A su vez, la ciudadanía debiera tener un papel propositivo, y con el apoyo de los medios de comunicación y diferentes profesionales y expertos, realizar propuestas alternativas a las gubernamentales”.<sup>281</sup>

Por tanto, concluye Rodríguez (s/f) exponente de La comunicación para el desarrollo sostenible, la comunicación puede ser un proyecto muy importante de transformación debido que está persuadido que comunicar es dialogar. Debatir. Intercambiar. Transformar. Participar. Cooperar. Desde abajo. E integra tres conceptos básicos. De ahí que se denomine comunicación para un desarrollo local sustentable participativo. El viento va a favor. Sólo falta dejar que transporte y esparza miles de semillas transformadoras que logren modificar los actuales mecanismos de participación (...).<sup>282</sup>

---

<sup>279</sup> Op. Cit. Pág. 16.

<sup>280</sup> Op. Cit. Pág. 16.

<sup>281</sup> Op. Cit. Pág. 17.

<sup>282</sup> Op. Cit. Pág. 17.

## **CAPÍTULO 5**

# **COMUNICACIÓN, DESARROLLO, REDES URBANAS Y CIUDADANÍA<sup>283</sup>**

---

<sup>283</sup> Es el nombre del artículo que pertenece a Sergio Quiroga publicado en la revista Razón y palabra, No 55. Febrero – Marzo 2007. Atizapán de Zaragoza Estado de México. Recuperado el 11 de julio de 2013 a las 11:18 de: <http://www.razonypalabra.org.mx/antecedentes/n55/squiroga.html>.

Mientras que en el anterior capítulo la preocupación de Juan José Rodríguez era cómo disminuir el influjo de la globalización en la población, en el caso de Quiroga (2007) son los cambios incesantes, complejidad e incertidumbres, medios, ciudadanía y gestión comunicativa que debieran constituirse en escenario de lo que denominamos como público.<sup>284</sup>

Sergio Quiroga asume que “la denominada sociedad de información propone un protagonismo de las redes comunicativas en la constitución de identidades, modificando nuestra vida cotidiana, nuestras ideas de mundo, transforma el desarrollo de la enseñanza y la actividad científica y académica e influye en nuestros imaginarios colectivos.”<sup>285</sup>

Agrega, Quiroga (2007), que “en el centro de variadas discusiones se colocan los reclamos de pluralismo, transparencia, libertad, democracia, diversidad e inclusión en los flujos y productos de la comunicación, en oposición a aquellos dispositivos crecientes de control, concentración del poder y nuevas formas de exclusión que están formulados por la nueva estética del capitalismo, la concentración económica y- por la sociedad de la información.”<sup>286</sup>

Por supuesto, Quiroga (2007), se introduce en ese vasto campo de la globalización aduciendo que debe reconocerse “la idea del universalismo promovida bajo el signo de las luces y nuestro tiempo, que está afirmando y mostrando que pese a todos los intentos de unificación total, se advierte el énfasis de reafirmación de lo local y regional.”<sup>287</sup>

También Quiroga (2007) enfatiza la evolución de la democracia en el mundo cuando habla precisamente de la democracia moderna, la que según él, está transformándose de manera progresiva, para dar cabida e integrar progresivamente a sectores desplazados, al mismo tiempo que surgen nuevas tecnologías, nuevas formas producción del

---

<sup>284</sup> Quiroga, S. (2007) Comunicación, Desarrollo, Redes Urbanas y Ciudadanía. Revista Razón y palabra, número 55, febrero-marzo 2007. (Disponible en: <http://www.razonypalabra.org.mx/antecedentes/n55/squiroga.html>, consultado a las 6:24 de la tarde el martes 2 de octubre de 2012).

<sup>285</sup> Op. Cit. Pág. 2.

<sup>286</sup> Op. Cit. pág. 2.

<sup>287</sup> Op. Cit. pág. 2.

conocimiento y de relaciones económicas y un concepto pluridimensional de ciudadanía comienza a examinarse.<sup>288</sup>

Pero, Quiroga (2007) excluye la posibilidad que en un mundo subdesarrollado pueda pensarse en una opinión pública informada y participante. La causa fundamental a la que se refiere es el excesivo autoritarismo el cual es evidente en muchos gobiernos electos, pero que poseen un verticalismo militar impresionante, verbigracia Guatemala.

Asimismo, Quiroga (2007) agrega otros elementos que son comunes entre los guatemaltecos, tal es el caso del clientelismo político, y otras causas culturales motivan la imposibilidad de realización de una acción pública ordenada, cohesiva y reflexiva. Sin embargo plantea la participación de la opinión pública como ha sido demostrado puede medirse desde 8 niveles donde el capital social y el rol de la tecnología son relevantes.

“En los últimos años, se ha comenzado a examinar la política social y el bienestar, el desarrollo sostenible, la democratización, la sociedad civil y la gobernabilidad, los mercados, la empresa y la regulación, la cohesión social y el conflicto, y la cuestión de género y el desarrollo.”<sup>289</sup>

Quiroga (2007) cita a la investigadora argentina María Angélica Carlosegna en Comunicación Institucional, Gobiernos locales, y ciudadanía para apuntalar la posibilidad de construir ciudadanía, la cual es entendida para ella como la construcción libre y voluntaria de una organización social surgida de la participación de los individuos y en donde el ejercicio de la ciudadanía se funda en el derecho de los individuos a participar, directa o indirectamente, en la gestión de la sociedad, a la que se encuentra unida por un sentido de pertenencia.<sup>290</sup> Esto puede precisamente aplicarse a un municipio de cualquier departamento de Guatemala.

Pero como consecuencia de una ciudadanía la cual se comparte con muchos en un determinado municipio, tiene sus resultados, lo asegura Quiroga (2007), cuando las personas se asumen como tal, como ciudadanas e interactúan y se comunican con diversos actores sobre la base del conocimiento y reconocimiento del otro, pueden

---

<sup>288</sup> Op. Cit. pág. 2.

<sup>289</sup> Op. Cit. pág.2

<sup>290</sup> Consultar: Op. Cit. pág. 2.

institucionalizar procesos de cambio y transformación social participativos y democráticos.

Es precisamente Quiroga (2007) quien plantea que el ejercicio de la ciudadanía o el desarrollo de la ciudadanía implica la participación real y activa de las personas en la construcción de la sociedad y en su transformación

Quiroga (2007) cita a Carlosegna quien señala que la construcción activa de la ciudadanía puede ser entendida como la construcción libre y voluntaria de una organización social surgida de la participación de los individuos y en donde el ejercicio de la ciudadanía se funda en el derecho de los individuos a participar, directa o indirectamente, en la gestión de la sociedad, a la que se encuentra unida por un sentido de pertenencia.<sup>291</sup>

## 5.1 Las redes sociales

Cuando se habla de redes sociales necesariamente debe remitirse a la globalización, tal como alude Quiroga (2007) en el artículo al que se ha hecho alusión anteriormente y según él, ha producido la generalización de las nuevas tendencias y una nueva sociedad de la información generadora de los cambios en las relaciones personales, en la manera de cómo adquirimos los conocimientos y en nuevas formas culturales.

Lo anterior trae como consecuencia, según Quiroga (2007), la exposición siguiente:

- La complejidad del aprendizaje e intercambio de información y conocimiento como forma de relación social
- El incremento de los intercambios y flujos cognitivos
- La interdependencia y la interconexión como fenómenos concomitantes
- La creatividad y la incertidumbre.<sup>292</sup>

Es importante anotar las diferentes consideraciones que hace Quiroga (2007) basándose en otros académicos tal el caso de Burín-Heras cuando advierte que “los diversos actores que aportan y gestionan los procesos de desarrollo local promueven y

---

<sup>291</sup> Consultar: Op. Cit. pág. 2.

<sup>292</sup> Consultar: Op. Cit. pág. 3.

"enmarcan sus relaciones en interacciones" (Burín-Heras, 2001:56) que pueden ser objeto de estudio desde la comunicación. Burín-Heras (2001:57) señalan que a través de códigos que constituyen "los modos de comunicarse propios de los grupos a los que pertenecen" y que los seres humanos se desarrollan en grupos de pertenencia que promueven sus propias pautas culturales en sistemas sociales asistidos por la complejidad (Burín-Heras, 2001:57).<sup>293</sup>

Y acerca del sistema y red, Quiroga cita al intelectual español Antonio García Gutiérrez (2002) cuando, según él, en una aguda reflexión señala que el término sistema ha venido siendo usado preferencialmente por profesionales de los sistemas de información, que conocer "como opera lo sistémico en la reflexión y acción de los sujetos epistemológicos y empíricos, en lo individual y en lo colectivo..." y contrastar un concepto práctico de sistema con la idea "en vías de desarrollo" de red (García Gutiérrez, A. 2002:193).<sup>294</sup>

Es importante hacer alusión a lo que escribe Quiroga cuando se refiere al crecimiento de la red de redes puesto que esto "genera nuevos mecanismos de dominación favorece además el desarrollo de ciertas formas de subversión (Maffesoli M., 2003) y su importancia no sólo está en su rol como instrumento de resistencia social, sino además, en su estructura vertical que pone fin a la organización vertical imperante en todos los ámbitos de la vida social.

Quiroga (2007) cita al economista chileno Boisier cuando éste es determinante al hablar de Redes y desarrollo los cuales, según él, en este tiempo se encuentran íntimamente vinculadas y entendemos que para que el desarrollo emerja se necesitan una serie de condiciones:

- La introducción de complejidad en el sistema territorial ampliando y diversificando las actividades y las organizaciones.
- La dotación a las instituciones de elevada jerarquía (autonomía institucional) que las capaciten para establecer regulaciones.
- Estimular una creciente división del trabajo y aceptar la incertidumbre asociada.
- Ampliar la malla de conexiones.

---

<sup>293</sup> Consultar: Op. Cit. pág. 3

<sup>294</sup> Op. Cit. pág. 3.

- Incrementar el flujo interactivo.
- Aumentar la proporción de operaciones
- Favorecer la transmisión de información entre los componentes sistémicos mediante la conformación de redes y mediante el uso de medios diversos de transmisión de información
- Introducción al sistema de energía exógena y potenciar la energía endógena (socialización del conocimiento (socialización del conocimiento tácito, autoestima colectiva, autoconfianza, etc.).<sup>295</sup>

Y prácticamente de manera concluyente Quiroga (2007) afirma que los procesos comunicacionales e informativos tienen un rol protagónico a la hora de pensar en el desarrollo. El concepto de ampliar la malla de conexiones, aceptar la incertezas, promover la interactividad etc. son ideas que guardan una relación íntima con una idea de comunicación para el desarrollo. Es decir, corresponde abandonar la idea difusionista y comprometerse con una idea de comunicación más abarcativa y compleja.<sup>296</sup>

## **5.2 Estrategias de comunicación**

Plantear una reflexión seria acerca de establecer mecanismos de vinculación y comunicación con la comunidad, es importante y eso es precisamente lo que hace Quiroga (2007) pensando en la estrategia de comunicación más adecuada en cada contexto para realizar esta tarea con eficiencia y amplitud entendiendo que la comunicación como fenómeno cultural y social que permea todos estos procesos, se ha convertido en un instrumento vital e impulsor de sinergias y flujos cognitivos, y más cuando nuestro punto de vista la examina desde una exomemoria promotora de las redes sociales y el desarrollo académico desde una idea alternativa y subversiva (...).<sup>297</sup>

Quiroga (2007) hace referencia a la estrategia comunicacional para el área considerando una idea de red que impulse y promueva conexiones y aumento de los contactos entre los públicos internos y externos (públicos diversos). Una red de comunicaciones o

---

<sup>295</sup> Consultar: Op. Cit.pág. 4.

<sup>296</sup> Consultar: Op. Cit. Pág. 4.

<sup>297</sup> Op. Cit. Pág. 5.

entretrejo comunicacional que vincule a esta área con los diversos públicos puede ser pensada en el diagrama de la siguiente tabla:

<b>Entretrejo</b>	
<b>Red de Comunicaciones</b>	<b>Concepto</b>
<b>Inmediata</b>	Ciudadanos, organizaciones y sociedad civil
<b>Sociedad local</b>	Ciudadanos participantes, instituciones y medios
<b>Provincia</b>	Asociaciones Deportivas, patrocinadores, Universidades, Ministerios. Estado Provincial, etc.
<b>Nacional</b>	Organismos oficiales, ONGs, Universidades, Centros de Investigación, etc.
<b>Internacional</b>	Organismos Internacionales, ONGs, Centros de Investigación, Universidades, etc.
<b>Medios de Comunicación</b>	Canales de TV, radios AM FM, diarios y revistas e Internet.
<b>Los "espacios" tradicionales urbanos de comunicación</b>	Ferias, eventos, festivales, etc. que se realicen en la ciudad protagonista del proceso de desarrollo y planificación.
<b>Espacios Virtuales de Comunicación</b>	Seminarios Virtuales, Educación a Distancia, chats ciudadano, fotos ciudadanos, Lista de correo electrónico ciudadana.

**Cuadro 5.1 Elaborado por Sergio Quiroga autor del artículo Comunicación, Desarrollo, Redes Urbanas y Ciudadanía.**

“El desarrollo de estrategias de comunicación en diferentes organizaciones implica y genera procesos de vinculación con los entornos dinámicos y complejos, no siempre advertibles desde la planificación tradicional. Los vínculos existen cuando mantenemos relaciones sólidas, continuas y fluidas entre la organización que desea comunicar y sus públicos. Construir y mantener un proceso significa conocer en su elaboración las necesidades, los intereses y expectativas de los destinatarios.”<sup>298</sup>

Según Quiroga (2007), el desarrollo de procesos comunicacionales tiene influencia en la calidad y cantidad de la información que se reciba y la comunicación, promoviendo el incremento de los flujos informativos y comunicativos entre los ciudadanos y la sociedad local, el estado, sus organismos planificadores, y los medios de comunicación coadyuvando a los procesos de desarrollo local.<sup>299</sup>

<sup>298</sup> Op. Cit. Pág. 7

<sup>299</sup> Op. Cit. Pág. 7.

“Un concepto de comunicación en un sentido amplio sirve para pensar una cultura de comunicación que promueva la sinergia cognitiva de los actores sociales, de la sociedad civil comprometida en un proceso de reflexión y promoción de su futuro, de desarrollo y crecimiento con abundante flujos informativo y conexiones que propenda a una mejor calidad informativa y a una toma de decisiones responsables sobre el futuro colectivo y urbano.”<sup>300</sup>

Para Quiroga (2007) es importante un sistema interconectado, interdependiente y abierto de actores sociales y ciudadanos que promueva la información y el conocimiento socializándolo convirtiéndolo en un instrumento para el desarrollo de una sociedad local reconociendo una sociedad de públicos diversos y heterogéneos en donde actuará e interaccionará como eje estratégico que se constituye en el centro en torno al cual gira la dinámica organizacional y que supone para la organización inscribir todos sus procesos administrativos, productivos, comerciales, etc., así como la identificación de sus actores diversos en una permanente interacción estructurada e integral y que permita de manera armónica y competitiva alcanzar sus objetivos corporativos y la misión institucional del organismo que impulse el proceso planificador y desarrollar y mejorar casi insistentemente sus formas de comunicar e informar sobre la puesta en marcha, recepción de propuestas, el desarrollo, gestión y los resultados finales de las acciones emprendidas en el marco de esa gestión de planificación para que la comunidad pueda tener una idea más aproximada y cabal de las actividades realizadas por sus integrantes.<sup>301</sup>

“La información es un bien público, y esto implica desarrollar y modernizar los sistemas de comunicación internos y externos teniendo en cuenta que los miembros conductores de los procesos planificadores y el desarrollo deben interactuar con la gente y recibir el *feedback* de su comunidad.”<sup>302</sup>

Cuál es el planteamiento de Quiroga (2007) con relación al concepto comunicacional? Él asegura que “está destinado a favorecer el intercambio, contacto, la interacción, las sinergias cognitivas (Boisier, 2003), el aumento de los flujos informativos y la

---

<sup>300</sup> Opcit. Pág. 7.

<sup>301</sup> Opcit. Pág. 7

<sup>302</sup> Op. Cit. Pág. 7.

comunicación entre los ciudadanos favoreciendo la calidad de información y los grados procesuales comunicativos, que los mismos reciben para la toma de decisiones, sus instituciones, y los medios de comunicación.<sup>303</sup>

Un esquema de esta área podemos describirlo de la siguiente manera:

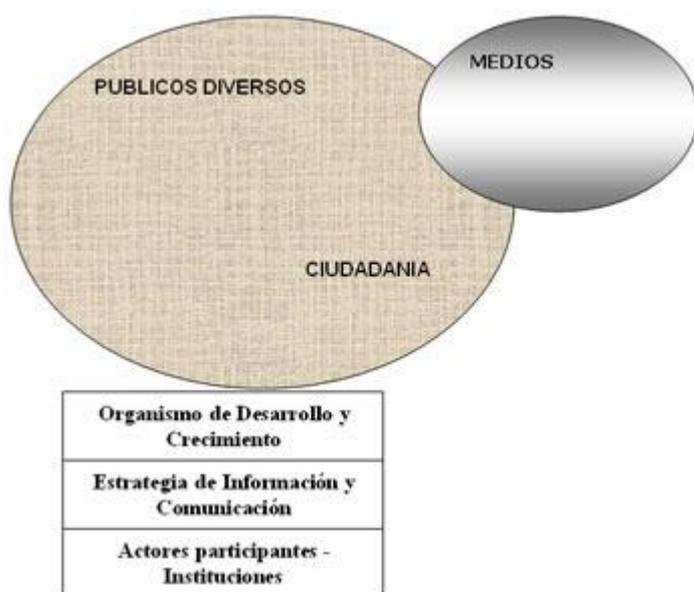


Gráfico 5.1 Elaborado por por Sergio Quiroga autor del artículo Comunicación, Desarrollo, Redes Urbanas y Ciudadanía del que forma parte este esquema<sup>304</sup>

Quiroga (2007) acude a Washington Uranga (2001) para destacar las funciones de la gestión de la siguiente manera:

1. la planificación, mediante la cual se busca establecer objetivos, buscar alternativas e identificar acciones para alcanzarlos;
2. El diagnóstico, condición previa y esencial de la planificación, es un ejercicio de diferenciación de los elementos de una determinada situación de comunicación que permite distinguir y comprender las relaciones entre los actores, advertir los problemas y poner en evidencia las potencialidades existentes (Washington Uranga, 2001)

---

<sup>303</sup> Op. Cit. Pág. 7

<sup>304</sup> Op. cit. pág. 8

Washington Uranga (2001) destaca además la gestión comprende funciones de organización, dirección y ejecución y evaluación.<sup>305</sup>

Se puede decir que Quiroga (2007) plantea la concepción de comunicación abarcativa y amplia que reconoce el caos y la complejidad, una cultura de comunicación que promueva la sinergia cognitiva<sup>306</sup> de los actores sociales, de la sociedad civil comprometida en un proceso de reflexión y promoción de su futuro, de desarrollo y crecimiento con abundante flujos informativo y conexiones que propenda a un sistema interconectado, interdependiente y abierto de actores sociales y ciudadanos, que sea promotora de información y el conocimiento y que se convierta en un instrumento para el desarrollo de una sociedad local, reconociendo una sociedad de públicos diversos y heterogéneos en donde actuará e interaccionará con sentido estratégico, entendiendo que la información es un bien público, y que sirve a la sociedad civil adopte las mejores decisiones en la construcción de su futuro y en su proceso de desarrollo y crecimiento.”<sup>307</sup>

Se puede decir que Quiroga (2007) reafirma la posibilidad que la comunicación sea un punto de apoyo importante, esencial para el desarrollo de la sociedad. También plantea que la información es un bien público la cual es necesaria para direccionar las decisiones, asimismo la concepción de desarrollo como derecho que tiene la población.

---

<sup>305</sup> Op. Cit.pág. 8

<sup>306</sup> Boisier (2003) para establecer el concepto de sinergia cognitiva, el cual según Boisier es "la capacidad colectiva para realizar acciones en común sobre la base de una misma interpretación de la realidad y de sus posibilidades de cambio". (Original no consultado, citado por Quiroga, S. Comunicación, Desarrollo, Redes Urbanas y Ciudadanía. Revista Razón y palabra, número 55, febrero-marzo 2007).

<sup>307</sup> Op. Cit. Pág. 8.

## **CAPÍTULO 6**

### **COMUNICACIÓN PÚBLICA Y ORGANIZACIONAL**

Es el Componente del Control que apoya la construcción de visión compartida, y el perfeccionamiento del entramado de relaciones humanas de la entidad pública con sus grupos de interés internos y externos, es decir la interacción entre las personas y la realidad organizacional con el propósito de lograr que mensajes, datos, ideas y actitudes que apoyen el acercamiento de la entidad a los públicos que atiende y estos a su vez, faciliten el cumplimiento de sus objetivos institucionales y sociales.

Para los comunicadores Botero y Galvis (2009), el concepto de comunicación pública representa la intrincada red de relaciones y acciones de los sujetos por intervenir en la vida colectiva y en los procesos políticos; implica entender y asumir la relación con el otro y con la convivencia con el otro; necesariamente, una acción por participar en la esfera pública, entendida como el espacio o lugar donde convergen las distintas voces presentes en la sociedad.<sup>308</sup>

En este sentido, “la comunicación pública denota la intrincada red de transacciones informacionales, expresivas y solidarias que ocurren en la esfera pública o el espacio público de cualquier sociedad”.<sup>309</sup> Luego, Botero y Galvis (2009) se refieren al significado moderno de la comunicación pública entendiendo a ésta como el espacio que designa principalmente los canales y redes de comunicación masiva, y el tiempo y el espacio reservados en los medios, para la atención de temas de preocupación pública general<sup>310</sup>.

Existen otros significados que incluyen elementos que son importantes para tener una visión mucho más completa de lo que es la comunicación pública se refiere y que por supuesto parten de la experiencia y teorización de la misma. Por ejemplo Botero y Galvis (2009) citan a Botero y Toro quienes significan a la comunicación pública como competencia y circulación de sentidos que la sociedad reconoce y tramita en su agenda, es decir, que se traduce en movilización social.<sup>311</sup>

---

<sup>308</sup> Cf. Botero Montoya, Luis Horacio y Galvis Ortiz, Carlos Alberto. Comunicación Pública, Universidad de Medellín, 2009, págs. 25 y 26.

<sup>309</sup> Botero Montoya, Luis Horacio y Galvis Ortiz, Carlos Alberto: MacQuail, 1998, 48.

<sup>310</sup> Botero Montoya, Luis Horacio y Galvis Ortiz, Carlos Alberto: Para mayor información sobre este aspecto, se recomienda leer el texto inédito de Juan Camilo Jaramillo, titulado “El concepto de comunicación alternativa desde el enfoque de la comunicación pública”. Bogotá. 2005

<sup>311</sup> Botero Montoya, Luis Horacio y Galvis Ortiz: Jaramillo y Toro, 2002, 13-15.

También citan a Barbero que aporta el interesante concepto ecosistema comunicativo, pues para él este asistir a la reconfiguración de las mediaciones exige que el carácter participativo de la democracia esté permeado por la escena pública que se construye con el ecosistema comunicativo.

Para Manuel Martín Serrano, la comunicación pública es ese espacio para la acción social en el que las comunidades también se han jugado, a lo largo de la historia, su viabilidad como organizaciones y por tanto su destino.<sup>312</sup>

Pero la comunicación en las entidades públicas tiene una dimensión estratégica, al ser el factor que hace posible que las personas puedan asociarse para lograr objetivos comunes. Reconocer este principio tiene implicaciones importantes, pues él determina que la dimensión comunicativa atraviesa de manera sistémica toda acción organizativa de donde se desprende que las entidades públicas, deben identificar y reconocer su práctica comunicativa como un eje estratégico, que:

- Define y gestiona la proyección de su identidad e imagen corporativas.
- Caracteriza y regula sus interacciones con los grupos de interés de la entidad pública
- Interviene la cultura organizacional para generar coherencia interna.

Pensar la comunicación en las entidades públicas, debe plantear soluciones a la necesidad de divulgar los actos administrativos o de gobierno y a proyectar la imagen de la entidad, como lo define Martín Serrano, cuando atribuye a la comunicación la producción y distribución de la información por el recurso a un sistema de comunicación, especializado en el manejo de la información que concierne a la comunidad en su conjunto.<sup>313</sup> La identidad e imagen corporativas, resultan de:

- La manera como estas entidades logran construir articulaciones internas que garanticen la necesaria coherencia entre su planteamiento estratégico y su actuación en la realidad cotidiana.

---

<sup>312</sup> Botero Montoya, Luis Horacio y Galvis Ortiz: Martín Serrano, 2004, 85.

<sup>313</sup> Botero Montoya, Luis Horacio y Galvis Ortiz: Martín Serrano, 2004, 89.

- El cabal cumplimiento de su responsabilidad de abrir el acceso a la información a los propios funcionarios y a la ciudadanía, como insumo fundamental para el conocimiento y la comprensión de sus procesos.
- Su capacidad de interactuar con otros actores colectivos o individuales para lograr el cumplimiento de sus propósitos misionales.
- La manera como logran ser ellas, diferentes y diferenciadas de otras entidades que se les parecen o que cumplen funciones similares.

Para ser considerado exitoso, todo proceso comunicacional debe estar centrado en la conducta humana y ser además, coherente con el propósito misional, específico y compatible con las formas adoptadas por la entidad para comunicarse con sus públicos internos o externos; ser oportuno, dinámico, veraz e integral, de tal manera que genere un tejido organizacional que permita la interacción de las personas, en procura del logro de los propósitos institucionales y de los fines sociales del Estado.

Es imprescindible pensar que la comunicación pública es una construcción que obviamente debe centralizarse en la conducta humana, pero que debe incluir otros elementos como los que plantean Botero y Galvis (2009) cuando aluden que dicha comunicación pasa no sólo por el sector público, sino también por el sector privado y, desde luego, por la propia comunidad.

Por ello, un proyecto de comunicación pública con alcances reales implica considerar la construcción de imaginarios sociales colectivos, contruidos bajo la óptica del interés general, así como por una opinión pública/ciudadana fuerte y consolidada, como espacio propio para la construcción de democracia.<sup>314</sup>

La interacción comunicativa es inherente al suministro de información oportuna y necesaria hacia el interior de las entidades, para facilitar el desarrollo de los procesos, las actividades y las tareas concretas; garantiza la circulación suficiente y transparente de la información hacia los diferentes grupos de interés externos; promueve la rendición

---

<sup>314</sup> Consultar: Op.cit. pág. 26

de cuentas a la comunidad, así como la movilización social hacia el entendimiento de los fines esenciales del Estado y el respeto por lo público.<sup>315</sup>

En procura de generar coherencia organizacional y de fortalecer el Ambiente de Control, las entidades deben estar en condiciones de proyectar hacia los servidores públicos —mediante procesos de inducción y re inducción en el momento de su vinculación y cada vez que haya un cambio significativo en la orientación del proyecto político y administrativo—, alguna forma de convocatoria que refunde su compromiso y se proponga movilizarlos buscando generar pertenencia al propósito misional. La movilización interna busca poner en común un plan de gestión, una plataforma y un enfoque, en este caso derivado del proyecto misional de cada administración.

Las entidades del Estado, suelen enfrentar una situación particular por el hecho de que su orientación está sujeta a variables políticas que en cualquier momento pueden significar drásticos cambios de rumbo, y alteraciones significativas en las líneas jerárquicas y en los estilos de autoridad. Por sólido que parezca, en virtud de su vocación pública, el sistema administrativo de las entidades del Estado siempre estará sometido a un alto nivel de incertidumbre ante la posibilidad de que el cambio periódico de dirección política, tenga efectos negativos en las condiciones laborales de los funcionarios o en la calidad del clima de trabajo en el cual desenvuelven su labor.

Botero y Galvis (2009) infieren que del Control a la Comunicación Pública, la existencia de tres (3) Elementos básicos:

- Comunicación organizacional
- Comunicación informativa
- Medios de comunicación<sup>316</sup>

#### **a. Relación con los Componentes del Subsistema de Control de Gestión<sup>317</sup>**

Este Componente toma cada uno de los elementos que constituyen las Actividades de control e información y define las políticas, modos de tratamiento, formas de

---

<sup>315</sup> Op. Cit. Pág. 120

<sup>316</sup> Op. Cit. Pág. 107

<sup>317</sup> Op. Cit.

transmisión de los mensajes y de proporcionar entendimiento sobre el quehacer organizacional con el fin de mantener la coherencia interna de la entidad, requerida para el logro de sus objetivos.

## **b. Principios y fundamentos**

Botero y Galvis (2009) se refieren puntualmente al apoyo que ofrece la Constitución política de Colombia cuando un Componente transversal a todos los demás subsistemas, componentes y elementos del Sistema de Control Interno, la Comunicación Pública favorece todos los principios asignados por la misma a la función administrativa, pero incide de manera particular en los siguientes:

De Transparencia, al propiciar un ambiente de confianza y garantía de interlocución, entre los diferentes agentes o entidades que administran y realizan actividades que afectan la esfera de lo público -lo que es común e incumbe a todos-, en la medida en que establece responsabilidades, procedimientos y reglas a partir de las cuales se promueve de manera clara y abierta a la participación; de Publicidad, cuando provee instrumentos para entregar la información requerida por los diferentes estamentos organizacionales y sociales con los cuales interactúa la entidad de manera oportuna, precisa y suficiente sobre la base de la aplicación de previsiones éticas, políticas, morales, administrativas y operativas, para que estos conozcan los resultados de la gestión y puedan verificar el cumplimiento de los compromisos, fomentando el libre intercambio de opiniones e información y dar cumplimiento al derecho ciudadano de petición.<sup>318</sup>

Asimismo Botero y Galvis (2009) plantean que “la esencia misma de la Comunicación Pública radica en los servidores públicos, por tal razón este Componente se fundamenta de manera particular en el Autocontrol, en la medida que cada persona se hace cargo de las consecuencias y repercusiones de su interacción con las demás. Adicionalmente la Comunicación formal favorece la Autogestión, ya que la entidad pública es autónoma para definir los medios y procedimientos utilizados por su área de Comunicación para difundir sus propósitos, forma de lograrlos y resultados obtenidos.”<sup>319</sup>

---

<sup>318</sup> Op. Cit.

<sup>319</sup> Op. Cit.

### **c. Objetivos**

El objetivo básico de la Comunicación consiste en facilitar el éxito del proceso de cambio, el cual debe ser flexible y abierto y debe admitir modificaciones en función de las circunstancias de desarrollo de la entidad. Además debe lograr los siguientes objetivos específicos:

- Garantizar la adaptación de la entidad con su entorno mediante procesos de interacción comunicativa que le permitan asimilar los cambios.
- Mantener adecuadas relaciones con los públicos externos a la entidad y en especial con la comunidad, garantizando que la información llegue de manera oportuna, suficiente y transparente.
- Proporcionar la información y la comprensión necesaria para que los servidores públicos puedan desempeñar sus funciones.
- Promover la motivación, la cooperación y la satisfacción del trabajo en cada uno de los servidores que integran la entidad.
- Elaborar un Plan de Medios, de acuerdo con los recursos de la entidad, encaminado a lograr que los mensajes dirigidos a sus públicos internos y externos surtan efecto.<sup>320</sup>

### **d. Niveles de Responsabilidad**

Por su condición esencial de atributo de la naturaleza humana, en sí mismo, este Componente es responsabilidad de todos los servidores públicos de la entidad, quienes a través de sus interacciones comunicativas construyen el tejido organizacional propicio para el cumplimiento de sus fines. La definición de las políticas para su manejo, la selección de los mensajes que se requiere comunicar y de los destinatarios específicos a los que llegan, son responsabilidad de los niveles directivos y administrativos relacionados con cada uno de los procesos y macro procesos de la entidad.<sup>321</sup>

---

<sup>320</sup> Op. Cit.

<sup>321</sup> Op. Cit.

## **e. Parámetros de Evaluación<sup>322</sup>**

- Existencia del Componente Comunicación Pública en la normatividad que auto regula el Sistema de Control Interno.
- Coherencia de los objetivos del Componente con los objetivos del Subsistema.
- Existencia de los elementos que garantizan su operación.
- Existencia de niveles de responsabilidad y autoridad para la implementación y evaluación del Componente.
- Definición de la metodología de diseño, implementación y evaluación en la metodología de autorregulación del Sistema de Control Interno.
- Nivel de implementación del Componente.
- Modo en que la aplicación del Componente favorece los principios y promueve los fundamentos definidos en el Sistema de Control Interno.
- Grado de contribución a los objetivos de control de los demás componentes.

## **6.1 Comunicación pública, política y democracia<sup>323</sup>**

### **Punto de partida**

Resulta imperativo esbozar dos citas como punto de partida en relación con esta temática. La primera corresponde a Dominique Wolton, quien afirma que “toda política llega a ser comunicación política en el sentido en que la política es constantemente objeto de debates y de comunicaciones” (Wolton, 1998, 89). La segunda señala que “todo acto comunicativo es un acto político” (Medina y García, 2001, 56). El acto mismo de comunicar implica no sólo una relación con lo político, sino con el concepto de lo público en el sentido del interés general y

---

<sup>322</sup> Op. Cit. Pág 37

<sup>323</sup> Texto, que por su importancia se presenta íntegramente en este trabajo, tomando en consideración que se refiere a Colombia, sin embargo, tiene características aplicables a Guatemala. Comunicación pública, repensar la comunicación para la democracia. Luis Horacio Botero Montoya y Carlos Alberto Galvis Ortiz. Pgs. 37-51

colectivo que les asiste. La comunicación por naturaleza tiene una función que le es propia: lo político, que es público.

Asimismo, y como asunto preliminar, es necesario señalar que lo político es diametralmente distinto a la politiquería que campea en las democracias representativas, en particular, en el contexto latinoamericano. Lo político no se distancia del acto de la comunicación, toda vez que tanto la primera como la segunda buscan entender, entre otros aspectos, el quehacer humano. Lo político es aquello que corresponde al ciudadano y al colectivo; lo político es el espacio para el debate sobre los asuntos de interés general; lo político es el arte de esculpir los temas de ciudad y de ciudadanías<sup>324</sup>.

Establecer la relación entre lo político y la comunicación, y de éstos con lo público y con la democracia, resulta un asunto espinoso. Por ello, en las siguientes líneas se intentará abordar una posible relación entre estos tres conceptos, y de éstos con la democracia, con el propósito de determinar un posible cruce de caminos entre ellos.

### **Sobre la comunicación**

En este aspecto Botero y Galvis (2009) se acercan a la etimología de la noción comunicación la cual proviene del latín *comunicare*, que significa hacer común, significación que es coherente con la definición que trae el Diccionario de la Real Academia Española –DRAE– cuando señala que “comunicar es hacer a otro partícipe de lo que uno tiene”, y en la misma dirección, dice que “la comunicación es acción y efecto de comunicar o comunicarse”.<sup>325</sup>

Pero, más que acción y efecto, la comunicación implica intercambio de sentidos; la comunicación es un campo interdisciplinar de encrucijadas y los autores de Comunicación Pública acuden al comunicador Martín Barbero quien es determinante en pronunciarse prácticamente dialécticamente:

---

<sup>324</sup> Una resemantización apretada sobre lo político nos podría identificar con el arte de construir la ciudad, en este sentido, un político sería un artesano de la ciudad.

<sup>325</sup> Op. Cit. Pág. 38

Pero decir comunicación es hablar de procesos cargados de sentidos profundamente antagónicos. Pues, de un lado, la comunicación significa hoy el espacio de punta de la modernización, el motor y las transformaciones culturales que nos hacen contemporáneos del futuro, ya que, asociada al desarrollo de las tecnologías de información, la comunicación nos proporciona la posibilidad de alcanzar al fin de la definitiva modernización industrial, de la eficacia administrativa, de las innovaciones educativas y hasta del avance democrático que entrañarían las virtualidades descentralizadoras de la informática (Barbero, 2005, 117-118).<sup>326</sup>

Botero y Galvis (2009) afrontan diferentes acepciones de comunicación y pese a ello se identifican con las siguientes, no sin antes anotar que en ellas existe un común denominador: su apuesta por lo humano. Son ideas que circulan en conferencias y charlas formales e informales y que se escuchan con frecuencia en los espacios que posibilita la academia. Veamos:

- La comunicación es un proceso activo que permite a las personas, a través de referentes comunes, hacer construcciones colectivas para el desarrollo de la sociedad.
- La comunicación, como proceso generador de una serie de relaciones, posibilita la convivencia y el intercambio de sentidos.
- La comunicación es el proceso simbólico humano por excelencia.
- La comunicación es co-permitir ver.
- La comunicación es un acto de búsqueda de sentidos.
- La comunicación es un espacio para la interacción humana.
- La comunicación es constitución y constitutivo de lo humano.<sup>327</sup>

Los comunicadores Botero y Galvis (2009) asumen la comunicación desde la concepción instrumental y positivista, influenciada por la teoría matemática y el racionalismo de operaciones y de sistemas que reduce el concepto a la transmisión de mensajes, es decir, al concepto de información (dar forma) y al esquema de transmitir señales, mediante un código común entre emisor y receptor. Tampoco se puede asimilar

---

<sup>326</sup> Op. Cit. Pág. 38

<sup>327</sup> Op. Cit. Pág. 39

la comunicación como equivalente con el concepto de redes en la llamada sociedad de la información.<sup>328</sup>

Botero y Galvis (2009) introducen otros componentes importantes al momento de hablar de comunicación y persisten que al hacerlo es necesario hablar de ética y de democracia. Si la comunicación no contribuye a formar posiciones éticas frente al quehacer del ciudadano, y si aquélla no contribuye a la formación y consolidación de la democracia, entonces no se puede hablar de comunicación. Por ello, el acto de la comunicación, debido a su naturaleza y esencia, tiene una función que le es propia: lo político, que es público.

Los investigadores de la comunicación coinciden en afirmar que uno de los rasgos más definitivos de la época contemporánea es justamente la producción desmesurada de información, producto del acelerado desarrollo de tecnologías electrónicas. Parece legítimo preguntarse si tal explosión de información se compadece con una mayor y mejor comprensión de los contenidos por parte de los seres humanos.<sup>329</sup>

Los autores de Comunicación Pública acuden a otros autores como es el caso de Bettetini para advertir que “en un mundo cargado de artefactos comunicativos como nunca ha existido en la historia de la humanidad, la comunicación puede quedar reducida a un rumor ensordecedor. La espectacularidad global de lo cotidiano es muda” (Bettetini, 1986, 86). O, para expresarlo en términos del profesor Uriel Sánchez de la Facultad de Comunicación de la Universidad de Medellín. “¿será que hoy estamos más mediados que comunicados?”<sup>330</sup>

Después de estudiar la comunicación, Botero y Galvis (2009), aseguran que la sociedad cuenta hoy con múltiples medios y tecnologías de información que deberían permitir una mejor comprensión de las mismas organizaciones y del ser humano que habita en ellas. Sin embargo, y en términos de Barbero:

---

<sup>328</sup> Op. Cit. Pág. 39.

<sup>329</sup> Op. Cit. Pág. 46

<sup>330</sup> Para mayor información sobre este particular, se sugiere leer el capítulo titulado “Más mediados que comunicados”, escrito por el profesor Uriel Sánchez Zuluaga y publicado en el texto Pensar la comunicación, Sello Editorial de la Universidad de Medellín. Enero de 2006 (297-312).

La centralidad indudable que hoy ocupan los medios resulta desproporcionada y paradójica en países con necesidades básicas insatisfechas en el orden de la educación o la salud como los nuestros, y en los que el crecimiento de la desigualdad atomiza nuestra sociedades deteriorando los dispositivos de comunicación, esto es, cohesión política y cultural (Barbero, 2003, xii).<sup>331</sup>

Se trata, en definitiva, de entender la responsabilidad social que compete a los medios en lo que respecta al papel que éstos juegan en la construcción de las identidades culturales, en la formación en lo político y en la defensa de lo público.

Frente a la crisis de la conciencia pública y la pérdida de relieve social de ciertas figuras tradicionales del intelectual, es necesario que los comunicadores hagan relevo y conciencia de que en la comunicación se juega de manera decisiva la suerte de lo público, la supervivencia de la sociedad civil y de la democracia (Barbero, 2005, 127).

La comunicación no puede estar exclusivamente orientada al ámbito de la información; por tal motivo, es preciso entender que la universidad de los fenómenos comunicativos alberga también comprensiones y representaciones colectivas, expresiones sociales, sentidos compartidos y contextos tan disímiles que, sin lugar a dudas, modelan y decantan la naturaleza misma de la información, amén de caracterizar al individuo mismo en sus múltiples interacciones.

Uno de los alcances de la investigación en comunicación pública, lo constituye el hecho de demostrar cómo la dinámica de las interrelaciones sociales, desde su complejidad, posibilita los mecanismos de participación con miras al fortalecimiento de la democracia, permitiendo con ello, la viabilidad de la construcción de una esfera para lo público, a partir de la comunicación pública.

Asimismo, se trata de recrear las inmensas posibilidades que emergen desde la comunicación como reestructuradora del tejido social, como constructora del desarrollo y como filosofía de vida para hacer visibles a los invisibles, además como espacio para lo público, en el sentido de que este campo integra un proyecto de movilización social.<sup>332</sup>

---

<sup>331</sup> Op. Cit. Pág. 47

<sup>332</sup> Op. Cit. pág. 47

## 6.2 La comunicación como derecho

Según Botero y Galvis (2009) autores de Comunicación Pública, esta forma de ver a la comunicación como derecho se desarrolla a partir de las ideas liberales provenientes del siglo XVIII. La comunicación es un derecho fundamental del hombre y una de las manifestaciones más liberales de la sociedad y en particular, de las burguesas, pues constituye la mejor garantía para la interacción social; es una necesidad humana que se realiza en la convivencia y en los proyectos e ideales del colectivo.

Gracias a la comunicación, el individuo puede proyectarse a los demás y, en tal virtud, existe para él la posibilidad de autorrealización personal y la posibilidad de crear comunidad.

La comunicación hace parte de la estructura social y política del Estado porque facilita la construcción y la expresión de la democracia. Como categoría legal, la comunicación es un derecho individual y social, regulada por el ordenamiento jurídico del Estado, en atención a la función pública que se le atribuye.

El derecho a la comunicación tiene sus raíces en el contexto jurídico internacional, gracias a la consagración de normas contenidas en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789) y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Asamblea General de las Naciones Unidas (1948). Igualmente, ha sido elevado a la categoría de norma internacional al incluirse, de manera específica, en el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos (1966), y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos o “Pacto de San José de Costa Rica”.

“En el contexto internacional, se han creado los mecanismos y los instrumentos para garantizar el ejercicio de la comunicación y la libertad de información y de expresión, como derechos fundamentales. En el contexto internacional, le corresponde a organismos como la Asamblea General de las Naciones Unidas, la Comisión de Derechos Humanos, para los países de América Latina, velar por el cumplimiento de este derecho.”<sup>333</sup>

---

<sup>333</sup> Op. Cit. Pág. 48

A pesar que existen convenios a nivel internacional donde convierte a la comunicación como derecho, en los países como Guatemala donde persiste la desigualdad en muchos aspectos, también existe lo que Trejo Delarbre señala con relación a la desigualdad en el acceso a las opciones comunicacionales establece un motivo de tensión adicional tanto en el desempeño como en el estudio de los medios. Acotados por intereses mercantiles, corporativos, políticos, gremiales, entre otras fuentes de sujeción, los medios de comunicación contemporáneos suelen ser refractarios a la exigencia y la participación de la sociedad. Por eso es pertinente, si bien no deja de constituir una paradoja más, que la conferencia anual de la AIECS tenga como tema central la discusión sobre derechos humanos y comunicación. Al mismo tiempo que en sus mesas de trabajo se examinan asuntos tan precisos como la comunicación internacional, el deporte y los medios, la comunicación y el sida o el Islam y los medios, el contexto general de esta Conferencia problematiza la relación con los derechos humanos.<sup>334</sup>

En el caso de Guatemala existe el artículo 35 que se refiere a la libre emisión del pensamiento, pero la Constitución Política en ninguna parte admite a la Comunicación como derecho, pero por lo visto en el caso de Colombia, sí y por ello Botero y Galvis (2009) afirman que “el hecho de que la comunicación misma esté consagrada como un derecho fundamental no implica que la sociedad misma esté más comunicada ni que las interacciones humanas sean mejores. Incluso, y pese a la norma misma, el asunto trasciende el ámbito de lo constitucional o legal. A nuestro juicio, la comunicación política, que es pública, debe ser un asunto no sólo propio del Estado y de sus funcionarios, sino que debe ser reivindicada por distintos actores del colectivo. Sólo cuando haya una verdadera identificación con los fenómenos políticos y públicos del ciudadano común, será posible hablar de construcción de democracia. La opinión pública, aquella que defiende los intereses del colectivo, tiene allí un papel protagónico.”<sup>335</sup>

---

<sup>334</sup> Vega Montiel, A. (2012). Coordinadora. Comunicación y derechos humanos. Raúl Trejo Delarbre. Derecho a la comunicación todavía no para todos, Pág. 112

<sup>335</sup> Botero Montoya, Luis Horacio y Galvis Ortiz (2009). Comunicación Pública, Universidad de Medellín.

## **Asunto por explorar**

“Hablar de comunicación pública y comunicación política resulta una aventura, máxime si consideramos que asistimos a una sociedad del infoentretenimiento. Sin embargo, la aplicación de la comunicación pública y la comunicación política resulta también llamativa, sobre todo, si consideramos que este asunto está aún por explorar. La academia, y no el pragmatismo desfigurado de los politiqueros, tienen allí un vasto campo de estudio y aplicación.

La comunicación pública y la comunicación política cuentan con un espacio ideal para fortalecer la idea de lo común, lo colectivo, lo que nos pertenece a todos. Estas se constituyen en un espacio propicio para fortalecer la democracia y la participación ciudadana, dados los vacíos conceptuales, teóricos y prácticos, sobre la comunicación, lo público y lo político.

El comunicador es dimensión significativa de la cultura en la medida en que lucha contra la tenencia más extrema de ghetto y de repliegue que es hoy el encerramiento en lo privado, la privatización de la vida, disolviendo el tejido colectivo, desvalorizando la experiencia social al confundirla con el ámbito de la agresividad, el anonimato y la inseguridad. No sólo desde la política, también desde la cultura puede activarse lo que en público hay de pueblo, de sentido comunitario y solidario (Barbero, 2005, 113-114).

Sólo desde una mirada integradora, será posible hablar de la comunicación pública y de comunicación política, así como de la existencia de políticas públicas de comunicación.

Los propósitos de la comunicación política y pública giran en torno a la idea de reconectar a los ciudadanos con la vida pública, potenciar la capacidad de deliberación de la ciudadanía, ofrecer información con miras a la participación, apoyar los procesos ciudadanos con un buen cubrimiento (y especialmente un adecuado seguimiento), dar elementos para la creación de capital social, al tiempo que pone a los medios en calidad de actores y promotores del diálogo social (Merrit, 1995, 113-114).

Así que este campo de investigación está abierto, en espera de que los docentes, investigadores y estudiantes de las facultades de comunicación de Iberoamérica iniciemos su exploración, bajo la imperiosa urgencia de formar más ciudadanos en lo

político y en la defensa de los asuntos propios de lo público. Este texto intenta una ruta en tal sentido.<sup>336</sup>

### **6.3 Modelo de comunicación pública organizacional e informativa para entidades del Estado –MCPOI-<sup>337</sup>**

De acuerdo a Montoya y Galvis, el modelo de comunicación pública organizacional e informativa para entidades del Estado –MCPOI- busca fortalecer la comunicación organizacional y garantizar la producción, circulación y socialización de la información en las entidades del Estado colombiano hacia sus diferentes grupos de interés, con el fin de desarrollar un proceso de transparencia y rendición de cuentas a la sociedad. Su objetivo consiste en institucionalizar la comunicación en las entidades del Estado como un eje estratégico y, por consiguiente, transversal a su estructura organizacional y a la manera como le dan cumplimiento al principio constitucional de publicidad y a la figura de la rendición de cuentas a la sociedad. Su propósito es construir en la cultura organizacional de las entidades estatales el imaginario del sentido de lo público y de la función del Estado como administrador de lo público, y su finalidad está encaminada a introducir en la cultura organizacional de las entidades del Estado la noción de que administrar lo público significa generar confianza.<sup>338</sup>

Quienes describen la experiencia apuntan que para el Programa USAID/Casals desarrolladores del instrumento, se concentró en la construcción de las categorías de análisis y los ejes temáticos que resultaron de un diagnóstico de la comunicación, aplicado a las entidades objeto del modelo. A partir de este trabajo, se diseñó una aplicación específica de comunicación pública que buscó ordenar y dotar de sentido la práctica de la comunicación organizacional e informativa en el sector público, bajo el enfoque de que la comunicación tiene un alcance concreto en la construcción de consensos, que es una de las características para entender la comunicación en las organizaciones.<sup>339</sup>

---

<sup>336</sup> Op. Cit. Pág. 50.

<sup>337</sup> Es un modelo de comunicación que exponen Luis Horacio Botero Montoya y Carlos Alberto Galvis Ortiz y cuya experiencia se realizó en Colombia con la ayuda de organizaciones internacionales.

<sup>338</sup> Cfr. Comunicación pública, Repensar la comunicación para la democracia. Luis Horacio Botero Montoya y Carlos Alberto Galvis Ortiz. Universidad de Medellín, 2009.

<sup>339</sup> Op.cit. pág. 72.

Montoya y Galvis (2009) aseguran que para el modelo, la comunicación pública es un enfoque y una herramienta para la construcción democrática de sociedad y para la planeación estratégica de la comunicación en las organizaciones. Sin embargo, plantean ellos, y pese a este alcance, el tema de la comunicación en el sector público se asume desde lo instrumental y lo mecánico. La comunicación pública, en esencia ha sido casi que desconocida e inexplorada. En la presentación del manual MCPOI, se establece que “en el sector público la comunicación ha sido utilizada tradicionalmente para cumplir dos grandes objetivos: cuidar la imagen del gobernante en el caso de las entidades territoriales o del directivo de mayor nivel en las entidades nacionales, y administrar las relaciones con los medios de comunicación” (MCPOI, 2004, 13). Incluso, agregan, y en el contexto de la investigación adelantada por el grupo de investigación Corpus, adscrito a la Facultad de Comunicación de la Universidad de Medellín y reconocido por Colciencias, una de las mayores limitaciones consiste en que la comunicación se torna en un instrumento de propaganda, donde la comunidad funge de receptora y perceptora de mensajes cargados de una alta connotación ideológica del gobernante de turno. Por ello del manejo de la comunicación en una organización estatal se limita a la apertura de una oficina de prensa, donde el papel del comunicador se reduce al manejo de medios para divulgar las acciones de su jefe inmediato. Lo que uno encuentra en el sector pública son oficinas de prensa, donde el boletín de prensa y la realización de ruedas de prensa son el común denominador del quehacer del comunicador o mejor del periodista. Lo que prevalece en el sector público son profesionales del periodismo y no de comunicadores que trabajen, de manera integral, el concepto de comunicación, entendida desde su dimensión de búsqueda de sentidos y de posibilitar interacciones entre actores humanos.<sup>340</sup>

Para enmendar las limitaciones de aplicación de la comunicación pública a lo instrumental y a lo mediático planteadas anteriormente, según Montoya y Galvis (2009), MCPOI establece como objetivo estratégico:

---

<sup>340</sup> Op.cit. pág. 72.

El contribuir a llenar este vacío<sup>341</sup> y ofrecer a la entidades un enfoque y una metodología para diseñar planes de comunicación que no solamente se propongan establecer unas buenas relaciones con los medios de comunicación y garantizar la difusión de las actuaciones de las entidades, sino que contribuyan a la consolidación de una cultura organizacional fundada en los principios de la función pública y encaminada a movilizar internamente a los servidores públicos en sintonía con los objetivos estratégicos propios de cada entidad y con el cumplimiento de los fines esenciales del Estado (MCPOI, 2004, 13).

La pregunta a lo ya desarrollado es de dónde surge el Modelo de Comunicación, por qué la necesidad de aplicarlo en instituciones estatales. Montoya y Galvis (2009) que estudiaron dicho modelo y fundamentalmente su aplicación, piensan que surge de la necesidad detectada en el proceso de implementación del modelo de control interno para entidades del Estado<sup>342</sup>, que establece que es necesario construir un instrumento conceptual y metodológico para el diseño de planes de comunicación estratégica en las entidades, encaminados a desarrollar el componente de control, denominado comunicación pública.

En tal sentido, un enfoque que ordene y dé valor estratégico a la práctica comunicativa en las entidades del Estado y en ámbitos que abarquen lo organizativo e informativo, con énfasis en la aplicación de una figura de rendición de cuentas, debe partir de un diagnóstico que interprete el quehacer de la comunicación en entidades del sector público en función de lo que se entiende acerca del concepto de lo público y a la luz no sólo de los principios de transparencia, sino aquellos propios del artículo 209 de la Constitución Política de Colombia que establece como principios de la función administrativa pública la igualdad, la moralidad, la eficacia, la economía, la celeridad, la imparcialidad, y publicidad y de la naturaleza y el propósito del Estado social de derecho, establecidos en el artículo 1º de la misma Constitución que establece que “la nación es una república democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto por

---

<sup>341</sup> Montoya y Galvis: Léase el que reduce la comunicación a lo meramente informacional, donde la comunicación se limita al manejo de oficinas de prensa y no al manejo de profesionales de la comunicación especializados y con experiencia en la comunicación organizacional.

<sup>342</sup> Montoya y Galvis: Cabe anotar que este modelo antecedió al modelo estándar de control interno –MECI-, vigente desde el 2005. El modelo de control interno mencionado es anterior al MECI e hizo parte del programa USAID/Casals para el “Fortalecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas en Colombia”.

la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

Para implementar determinado modelo de comunicación en cualquier instancia o institución es preciso partir de un diagnóstico para que dicha implementación tenga cierta certeza que va a funcionar, en consecuencia Montoya y Galvis se refieren a la importancia, precisamente del diagnóstico, por implementarlo en varias instituciones públicas en Colombia vinculadas al programa de cooperación USAID, “Fortalecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas en Colombia”, operado por Casals & Associates Inc., y desarrollado por la firma Comunicación Pública Estrategias.”<sup>343</sup>

El diagnóstico, según Montoya y Galvis (2009), parte de la relación, por demás necesaria, entre la comunicación y la cultura organizacional. Esta última, según ellos, está conformada por las prácticas y los modos del vivir cotidiano de las personas que hacen parte de la organización (manera de ser, hacer y pensar). Por ello, el modelo señala que “desde la comunicación se afecta la cultura y afectando las prácticas de comunicación, se afecta también, por fuerza, la cultura organizacional”<sup>344</sup>.

Otro de los elementos al que aluden Montoya y Galvis (2009) son los riesgos que se tienen en el abordaje del diagnóstico de la comunicación en las entidades del Estado y que dicho diagnóstico se hizo a partir de cinco categorías construidas con base en las teorías organizacional y en la realidad de las relaciones que usualmente establecen aquellas con los mal llamados medios masivos de comunicación<sup>345</sup>. “Estas categorías fueron:

- Concepción de la comunicación
- Cultura de la información
- Temporalidad
- Inercia
- Medios masivos de comunicación.

---

<sup>343</sup> Op.cit. pág. 74

<sup>344</sup> Montoya y Galvis: MCPOI, 2004, 79.

<sup>345</sup> Montoya y Galvis: Decimos mal llamados medios masivos de comunicación, puesto que en la realidad son medios masivos de información, dedicados más al infoentretenimiento que a la posibilidad real de generar interacciones y mediaciones entre personas.

Sobre la primera categoría, concepción de la comunicación, el diagnóstico arrojó como resultados que en las entidades del Estado analizadas, cuando se habla de comunicación se hace referencia al manejo de los medios de comunicación y, en algunos casos, a la rendición de cuentas a la sociedad. Por regla general, en estas entidades, la comunicación no es entendida como el eje organizacional transversal que hace posibles prácticas cotidianas de generación de conversaciones e interacciones comunicativas.

Lo que prevalece es el cumplimiento del principio constitucional de publicidad, entendido como rendición de cuentas, pero en ninguno de los casos tienen claro en qué consiste la comunicación pública, como un espacio real para la construcción de democracia, esto es de consensos y disensos.

La razón de tal contradicción es que sus acciones en este sentido corresponden a su proyecto político más o menos democrático, pero no a un proyecto comunicativo que aplique políticas de comunicación claramente definidas, y las políticas que existen en el campo de la sistematización de la información se concentran en aspectos técnicos o en estricto ajuste a lo que estipula la Constitución nacional en el tema de la rendición de cuentas administrativa (MCPOI, 2004, 27)<sup>346</sup>.

De allí que el concepto de comunicación pública en las entidades del Estado debe enfocarse a la cultura organizacional y no ser un apéndice de la organización o una práctica reducida a la difusión de mensajes informativos y/o la rendición de cuentas a la comunidad.

MCPOI establece tres grandes áreas de aplicación para que la comunicación pública sea posible en las entidades del Estado. Éstas son:

---

<sup>346</sup> Montoya y Galvis: En este sentido, las experiencias de proyectos de rendición de cuentas se han multiplicado. Los Consejos Comunales de Gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez son un ejemplo de este tipo de experiencia, donde se combina con otras acciones y demostraciones de una incipiente democracia participativa. En el orden local y regional, este tipo de experiencias también se han desarrollado. En la gobernación de Antioquia, período 2004-2007, se adelantó un proceso de publicidad y transparencia, mas no de comunicación pública, denominado “Cuentas claras”. Esta práctica consistió en un espacio en el canal regional Teleantioquia, donde el gobernante y sus secretarios de despacho se enfrentaban al escrutinio ciudadano, respondiendo llamadas al programa y donde se solicitaba la respuesta inmediata del gobernante y sus colaboradores. El gobernador siguiente adelanta un proceso similar al del Presidente Álvaro Uribe, estableciendo un contacto con las regiones y municipios cada semana.

1. La primera tiene que ver con la pregunta acerca de en qué área debe recaer la responsabilidad del proyecto comunicativo en las entidades.
2. La segunda se relaciona con la orientación y el enfoque de la comunicación en las entidades estatales.
3. La tercera tiene que ver con el estilo de dirección y el manejo como éste afecta la construcción de visión compartida.

En el primer caso, la respuesta no parece tener una definición clara en la Administración Pública en Colombia. En términos generales, las entidades del Estado coinciden en reconocer su responsabilidad informativa frente a los resultados de la gestión y la necesidad de proyectar la imagen del directivo de mayor nivel o del gobernante, pero no tienen clara la importancia estratégica del manejo comunicativo e informativo con respecto a sí mismas y a sus relaciones con las comunidades.

Lo que está en la tradición es la existencia de oficinas de prensa o direcciones de comunicación dependientes directamente del despacho, cuya tarea fundamental y casi exclusiva es dar cuenta de las acciones de la entidad, del manejo de las relaciones públicas y de administrar la imagen del grupo directivo, enfoque que por regla general termina personalizado en la vocería casi exclusiva del directivo de mayor nivel o del gobernante, quien, se asume, es el responsable de la interlocución de la entidad con la sociedad (MCPOI, 2004, 28).<sup>347</sup>

Las consecuencias de este enfoque son evidentes, de acuerdo a Botero y Galvis quienes detectaron que “los directores o jefes de prensa se limitan a apoyar esta función y a servir como filtros de la relación entre el directivo de mayor nivel con la comunidad, a través de los medios de comunicación, y en el caso de la comunicación interna a realizar relaciones entre los directivos de segundo y tercer nivel y el gobernante o directivo más alto, quien es, finalmente, el que define lo que se debe comunicar y cómo debe ser comunicado<sup>348</sup>.”

---

<sup>347</sup> Op. Cit. Pág. 77.

<sup>348</sup> Montoya y Galvis: En Colombia, dada la complejidad de conflicto armado y su influencia en las zonas de fronteras, se han generado múltiples apariciones en televisión del jefe de Prensa de la Presidencia de la

“La construcción de cultura organizacional no es posible desde esta aplicación de la comunicación que la reduce, en el nivel interno, a la réplica de los boletines de prensa que están dirigidos a los medios masivos de comunicación. La comunicación interna, que es la que afecta directamente la cultura organizacional, está reducida a la información que en razón del modelo mecanicista y racional imperante, no es más que un asunto matemático. La comunicación no puede ser minimizada a un modelo matemático. La presunción de que la gestión de la comunicación pública con los servidores internos está signada por el número de exposiciones informativas que éstos tengan frente al quehacer del directivo o gobernante de la entidad estatal, debe ser superada.”<sup>349</sup>

En la segunda área, además de definir si la comunicación debe estar en cabeza de una u otra área o si deben existir oficinas de prensa o áreas de comunicación, es necesario partir del reconocimiento de que tanto las entidades nacionales como las territoriales cuentan con unas instancias naturales de producción de sentido, es decir, de comunicación, que son los consejos de gobierno o los equipos que reúnen a la alta dirección, y que por su naturaleza, a éstos les corresponde constituirse en los entes rectores y orientadores de la práctica comunicativa organizacional e informativa y proporcionar las directrices en torno a las cuales debe articularse la labor de las áreas formalmente encargadas de administrar y ejecutar la comunicación.

En tal sentido, son los actores de la alta dirección, es decir, el gobernante con sus inmediatos colaboradores los que determinan las políticas comunicativas del ente estatal. Bajo esta dimensión, la función comunicativa no reposa sólo en el directivo de mayor nivel o gobernante, sino también en sus inmediatos colaboradores, donde el comunicador y no el periodista es uno de ellos. Estos actores deberán, por lo tanto, ser mediadores de primer nivel y no solamente personas para rendir cuentas, y su accionar se debe identificar con la interlocución y producción de sentido, es decir, de actos de

---

República, César Mauricio Velásquez. Estas apariciones muestran a un comunicador, ejerciendo el papel de lector de comunicados de prensa redactados desde Palacio y, con seguridad, supervisados por el propio Presidente. Quizá donde más hemos visto al comunicador de Palacio, es en el manejo mediático del conflicto internacional generado entre Colombia y Ecuador por un operativo militar en territorio ecuatoriano que dio como resultado la muerte del guerrillero Raúl Reyes, integrante del Secretariado de las denominadas Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia –FARC-

<sup>349</sup> Op. Cit. Pág. 77.

comunicación que posibiliten la existencia de una verdadera comunicación pública de la entidad.

Y en tercera, si el gobernante o directivo de mayor nivel es el único punto de encuentro para sus más inmediatos colaboradores, es evidente que la única posibilidad de articulación de sentido es él mismo en relación con cada una de las áreas. Este estilo implica una especie de liderazgo egocéntrico feudalista, donde los directivos de segundo y tercer nivel van a dar cuentas al directivo de mayor nivel y no establecen vínculos comunicativos horizontales, diagonales o transversales con los demás integrantes de la entidad y, como es lógico, mucho menos con la comunidad.”Desde una perspectiva sistémica, por el contrario, la alta dirección debe asumirse a sí misma y en su conjunto como un sistema comunicativo, para que la comunicación pueda asimilarse de manera orgánica y hacer parte de la estructura organizacional de la entidad” (MCPOI, 2004, 29).<sup>350</sup>

La segunda categoría de diagnóstico, denominada **cultura de la información**, señala que uno de los riesgos centrales de las entidades estatales consiste en la ausencia de una cultura de la información, entendida como la práctica del registro permanente y sistemático de aquello que es susceptible de ser convertido en información. Este aspecto resulta un contrasentido, toda vez que por la naturaleza de las entidades estatales, éstas procesan una cantidad considerable de datos e información, que deberían procesarse y sistematizarse para ser entregados a la comunidad...

**La cultura de la información** es un proceso necesario, si la entendemos como un insumo o materia prima de la comunicación. Cabe recordar que concebimos la información como el acto de dar forma, mientras que la comunicación es la acción de poner en común. La primera permite lograr el vínculo inicial para generar la interacción, esencia de la comunicación.

La ausencia de la cultura de la información afecta las relaciones entre las entidades estatales y la sociedad. Si bien hemos indicado que la mayor práctica comunicativa se reduce a lo informativo, también es preciso señalar que la calidad de esta información es

---

<sup>350</sup> Consultar Op. Cit. Pág. 78

limitada y basada en procesos propagandísticos. Este hecho resulta relevante en las entidades estatales de mayor tamaño. El asunto se ve más complejo, cuando se analizan entidades estatales del nivel territorial más pequeñas como es el caso de la gran mayoría de municipios colombianos. Allí, la ausencia de una cultura de la información es evidente, puesto que el acercamiento a su autoridad local es casi que inmediato. Las alcaldías no sólo carecen de personal idóneo para informar, sino que no realizan ningún proceso en tal sentido. En estos casos, las posibilidades de aplicación de modelos como el MCPOI o el MECI son reducidas, a menos que exista una acción legal y coercitiva que la haga de obligatorio cumplimiento, como es el caso del segundo modelo. Sin embargo, MECI no ha resultado ser un modelo de fácil aplicación, pese a la norma coercitiva, puesto que para su implementación se requiere no sólo de voluntad política, sino de una actitud de cambio permanente entre los servidores públicos que incluye, de hecho, a la alta dirección.<sup>351</sup>

La tercera categoría para el diagnóstico, temporalidad, establece la manera como los servidores públicos se ubican frente a las Administraciones de acuerdo con el horizonte que se desprenden de su relación con ellas en el tiempo. Estas relaciones, según el MCPOI, son por lo menos de tres tipos: la de los directivos, la de los servidores públicos de carrera administrativa y la de los asesores (contratistas administrativos y operativos). El primer horizonte, de los directivos, se caracteriza por una memoria de corto plazo referida al período que correspondió desde que llegaron, y se proyecta en contar con las anteriores administraciones, salvo en aquellas cosas que se identifiquen. La labor de continuidad es casi que inexistente, incluso, si el directivo anterior es de la misma filiación política. En la práctica, no hay una acción de cohesión entre gobernantes.

En el segundo caso, los funcionarios de carrera administrativa tienen un horizonte de memoria de largo plazo y por lo mismo están más anclados en el pasado desde la presunción de que todo tiempo pasado fue mejor o peor. Estos asumen cierto nivel de dueños o residentes, mientras que los directivos son visitantes o pasajeros. Su relación con los directivos será aquella de la acomodación, pues dado el carácter de transitoriedad del directivo, simplemente lo mejor es adaptarse o, simplemente, dejar

---

<sup>351</sup> Op. Cit. Pág. 80

que el paso del tiempo se dé.<sup>352</sup> Y en el tercer caso, el horizonte temporal de los asesores se caracteriza por desarrollar exclusivamente las labores para las cuales fueron contratados dentro del período establecido, es decir, de corto plazo.

En la gran mayoría de las ocasiones, este tipo de servidor público realiza su función sin tener registros de su actividad, puesto que sólo tiene que rendir informes al directivo que lo contrató. Su accionar implica que haya reacción de los funcionarios de carrera, puesto que suelen tener mejores sueldos y privilegios, dada su estrecha relación con el directivo que lo contrató<sup>353</sup>.

La cuarta categoría, inercia, se refiere a la actitud de los servidores públicos a partir de tradiciones culturales de la entidad estatal, la existencia de patrimonios políticos establecidos que son respetados por tradición y por el juego de intereses que es característico de la política colombiana y por la recurrencia en el reemplazo periódico de directivos que son los que ajustan, según su criterio, la entidad a sus propósitos de corto plazo.

La inercia se presenta como un fenómeno típico de resistencia al cambio, de desesperanza y de escepticismo institucional que trae como consecuencia un bajo umbral de tolerancia a lo nuevo. Las experiencias en tal sentido suelen ser negativas, puesto que los cambios prometidos son circunstanciales o de corto plazo, y luego del cambio de directivos, no hay ninguna continuidad.

La última categoría, medios masivos de comunicación, implica que existe un alto nivel de riesgo para un proyecto de comunicación pública, toda vez que los medios masivos de comunicación se apartan de su papel de veedores de la sociedad y de generadores de opinión ciudadana. Los medios masivos de comunicación, dado su carácter politiquero, mas no político, no facilitan la acción comunicativa e informativa de las entidades estatales, sino que, por el contrario, tienden a dificultarla. En la gran mayoría de los casos, la relación de los hacedores de los medios masivos de comunicación con la

---

<sup>352</sup> Montoya y Galvis: Su comportamiento es del tipo camaleón, es decir, se asume el tono, el color o la forma que satisfaga al gobernante de turno.

<sup>353</sup> Montoya y Galvis: En algunos casos, estos contratistas suelen ser no sólo amigos personales del directivo o gobernante, sino que su contratación obedece a una contraprestación por el apoyo dado a la campaña. El clientelismo, entendido como el pago de favores, es una práctica frecuente en este tipo de contratación.

entidad estatal está mediada por el utilitarismo o revanchismo. En el primer caso, el medio hace cubrimiento y eco de la labor estatal siempre que haya una contraprestación económica, reflejada en la pauta publicitaria, y en el segundo caso, si no se da lo primero, en no informar o desinformar sobre el quehacer de la entidad estatal.

De las anteriores categorías para el diagnóstico, se desprenden algunas conclusiones que comprueban algunas de las premisas orientadoras de la investigación sobre “Comunicación pública. ¿Un espacio para la construcción de democracia?”, que desarrolló el grupo Corpus y que ha sido referenciada en varios aparte de este texto. Dichas conclusiones, las cuales transcribimos de forma literal del manual MCPOI, son:

- No existen políticas de comunicación. Ésta ha sido asociada tradicionalmente con el manejo de medios y de imagen del nivel directivo y no como un eje estratégico fundamental para transformar la cultura organizacional y mejorar las interacciones comunicativas de las entidades con sus públicos de interés; en consecuencia, las unidades de comunicación no están preparadas para ejecutar procesos de comunicación organizacional ni de rendición de cuentas de la sociedad.
- Los procesos de manejo de la información se restringen la aplicación de las normas de estricto cumplimiento. No hay una cultura del registro, procesamiento y sistematización de la información.
- Las relaciones que establecen los servidores públicos con las entidades están caracterizadas por diversos factores como el recelo por la renovación periódica y sistemática del nivel de dirección y la existencia de estilos de dirección no participativos, que deben ser trabajadores desde una comprensión de la cultura y la comunicación organizacionales como instrumentos de construcción de visión compartida y de fomento del trabajo colaborativo.
- En los servidores públicos predomina una actitud de inercia ante el cambio, que se expresa como escepticismo y desconfianza con respecto a los procesos de modernización frente a los planteamientos de nuevas administraciones.

- Las relaciones que establecen con los medio masivos de comunicación se caracterizan por la desconfianza y el mutuo recelo.”<sup>354</sup>

#### **6.4 Modelo de Comunicación Pública Organizacional e Informativa para entidades del Estado (MCPOI) Capítulo primero: Marco conceptual<sup>355</sup>**

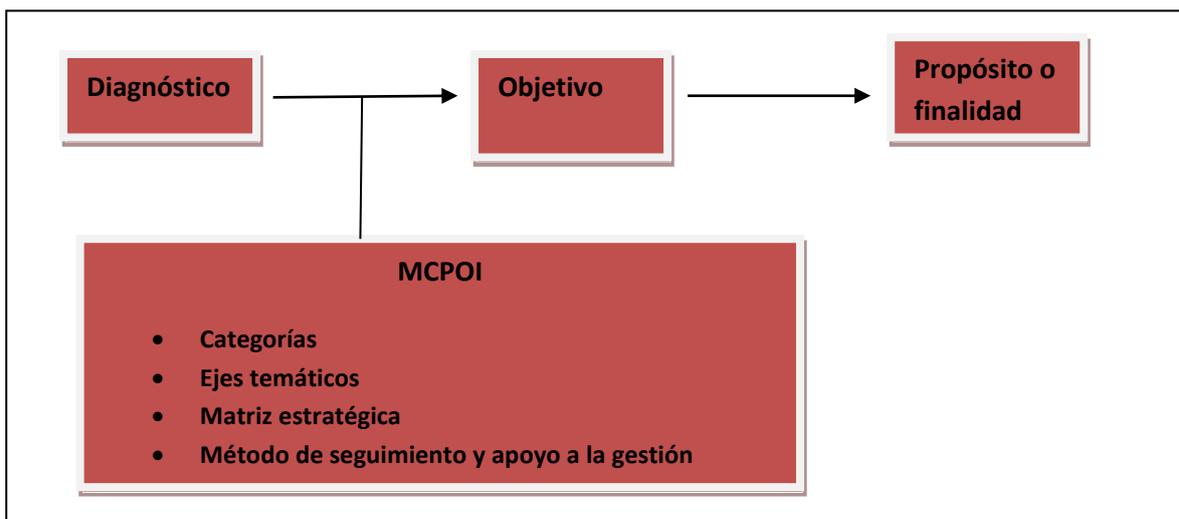
El Modelo de comunicación pública organizacional e informativa para entidades del Estado (MCPOI) es una aplicación del Modelo general de comunicación pública, que ofrece las herramientas conceptuales y metodológicas necesarias para direccionar la comunicación en las entidades del Estado como un proceso de apoyo a su gestión estratégica.

El modelo parte de interpretar una situación que requiere ser modificada (diagnóstico) y propone un camino (categorías, ejes temáticos, matriz estratégica y Método de seguimiento y apoyo a la gestión) que debe concretarse en un Plan de comunicación para lograr un objetivo (institucionalización de la comunicación en las entidades) que responde a un propósito y una finalidad (construcción de lo público y generación de confianza en el Estado), como se refleja en el siguiente gráfico:

---

<sup>354</sup> Op.cit. pág. 74.

<sup>355</sup> Por considerar importante el II capítulo que describe precisamente el Modelo del que se ha aludido arriba, se transcribe textualmente. El documento MCPOI se consultó el 21 de noviembre de 2012 a las 4:45 en la página siguiente: [http://www.google.com.gt/#hl=es-419&gs\\_nf=3&cp=5&gs\\_id=e&xhr=t&q=mcpoi&pf=p&tbo=d&output=search&sclient=psy-ab&oq=mcpoi&gs\\_l=&pbx=1&bav=on.2,or.r\\_gc.r\\_pw.r\\_qf.&fp=93648eb1d66ef792&bpcl=38897761&biw=1366&bih=616](http://www.google.com.gt/#hl=es-419&gs_nf=3&cp=5&gs_id=e&xhr=t&q=mcpoi&pf=p&tbo=d&output=search&sclient=psy-ab&oq=mcpoi&gs_l=&pbx=1&bav=on.2,or.r_gc.r_pw.r_qf.&fp=93648eb1d66ef792&bpcl=38897761&biw=1366&bih=616)



**6.1 Gráfica ilustrativa: Modelo de comunicación pública organizacional e informativa para entidades del Estado (MCPOI) según Botero y Galvis.**

## **1. Modelo general de comunicación pública**

El aporte fundamental del Modelo general de comunicación pública es su comprensión de la comunicación y la información como bienes colectivos que deben estar al alcance de todos los integrantes de una sociedad o de un grupo, para lo cual propone instrumentalizar la movilización social (Jaramillo, 2000). Desde esta premisa esencial, el Modelo ofrece una metodología básica cuyos componentes buscan ordenar los temas de la comunicación y aportar los instrumentos adecuados para que la movilización efectivamente contribuya a construir sentido compartido y al logro de propósitos de carácter estratégico.

Esa metodología básica ha sido utilizada para diseñar el Modelo de comunicación pública organizacional e informativa para entidades del Estado (MCPOI). Por consiguiente es importante conocer sus características más relevantes en el contexto democrático en el cual se inscribe.

En el cuadro siguiente se presentan de manera sintética y resumida las principales características del Modelo general de comunicación pública:

## 6.5 Modelo general de Comunicación Pública<sup>356</sup>

<b>MODELO GENERAL DE COMUNICACIÓN PÚBLICA</b> <b>La comunicación pública, se propone como:</b>
Un modelo de comunicación para la vinculación de la sociedad y de las organizaciones a la movilización colectiva en torno a propósitos de acción mancomunada.
Una metodología de fortalecimiento de la participación, la formación ciudadana y la acción política, en cuanto reconoce: <ul style="list-style-type: none"><li>• La intención democrática como principio de participación que parte de y regresa al interés común.</li><li>• El empoderamiento como proceso de legitimación o validación de propuestas sometidas a la deliberación colectiva.</li><li>• La construcción colectiva como una posibilidad de articulación comunicativa de procesos de concertación entre organizaciones o entre áreas de la misma organización sobre la base de objetivos programáticos concretos.</li><li>• La decisión ilustrada como una opción de asumir la deliberación colectiva para documentar y enriquecer las decisiones sin caer en un participacionismo sin consecuencia.</li></ul>
Un enfoque de planeación estratégica de la comunicación organizacional que parte de la voluntad política de la alta dirección.
Una estrategia para movilizar en torno a un propósito, que se relaciona de diversas maneras con los diferentes sujetos sociales: <ul style="list-style-type: none"><li>• “Interpelación diferenciada” en cuanto reconoce a los sujetos, organizaciones e instituciones con sus estilos, enfoques y contextos específicos; sus competencias, saberes y liderazgos sociales.</li><li>• “Interacción comunicativa” con cada mediador en forma autónoma, particular y en función de sus propios intereses y los de su audiencia.</li></ul>
Una red de acción comunicativa.

### **Cuadro 6.1: Características del Modelo general de comunicación pública.**

Fuente: Jaramillo, Juan Camilo, Rincón, Omar y Londoño, Adriana. “La comunicación pública”. Modelo que propone Botero y Galvis en su investigación La Comunicación Pública.

<sup>356</sup> Op. Cit.

## 2. Campos de actuación

El Modelo General de comunicación pública desarrolla una clasificación de los campos de actuación de la comunicación en las organizaciones (Jaramillo, 2000). Esta clasificación, como se aprecia en el gráfico ilustrativo 6.2, parte de imaginar un gran cerebro en el cual se gestan y gestionan los procesos comunicativos, conformado por cuatro grandes lóbulos o cuadrantes, que a la vez corresponden a cuatro especializaciones de la práctica comunicativa en las entidades: la comunicación corporativa, la comunicación informativa, la comunicación para la interacción y la comunicación organizacional:



Fuente: JARAMILLO, Juan Camilo. "Comunicación pública y Movilización social"

**Gráfico ilustrativo 6.2: Campos de actuación de la comunicación en las organizaciones.**

El MCPOI define su actuación en dos de estos escenarios, la comunicación organizacional y la Comunicación informativa y propone un enfoque para la práctica de la Rendición de cuentas a la sociedad. Los otros dos escenarios: la comunicación corporativa y la comunicación para la interacción (movilización social), podrán ser abordados por aquellas entidades interesadas en la totalidad del tema comunicacional desde éste mismo marco conceptual de la comunicación pública o desde cualquiera otro

marco conceptual y metodológico de carácter estratégico, que les garantice una adecuada gestión en ambos campos para el logro de sus propósitos misionales.

A continuación se describen los campos de actuación en los cuales se inscribe y actúa el MCPOI:

- **Comunicación organizacional:** es el campo de actuación de la comunicación que busca garantizar la organicidad y coherencia de las entidades desde el punto de vista de la adecuada articulación de acciones y esfuerzos para lograr el propósito misional. Este es un campo fundamental, pues de su acertado manejo dependen las señales que la entidad envía hacia la sociedad, señales que, inevitablemente, revierten sobre su imagen y condicionan sus márgenes de credibilidad.

- **Comunicación informativa:** es el campo de actuación de la comunicación pública que busca garantizar que las entidades se expresan frente a la sociedad y le comuniquen su relato; escenario comúnmente asociado a los medios de comunicación y de manera más específica al periodismo, en el que se juegan la veracidad, transparencia, suficiencia y oportunidad de la información emitida hacia la sociedad y donde operan el manejo de medios y las oficinas de prensa.

- **Rendición de cuentas a la sociedad:** es un campo derivado de la comunicación informativa, específico de las entidades del Estado y que solamente es posible desde una práctica de la comunicación organizacional fundada en la aplicación del precepto constitucional de la publicidad. La Rendición de cuentas a la sociedad es complementaria de la Rendición de Cuentas a los organismos de control que está reglamentada por la ley. El principio de esta forma de Rendición de Cuentas parte de entender que toda práctica administrativa se define dentro de parámetros de encomienda y dirección con un amplio rango de gobierno. Y esa encomienda y dirección, en el caso del sector público, derivan del voto programático, en la medida en que el ciudadano es finalmente el mandante que aprueba una propuesta de gobierno o que ha aprobado un gobierno en cuyo marco se constituye la institucionalidad pública en su totalidad.

Así las cosas, rendir cuentas directamente al mandante es un acto político que responde al derecho deber que tiene el ciudadano de exigirle al administrador público que

muestre el resultado de su gestión. De esta manera, la Rendición de cuentas a la sociedad contiene un alto componente ético que concierne a categorías como la responsabilidad y la transparencia y un innegable componente político que tiene que ver con la justicia y el reconocimiento de la obligación que compete al servidor público de establecer relaciones comunicativas claras y eficaces con la sociedad. Rendir cuentas implica, entonces, evidenciar la gestión y supone reconocer la obligación de demostrarla y justificarla durante el tiempo de su vigencia y no solamente al finalizar el mandato, es decir, de mostrarla de manera pública y permanente.

### **Comprensiones básicas**

Para entender las categorías y los instrumentos aplicados por el MCPOI es importante conocer las comprensiones básicas que le sirven de contexto y que le son aportadas por el Modelo general de comunicación pública. Estas comprensiones básicas explican la naturaleza de su metodología y sustentan el tipo de instrumentos que utiliza. Las comprensiones básicas definen:

1. El concepto de movilización social
2. La movilización organizacional en las entidades del Estado
3. El concepto de mediador
4. El papel que juegan los medios de comunicación en la sociedad
5. La construcción de lo público
6. El concepto de democracia aplicado a la comunicación pública
7. El concepto de política aplicado a la comunicación pública
8. El concepto de participación ciudadana

### **El concepto de movilización social**

La idea de la movilización social es el eje comprensivo del Modelo. Y la movilización social, en palabras de José Bernardo Toro, se entiende como la convocación de voluntades para lograr un propósito común bajo una interpretación y un sentido compartidos, mediante una acción comunicativa que por ser una convocación es un acto de libertad, por ser una convocación de voluntades es un acto de pasión y por ser una convocación de voluntades a un propósito común es un acto público y de participación

(Toro, 2002) La movilización social, entonces, se propone lograr que muchos, que son diferentes, puedan concertar y lograr propósitos comunes sin tener que negociar, ceder o renunciar a su diferencia, es decir, busca colocar en el imaginario colectivo convocatorias tan sólidas y fuertes que motiven a muchos a sumarse, por encima de sus diferencias de etnia, sexo, edad, clase, religión o ideario político.

Las tres condiciones características que define Toro para la movilización social no pueden ser más contundentes en cuanto a su vocación democrática: pasión en la convocación, libertad en la adherencia y actuación pública y participativa para la consecución del propósito. Se trata aquí no solamente de reconocer la diferencia sino de respetar la autonomía individual. De esta manera la movilización social renuncia a cualquier pretensión fundamentalista y se niega a caer en la trampa de la manipulación. A cambio de proponerse masificar al individuo haciéndolo sentir insignificante entre la multitud, de apabullar su individualidad con himnos, símbolos y blasones que apuntan a lo solar como lo más alto e inaccesible o de pretender quebrar su voluntad, su individualidad y su racionalidad, la movilización social es un llamado al respeto de la diversidad y al reconocimiento del conflicto como formas creativas para jalonar el ordenamiento social y grupal.

Entendida de esta manera, la movilización social es la acción de comunicación que por excelencia construye lo público y lo colectivo, dado que, finalmente, ese encuentro de voluntades que conciertan la consecución de un propósito común, no es cosa diferente a un acuerdo político para cuyo logro se requiere de la puesta en común y de la negociación de intereses particulares que permitan definir un norte compartido y acordar unas reglas del juego que todos acepten cumplir en libertad.

### **La movilización organizacional en las entidades del Estado**

En las entidades del Estado, al igual que en las organizaciones de carácter empresarial, es evidente que la relación contractual no se establece ciertamente sobre la base de la identidad de propósitos ni mucho menos de la coincidencia de objetivos. Nadie o casi nadie dejan de firmar un contrato de vinculación laboral por el hecho de no conocer a priori o de no compartir plenamente los objetivos y propósitos corporativos de la entidad a la cual se está vinculando. Es más, nunca una entidad antepone el conocimiento y aceptación de sus objetivos y propósitos corporativos como

prerrequisito para la selección del personal. Es evidente que uno es el hecho de “trabajar” para una entidad y otra la necesidad de buscar los “comunes” o puntos de encuentro entre el proyecto personal y el proyecto organizacional, es decir, de movilizar más allá del trabajo, hacia el propósito común contenido en el propósito misional.

Se explica así porqué, la gran dificultad organizacional que enfrentan todas estas entidades para cumplir sus propósitos misionales, tiene que ver en buena medida con esta falsa y equivocada idea según la cual el contrato de trabajo garantiza la convocatoria al proyecto misional. Las entidades suelen creer que los procesos de inducción son meros procedimientos formales de aprestamiento a la labor que va a desarrollarse y no entienden que en realidad constituyen verdaderos momentos de movilización para el encuentro y la fundación de propósitos individuales, que a la postre serán definitivos para caracterizar la relación posterior entre la persona y el colectivo.

De la misma manera, pocas veces entienden la importancia de la reinducción y del entrenamiento, y desdeñan la oportunidad de re-fundar y renovar de manera periódica el propósito común, como si las personas fuesen documentos que, una vez firmados, no tuvieran ni apelación ni cambio. En pocas palabras, asumen la comunicación interna como un problema de información y de relaciones públicas y no reconocen su capacidad movilizadora de darle un sustrato y un soporte efectivo a la participación, y, lo que es más importante, de fortalecer y cimentar propósitos colectivos y comunes, que es, finalmente, el gran objetivo de toda forma humana de organización.

Las entidades del Estado, como ya se ha dicho, suelen enfrentar una situación particular por el hecho de que su articulación está sujeta a variables políticas que en cualquier momento pueden significar drásticos cambios de rumbo y alteraciones en las líneas y los estilos de dirección, aún en los casos en que el sistema político establezca con claridad la diferencia que va de un proyecto de gobierno a un proyecto de Estado. Por sólido que parezca el sistema administrativo, siempre habrá un alto nivel de incertidumbre por la expectativa de que el cambio de dirección política tenga en él efectos negativos y, por consiguiente, siempre será fundamental la movilización interna como instrumento y mecanismo para poner en común una propuesta, una plataforma y un enfoque, en este caso, de cumplimiento del proyecto de un gobierno o de una administración.

Las entidades del Estado, como formas de asociación para la consecución de propósitos comunes, comparten la misma condición característica de tener que proyectar hacia el servidor público, una vez lograda su afiliación inicial, alguna forma de convocatoria que ratifique el compromiso suscrito en esa afiliación y se proponga movilizarlo en procura de lograr su adherencia voluntaria, apasionada, pública y participativa al propósito misional colectivo.

### **El concepto de mediador**

Los mediadores son sujetos (personas, organizaciones o entidades) con público propio, es decir, en condiciones de movilizar audiencias particulares (p.ej. organizaciones sociales como ONG's, juntas comunales, grupos culturales o deportivos; estamentos como la iglesia, la salud, la educación o comunitarias; medios de comunicación; líderes sociales y de opinión, etc.).

Los mediadores son articuladores de la acción comunicativa porque: (i) cuentan con credibilidad y legitimidad en la comunidad; (ii) poseen capacidad técnica para el diseño de medios; y (iii) constituyen un nodo significativo dentro de una o varias redes.

El enfoque de la comunicación pública tiene como criterio fundamental convocar a los sujetos sociales (mediadores) desde su competencia y lugar social para concertar con ellos metas y propósitos de interés común, dado que busca no sólo transmitir información sino movilizar la sociedad hacia logros democráticos y hacia la constitución de ciudadanos. En esta perspectiva, se asume como una estrategia política de intervención en la sociedad a través de mediadores sociales para generar redes organizativas que permitan hacer realidad los colectivos, generar bases sociales y construir entramados que soporten el devenir social.

#### **Acerca de los mediadores interesa:**

- Todo sujeto de la comunicación hace parte de diversas comunidades interpretativas, que a su vez actúan como comunidades de producción de sentido social.
- La movilización organizacional y la construcción de lo público se inscriben en una red de procesos de apropiación y uso de producción de sentidos donde prevalece el valor colectivo acordado como eje de la acción.

- La comunicación es de alto impacto siempre y cuando tenga en cuenta a los sujetos como mediadores sociales inscritos en tradiciones de clase, género, raza, política y consumo mediático.
- No existen las audiencias masivas, sino que todas están determinadas y significadas por su lugar en la sociedad y su voluntad política.

## **El papel que juegan los medios de comunicación en la sociedad**

Los medios de comunicación son dispositivos que dan forma a la sociedad (socialización de comprensiones y representaciones colectivas), con un alto potencial de construcción de ciudadanía si logran la diversificación de las expresiones y las estéticas (potencial de participación de los ciudadanos desde sus códigos expresivos y competencias explicativas) y si tienen la política de ampliar los accesos a la producción (apertura de visibilización a los ciudadanos) y la recepción de información (diversidad de fuentes de comprensión del mundo de la vida) Este potencial de los medios de comunicación se realiza según como se comprenda su inserción en la sociedad, su competencia socializante, su alta interpelación pero baja complejidad, su vitalidad local y su atractivo narrativo.

## **Sociedad mediática**

Una sociedad mediática es una sociedad en la que los medios se instalan como espejos donde la sociedad se refleja y por los cuales ella se comunica. Los medios de comunicación son dispositivos de alto alcance en diversos públicos, que interpelan a la sociedad desde el horizonte de la información y el entretenimiento.

La centralidad de los medios de comunicación en la vida social contemporánea se manifiesta en que su acción es significativa para las agendas de conversación, la toma de decisiones y la construcción de culturas comunes. Esto significa que habitamos una cultura en la que los medios de comunicación existen y determinan nuestro modo de pensar (Castels, 1999).

Los medios de comunicación, más allá de sus procesos, se deben pensar como productores culturales desde sus juegos de representación de la realidad. En este sentido, los medios masivos no son solamente dispositivos de reproducción, sino más

bien dispositivos de producción de sentido, según lo manifiestan Botero y Galvis.<sup>357</sup>

Vásquez (2003) asegura que el fenómeno de la sociedad mediática es producto de la globalización: “Entre los factores con mayor influencia en el proceso de globalización destaca el desarrollo tecnológico, facilitador tanto de la extensión y universalización del acceso a los medios de comunicación como de la difusión inmediata de grandes cantidades de información. Como resultado de ello, se ha producido una homogenización globalizada del ocio que parece estar incidiendo de manera relevante en la formación de actitudes en sociedades culturalmente muy diferenciadas.”<sup>358</sup>

### **Los medios de comunicación como agentes de socialización.**

Según el experto en comunicación Omar Rincón (2002) el consumo de medios es la tercera actividad realizada por hombres, mujeres y niños después de dormir, trabajar o estudiar. Esto significa que a estos medios habría que integrarles el proyecto de país que se requiere o se imagina. Cada uno es más o menos como los medios masivos que consume, ya que son sus mensajes los que se comparten y socializan en la vida de todos los días. A través de sus mensajes y su consistencia de actuación cotidiana, los medios han demostrado que son un agente de socialización, un mecanismo por el cual se deviene colectivo, se aprende las formas de comportarse y valorar las costumbres, actitudes y conductas válidas para volverse miembro de una sociedad. Los medios de comunicación son, así mismo, una institución fundamental para fabricar los pasados y futuros.

Antes, la socialización del sujeto se realizaba a través de la institución familiar, donde se enseñaba las formas de comportarse socialmente; la institución religiosa o valorar en la que se participaba y de la cual se aprendían las normas y valores que guiaban en lo individual y colectivo; la institución escolar que privilegiaba los aprendizajes básicos para ser eficientes en la sociedad y la institución étnica o de tradición en la que se nacía que proveía el respaldo de memoria e identidad. Hoy, estas cuatro instituciones socializadoras clásicas se encuentran relativizadas por la acción de los medios de

---

<sup>357</sup> Op. Cit. Pág. 84

<sup>358</sup> Vásquez, J. (2003). Medios de comunicación y actitudes en una sociedad mediática global. Universidad Complutense de Madrid, pág. 1.

comunicación, ya que éstos ejercen como mecanismo que asume los lugares vacíos dejados por aquellas: cuando la familia, la religión, la escuela o la tradición cultural no ejercen su acción socializadora o dejan vacíos en su actuar, la televisión ingresa con fuerza y cumple dichas funciones.

Los medios de comunicación son un agente socializador que llena los vacíos dejados por las instituciones clásicas, pero a su vez, extiende y complejiza las formas de ser en la sociedad (Rincón, 2002)

### **Los medios de comunicación como pensamiento leve**

El sentido social producido por los medios de comunicación masiva está predeterminado por condiciones de tiempo, tema, tipos de habla, rentabilidad económica, tecnología y competencia profesional. En su búsqueda de la masificación han llegado al máximo nivel de simplicidad en sus mensajes, tanto que el sociólogo francés Pierre Bourdieu (1996) ha afirmado que las condiciones de los medios no resultan muy favorables para la expresión del pensamiento, ya que es imposible pensar sobre la velocidad, por lo cual los medios de comunicación son productores de pensadores de ideas preconcebidas, que piensan mediante tópicos y construyen una comunicación instantánea porque no existe. Por lo tanto, abundan el número de fast thinkers que proponen fast food cultural, alimento cultural predigerido, pensamiento desechable.

Los medios de comunicación, ante todo, son excelentes instrumentos de socialización y colectivización de imaginarios para la movilización. En este sentido su levedad se convierte en fortaleza para la socialización de símbolos e imágenes fuertes que convoquen a la movilización y fortalezcan su propósito.<sup>359</sup>

### **Los medios de comunicación local**

Los medios de comunicación, sin embargo, no siempre se agotan en su lógica masiva, banalizante, superficial y homogénea. A medida que se acercan a las comunidades ganan en densidad sus mensajes, su interpelación es más concreta y su acción social

---

<sup>359</sup> Op. Cit. pág. 84

más acotada. Esto significa que ante la avalancha de cultura-mundo de los medios globalizados y nacionales, los medios locales surgen como alternativas sugerentes para la promoción de la ciudadanía y la reinención de la política (Rincón, 2000). Los medios de comunicación ciudadanos y comunitarios son espacios para promover interlocución tanto al interior de las comunidades como fuera de ellas.

Permiten poner en relación a toda la localidad y tienen la ventaja de tener, en muchos casos, mayor credibilidad y legitimidad por sus contenidos y lenguaje, cercanos a la gente. Aún cuando hay diversas modalidades de propiedad, participación, programación y funcionamiento, todos ellos tienen algo en común: su función social. Su aspecto fundamental es la participación de la comunidad. Esta puede darse de diversas maneras: en su propiedad, en la producción, en las Juntas de Programación, constituyéndose en audiencias activas, entre otras formas (Agenda social sobre el derecho a la comunicación, 2003).

Los medios locales se caracterizan por su potencial de proveer escenarios de encuentro social, proveer a la comunidad de contenidos de utilidad social, posibilitar otras estéticas y modos de expresión más cercanos a las comunidades, ampliar el acceso a la construcción simbólica de lo colectivo, mejorar la autoestima de las comunidades excluidas del festín de los medios masivos nacionales y generar procesos de ciudadanía desde la visibilidad comunicativa (Rincón, 2002) Así, los medios locales y comunitarios se convierten en una excelente y productiva alternativa para la acción política de la comunicación.

### **Los medios de comunicación como máquinas narrativas**

“Una de las afirmaciones más incontrovertibles es aquella que dice que *somos los relatos que producimos de nosotros mismos como sujetos y como culturas*. Habitamos la cultura de la narración como estrategia para sobrevivir, resistir e imaginar la vida. En el mundo de la vida, aunque no tengamos nada, tenemos relatos para explicarnos e imaginarnos. «Después de hacer el amor con él, le dice: "¿No queréis que os cuente una historia extraordinaria y maravillosa?"». El rey acepta y empieza *Las mil y una noches*. El relato no tiene ninguna explicación psicológica. Es puro relato. Es un canje continuo

de lo oral a lo escrito, de lo escrito a lo oral. No se conoce el autor. lo que cuenta es el relato y el transmisor. Es una cadena de transmisores, adaptadores. oyentes. narradores [ ... ] Es una mezcla de enseñanzas, de ejemplos morales y fantasías. Este libro excluye toda conclusión, es un libro inacabado e inacabable. Todos somos adaptadores o lectores. Es la cultura de Scherezade la que se impone a la brutalidad del rey» (Goytisolo, 2004: 3). Esta cultura del narrar es nuestra salvación en los tiempos de la tecnocracia, esta cultura es la que ha llevado a los medios de comunicación al centro de la vida.»<sup>360</sup>

Masivos o locales, los medios no son solo contenidos, ante todo son máquinas narrativas, como lo explica el periodista argentino Tomás Eloy Martínez (1997), “Hayden White, ha establecido que lo único que el hombre realmente entiende, lo único que de veras conserva en su memoria, son los relatos. Podemos no comprender plenamente los sistemas de pensamiento de otra cultura, pero tenemos mucha menos dificultad para entender un relato que procede de otra cultura, por exótica que nos parezca. Los medios de comunicación nacieron para contar historias (...) Es preciso ponernos a pensar juntos, es preciso ponernos a narrar juntos. Lo que va a quedar de nosotros son nuestras historias, nuestros relatos”. Para hacer la comunicación a través de los medios hay que diseñar no sólo los contenidos, el encuentro con las audiencias, sino sobre todo construir los relatos en las estéticas y dramaturgias de mayor comunicabilidad y presencia en las audiencias.

Los medios de comunicación operan como dispositivos potentes para colectivizar representaciones y construir sentidos en las ciudadanías siguiendo tres criterios:

- Trabajando en la narración de historias.
- Actuando en el horizonte del entretenimiento y la cultura.
- Reconociendo el principio de la ganancia de profundidad en los medios locales y la simpleza en los medios nacionales y globales.<sup>361</sup>

También es importante lo que Rincón (2005) escribe en cuanto a la tarea para los medios públicos en cuanto a los modos de narrar: “La tarea para los medios públicos es

---

<sup>360</sup> Rincón, O. (2006). Narrativas mediáticas. Gedisa Editorial. Barcelona, Pág. 87

<sup>361</sup> Consultar: Modelo de Comunicación Pública Organizacional e Informativa (2004), Bogotá, pág. 32

descubrir los modos de narrar, las estéticas, las texturas y los colores inscritos en cada identidad, en cada diferencia, en cada subjetividad. La opción para los medios públicos es la producción de mensajes vinculados a las estéticas de actualidad, esas inexploradas formas de comprender y narrar el mundo llamadas mujer, indígena, ecología, urbano, sexualidades nuevas, juventud. Una afirmación política, en y desde la comunicación, vía estéticas y goces.”<sup>362</sup>

### **La construcción de lo público**

La idea de la comunicación pública nace de la pregunta acerca de la relación que existe entre comunicación y política. Y esa relación se entiende mediada por la comprensión de lo público como lo que es de todos y de la política como el arte de construir consensos acerca de cómo queremos convivir.

En la base del Modelo general de comunicación pública está la certeza de que tanto la comunicación como la información son bienes públicos que en la medida en que sean corporativizados (apropiados por el interés particular) dejarán de cumplir su función como instrumentos de construcción de sentido orientados hacia la satisfacción del interés colectivo, para convertirse en instrumentos de fortalecimiento de un poder particular (Jaramillo, 2000). Cuando la comunicación, por el contrario, recupera su condición de bien público, cambia fundamentalmente su intencionalidad, puesto que deja de ser la expresión de una apropiación que beneficia el interés particular para recuperar la esencia de su vocación colectiva. Entonces, es preciso estudiar y comprender la naturaleza de los procesos comunicativos desde esta perspectiva y establecer las nuevas interlocuciones y los nuevos territorios y linderos determinados por las nuevas interacciones entre los interlocutores.

Existen varias aproximaciones al concepto de lo público, que intentan demarcar su diferencia frente a lo privado y que resultan de mucha utilidad para la comprensión del enfoque de la comunicación pública. Estas son:

---

<sup>362</sup> Rincón, O. (2005). Los medios públicos: De la retórica ilustrada al activismo y experimento estético. Centro de Competencia en Comunicación para América Latina, [www.c3fes.net](http://www.c3fes.net). México, pág. 3.

- **Lo comunicado:** lo público es lo del pueblo y lo es, de una manera muy específica, por la vía de la comunicación. Público es lo contrario a lo secreto. Construir lo público es incluir mediante la palabra, mediante el lenguaje, lo validado en la comunicación.
  
- **Lo abierto, lo visible, lo plural:** lo público se refiere a lo abierto por oposición a lo cerrado, a lo visible en contraposición a lo oscuro, a lo plural que es diferente a lo homogéneo, a lo común en contra de lo particular. En esta línea, lo público se refiere a los proyectos colectivos de nación o comunidad, a la construcción de diálogo y tejido social como prácticas ciudadanas.
  
- **Lo de todos:** lo que conviene a todos, de la misma manera, para la dignidad de todos. Lo público se construye en los espacios para la deliberación, el debate y la concertación.
  
- **Lo humano:** lo público es construir el proceso colectivo humano de valorización, es aquello que se somete a discusión, aquello que privilegia como lo más válido para la humanidad, por ejemplo, proteger la vida, la salud, la equidad, la justicia social, la naturaleza. En síntesis, construir lo público es arriesgarse a un proceso colectivo de validación.
  
- **Lo espacial:** lo público se refiere a la región que protege los espacios de todos, que impide el uso particular de los lugares que pertenecen a todos: calles, parques, aceras, plazas.
  
- **Lo participativo:** lo público como espacio de la deliberación, zona de intersección, del interés general, donde se privilegia los temas comunes de conversación y se promueve la participación ciudadana en asuntos públicos. Lo público, en los últimos años, se ha convertido en buscar opciones de ciudadanía para fortalecer la participación individual y colectiva de manera organizada.
  
- **Ciudadanía:** lo público asume que los individuos somos ciudadanos y no consumidores, imagina una sociedad donde los sujetos activan en su vida cotidiana sus derechos y establecen un compromiso vital con la creación de colectivos de iguales, en pactos nuevos de confianza y en acción ciudadana democrática. Lo público quiere que seamos más que consumidores, exige que seamos ciudadanos.

• **Lo mediático:** lo público no solo tiene que ver con la pluralidad de voces e ideas que estén representadas y reconocidas en los medios, sino mucho más que eso, tiene que ver con la posibilidad de la diversidad estética para la construcción de los referentes simbólicos mediáticos.

• **Bien simbólico:** lo público en los medios de comunicación hace referencia a que éstos trabajan sobre un servicio de todos: el derecho a la comunicación. En ellos se ejerce libremente un bien de todos: el derecho a la información, a través del cual sus mensajes se constituyen en símbolos de interés general, dando origen a las llamadas agendas temáticas.

El Modelo general de comunicación pública es un proyecto de hacernos ciudadanos en la convivencia entre los diferentes, que se encamina hacia la formación de sujetos políticos con autodeterminación, capaces de respetar, convivir y concertar; de construir lo público desde lo simbólico; de participar y movilizar la sociedad en torno a intereses colectivos.

En esta perspectiva, es necesario establecer con claridad los conceptos de comunicación e información como bienes públicos y colectivos.<sup>363</sup>

### **La comunicación como bien público**

La defensa de la comunicación como bien público es prioritaria, ya que la comunicación es parte esencial de la dignidad humana y como tal está en la base de los demás derechos que deben ser garantizados por los estados. La comunicación como bien público es requisito imprescindible para la existencia de la sociedad, y corresponde al Estado promoverla y protegerla de los intereses privados. Como actores, el Estado y los entes privados son responsables frente a los ciudadanos por el derecho a la comunicación, en tanto que son los administradores de este bien público. Ellos deben reconocer, respetar, defender y proteger los derechos de todos los ciudadanos a la comunicación, hacer que los servicios de comunicación estén al alcance de todos en términos equitativos y promover criterios de universalidad y equidad en el acceso

---

<sup>363</sup> Consultar: Modelo de Comunicación Pública Organizacional e Informativa (2004), Bogotá.

expresivo, la representación social y el valor de la comunicación como componente esencial de la calidad de vida.

La comunicación es un bien público que reúne un grupo de derechos que parten del derecho a informar y estar bien informado; pasan por el derecho de las culturas a expresarse y hacerse visibles en sus propios códigos; garantizan la presencia de diferentes lenguajes en los medios masivos; y valorizan la representación adecuada de diferentes sectores sociales. Entender la comunicación como derecho ofrece a diferentes sectores sociales y comunidades la oportunidad de trabajar para su implementación y pleno ejercicio. Así, generar movimiento social en torno a su exigibilidad, que debe promover la construcción de tejido social y potenciar mayores oportunidades para el ejercicio democrático de la participación (Agenda social sobre el derecho a la comunicación, 2003), se ha convertido en una acción prioritaria en las democracias para hacer efectivo lo público como lo que es de todos.

El Modelo general de comunicación pública se funda en el criterio de que la comunicación es un bien colectivo que enfatiza en el “poner en común” y en la convicción de que es el escenario más potente en la sociedad actual para lograr la presencia y visibilización de la diversidad de interpretaciones, miradas, comprensiones y expectativas que existen en una comunidad. Así, asume que la comunicación es:

- Un bien público, lo que significa que es de todos, pertenece a la colectividad y debe ser usado en su beneficio.
- Un bien público que posibilita la conformación de redes de organizaciones y personas comprometidas con el ejercicio de una comunicación incluyente y democrática.
- Una estrategia para construir sentidos colectivos y procesos de concertación ciudadana para el beneficio de todos.
- Una acción de cambio en cuanto es una decisión coordinada para lograr el bien de la sociedad.

### **La información como bien público**

El sociólogo chileno Martín Hopenhayn (2000) explica que “al hablar de democracia comunicacional colocamos en el centro del debate sobre industria cultural las formas

emergentes de ciudadanía, vale decir, la vida de la democracia en sociedades donde lo público está cada vez más contenido en la circulación mediática de mensajes, información y opinión.” He aquí cómo la información relacionada con hacer efectiva la participación ciudadana sería un criterio para evaluar la vitalidad democrática de una sociedad. Esto es así porque la información es aquello que debe ser socializado para que con base en ella los ciudadanos y la sociedad puedan tomar decisiones, movilizarse, crear condiciones de igualdad, y realizar el derecho fundamental del ciudadano a estar suficientemente informado (Jaramillo, 2003). Y es que la información es un bien público que empodera para actuar; y acceder a ella es una necesidad para construir proyectos colectivos de sentido. Tanto que la democracia comunicacional pasa a ser el núcleo efectivo de la democracia, vale decir, el acceso de los actores sociales y culturales a constituir voz pública, ser interlocutores en el diálogo político, participar en redes donde se gestionan servicios y se reclaman derechos, en fin, formar parte del intercambio simbólico que define cada vez más el lugar de cada cual en la polis (Hopenhayn, 2000).<sup>364</sup>

En la sociedad que habitamos, la información es vital porque se ha convertido en el bien más importante para comprender, explicar y actuar en el mundo de la vida. Quien tiene la información puede incidir en la toma de decisiones. Y esto es así, porque la información se ha convertido en un preciado bien público. Un bien caótico por su exceso, un bien útil y vital en cuanto se logre acotar con relación al habitar con sentido la política y la democracia. La información es un bien público porque es un recurso necesario para comprender las referencias de comunidad, sujeto, política y acción pública, necesarias para que los ciudadanos puedan actuar. En esta línea de pensamiento, la información significa la puesta en común de signos, símbolos e imaginarios (Jaramillo, 2001) para poder actuar con referentes comunes.

El Modelo general de comunicación pública retoma la información como bien público vital para comprender, explicar y actuar en el mundo de la vida, en cuanto:

- Desarrolla estrategias de visibilidad para la ciudadanía: el acceso de los diversos actores sociales a la voz pública.

---

<sup>364</sup> Consultar: Modelo de Comunicación Pública Organizacional e Informativa (2004), Bogotá

- Es un recurso útil para participar en redes donde se gestionan servicios y se reclaman derechos.
- Produce mensajes y estrategias para que las agendas ciudadanas dialoguen con las agendas mediáticas y políticas.
- Imagina los medios de comunicación como escenarios de participación social.
- Propicia la generación de confianza en la transparencia de los otros, y de autoconfianza al incrementar la propia capacidad de acción.

### **3.6 El concepto de democracia aplicado a la comunicación pública**

La democracia es el ejercicio cotidiano de contar con los otros, de argumentar y producir acuerdos (Agenda social sobre el derecho a la comunicación, 2003) Un sistema que produce símbolos y significados comunes, se auto-funda y privilegia la existencia de la diferencia y el disenso. Esta autorregulación simbólica y discursiva de la democracia es vital en cuanto produce un sistema en donde los diferentes actores e instituciones pueden hacer competir sus intereses en igualdad de condiciones (Toro, 2001). La democracia, en últimas, ha terminado siendo en la actualidad un conjunto de reglas de juego (regla del consenso, de las mayorías, de las minorías, del control, de la responsabilidad, de la legalidad y la legitimación) que pretenden regular el accionar político y garantizan así la participación de la mayoría en las decisiones de un gobierno.

### **3.7 El concepto de política aplicado a la comunicación pública**

Con las revoluciones francesa y Americana se inaugura “la era de las democracias modernas y con ellas además se consolida una nueva concepción del tiempo, de la historia y del lugar de la voluntad humana. Las sociedades se convierten en sujetos históricos capaces de orientarse hacia metas que ellos mismos se han dado (...) y se consolida una noción de política vinculada a una nueva concepción de voluntad: la política se convierte en el campo en donde los hombres imaginan futuros compartidos y viables, y los realizan (Wills, 2002)

El cambio cultural y el tránsito de la sociedad hacia su democratización consisten en encontrar en la experiencia innovadora de la política como arte de lo posible, ese espacio de transformación e integración de las diferencias, con el fin de construir nuestra identidad.

### **3.8 El concepto de participación ciudadana**

La ampliación de lo público no se hace a través de la fuerza o de la representación política, sino de acuerdo con la capacidad de reflexión de la sociedad, de su participación en el debate colectivo y de su incidencia en las decisiones. La participación ciudadana está directamente relacionada con lo público, concebido como espacio de interacción de sujetos políticos en la definición de acciones y propósitos comunes que resulta vital para la construcción democrática y para fortalecer la legitimidad de lo político. Dentro de este escenario, el principal llamado de atención es para los medios de comunicación, quienes tienen una responsabilidad enorme al ser administradores de un bien público, creadores de uno de los escenarios privilegiados para la participación y constructores del dispositivo donde se imaginan las ciudadanías contemporáneas. Si el potencial de la ciudadanía es lo colectivo, la acción relacional, la búsqueda de sentidos posibles para habitar el mundo de la vida, entonces la ciudadanía es un actor social que se constituye en y desde la comunicación.

### **4. Modelo de comunicación pública organizacional e informativa para entidades del Estado (MCPOI)<sup>365</sup>**

Una vez obtenido el diagnóstico de la comunicación en las entidades del Estado y desarrollado el marco conceptual del Modelo general de comunicación pública como referente metodológico y conceptual para abordar la búsqueda de soluciones a las situaciones detectadas, es necesario delimitar el campo de acción de esas soluciones y construir los parámetros que permitan la formulación de un modelo funcional para las entidades, que responda a su naturaleza específica y les entregue herramientas adecuadas para el ordenamiento de la comunicación como eje estratégico organizacional.

De acuerdo con el diagnóstico, los problemas de comunicación comunes al conjunto del Estado pueden clasificarse en dos grandes grupos: los que tienen que ver con la manera como se articula en ellas la comunicación a la cultura organizacional (concepción de la

---

<sup>365</sup> Op. Cit.

comunicación, temporalidad e inercia) y los que se concentran en el manejo de la información y en su interacción comunicativa con la sociedad a través de los medios (cultura de la información y medios masivos de comunicación).

El primer grupo de problemas es de carácter estrictamente organizacional, es decir, se desenvuelve en el escenario de la manera como están dándose las interacciones entre los servidores públicos y se expresa en prácticas existentes que determinan modelos mentales como los que imaginan los estilos de autoridad, la noción del trabajo o la alineación estratégica de las personas con respecto al proyecto misional. El segundo grupo es de carácter informativo, es decir, apunta a resolver las interacciones informativas de las entidades con sus públicos de interés, lo cual, inevitablemente supone el abordaje del tema de la Rendición de cuentas a la sociedad, que, si se quiere, es la acción comunicativa por excelencia que sintetiza y resume la intención de transparencia, posicionamiento y visibilidad del Estado.

De esta manera, el diagnóstico acota los campos de acción en los cuales debe desenvolverse el Modelo (organizacional e informativo) y el paradigma de la comunicación pública le define un enfoque desde una concepción democrática del quehacer organizacional y en el marco de la práctica comunicativa para la construcción de consensos.

El Modelo parte de evaluar una realidad común a todas las entidades, para formular un ordenamiento de los horizontes de sentido que debe proponerse fortalecer la comunicación en ellas (categorías), establecer unos ejes temáticos a partir de los cuales definir líneas de acción (Ruta crítica temática) y postular unos imaginarios que pueden transformar su cultura organizacional (Ideas reguladoras) Todos estos componentes de carácter universal, puesto que pueden ser implementados en cualquier entidad independientemente de su condición nacional o territorial.

Para facilitar la aproximación del lector al Modelo de comunicación pública organizacional e informativa para entidades del Estado (MCPOI), se desarrollan a continuación los componentes de su lineamiento estratégico: definición, marco institucional y enfoque comunicativo.

## **4.1 Definición**

El Modelo de comunicación pública organizacional e informativa para entidades del Estado (MCPOI), es una herramienta para la planeación estratégica de la comunicación en los campos Organizacional e Informativo y de la Rendición de cuentas a la sociedad, que define un objetivo y formula un propósito y una finalidad para la práctica comunicativa en estas entidades y se inscribe dentro del enfoque de la comunicación para la construcción de consensos.

Al aplicar el Modelo, las entidades de naturaleza especial como las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta y las empresas de servicios públicos, deben definir políticas derivadas de su naturaleza específica y ajustar la matriz estratégica a sus necesidades particulares.

## **4.2 Objetivo**

El objetivo del MCPOI es institucionalizar la comunicación en las entidades del Estado como un eje estratégico y por consiguiente transversal a su estructura organizacional y a la manera como le dan cumplimiento al principio constitucional de publicidad y a la figura de la Rendición de cuentas a la sociedad.

## **4.3 Propósito y finalidad**

Resulta clara la necesidad de definir un propósito y una finalidad que le confieran sentido a la práctica comunicativa en las entidades del Estado y que orienten la creación de conciencia implícita en éste, que es un proceso de construcción cultural organizacional. Y ese propósito y finalidad derivan de la naturaleza misma del Estado, que es, finalmente, la naturaleza de sus entidades y se encuadran en el fortalecimiento de lo público como vocación y razón de ser del estado social de derecho.

La construcción de lo público pasa por la consolidación de una visión organizacional en las entidades que asuma que la función primordial del Estado es la búsqueda del bien común y que los bienes que administra y sus ingresos tienen como finalidad esencial

aportar para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Construir lo público en estas entidades significa, por consiguiente, orientar los esfuerzos, recursos y energía de la gestión hacia el mejoramiento de las condiciones de vida de los más desfavorecidos y para que toda la población tenga mejores condiciones de vida.

Según Pierre Bourdieu (1985) el capital simbólico “es una propiedad cualquiera, fuerza física, valor guerrero, que, percibida por unos agentes sociales dotados de las categorías de percepción y de valoración que permiten percibirla, conocerla y reconocerla, se vuelve simbólicamente eficiente, como una verdadera fuerza mágica: una propiedad que, porque responde a unas "expectativas colectivas", socialmente constituidas, a unas creencias, ejerce una especie de acción a distancia, sin contacto físico”. En esta perspectiva, lo público debe ser abordado como un capital simbólico para que se convierta en un imaginario generador de un deseo colectivo y de una expectativa razonable que se exprese como confianza en el Estado y en sus funcionarios.

**Propósito:** el MCPOI tiene como propósito construir en la cultura organizacional de las entidades del Estado el imaginario del sentido de lo público y de la función del Estado como administrador de lo público.

**Finalidad:** la finalidad del MCPOI está encaminada a introducir en la cultura organizacional de las entidades del Estado la noción de que administrar lo público significa generar confianza.

#### **4.4 Marco institucional**

El Estado colombiano está definido en el artículo primero de la Constitución como un estado social y democrático de derecho, lo cual quiere decir, en forma sucinta, que encuentra su principal razón de ser en la superación de las inequidades sociales y la promoción de la igualdad de oportunidades (principio social); finalidad que no puede ser cumplida de cualquier manera sino conforme a la voluntad popular (principio democrático) y mediante el fiel respeto de la ley y las libertades fundamentales (principio de legalidad)

Ahora bien, su condición de Estado democrático también implica la existencia de una ciudadanía pensante y actuante, informada e interesada por la cosa pública, y ello solo

es posible si se tienden canales de comunicación entre los gobernantes y los gobernados.

Adicionalmente también es condición de legitimidad, dado que difícilmente podrá ser reconocida una autoridad que no acuda a los mecanismos del dialogo y la persuasión.

Particular trascendencia tiene la comunicación pública en los entes territoriales, toda vez que el origen de la autoridad de los gobernantes, por virtud de la descentralización, está en los propios habitantes del municipio o departamento mediante la figura del “voto programático”.

Como consecuencia de estas figuras, las administraciones seccionales y municipales se inscriben en el marco de la democracia participativa, toda vez que el ciudadano ya no se limita a votar para la escogencia de un gobernante, sino que durante todo el tiempo conserva sus derechos políticos para controlar al elegido, hasta revocarle el mandato, si es el caso. Y es allí donde la comunicación adquiere toda su trascendencia, ya como mecanismo de movilización en torno a prioridades de gobierno o bien como mecanismo para el escrutinio cotidiano de las actuaciones de los gobernantes.

### **Enfoque**

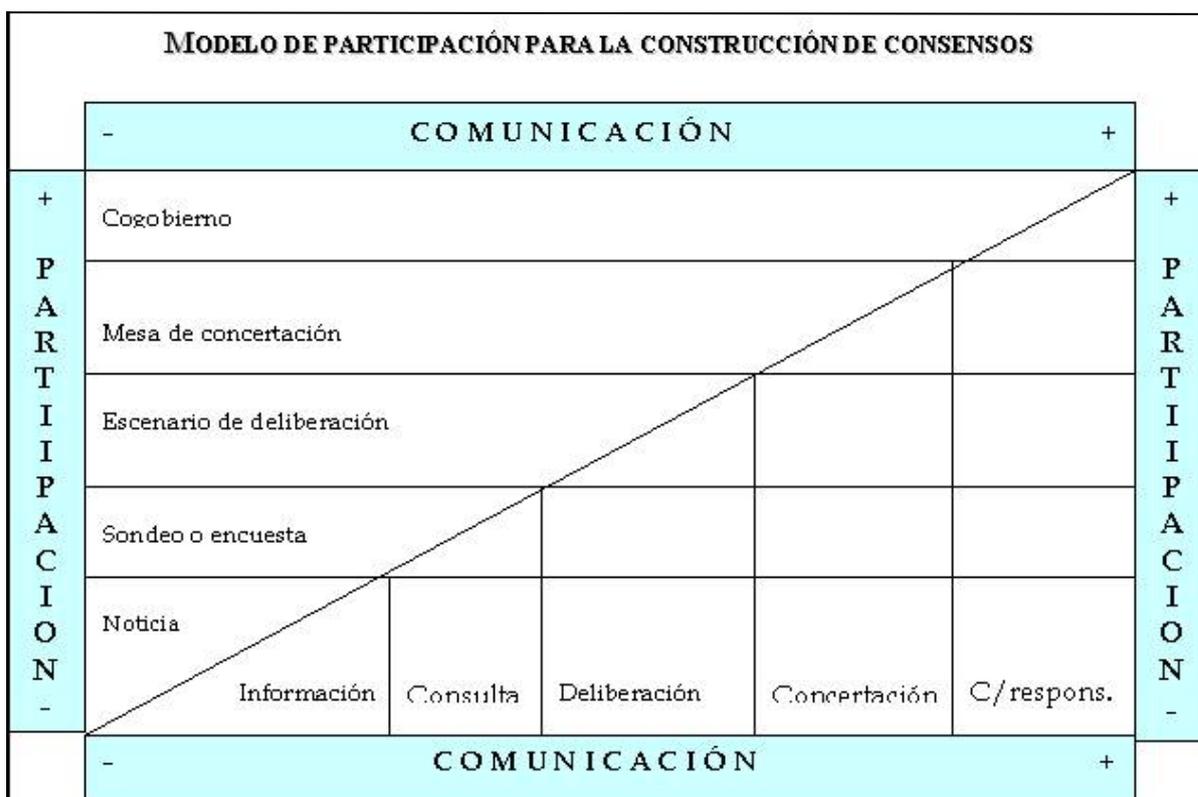
La participación, además de ser un precepto constitucional, es una categoría práctica, un evento, un acontecimiento social que involucra al grupo y a la ciudadanía y que supone por igual disponibilidad de la entidad para promoverla y reconocerla que disposición ciudadana a ejercerla.

La participación tiene dos dimensiones, es un lazo con dos extremos: en uno están los espacios de participación y en el otro la voluntad de participar. Se puede tener voluntad de participar, pero si no hay espacios adecuados no es posible hacerlo, o lo contrario, los espacios para la participación pueden haber sido construidos pero no existir la voluntad de participar porque históricamente la población o el grupo se han sentido excluidos, porque predomina la desconfianza, porque hay una baja autoestima social o grupal y estos espacios no son reconocidos como legítimos o, porque aún en el caso de que su legitimidad sea reconocida, hay pereza y no existe compromiso, ni mucho menos interés de asumirla. Entender la participación como un componente de la comunicación para la

construcción de consensos, y por consiguiente la movilización como una metodología de fortalecimiento de la participación, implica generar espacios para que ésta sea posible pero también trabajar sobre la disposición a participar, como se desprende del planteamiento de Toro (2001), cuando afirma que: “La comunicación para la participación democrática debe orientarse a garantizar que los diferentes sectores puedan hacer competir sus intereses, sus mensajes y sus símbolos, en igualdad de oportunidades, dentro del universo de intereses, de mensajes y de símbolos que tramita la sociedad”

### Competencias comunicativas para la construcción de consensos

Una vez definida la movilización social como una metodología de fortalecimiento de la participación, es necesario, como encuadre y como lógica, precisar la relación directa y orgánica que existe entre la intención de generar participación y la comunicación, como se aprecia en la gráfica que presenta lo que podemos llamar un modelo de participación para la construcción de consensos (Jaramillo, 2001):



Fuente: JARAMILLO, Juan Camilo. “Comunicar para convocar, convocar para movilizar”, 2003

Gráfico ilustrativo 6.3: Modelo de comunicación para la construcción de consensos según Botero y Galvis.

Un grupo informado es un grupo que, por serlo, ejerce ya un nivel básico y primario de participación; si además de estar informado ese grupo es consultado acerca de lo que piensa sobre los grandes temas que lo involucran y con respecto a las decisiones que lo afectan, la participación aumenta en una proporción significativa, y si además en ese grupo las decisiones de carácter político se construyen mediante procesos de deliberación, la participación adquiere un nivel más concreto y visible. Cuando las decisiones políticas resultan de propósitos concertados, la participación madura como hecho comunicativo evolucionando hacia la construcción de consensos. Finalmente, el nivel más depurado de participación en un grupo (y en el caso de la sociedad el pleno ejercicio de la ciudadanía), implica que los procesos colectivos resulten de acuerdos corresponsables que resultan a su vez del consenso entre quien orienta y dirige y quienes hacen parte de la base del grupo.

Quedan así planteadas las competencias de la comunicación para la construcción de consensos y sus instrumentos de aplicación:

- Información: capacidad de informar y reconocimiento de la necesidad de ser informado, cuyo instrumento básico es la noticia.
- Consulta: capacidad de consultar y disponibilidad a ser consultado a través de instrumentos como la entrevista, la encuesta, los grupos focales, las mesas consultivas de trabajo o los sondeos de opinión.
- Deliberación: capacidad de deliberar y disposición a reconocer los argumentos del otro en escenarios como foros, conversatorios o paneles, el debate público o la discusión de grupo.
- Concertación: capacidad de concertar y disposición a negociar los propios intereses en mesas de concertación o de negociación.
- Corresponsabilidad: capacidad de asumir compromisos en forma corresponsable, mediante la gestión conjunta o participada.

## **CAPÍTULO 7**

### **COMUNICACIÓN MUNICIPAL**

## COMUNICACIÓN MUNICIPAL

Sin duda, las formas de trabajo de las municipalidades en Guatemala han cambiado con la idea fundamental de priorizar un mejor servicio a la población o por las circunstancias de los cambios que ofrecen las demás ciudades del mundo.

Esto ocurre, así lo afirma Campillo Alhama Conchi (2012) en su tesis relativa a la comunicación municipal: “El ámbito local se caracteriza por ser sumamente dinámico; en él intervienen diferentes agentes como los medios de comunicación social, los líderes de opinión, los movimientos asociativos y el tejido social, los ciudadanos individuales y plurales, además de otros niveles administrativos. Los ayuntamientos tienen que adaptarse permanentemente a nuevas circunstancias y exigencias sociales, estableciendo o propiciando procesos de comunicación pública que permitan mostrar (y demostrar) a los ciudadanos que constituyen el epicentro de la actuación administrativa”<sup>366</sup>.

Es importante hacer notar que si la percepción de comunicación ha cambiado es porque también ha cambiado la concepción de hacer administración en una alcaldía, según Campillo (2012), “cuando se fusionan dos supuestos: en un primer supuesto, nos situamos ante un ámbito de gestión en el que existe una ausencia total o bastante acusada de cultura organizativa, y en el cual se introducen valores neoempresariales”<sup>367</sup> y el segundo supuesto se refiere “al hecho de que cuando la cultura neoempresarial se introduce en organizaciones o ámbitos de gestión pública con una sólida cultura organizativa basada en valores públicos se origina un choque (o al menos cierto enfrentamiento) entre ambas culturas, puede dar como resultado una cultura organizativa híbrida, resultante de la combinación de valores públicos y empresariales.”<sup>368</sup>.

Ineludible hacer notar lo que Campillo (2012) constata es el transcurrir de los ayuntamientos en España, pero Guatemala no es ajeno a esos cambios que han sufrido

---

<sup>366</sup> Campillo Alhama, Conchi: Investigación en Comunicación Municipal: Aportaciones Académicas. Recuperado el 14 de febrero de 2013 a las 15:46 de [http://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/25060/1/CAMPILLO20201220-20VivatAcademiaInvestigación\\_com\\_municipal.pdf](http://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/25060/1/CAMPILLO20201220-20VivatAcademiaInvestigación_com_municipal.pdf).

<sup>367</sup> Op. Cit. Pág. 1038

<sup>368</sup> Op. Cit. Pág. 1038.

las municipalidades en el mundo. Este cambio es sustancial debido a la importancia con que se asume a la comunicación.

“En los últimos treinta años, se ha producido en los ayuntamientos una transformación tan radical en su desarrollo competencial y en el ejercicio de la función pública que esta circunstancia ha afectado a las organizaciones locales no sólo a nivel funcional, sino también estructural”.<sup>369</sup>.

Por lo tanto el enfoque de la Comunicación ha cambiado. Así lo estima Toni Puig en cita de Campillo (2012): “En el contexto actual, el antiguo modelo clásico-burocrático, basado en procesos de comunicación unidireccional, ha sido sustituido por modelos de gestión relacional y participativa la comunicación de los ayuntamientos ya no se asume, exclusivamente, como una comunicación sobre servicios públicos sino desde una perspectiva global de comunicación organizacional a través de la cual se implementa, en el colectivo imaginario, una marca de ciudad con valores propios”.<sup>370</sup>.

Campillo también establece otra causa de los cambios estructurales en los ayuntamientos o municipalidades, como se establece en Guatemala, así, constata la investigadora, “con la llegada de la democracia, emergen, en la estructura orgánica de los ayuntamientos, ciertos departamentos (o unidades administrativas) denominados gabinetes de comunicación.”<sup>371</sup>

Según Campillo (2012): “La evolución de los gabinetes de comunicación, en el ámbito de lo municipal, ha venido marcada por una constante adaptación al propio devenir de las estructuras municipales durante toda la etapa democrática. La función comunicacional se ha ido ampliando hasta llegar a configurar estructuras complejas y diversas que presentan, a su vez, profundas dependencias, interrelaciones y sinergias.”<sup>372</sup>.

También esa evolución, de acuerdo a lo investigado por Campillo (2012) ha ido a otros niveles, cuando al “planificar y gestionar todas las estrategias y políticas comunicativas

---

<sup>369</sup> Op. Cit. 1038

<sup>370</sup> Op.cit. 1038

<sup>371</sup> Op. Cit. 1039

<sup>372</sup> Op. Cit. 1039

del ente municipal, estas unidades o departamentos administrativos se han convertido en auténticas direcciones de comunicación que trabajan con un doble propósito: dar a conocer a los diferentes segmentos de la ciudadanía al ente municipal, como organización que presta servicios y desarrolla actividades de diferente índole; y, por otra parte, propiciar políticas de proximidad y participación ciudadana a través de procesos de comunicación bidireccional: ambos, se plantean con el objetivo final de consolidar una imagen positiva que redunde en la credibilidad y legitimación de la organización pública.<sup>373</sup>

## 7.1 Ideas para la comunicación municipal

Esto último es un planteamiento, precisamente de Toni Puig, además de las citadas por Campillo, establece una serie de ideas con relación a la Comunicación Municipal las que se exponen en lo sucesivo debido a la importancia que tienen para el trabajo de investigación:

**1. Ideas y estrategias base para la comunicación municipal actualísima.** Voy a fotografiar, espero que nítida y sugerentemente, dónde estamos los municipios en comunicación. Una fotografía, pero, que voy a salpicar con ideas y estrategias. Estamos, mayormente, aquí. Pero con una multitud de inquietudes y apuestas. **El triángulo de la comunicación.** ¿Qué hacemos, frecuentemente, en las organizaciones municipales? Comunicamos servicios. No es suficiente. Y lo será, todavía, menos. Hoy, las organizaciones no comunican servicios: comunican la organización. Más: lo que es, ofrece, presenta, para qué es imprescindible. Comunican la organización como corporación: como marca. Como referencia. Como imprescindible. Como experiencia: como emoción. Como relación constante. Porque lo que la organización municipal ofrece, propone, es clave, imprescindible, nuclear, primero, para la vida de los ciudadanos *-mi / nuestra vida-* y la de la ciudad de todos y con todos.

□ **Un método.** Cuando era muchacho y me suspendieron las mates, aprendí algo que la vida me ha demostrado dudoso o directamente falso: el orden de los factores no altera el producto. Es regla universal. Que en comunicación no va: el orden de los factores altera la comunicación.

---

<sup>373</sup> Op. Cit. 1040

El método es, aquí, pensar, ordenar y hacer las cosas de la comunicación, frecuentemente, con un orden otro al que demasiados profesionales en comunicación municipal emplean. ¿Por dónde empezamos, demasiado a menudo? Por *tengo una gran idea*. Bien: guárdatela. O por *tenemos un presupuesto*: fantástico. *Mi político está empeñado*: escúchalo. *Ahora mismo conviene*: ¿sí? *Caminante no hay camino se hace camino al andar*: ¡venga ya!... Todo esto está bien. Pero no va. Por aquí jamás empieza la comunicación municipal. La óptima. La que los ciudadanos esperan. La de los resultados organizativos y ciudadanos. Prometo contar una manera otra de comunicar, de pensar y montar la comunicación en los municipios. Y lo prometido es deuda: lo haré con furor y pasión. Y orden.

□ **Un estilo.** No es suficiente saber, aplicar minuciosamente, el método. El método, es siempre, razón. Inteligencia. Cada día más, en comunicación a tope, es importante la manera: la diferencia. El tono, el sello personal. Propio. Inimitable. Que hace que la comunicación del municipio emerja, con luz propia, contundente, memorable, recordable, del magma de las miles de comunicaciones que, cual huracán diario, barren la ciudad y aúllan: *lo mío es lo más importante*.

El estilo es sensibilidad. Es emoción. Aquí, uno debe arriesgar. Debe soltarse. Debe abrirse. Debe optar por lo diferente. Por equivocarse. Por, en definitiva, inventar. Más: crear. Que es anticipar lo nuevo. Lo distinto. Lo identificable como único. Y como deseable. Apasionante. Todo esto -sí, perdón- está lejos, fuera, de la mayoría de las organizaciones públicas municipales. En muchas está, incluso, mal visto. Pobres: su tiempo de gobierno está contado. Y sus trabajadores están condenados a la más vil de las desmotivaciones: hacer siempre lo mismo, de la misma manera. Es el infierno del aburrimiento. En los tiempos de los ciudadanos despiertos, veloces, de los cambios tecnológicos, de las ciudades que quieren convivir con cotas de más sentido, de más humanidad. El método lo voy a contar. El estilo lo voy a sugerir. El estilo es el corazón de la organización municipal: es comunicación permanente. El corazón, como el amor, no se cuenta: se siente, se contagia, te revuelve las tripas, te hace volar. Intentaré que cada palabra, cada propuesta, inyecte estilo. Estilo de comunicación municipal rabiosamente actual.

□ **Públicos.** Un método y un estilo públicos. A saber, con un subrayado diferencial de lo propio, de lo característico, de las organizaciones públicas.

Hay una excelente bibliografía sobre la comunicación en las organizaciones empresariales. Magníficos consultores. Excelentes empresas de comunicación. De todo ello debemos aprender. Pero. Las organizaciones públicas somos, en algunas cuestiones claves, diferentes. Por ejemplo, no tenemos clientes. Trabajamos con ciudadanos: nos comunicamos con ciudadanos para la ciudad que queremos. Que tenemos. Que soñamos. Voy a subrayar, rotundamente, estas peculiaridades diferenciales, inencontrables en libros, desconocidas por consultores, terreno virgen en empresas de comunicación. Por más que todos y todas afirmen lo contrario. Aquí, espero, el libro es innovador.

Voy a insistir, hacerme pesado, en lo público: en lo político. En la política, pues, como valor, como civilidad, como consenso, como gobernabilidad, como eje de la comunicación, como propuesta para liderar y construir, sostener y acrecentar ciudadanía: ciudad de ciudadanos. Que es algo más que una ciudad de consumidores. Creo, rotundamente, en lo público. Y, en lo público –empiezo a repetirme–, soy un fanático -de fan- de lo municipal: del municipio como organización de todos y con todos, de lo próximo, que está siempre junto a los ciudadanos plurales y sus necesidades y retos. Que crea y mantiene, con ellos, la ciudad, la gran casa común. Soy municipalista radical. Y, como géminis puro, asociativista, también radical.

Creo en un gobierno municipal líder, en unos servicios municipales de amplia gama y espléndidos. Y en un tejido asociativo cívico, ciudadano, plural, amplio, que trabaje codo con codo, desde el diálogo, con el municipio para la ciudad que queremos. Por familia soy comerciante. Desarrollaré esta concepción de ciudad interrelacionada: intercomunicada. Radicalmente ciudadana.

Mantenida en acción constructiva desde la comunicación de mediación constante del municipio. **Qué debemos potenciar constantemente** ¿Por dónde empezamos a comunicar espléndidamente? ¿Dónde hallar los trazos óptimos que la organización municipal hoy necesita para comunicar cómplicemente, convincentemente, con los ciudadanos? La solución está fuera de la organización: en el tumulto, en la guerra de comunicaciones, en el pim / pam / pum de propuestas, de anuncios en los medios de comunicación, en la calle, en las tiendas... de la ciudad. Y el mundo. Cualquiera que hoy trabaje en un departamento de comunicación de una organización municipal, necesita potenciar.

□ **Curiosidad.** Mirar, ver, salir, contemplar, coleccionar, estar siempre en la onda alta del surf en lo que las organizaciones de la ciudad y el mundo están haciendo en comunicación es la primera cuestión. La profesión de comunicador es no sólo proactiva: es innovadora. Uno debe estar en la cresta de lo magnífico. Quien se encierra en su departamento, sigue consignas, va haciendo año tras año, no busca, no se sorprende, no se enfada, no se emociona, no siente celos ante una comunicación excelente de la organización que sea..., jamás será un comunicador municipal vigoroso. Jamás creará una comunicación municipal actual, para la ciudad y los ciudadanos de hoy y el mañana inmediato.

□ **Inteligencia práctica.** Mirar, curiosidad para discernir. Hay, en el huracán de comunicación actual, montañas de comunicaciones mediocres presentadas como comunicaciones imprescindibles. Son las simplemente bonitas. Las hay escandalosamente malas. También. En comunicación, inteligencia comporta ver, catar la comunicación desde el cruce de un triángulo de preguntas: ¿comunica realmente y rápidamente la organización? ¿Los ciudadanos entienden lo que se les comunica y optan por ella, encantados? ¿Su lenguaje es el adecuado, memorable: me gustaría haberla diseñado yo?

Directo: ¿cuáles son los tres folletos, los tres carteles, los tres spots, las tres señalizaciones, los tres catálogos de servicios... que más te gustan y tienes en las paredes de tu oficina? ¿Son coherentes? ¿Hay una opción personal? ¿Son, francamente, comunicación espléndida? La inteligencia comunicativa se potencia. Se adquiere. Y se usa. También se para. Y desaparece: muere. Si uno cree que lo sabe todo, que su comunicación es la mejor, que los otros siempre se equivocan... La inteligencia no es cosa de directivos de comunicación narcisos ni de políticos que se ocupan de la comunicación municipal sabelotodo, autosuficientes.

□ **Esponja.** Un comunicador público, municipal, es una esponja insaturable. Que almacena, guarda, informaciones variadísimas. De fuera: por dónde anda la mejor comunicación, quién la piensa y construye, qué resultados obtiene, qué dinero se invierte, qué medios dan mejores resultados... Pero, también, es esponja de otras cuestiones: ¿cómo se piensa y qué hace, hoy, la mejor organización municipal que merece el aplauso, el entusiasmo y el voto generoso de los ciudadanos? ¿Por dónde anda la línea de lo mejor municipal en complicidad con los ciudadanos?... Y, todavía en

la ciudad, ¿qué se piensa, dice, opina de la comunicación municipal? ¿Cómo la valoran los ciudadanos? ¿Cómo nos ven como municipio? ¿Cómo quieren vernos / sentirnos?... Por ejemplo. Y, todavía más: conoce a la perfección la situación y las posibilidades del municipio como organización, del equipo de gobierno y de los equipos todos de servicios -de los trabajadores- para comunicar. Siempre. Y en todo.

□ **Aprendizaje.** Todo esto para aprender. El óptimo comunicador municipal, el departamento de comunicación del municipio que conecta con los ciudadanos, está en sintonía con los equipos de servicios y el de gobierno: está siempre en situación de aprendizaje compartido. Sabe que la comunicación que plantea, produce y facilita puede ser siempre mejor. Y se lanza a ello. Con atrevimiento. Chispa. Coraje. Y equipo: sumando. Empujando. Insistentemente. La óptima comunicación municipal jamás es el resultado de alguien: lo es del esfuerzo inteligente, curioso, actual e innovador de un equipo en aprendizaje inteligente y atrevido. Cuando se dice: *somos magníficos*, empieza la decadencia. Cuando se opina: *nosotros jamás podemos hacer esto*, uno / un equipo se hunde no en la decadencia: en el desastre infame del lloro y la impotencia. En lo peor.

□ **Mejores / diferentes.** Todo esto, ¿para qué? Para que la comunicación de mi / nuestra organización municipal sea mejor que las otras. Otras cualquiera, sí. O diferente. No hay otra opción. Éste es el reto: el gran y único reto.

**Presento mi colección particular de comunicaciones** Me parecen inteligentes. Actuales. Magníficas. Que envidio. Las tengo pegadas en el corcho que está frente a mi mesa de trabajo. Varían a menudo. Lástima. Éste no es un libro con ilustraciones a todo color. Da igual. Voy a describirlas: la visualización es cosa personal. Así que, imaginación. En primer término, cuatro anuncios de situación, sobre la comunicación, hoy. Primero: un grupo de ciudadanos están, en la calle, sentados en bancos ante un anuncio en una parada del autobús. La comunicación que no interrumpe, no llama la atención, no funciona. Segundo: una señora muy de su casa está tirada en la cama, en postura Maja de Goya vestida. Lee una revista. La portada es su cara: toda comunicación que no facilita identificación con el municipio, tirémosla. Tercero: una parada de metro. Un gran cartel, anuncia: *los sueños son realidad*. Imagen: ciudadanos dormidos en el banco, señor de la limpieza dormido, metro parado. Lo que comunicamos, ocurre. Siempre. Cuarto: un muchacho negro abre su gabardina y

muestra todo lo que vende. La comunicación nos muestra. Más: comunicar no siempre es carísimo. En un extremo está un anuncio de deportes: jugadores de baloncesto. En medio, el Cristo del Greco que salta más que todos. Genial. Debemos apostar por una comunicación con referencias a nuestras culturas plurales. Debajo, un anuncio, holandés, con sólo letras: las palabras comunican más en el mundo del espectáculo de las imágenes banales. Letras grandes, de impacto rotundo. Saliéndose del corcho, un póster: un torso desnudo de muchacho, con dos pinzas en cada pezón, unos hilos eléctricos y una marca clara de positivo y negativo: comunican las personas, los ciudadanos. Casi tocables.

Hay más. Pero, éstos, son suficientes. En todos, gente. Gente en acción. Gente que comunica con gente. Comunicaciones, para mí, memorables: me impactan, me dicen, me pueden. Toda comunicación debe aspirar a esto: a ser valorada, querida, usada, recordada, pegada junto a donde uno trabaja, está, se relaja, decide. Lo otro no es comunicación: es difusión o propaganda. **Para pensar y decidir la comunicación.** Toni Segarra es uno de los grandes en comunicación. Su agencia SCPF pega fuerte: es de las premiadas en los festivales internacionales. Me encanta de él un anuncio de tele en el que se ve, sólo, un brazo que se mueve fuera de la ventanilla de un coche. Que no se ve: brazo, paisaje y velocidad. El mensaje final: *¿Te gusta conducir?* Y la marca: sola en la pantalla. Contundente y sutil. Brutalmente bueno. Podría decir: *¿Te gusta tu ciudad?* Para comunicar una ciudad –nuestra ciudad- debemos pensarla desde las ideas y retos más actuales. Anoto algunas que él sugiere en un pequeño texto que nos regaló. Me sirven de punto de arranque para el comentario.

□ **Más que una ciudad: una marca.** Somos más que una ciudad. Somos una marca: somos referencia, imprescindibilidad, seguridad de vida más cualificada, futuro cierto, vida llena, cohesión, democracia, libertad y solidaridad... Somos -y queremos ser- una ciudad de primera: de marca, que marque. Donde la vida se vive con más oportunidades. Es nuestra pasión. Somos una marca de confianza, familiar, para los ciudadanos. Una marca de referencia para otros ciudadanos, ciudades y organizaciones del entorno y el mundo: una marca personal y global. Somos: queremos ser.

□ **Inventémosla con notoriedad.** A por ello, pues. No queremos ser como otras ciudades: simplemente ciudades. Queremos inventarnos una ciudad en la que los ciudadanos exclamen: *¡como aquí, en ninguna otra!* Y que las otras digan: *¡es nuestro*

*modelo!* Esto lo lograremos si optamos por la gama alta: por inventarnos la ciudad que soñamos y la construimos con nota óptima: con notoriedad. Con reto. Somos una marca porque, notoriamente, sabemos qué queremos y lo estamos construyendo. Con nota. No más o menos. Con plazos y nota alta. Imparables.

□ **Creatividad única.** Para esta ciudad, para este municipio líder, motor de ciudad memorable, única, el dinero viene después: lo primero es creatividad. Innovación. Relámpago en la noche. Atrevimiento. Salto en el vacío. Sentido. Valor. Fijemos la ciudad que queremos: que queremos crear, construir. Diferente. Única. Estamos en los tiempos de la inteligencia: ¿cuál es nuestra propuesta de ciudad inteligente?<sup>374</sup>

## 7.2 Comunicación en proyectos de desarrollo territorial

Propiamente no se refiere a la comunicación municipal, sin embargo cuando los proyectos se circunscriben al territorio que abarca un municipio, es importante tomar en consideración la propuesta de comunicación que hacen Silvia Graciela Quiroga y María Alejandrina Videla (2010) del Departamento de Geografía de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional de Cuyo<sup>375</sup>. Según las ponentes, después de haberse definido los actores sociales y la comunidad, resulta necesario incorporar herramientas, en los ámbitos públicos, que mejoren la interacción entre el gobierno y la sociedad, lo que supone organizar un sistema de comunicación interrelacionado.

Las barreras socio-culturales y una información deficiente hacen difícil que las personas entiendan los beneficios derivados de la participación en el desarrollo territorial (donde converge la gestión de lo ambiental, lo territorial y el riesgo). Si bien existen muchos medios y canales para efectivizar esta comunicación, es necesario que esta se realice desde el inicio del proceso planificador. Por otro lado, los gobiernos deberán reconocer la importancia de la comunicación como ayuda en la construcción de una base amplia de apoyo para políticas y programas.

---

<sup>374</sup> Puig, T. (2003). La Comunicación Municipal Cómplice con los Ciudadanos *Somos una marca de servicios pública con propuestas innovadoras y un estilo entusiasta*. Paidós Comunicación 148. Barcelona.

<sup>375</sup> Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona. ISSN: 1138-9788. Depósito Legal: B. 21.741-98 Vol. XIV, núm. 331 (38), 1 de agosto de 2010 [Nueva serie de Geo Crítica. Cuadernos Críticos de Geografía Humana]. <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-331/sn-331-38.htm>. Esta página se consultó el 21 de noviembre de 2012 a las 17:00 horas.

Entonces ¿qué papel juega la comunicación en todo este proceso?

Según Quiroga y Videla (2010) la comunicación, como una estrategia global para los proyectos integrados de desarrollo territorial, implica utilizarla no sólo como una manera de diseminar información sino también como una herramienta para facilitar la adopción de nuevos comportamientos consistentes con las medidas de reforma y los objetivos planteados en el desarrollo territorial.

Se infiere de lo expuesto por Quiroga y Videla (2010) la importancia de la comunicación para garantizar el éxito de los proyectos. Para ellas la comunicación es el eje estratégico, la herramienta operativa, que garantiza la conexión del proyecto con la comunidad a la que va dirigido y, en consecuencia, la que permitirá que el propio proyecto de desarrollo llegue a buen puerto.

Según Quiroga y Videla (2010) cuando se habla de comunidad debe referirse al entorno social más inmediato, que es el primero que tiene que entender, comprender y aprehender el proyecto, y por lo tanto ver en él esa alternativa de desarrollo que le permita mantener su identidad y su arraigo al territorio.

También Quiroga y Videla (2010) plantean la importancia que la comunicación tenga carácter transversal y multidisciplinar para que tenga carácter aglutinador de todos los sectores implicados en el desarrollo, pero además, que sea participativo, flexible, con una gran capacidad de interacción, para que realmente responda a las necesidades, sentimientos, experiencias y vivencias de las personas que, en definitiva, son las protagonistas de cualquiera de las acciones derivadas de la implementación de proyectos integrados de desarrollo.

En el momento de articular cualquier proceso de desarrollo territorial y la proyección del mismo hacia el conjunto de la sociedad, agregan Quiroga y Videla (2010) las acciones a seguir deberán ser enfocadas desde el ámbito de una comunicación integral sobre la base de la cultura, la creatividad, la inteligencia y la imaginación de esos territorios y de las personas que viven en ellos.

Por último, Quiroga y Videla (2010) enfatizan en los concepto de «comunicación y de participación» para que estos tomen un papel protagónico a la hora de elaborar y proponer una metodología integradora de los análisis de gestión ambiental,

ordenamiento territorial y gestión del riesgo. Al adquirir diferentes modalidades y formas de actuación, en este caso, es necesario ahondar más en el verdadero alcance y forma de instrumentación de la participación comunitaria en procesos de administración pública.

### ***7.1.1 La participación pública y planificación del territorio***<sup>376</sup>

“La participación pública se entiende como el procedimiento que permite a una sociedad implicarse en la toma de decisiones sobre políticas, planes o actuaciones que le conciernen.” (Fernández Muñoz, 2008).<sup>377</sup>

Como han comentado otros autores, la participación de la población para el desarrollo municipal es de suma importancia como modelo para implementar la democracia en determinado municipio, en tal sentido Quiroga y Videla (2010) plantean la necesidad de aumentar la implicación de la población y los actores sociales en la gestión de lo público se ha convertido en uno de los mayores retos de las sociedades democráticas. Se trata con ello de incrementar la interacción de los entes públicos con la ciudadanía y lograr reducir la creciente desafección y falta de implicación política de los vecinos.

Por ello para Quiroga y Videla (2010) asumen a la participación como instrumento clave de mejora de la calidad de los sistemas democráticos, pero en la medida en que otorga una mayor capacidad a la población de vigilar, ejercer funciones de control social al aparato de gobierno e integrar socialmente a las comunidades y sus tejidos sociales.

El fomento de la participación en los procesos de planificación y gestión espacial es también un desafío para el buen gobierno del territorio. El marco teórico e incluso legal es cada vez más desafiante: la implicación de la ciudadanía debe producirse desde los momentos iniciales de la formulación de los planes y programas de carácter territorial, urbanístico y ambiental. Un mayor compromiso social mejora la eficiencia de los instrumentos de planificación, al favorecer el cumplimiento de sus objetivos y vincular a la población en la toma de decisiones. (Palermo et al., 2002).

La participación aumenta la capacidad de los planes para identificar problemas, y proponer soluciones eficaces, al incorporar la experiencia y sabiduría de aquellos que

---

<sup>376</sup> Op. Cit. (s/n)

<sup>377</sup> Op. Cit. (s/n)

viven en el territorio. Por otra parte, involucrar en la toma de decisiones a los actores sociales de un territorio es también un método eficaz para prevenir y gestionar conflictos (Comisión Europea (2002); Rebollo (2002), no porque los elimine, sino porque mejora los mecanismos de intervención.”<sup>378</sup>

La implicación de la que hablan Quiroga y Videla (2010) se refiere en la planificación del territorio, sin embargo muy bien se puede concretizar en proyectos del municipio lo cual resulta beneficioso “para formular planes que se articulen sobre la especificidad de cada lugar, que prioricen la potenciación o recuperación del carácter de cada territorio y paisaje, una de las claves de los planes de ciudades y territorios hacia la sostenibilidad (Wheeler, 2004). Esta prioridad tiene su origen en la certeza de que, a lo largo del pasado siglo, se ha actuado de forma contraria, creándose espacios homogéneos y banales, indiferenciados y con muy escasas conexiones con los paisajes, ecosistemas, historia y comunidades locales.”<sup>379</sup>

Y, algo más, que resulta esencial acerca de “la pertinencia de la participación en los proyectos de desarrollo territorial, se enlaza con una línea de pensamiento político, técnico e incluso científico, que reclama la urgencia de introducir cambios metodológicos significativos en los procesos tradicionales de planificación.

Gobernar y planificar “ya no requiere unos pocos expertos aplicando conocimientos contrastados; requiere múltiples actores negociando, diseñando experiencias piloto, innovando, aprendiendo y llegado a formular políticas de nueva generación” (Font et al. 2004). Es preciso pasar de una planificación y un gobierno del territorio basados en la legítima imposición de estrategias, normas y actuaciones, a una política y a unos planes que incorporen la concertación, cooperación y coordinación, cuando no explícitamente la negociación. (Palermo et al., 2002).

Estos cambios pueden implicar una menor dedicación de tiempo y esfuerzo a la elaboración de complejos y minuciosos documentos de diagnóstico y estrategias, y un mayor esfuerzo en dirigir recursos a la creación o fortalecimiento de las redes

---

<sup>378</sup> Op. Cit. (s/n)

<sup>379</sup> Op. Cit. (s/n)

participativas, incorporándolas como una parte más de los procesos de gobierno. (Blanco y Goma 2002).”<sup>380</sup>

“Un inicio en este sentido puede observarse en aquellas normas que tratan de garantizar, no tanto el derecho a la participación, como el derecho a la información y a la transparencia en los procedimientos urbanísticos. Sin embargo son muy recientes y escasas las legislaciones locales que incorporan también de forma muy clara la necesidad de fomentar la participación pública en los procesos de planificación. Algunos instrumentos concretos de participación son las sesiones abiertas al público, las consultas populares municipales y la creación de materiales divulgativos.

La situación actual de la participación en los procesos de planificación urbanística resulta por tanto especialmente paradójica en gran parte de los municipios, pues más allá de los tradicionales períodos de información pública, no existe obligación alguna de facilitar la incorporación de ciudadanos y agentes sociales durante los proceso de planificación urbanística.

No es tanto un problema de carencia de información, pues es evidente que las administraciones locales han avanzado de forma intensa en el conocimiento del territorio, sino de poner a disposición de ciudadanos y agentes sociales, cartografía o documentos públicos que otorguen transparencia, objetividad y credibilidad a la toma de decisiones de unos estamentos técnicos y políticos siempre acusados de un alto grado de discrecionalidad.

Se puede concluir que la participación no es algo "dado", sino "construido" a lo largo de un proceso. Al promover y fortalecer la participación comunitaria en este proceso, se crean las condiciones necesarias para que los individuos puedan tener mayor control sobre sus decisiones y sobre aquellas acciones que afectan la salud individual y comunitaria (empoderamiento). (Red Argentina de Municipios & Comunidades Saludables 2002).”<sup>381</sup>

---

<sup>380</sup> Op. Cit. (s/n)

<sup>381</sup> Op. Cit. (s/n)

### 7.3 La Ciudad y la sociedad de la información<sup>382</sup>

Pese que la investigación realizada por Cavadas Gormaz está situada en el contexto europeo, sin embargo los datos aportados relativos a la comunicación son aplicables a las ciudades más o menos grandes y a los municipios de Guatemala, pues se trata de la sociedad de la información, útil para impulsar el desarrollo y las democracias desde esa instancia.

“Si se acepta que la ciudad es el espacio donde la información es más abundante y circula a mayor velocidad, es fácil comprender El papel impulsor en la aplicación de las nuevas tecnologías. Son los municipios quienes han promovido la tecnificación y el uso de internet como herramienta para el desarrollo local.”<sup>383</sup>

El autor de la tesis ha constatado que las ciudades constituyen un foco dinamizador y de cambio. La aparición de Internet ha acelerado los cambios, particularmente en los núcleos urbanos donde el acceso de usuarios de la red es mucho mayor.

También que la accesibilidad a Internet es un asunto esencial para las personas con algunas necesidades específicas, bien de movilidad o por tener edades elevadas. Con el fin de incorporar estas amplias capas de población a la cadena de desarrollo, responsables locales han promovido la puesta en marcha del proyecto Mediante que incluye un abanico de contenidos electrónicos como periódicos, libros diferentes sitios de audio, todos ellos con propuestas adaptadas para un uso fácil de lectura, comunicación y búsqueda.<sup>384</sup>

En el trabajo de tesis doctoral de Cavadas Gormaz (2010) asevera que el “Internet ha traído el concepto de la e-Democracia , adoptado como objetivo Prioritario por los integrantes del Diálogo Global de Ciudades. Desde esta plataforma se puso en marcha en 2006 el programa eAGORA para que las asociaciones ciudadanas y los jóvenes interesados en el concepto de la e-democracia pudieran tomar parte en los debates sobre

---

<sup>382</sup> Análisis de la Comunicación Municipal en las principales capitales europeas. Memoria para optar al grado de doctor presentada por María José Cavadas Gormaz (2010). Universidad Complutense de Madrid Facultad de Ciencias de la Información. Departamento de Periodismo II (Estructura y Tecnología de la Información).

<sup>383</sup> Op. Cit. Pág. 11.

<sup>384</sup> Op. Cit. Pág. 15.

las política local y la administración. Asimismo se proponían ejemplos reales de práctica de e-democracia.”<sup>385</sup>

#### **7.4 Planes estratégicos de las ciudades**<sup>386</sup>

Cavadas Gormaz (2010) describe el trabajo y la estrategia a implementar en la ciudad de Madrid, España la sociedad de la información. “Reconoce que algunas de las más destacables polémicas han sido las puestas por las redes municipales inalámbricas, basadas en tecnología wi-fi, realizadas en Barcelona, Atarfe ( Granada) o Ponteareas ( Pontevedra). La instalación de este tipo de redes ha sido polémica porque la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT) ha expedientado y sancionado a varios ayuntamiento por prestar el servicio e instalar las redes.

Al tratarse de proyectos en los que los ayuntamientos despliegan la red y prestan acceso a Internet en banda ancha, la CMT exige que la actividad no sea financiada con cargo a los presupuestos locales y que los servicios se presten de forma que no se distorsione la competencia efectiva del sector. En la práctica supone que no podrá prestarse el servicio con carácter gratuito.”<sup>387</sup>

Pero según lo investigado por Cavadas Gormaz (2010) qué ciudad es la que ha logrado implementar redes inalámbricas. Pues afirma el investigador que es “Zamora quien ocupa un lugar preferente al ser la primera en proporcionar acceso inalámbrico a Internet a sus ciudadanos. El proyecto “Afitel” promovido por el Ayuntamiento y la Asociación Zamorana de empresarios de Hostelería tenía como objetivo dotar de cobertura de banda ancha a toda la ciudad de manera inalámbrica. De esta forma los vecinos podrían conectarse a Internet desde cualquier punto de la ciudad.”<sup>388</sup>

---

<sup>385</sup> Op. Cit. Pág. 15.

<sup>386</sup> María José Cavadas Gormaz en la memoria para optar al grado de Doctor titulado Análisis de la Comunicación municipal en las principales capitales europeas revisa el libro blanco y estrategia para la implantación de la sociedad de la información en Madrid, experiencia que puede ser útil para las ciudades y desde las municipalidades de Guatemala. Dicho proyecto posiblemente no tenga posibilidad de implementarse en las aldeas, pero que en un futuro no lejano se puede adoptar para una mejor y rápida participación.

<sup>387</sup> Op. Cit. Pág. 88.

<sup>388</sup> Op. Cit. Pág. 88.

Lo interesante hubiera sido que se investigara, no sólo las estrategias, sino también las consecuencias de haber implantado el internet en Zamora, pero describe el fin del proyecto cuando dice “el “Proyecto Afitel”, promovido por el Ayuntamiento y la Asociación Zamorana de Empresarios de Hostelería, tenía como objetivo dotar de cobertura de banda ancha (ADSL) a toda la ciudad de manera inalámbrica. De esta forma los vecinos de Zamora podrían conectarse a Internet desde cualquier punto de la ciudad bien fuera desde un parque, una calle o una plaza sin necesidad de enchufarse a la línea telefónica. La característica más significativa era que la conexión se realizaba mediante un emisor/receptor de radio basado en el estándar Wi-Fi. El servicio no tenía carácter gratuito, sino que se conseguía la conexión a Internet sin necesidad de instalación por 9,90 euros/mes. La infraestructura se basaba en un nodo de conexión de cable y 300 antenas distribuidas en toda la ciudad. El proyecto, galardonado en varias ocasiones, se vino abajo por falta de previsión en los costes del mantenimiento de la red, dejando a los 1.500 usuarios sin servicio.”<sup>389</sup>

El otro proyecto al que hace referencia Cavadas Gormaz (2010) es el de Barcelona. Qué suce en esta ciudad. “En Barcelona, el Proyecto 22@ Barcelona es un proyecto de renovación urbana que afronta los retos de Barcelona ante la sociedad de la información y del Conocimiento.

Dentro de este proyecto se ha diseñado un Plan Especial de Infraestructuras que permite construir una nueva red de servicios altamente competitivos. Los nuevos servicios urbanos previstos para el llamado Distrito @ 22 comprenden la instalación de “nuevas redes de energía, telecomunicaciones, climatización centralizada y recogida automática de residuos, y priorizan la eficiencia energética, el control y la reducción de la contaminación acústica y urbanística y la gestión responsable de los recursos naturales”. Entre otras medidas adoptadas para hacer posibles los objetivos del Plan, se ha definido un nuevo modelo de ordenación del subsuelo basado en la construcción de galerías subterráneas, transversales a las calles que unen las manzanas entre sí, que permite el paso de todo tipo de servicios.”<sup>390</sup>

---

<sup>389</sup> Op. Cit. pág. 89

<sup>390</sup> Op. Cit. Pág. 89

En cuanto a Sevilla se refiere, Cavadas Gormaz (2010) habla de El Plan Estratégico (Sevilla 2010) donde encuentra “acciones encaminadas a crear en el Centro Histórico de la Ciudad un barrio @. Las actuaciones recogidas en el Plan consisten en rehabilitar y construir edificios que alberguen actividades específicas de las Nuevas Tecnologías. Asimismo fija, como actuación a realizar, la revitalización y creación de parques empresariales para integrar empresas proveedoras de servicios avanzados.”<sup>391</sup>

En el caso de Saragoza “el Plan Estratégico de Zaragoza (Ebropolis) programa actuaciones en distintos ámbitos que afectan a las TIC; para las infraestructuras contempla la creación de áreas especializadas de actividades I+D y nuevas tecnologías, disponer de un buen nivel de “*infoestructuras*” que enlacen mercados, empresas, centros de tecnología e investigación y centros de producción. Propone la necesidad de crear un Instituto regional de telecomunicaciones que coordine las políticas e infraestructuras de las TIC, así como la necesidad de cooperación entre operadores y administración.”<sup>392</sup>

Por supuesto, Cavadas Gormaz , descubre que en el ayuntamiento de Madrid existe un normativo para “facilitar la asimilación y optimización del uso de las nuevas tecnologías y sus múltiples aplicaciones incluyen el reconocimiento de derechos de los ciudadanos de Madrid en el marco de la sociedad de la información El Ayuntamiento de Madrid, en el marco de iniciativa europea *Telecities*, una sub-red integrada La ciudad como sistema de comunicaciones, de la que forma parte, ha contribuido a la definición primaria de un conjunto de derechos, plasmados en el Estatuto de los e-Derechos europeos de los ciudadanos de la sociedad de la información, en la que declaran los siguientes derechos divididos en cuatro categorías:

#### Derechos de accesibilidad

- Derecho al acceso a la red.
- Derecho a la seguridad y privacidad de los datos personales.
- Derecho a la protección del usuario y del consumidor.
- Derechos de educación y formación

---

<sup>391</sup> Op. Cit. Pág. 90

<sup>392</sup> Op. Cit. Pág. 90

- Derecho a la formación para un efectivo uso de los servicios y la información a través de ICT.
- Derecho al aprendizaje y atención personalizada.
- Derechos de información
- Derecho al acceso a una información de alta calidad, completa, actualizada y diversificada de las administraciones públicas.
- Derechos de participación
- Derecho a una administración pública transparente durante el proceso de toma de decisiones.
- Derecho a participar en el proceso de toma de decisiones en términos de deliberación adecuada, consulta y pasos de participación abiertos al ciudadano.
- Derecho al acceso a la información de la administración pública como respuesta a procesos de consulta públicos.”<sup>393</sup>

## **7.5 La e-Administración<sup>394</sup>**

“Los primeros estudios sistematizados sobre la presencia de Internet en los ayuntamientos comienzan a realizarse en España en 2003. En esta fecha el Ayuntamiento de Barcelona estrena la Carpeta del Ciudadano que permite consultar los datos fiscales y del padrón en Internet.

El Reino Unido estrena el Directgov, un nuevo portal sobre los servicios del gobierno electrónico. La utilización de los servicios de e-government crece un 50% en Estados Unidos, se pone en marcha un portal europea sobre buenas prácticas en eGovernment, las conexiones de alta velocidad crecieron un 80% en Europa, Cardiff se convierte en la primera ciudad británica que ofrece acceso Wi-Fi en su centro urbano, las empresas HealthyOntario.com y FedStats ganan los premios Webby en la categoría de webs gubernamentales y la Comisión Europea quiere promover las tecnologías de la información para luchar contra la exclusión social.”<sup>395</sup>

---

<sup>393</sup> Op. Cit. Pág. 91

<sup>394</sup> Otra novedad descubierta por María José Cavadas Gormaz al realizar la investigación para la memoria para optar al grado de Doctor titulado Análisis de la Comunicación municipal en las principales capitales europeas es que un ayuntamiento tenga la administración por internet que obviamente facilita los trámites y otras gestiones que realicen en el Ayuntamiento.

<sup>395</sup> Op. Cit. Pág. 96.

En Barcelona el doctorando descubre una nueva manera de hacer administración dentro del marco de modernización, leyendo el Informativo Localret de marzo de 2004 y el lanzamiento de El Directgov por parte del gobierno británico. “La web del Ayuntamiento de Barcelona estrenó un nuevo servicio Carpeta del Ciudadano que facilita la consulta de los datos fiscales y del padrón por parte de los ciudadanos de la capital catalana. Se trataba de un nuevo servicio “supone el arranque de un nuevo proceso de modernización en el funcionamiento de la administración”.

El Directgov lanzado por el gobierno británico es un nuevo portal que ofrece a los usuarios fácil acceso a toda la información y los servicios electrónicos gubernamentales. Uno de los principales objetivos es el de convertirse en la única puerta de entrada para que los ciudadanos interactúen electrónicamente con su gobierno. Los usuarios de televisión digital también podrían acceder a directgov, además de por Internet. Diez millones de hogares británicos accedían al portal a través del televisor gracias a Sky, Telewest y NTL.

Directgov está orientado a resolver las necesidades de los usuarios. Es posible navegar por el portal en función del tipo de persona (padres, personas discapacitadas) o bien por el tema que interese al usuario como trabajo, educación o transporte. El primer estudio realizado sobre usabilidad, esto es la facilidad de entender, realizado por el gobierno británico indicaba que el 71% de los usuarios consideran que es fácil entender la información que se ofrece en esta web y un 88% decía que gracias a Directgov es más fácil acceder a la información de los servicios gubernamentales.”<sup>396</sup>

También alude a lo que sucede en Estados Unidos en cuando a la utilización de los servicios de e-government el cual, según él, “creció un 50% en Estados Unidos entre 2002 y 2003, según un estudio publicado a finales de este mes de mayo por el Pew Internet & American Life Project. Durante el 2003 97 millones de ciudadanos de Estados Unidos-el 77% del total de usuarios de Internet- utilizaron los servicios de egovernment ya fuese a través de los portales gubernamentales o directamente mediante la utilización del correo electrónico.

---

<sup>396</sup> Op. Cit. pág. 343

El estudio reveló que los usuarios de Internet se relacionaban mucho más con la administración que los no usuarios. Se cifra en tres veces más de posibilidades de que un usuario contacte con el gobierno con respecto al que no es usuario. La mitad de los usuarios de Internet afirma que la red les ha permitido mejorar su relación con la administración.<sup>397</sup>

## 7.6 El peso de la organización local

María José Cavadas Gormaz (2010) constata un fenómeno que sucede en Europa, pero surge ya en muchas ciudades de Latinoamérica, como ejemplo el movimiento generado por jóvenes en Brasil reclamando mejores condiciones de vida, por ello el mismo investigador recuerda que “el movimiento ciudadano constituye un polo de presión que reclama cada vez más protagonismo en la resolución de los retos que tienen planteadas las ciudad.

Las ciudades han dejado de conformarse con el papel que les confiere el escalón administrativo local. Sienten como un derecho propio adquirir capacidades y poderes de mayor rango.<sup>398</sup>

Y también Cavadas Gormaz (2010) hace hincapié “en la defensa de sus aspiraciones los gobernantes alegan la elevada población que reside en su demarcación geográfica y la magnitud de los problemas que deben abordar.

Ninguna cuestión es ajena a la agenda de un responsable local. Mientras que un ministro se concentra exclusivamente en los asuntos exclusivos de su cartera, un alcalde debe responder a la demanda sanitaria, educativa, de seguridad, comercio, turismo, promoción económica, deportivas, inmigración, tercera edad, jóvenes, vivienda, medio ambiente, por nombrar algunos.

---

<sup>397</sup> Op. Cit. Pág. 97.

<sup>398</sup> Op. Cit. Pág. 99

El gobernante local debe hacer frente a estas cuestiones, aunque no formen parte de su estricta delimitación de competencias. De ahí la eterna reclamación de vías de financiación y transferencias del dinero público.”<sup>399</sup>

## **7.7 Organizaciones y Desarrollo de la Sociedad de la Información<sup>400</sup>**

Cavadas Gormaz (2010) analiza el desarrollo de la Sociedad de la Información en los ayuntamientos de Europa, pues el quid de la investigación realizada se refiere precisamente a la comunicación. Cavadas descubre el desarrollo de lo que ahora se conoce como sociedad de la información en los ayuntamientos, pero ese desarrollo es distinto al que se promueve en las municipalidades de Guatemala comparada con la Europea. Se constata una brecha digital enorme sin que de ello tengan conciencia los gobiernos locales guatemaltecos.

Según Cavadas (2010) la Sociedad de la Información ha protagonizado gran parte de la agenda de las organizaciones locales. Conscientes del papel transformador de la economía de la información, alcaldes y representantes locales han fomentado el desarrollo de encuentros y congresos orientados a tratar este asunto de interés estratégico.<sup>401</sup>

Las Autoridades Locales (ciudades, regiones y otras instancias de la Administración descentralizada) alude Cavadas (2010), representan unas de las principales fuerzas impulsoras de la Sociedad de la Información. Por ello, desde 2001 comenzaron un proceso de movilización, de concertación y de formulación de su visión y de propuestas de acción a través de las cuales están desarrollando su papel en materia de Sociedad de la Información.

Las Naciones Unidas, conscientes de la trascendencia de los cambios sociales, económicos y culturales consecuencia de la Sociedad de la Información, ponen en marcha la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (WSIS), organizada en

---

<sup>399</sup> Op. Cit. Pág. 100.

<sup>400</sup> El título pertenece a uno de los capítulos del informe presentado por María José Cavadas Gormaz al realizar la investigación para optar al grado de Doctor titulado Análisis de la Comunicación municipal en las principales capitales europeas.

<sup>401</sup> Op. Cit. Pág. 106

dos fases para debatir esta problemática. La primera fase culminó en la Cumbre de Ginebra en diciembre de 2003. La segunda finalizará con la Cumbre de Túnez que tuvo lugar del 16 al 18 de noviembre de 2005.<sup>402</sup>

Usualmente los acuerdos de cumbres se quedan simplemente en acuerdos, sin embargo para el municipio de Chiquimula y el resto de Guatemala es importante conocer lo que en la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información de Túnez de noviembre de 2005 se aprobó.

Cavadas Gormaz (2010) que en la Cumbre Mundial a la que se hizo referencia en el párrafo anterior, “Abbès Mohsen, Alcalde de Túnez y Vicepresidente de CGLU, y Juan José Ibarretxe Markuartu, Presidente del País Vasco, se reunieron con el entonces Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, a quien entregaron la Declaración Final de la IIª Cumbre de Ciudades y Autoridades Locales sobre la Sociedad de la Información.

Anteriormente, los gobiernos locales se habían reunido en Bilbao en la 2ª Cumbre mundial sobre la Sociedad de la Información que perseguía contribuir a reducir la brecha digital y aumentar el reconocimiento del papel que juegan los gobiernos locales en desarrollo de la sociedad de la información. Más de 2000 representantes de gobiernos locales participaron en la Cumbre de Bilbao, donde se decidió un plan de acción sobre la sociedad digital. La Cumbre de Bilbao se inscribe en la trayectoria inaugurada por la Primera Cumbre de Ciudades y Autoridades Locales de Lyon de 2003.”<sup>403</sup>

Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), la organización de gobiernos locales más grande del mundo, ofreció en la Declaración final adoptada en su Congreso Fundacional de París en mayo de 2004 su apoyo a esta iniciativa, comprometiéndose a movilizar a todos los actores del desarrollo local e internacional, así como a la Sociedad Civil y al Sector Privado a participar activamente en la II Cumbre Mundial de Ciudades y Autoridades Locales sobre la Sociedad de la Información que se celebraría en Bilbao en noviembre de 2005.

---

<sup>402</sup> Op. Cit. pág. 107

<sup>403</sup> Op. Cit. Pág. 107

Según interpreta Cavadas Gormaz (2010) en la II Cumbre Mundial de Ciudades y Autoridades Locales sobre la Sociedad de la Información que se celebró en Bilbao en noviembre de 2005 “trataron asuntos claves en la gestión de la gestión de la sociedad de la Información como la Gobernanza Local Transparente.

Consideran que la construcción de la sociedad de la información no sólo consiste en asegurar un mayor acceso a Internet. Es necesario encontrar el buen equilibrio entre la promoción de nuevas herramientas de comunicación y la promoción de gobiernos locales innovadores, con los cuales los ciudadanos puedan identificarse. La prioridad de CGLU es promover gobiernos locales fuertes y eficaces y una gobernanza local transparente, que responda realmente a las necesidades de los ciudadanos.

Ciudades y Gobiernos Locales Unidos trabaja para crear una Sociedad de la Información de ciudades inclusivas, en las que se valore y promueva la diversidad de culturas, lenguas e información para todos. UCLG está haciendo posible la contribución de los gobiernos locales en la segunda fase de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información (Túnez, 2005) que se celebrará a continuación de la Cumbre de las Autoridades Locales sobre la Sociedad de la Información, en Bilbao, en noviembre de 2005.”<sup>404</sup>

---

<sup>404</sup> Op. Cit.pág. 108

**CAPÍTULO 8**  
**EL DISCURSO**

## EL DISCURSO

Conocer profundamente el discurso de cada región del país resulta importantísimo si se requiere de una comunicación efectiva que aporte perennemente al desarrollo y a la democracia. En consecuencia es pertinente que al planificar la comunicación de determinada municipalidad se requiere, previo a ello, conocer el discurso de la población.

Tan esencial que el académico Van Dijk plantea que los estudios del discurso constituye una nueva ciencia transdisciplinaria que comprende la teoría y el análisis del texto y la conversación en casi todas las ramas de las humanidades y las ciencias sociales<sup>405</sup>, en tal sentido resulta pertinente profundizar en lo que es un discurso, la semántica del discurso, estilos cognición, cognición social y discurso, lo que permitirá conocer desde este ámbito a una población en particular.

Tal es la importancia del discurso que por medio de él se puede conocer la estructura de poder como lo manifiesta Sigfried Jäger citado por Burgos Méndez<sup>406</sup> en su investigación:

Los discursos (dominantes) pueden ser criticados y concebidos como objetos problemáticos. Esto se realiza a través de su análisis y de la revelación de sus contradicciones, de sus elementos no expresados, y del espectro de lo que, desde ellos, es posible decir y hacer, así como por medio de la exposición de los medios con los que ha de lograrse la aceptación de verdades cuya validez es meramente temporal. Nos referimos aquí a verdades asumidas, a verdades que son presentadas como racionales, sensatas y fuera de toda duda.

En consecuencia resulta interesante conocer también la estructura del discurso porque con ello se facilita conocer la línea ideológica del emisor y de igual manera es menester aludir al proceso de construcción de significado para determinar el tipo de mensaje y de dónde procede tal como lo plantea Castell hablando del poder: “El proceso de construcción de significado se caracteriza por una gran diversidad. Sin embargo, hay

---

<sup>405</sup> Van Dijk, T. (2000) El discurso como estructura y proceso, pág. 17

<sup>406</sup> Burgos Méndez, A. (2011). Tesis: Análisis del discurso político-ideológico del Ejército contrainsurgente en Guatemala 1978-1996, pág. 15. El texto se halla citado en un artículo publicado por el Círculo de Lingüística aplicada a la Comunicación, con fecha 15 de septiembre de 2003, en versión electrónica mediante página <http://www.ucm.es/info/circulo/no15/laborda.htm>. La página del libro original corresponde a la No. 62.

una característica común a todos los procesos de construcción simbólica: en gran medida dependen de los mensajes y de los marcos creados, formateados y difundidos en las redes de comunicación multimedia.<sup>407</sup>

Al referirse Van Dijk al discurso como estructura verbal acude a la lingüística moderna en cuyo caso el discurso puede iniciar por el análisis de un nivel de manifestaciones observables o expresiones, a saber, sonidos audibles y marcas visuales (cartas, figuras, colores, etc.) inscritas sobre papel, pizarras o pantallas de ordenadores (e incluso, por supuesto, huellas magnéticas en un disco de ordenador). De este modo asegura Van Dijk (2000), usamos el lenguaje cuando hablamos o escribimos, cuando escuchamos o leemos discursos. Podemos entonces concentrarnos, como lo hace la fonología, en las estructuras abstractas de estos sonidos en el discurso hablado y analizar cómo contribuyen la pronunciación, el énfasis, la entonación, el volumen y otras propiedades al sonido característicos de las estructuras del discurso. Así, los sonidos pueden establecer relaciones entre oraciones (por medio, por ejemplo, del énfasis contrastivo), señalar actos verbales como las preguntas, indicar el comienzo o el final de un segmento de discurso o caracterizar la alternancia de hablantes.<sup>408</sup>

Para el análisis del discurso Van Dijk (2000) también incluye como elementos fundamentales el orden y la forma, el sentido, el estilo, la retórica y los esquemas. Tomando en consideración los pasos de la gramática de la lengua, espera que el análisis del discurso preste atención a la forma abstracta de las oraciones que lo componen: el orden de las palabras, las frases o las cláusulas u otras propiedades que estudia la sintaxis.

Según el criterio del estudio, el orden de las palabras o de las frases en una oración no es arbitrario. Puede cumplir diversas funciones con respecto a otras oraciones del discurso. Según su punto de vista el orden de las palabras puede también desempeñar otras funciones, como la de indicar contrastes, énfasis o una elección entre varias alternativas. Y también piensa que la estructura formal de las oraciones en el discurso no es independiente del resto del discurso (o del contexto).

---

<sup>407</sup> Castells, M. (2012). Redes de indignación y esperanza. Traducción de María Hernández. Alianza Editorial, pág. 23.

<sup>408</sup> Van Dijk, T. (2000). Compilador. El discurso como estructura y proceso. Gedisa editorial, Barcelona. Pág. 28.

Cuando Van Dijk (2000) habla del sentido se refiere a los sentidos abstractos y conceptuales propios de las palabras, de las oraciones, de las secuencias de oraciones y de discursos enteros. Alude que los psicólogos y los especialistas en lingüística cognitiva adoptan un enfoque más empírico hacia el significado y dicen que no se trata tanto de que el discurso “tenga” un sentido intrínseco, sino de que el sentido es algo que los usuarios del lenguaje asignan al discurso. Este proceso de asignación de sentido es lo que todos conocemos como “comprensión” o “interpretación”. En este caso, se asocia el sentido a la mente de los usuarios del lenguaje.<sup>409</sup>

El estudio también advierte que en el lenguaje cotidiano (y en las ciencias sociales) también se utiliza el término contenido para hacer referencia al sentido o a la información presente en un discurso. Los analistas del discurso evitan por lo general este vocablo tan impreciso, empleado todavía en algunos métodos de análisis de textos como que se denomina “análisis de contenido” (el cual, por otra parte, tiene más que ver, de hecho, con otros aspectos más observables del discurso –sobre todo con las palabras- que con el sentido).

Según el autor en referencia existen otros aspectos del discurso como por ejemplo, su estilo y vinculado al análisis de éste, la retórica del discurso. Plantea al estilo como una variación dependiente del contexto del nivel de expresión del discurso. Los dignificados son los mismos: de lo contrario, no hablaríamos de una variante estilística del discurso, según él, sino de un discurso diferente.

Plantea también en cuanto al análisis estilístico la posibilidad de definir un conjunto de características discursivas típicas de un género (relato versus crónica), de un hablante (sosegado versus emocional), de un grupo humano (mujeres versus hombres), de una situación social (formal versus informal), de un período literario (clásico versus romántico) e incluso de toda una cultura (anglosajona versus latina).

En cuanto a la dimensión retórica del discurso hace las siguientes consideraciones: en el sentido más amplio, que se remonta a la Antigüedad, se puede considerar a la retórica

---

<sup>409</sup> Consultar: Van Dijk, T. (2000). Compilador. El discurso como obra y estructura, pág. 31.

como precursora de lo que se denomina estudios del discurso. Uno de los ejes vertebrales de la retórica clásica estaba constituido por el estudio de los medios específicos que hacen a un discurso más memorable y, por ende, más persuasivo: las figuras de la retórica.

Y según Van Dijk (2000), los análisis retóricos habitualmente se ocupan de los recursos de persuasión, es decir, de las estructuras especiales del discurso que atraen la atención en razón, por ejemplo de una repetición inesperada, de un orden invertido, de estructuras que quedan incompletas o de cambio del sentido.

Para Van Dijk (2000) existe otro nivel del discurso que a menudo no recibe un tratamiento independiente y homogéneo: el de sus estructuras formales globales, denominadas también estructuras esquemáticas o superestructuras. Y según su punto de vista se puede analizar un discurso en términos de una cantidad de categorías formales típicas, su orden y funciones específicos, realizando un proceso similar al que practicamos cuando analizamos una oración en términos del sujeto, el objeto, etc.

Así, muchos tipos distintos de discurso comienzan con un resumen y terminan con una categoría de conclusión. Los argumentos, por ejemplo, pueden estar integrados por diversas premisas y una conclusión. Los relatos pueden estar compuestos, en abstracto, por varias categorías, entre las cuales la complicación de la intriga y su resolución parecen cruciales.

Existe otro tipo de análisis en el cual es necesario establecer cómo los usuarios del lenguaje construyen concretamente sus textos y conversaciones y, por ende, cómo “se plasman” en el discurso la coherencia, los tópicos, los resúmenes, los titulares y las conclusiones.

Lacan habla de discurso en un sentido más fundamental. En primer lugar como discurso sin palabras, o sea una armazón o estructura que implica lugares y términos, y que es la matriz de cualquier acto en que se tome la palabra. El significante es la causa del discurso, ya que es en la captura que el significante ejerce sobre los seres hablantes en donde se establecen las operaciones mínimas que hacen posible el discurso. El discurso, en tanto lazo social, se soporta en el lenguaje. Si el inconsciente está estructurado como

un lenguaje, el discurso es el armazón fundamental que hace posible que cada uno encuentre la necesaria barrera al goce para constituir el lazo social. No existe el lazo social fuera de los discursos, porque el sujeto y el Otro no disponen de ningún medio que establezca su vínculo en el lenguaje.<sup>410</sup>

### **8.1 El discurso como acción e interacción en la sociedad<sup>411</sup>**

Para Van Dijk (2000), los discursos no sólo consisten en (estructuras de) sonidos o imágenes, y en formas abstractas de oraciones (sintaxis) o estructuras complejas de sentido local o global y formas esquemáticas. También es posible describirlos en términos de las acciones sociales que llevan a cabo los usuarios del lenguaje cuando se comunican entre sí en situaciones sociales y dentro de la sociedad y la cultura en general.

Como consecuencia de lo anterior, el estudioso se refiere a los actos de habla refiriéndose al primer enfoque del estudio del lenguaje como acción considerando que fue radicalmente nuevo, pero fue la percepción de la dimensión social de la actividad cuando se produjo una emisión en algún contexto, es decir, cuando se produjo el acto de habla o un acto ilocutivo: una aserción, una pregunta, una promesa, una amenaza o una felicitación.

Pero, además de los actos de habla que se menciona antes, las personas interactúan entre sí: se conceden turnos en la conversación, atacan a los otros y se defienden, inician y cierran diálogos, negocian, manifiestan su acuerdo o su desacuerdo, responden a los turnos anteriores o preparan su intervención en los próximos, se presentan ante los otros de manera positiva, intentan mantener el prestigio, se muestran corteses, tratan de persuadir al otro, enseñar, etc. Y muchos de estos actos pueden ocurrir simultáneamente; eso significa que, además del análisis secuencial de tales acciones, es necesario realizar un análisis “vertical” de todos los actos que podemos llevar a cabo “mediante” la realización de otros actos, como cuando compramos una casa mediante la firma de un contrato.

---

<sup>410</sup> Alemán Jorge y Larriera Sergio, “Lacan-Heidegger”, Buenos Aires, Ediciones del Cifrado.

<sup>411</sup> Op. Cit. Pág. 37

Por supuesto que Van Dijk (2000) efectúa una propuesta para establecer una relación práctica entre las estructuras abstractas y el uso concreto del lenguaje mediante la concepción del discurso como interacción que se aviene intrínsecamente con el enfoque sociolingüístico del estudio del uso concreto del lenguaje.

Así, asegura el autor de *El discurso como estructura y proceso*, en lugar de estructuras abstractas e ideales, el análisis del discurso, aun en los estudios que no se dedicaban a la conversación, ha preferido evitar tales estructuras y ocuparse en cambio de cómo las personas hablan y escriben concretamente en situaciones sociales. Esto significa que podemos encontrarnos con oraciones incompletas, o parcialmente sin sentido, con actos de habla no adecuados, negociaciones, cambios de tópico o cierres de conversaciones que parecen fracasar.<sup>412</sup>

---

<sup>412</sup> Op. Cit. Págs. 28.

**CAPÍTULO 9**  
**LA COMUNICACIÓN DIALÓGICA**

## **LA COMUNICACIÓN DIALÓGICA**

El paradigma crítico-hermenéutico de Habermas (los conceptos tomados de Habermas, están en su obra: Teoría de la acción comunicativa. Madrid: Tauros, 1999) abarca tres ejes temáticos centrales: el concepto de racionalidad comunicativa, el concepto de sociedad como sistema y como mundo de la vida, y un nuevo concepto de la modernidad. Es así como desde este modelo se busca entender la sociedad como sistema y como mundo de la vida. Pero el aporte más significativo de este filósofo de Francfort es el concepto de acción comunicativa.

Las implicaciones del constructo habermasiano vienen a ser el reconocimiento del otro, la búsqueda del consenso y el uso de la argumentación como forma de validación de los saberes involucrados en los procesos comunicacionales. En últimas, estas implicaciones dan cuenta de un modelo pragmático universal de comunicación tendiente a mostrar la posibilidad de que los sujetos, al establecer consensos, puedan obrar cooperativamente, dinamizando los saberes objetivos, normativos o estéticos que dan cuenta de la realidad.

Una síntesis del constructo habermasiano de la acción comunicativa estaría organizado, entre otros, por la teoría de los actos de habla, el concepto fenomenológico de mundo de la vida, una tipología de acciones humanas inspiradas en los postulados de Max Weber, el concepto sociológico de las esferas de la realidad, todo esto con el fin de explicitar los presupuestos de las acciones humanas orientadas al entendimiento, en oposición al de las acciones estratégicas.

### **9.1 La racionalidad comunicativa**

Para dar cuenta de los principios teóricos de la acción comunicativa es necesario tomar como punto de partida la reflexión inicial que el propio Jürgen Habermas propone: “El pensamiento filosófico nace de la reflexivización de la razón encarnada en el conocimiento, en el habla y en las acciones; pero la filosofía ya no puede referirse hoy al conjunto del mundo, de la naturaleza, de la historia o de la sociedad en el sentido de saber totalizante”. De tal manera que el acceso a la problemática de la racionalidad ha

de buscarse en aquellas disciplinas que mejor conecten sus conceptos básicos con dicha problemática.

Habermas, a partir de dicha reflexión, considera que la sociología ha sido la única ciencia social que ha mantenido su relación con los problemas de la sociedad global, y que como teoría de la sociedad, ha tenido que ver con los problemas de la racionalización: “La sociología se convierte por excelencia en una ciencia de la crisis que se preocupa ante todo de los aspectos anómicos de la disolución de los sistemas sociales tradicionales y de la formación de los modernos”.

Tanto la sociología como la antropología cultural, se ven confrontadas con el espectro completo de los fenómenos de la acción social, y no con tipos de acción relativamente bien delimitados. Estas dos disciplinas se ocupan de la práctica cotidiana en los contextos del mundo de la vida y tienen por tanto, que tomar en consideración todas las formas de orientación simbólica de la acción.

Es indudable que con el acceso o “comprensión” al ámbito objetual de la acción social, la sociología se plantea ineludiblemente la problemática de la racionalidad.

En tal sentido, el científico social se encuentra con objetos estructurados ya simbólicamente; éstos encarnan estructuras de un saber preteórico, con cuya ayuda los sujetos capaces de lenguaje y de acción han construido esos objetos. El sentido de esa realidad simbólicamente estructurada radica en reglas generativas conforme a las cuales los sujetos capaces de lenguaje y de acción se convierten en el objeto de estudio de la sociología, lo cual incluye todo lo que puede caer bajo la descripción “elemento de un mundo de la vida”, valga decir, objetos simbólicos que se generan cuando hablamos o actuamos desde las manifestaciones inmediatas (actos de habla, las actividades teleológicas, etc.) y sus sedimentos (textos, tradiciones, documentos, obras de arte, teorías, objetos de la cultural material, bienes, técnicas, etc.) hasta productos generados indirectamente, susceptibles de organización y capaces de estabilizarse a sí mismos (instituciones, sistemas sociales y estructuras de la personalidad).

La comprensión de una manifestación simbólica exige esencialmente la participación de un proceso de entendimiento. Los significados, ya se encarnen en acciones, en

instituciones, en productos de trabajo o en el contextos de cooperación o en documentos, sólo se abre a un sujeto que haga uso de su competencia lingüística y su competencia de acción. Esa apertura que enuncia la sociología al mundo de la vida parte de considerar que ese mundo de la vida está previsto como un horizonte de procesos de entendimiento en que los implicados llegan a un acuerdo o discuten sobre algo pertinente a un mundo social que comparten, o al mundo subjetivo de cada uno.

La comprensión en el mundo de la vida supone, siguiendo a Habermas, una relación estrecha entre racionalidad y saber. En las manifestaciones lingüísticas se expresa explícitamente un saber; en las acciones se expresa una capacidad, un saber implícito: “El saber puede ser criticado por no fiable; la estrecha relación que existe entre saber y racionalidad de una emisión o de una manifestación depende de la fiabilidad del saber que encarnan”.

Por otra parte, la eficacia de una acción guarda una relación interna con la verdad de los pronósticos condicionados subyacentes al plan de acción, y así como la verdad se refiere a la existencia de estado de cosas en el mundo, la eficacia se refiere a intervenciones en el mundo con ayuda de las cuales pueden producirse los estados de cosas deseadas.

Cuando un hablante (x) realiza una afirmación, lo hace refiriéndose a algo que, como cuestión de hecho, tiene lugar en el mundo objetivo. Cuando un hablante (y) realiza una acción dirigida a algo (teleológica), se refiere a algo que ha de tener lugar en el mundo objetivo. Al hacerse así, tanto uno como otro hablante plantean, con sus manifestaciones simbólicas, “pretensiones de validez”. La racionalidad de sus emisiones se mide por sus reacciones internas que entre sí guardan: a) el contenido semántico; b) las condiciones de validez y c) las razones.

“A una afirmación sólo se le puede llamar racional si el hablante cumple con las condiciones que son necesarias para la consecución del fin ilocucionario de entenderse al menos con otro participante en la comunicación”.

Lo que distingue a las dos acciones comunicativas (de x y y) es el tipo de saber proposicional, pues mientras el primer hablante lo hace bajo el entendido comunicativo, el segundo lo hace bajo la manipulación instrumental.

“Las acciones racionales tienen fundamentalmente el carácter de intervenciones efectuadas con vistas a la consecución de un propósito y controladas por la eficacia, en un mundo de cosas existentes”.

El mundo sólo cobra objetividad por el hecho de ser reconocido y considerado como uno y el mismo mundo por una comunidad de sujetos capaces de lenguajes y de acción... El concepto abstracto de mundo es condición necesaria para que los sujetos que actúan comunicativamente puedan entenderse entre sí sobre lo que sucede en el mundo o lo que hay que producir en el mundo.

Habermas señala que el contexto común a la vida es el mundo de la vida, que está delimitado por la totalidad de las interpretaciones que son presupuestas por los participantes como un saber de fondo y las condiciones de validez de las expresiones simbólicas que remiten a ese saber de fondo, como partido intersubjetivamente por la comunidad de comunicación. Para este trasfondo de un mundo de la vida compartido, todo discurso representa un peculiar desafío. (Comunicación dialógica, democracia y discurso pedagógico.<sup>413</sup>

---

<sup>413</sup> Comunicación dialógica, Daniel Ernesto Beltrán Riaño, págs. 45.

## CAPÍTULO 10

### COMUNICACIÓN ALTERNATIVA

*"La comunicación alternativa es un instrumento de la lucha popular contra el poder, de ahí que una de las diferencias fundamentales entre la teoría de la comunicación alternativa y la teoría de la comunicación dominante deba encontrarse en el área de la teoría del emisor y en las condiciones de producción del significado" (Moragas Spà, en Vidal Beneyto, 1979, p. 78).<sup>414</sup>*

---

<sup>414</sup> Epígrafe citado por Alejandro Barranquero de la Universidad Carlos III Madrid y Chiara Sáez Baeza de la Universidad Autónoma de Barcelona en su ensayo: Comunicación alternativa y comunicación para el cambio social democrático: sujetos y objetos invisibles en la enseñanza de las teorías de la comunicación. Congreso Internacional AE-IC Málaga 2010 "Comunicación y desarrollo en la era digital". Recuperado de <http://orecomm.net/wp-content/uploads/2010/01/AEIC-Barranquero-Saez.pdf>, el martes 20 de agosto de 2013 a las 11:51.

El miembro de Minga Informativa de Movimientos Sociales, José Coronado, se refiere a la concepción que tiene Armando Matterlarte acerca de la Comunicación alternativa en los términos siguientes: La comunicación alternativa o nueva comunicación juega un papel muy importante en la creación de la conciencia crítica en América Latina, lo que constituye un gran aporte del conjunto de redes y los movimientos sociales que impulsan estas experiencias.<sup>415</sup>

O como lo plantean Alejandro Barranquero y Chiara Sáez Baeza al hablar del ámbito de la comunicación alternativa quienes aseguran que ésta, agrupa a los diversos modos de discurso presentes en la esfera pública que no forman parte de la esfera burguesa -a la que se oponen y de la que a menudo son excluidas-, sino que configuran más bien un espacio “plebeyo” (Habermas, 2002), en el cual se expresan los deseos de todos aquellos sujetos y colectivos que, por razones de clase, etnia o género, entre otras, no son reconocidos como interlocutores válidos en el ámbito dominante.<sup>416</sup>

“Lo que hacen las radios comunitarias, las redes de comunicación en la Web y otras experiencias alternativas, es un brindar un verdadero servicio público a la sociedad. Ellas cumplen lo que no pueden hacer los grandes medios, se han vuelto un mecanismo de presión que contribuyen también a cambiar la sociedad”, afirma Mattelart.

Sin embargo, lo planteado por Matterlart en cuanto a las radios comunitarias se justifican por el trabajo que desarrollan en otros países donde tienen cabida, pero en Guatemala han sido satanizadas como ilegales debido que no están dentro del marco legal que exigen las radios comerciales debido que penetran mejor en las comunidades por el servicio que prestan.

Aunque estos procesos son siempre lentos, lo alcanzado por estas experiencias de una nueva comunicación es muy importante. Pero es necesario también que desde estos medios alternativos se presione para que estos esfuerzos sean parte de las políticas de

---

<sup>415</sup> Apreciación formulada por el reconocido sociólogo y experto en temas de comunicación, Armando Mattelart, en un diálogo con comunicadores de diferentes países, en el marco del V Foro Social Mundial (FSM).

<sup>416</sup> Alejandro Barranquero de la Universidad Carlos III Madrid y Chiara Sáez Baeza de la Universidad Autónoma de Barcelona en su ensayo: Comunicación alternativa y comunicación para el cambio social democrático: sujetos y objetos invisibles en la enseñanza de las teorías de la comunicación. Congreso Internacional AE-IC Málaga 2010 "Comunicación y desarrollo en la era digital" <http://orecomm.net/wp-content/uploads/2010/01/AEIC-Barranquero-Saez.pdf>, consultado el martes 20 de agosto de 2013 a las 11:51.

comunicación de los países, se conviertan en políticas públicas, sostiene. Sin embargo a pesar de estos avances importantes, se tiene que continuar fortaleciendo estos esfuerzos, trabajando más, buscando siempre crear e innovar.

Un hecho que expresa la influencia de estos medios alternativos y que a veces no se toma en cuenta, es que en muchas facultades de las universidades de América Latina, hoy se discute y se debate sobre el rol de la comunicación popular. Remarcó el experto que “Eso no hay que desestimar, pues constituye una gran acumulación que muchas veces no se tienen en otras partes del mundo”.

Si bien en muchos países la comunicación popular y alternativa ha evolucionado y ya ha dejado de tener el carácter de enclave, sin embargo, hay que tomar conciencia que no se puede pensar en comunicación alternativa, al margen de los otros factores que intervienen en la comunicación, como es el caso del financiamiento. Para ello, es necesario tomar conciencia que este no es solo una tarea de los comunicadores sino también de la propia sociedad, de los ciudadanos.

Armando Mattelart, planteó que todos estos esfuerzos de una comunicación alternativa descansa en tres aspectos: en la investigación, en los periodistas o comunicadores y en los ciudadanos, que más que usuarios deberían ser personas con capacidad para analizar a los medios.

Armando Mattelart, es un sociólogo belga, que ha vivido muchos años en Francia, en donde forma parte del Observatorio Francés de Medios, una institución que busca fiscalizar a los grandes medios. Asimismo, fue fundador de la Asociación de Radios Artesanales, AMARC, que se creó en Montreal, Canadá en 1983. En el V FSM ha participado en diversos eventos que han tenido como centro de debate la comunicación en la sociedad actual.<sup>417</sup>

En su artículo: La comunicación alternativa como espacio vital de las comunidades, Orquídea Hernández Franc, se refiere como el fenómeno de la comunicación social como hecho humano, evoca un sinnúmero de imágenes convencionales, y, generalmente,

---

<sup>417</sup> [http://www.movimientos.org/show\\_text.php3?key=3959](http://www.movimientos.org/show_text.php3?key=3959), consultado el 27.4.2011 a las 10:12.

estas vienen representadas por medios de difusión astutamente manejados por poderosos consorcios económicos internacionales, que incluyen casas editoriales, diarios y revistas, canales de televisión, emisoras radiales, espacios cibernéticos, y otros.

Este sistema de transmisión vertical trae consigo todo el poderío mediático que busca propagar y profundizar un modo de vida supuestamente “moderno”; “fashion”; “cool”; el cual, a fuerza de “entretenimiento” y más “entretenimiento” vacío, y en incontables ocasiones decadente; apenas da tiempo a los usuarios y usuarias de los medios a establecer un diálogo crítico que introduzca elementos a la conciencia colectiva. A esta arremetida comunicacional se le ha denominado Industria Cultural (IC).

El concepto de IC fue considerado por primera vez por Walter Benjamín, quien argüía que las obras de arte perdían valor e importancia debido a la reproducción industrial de las que eran objeto. Los teóricos de la Escuela de Frankfurt adoptan el término a partir del análisis de los medios de comunicación. Adorno no consideraba a los medios como expresión de cultura y sí como productos de la IC para incentivar la no-reflexión sobre los contenidos planteados y utilizados para manipular a las personas.

Pero es conveniente apuntalar lo que actualmente sucede, situación que nos hace ver Fernanda Corrales García e Hilda Gabriela Hernández Flores en su artículo La comunicación alternativa en nuestros días: Un acercamiento a los medios de la alternancia y la participación, al afirmar que “el mundo de antaño, tan aislado en pequeños mundos regionales y locales, se ha transformado velozmente en la aldea global en la que vivimos, en gran parte gracias a las nuevas tecnologías y en especial a la red de redes. La maravilla del internet consiste en que todo individuo con acceso a un teclado, es capaz de lanzar su voz al ciberespacio, con la esperanza cierta de que alguna persona la escuchará al leer esas palabras en una pantalla de su región, nación e incluso del mundo. El internet vincula a los hombres, es símbolo de interconexión y de interacción social, es por mucho, plataforma de comunicación alternativa y soporte de los nuevos medios de la alternancia.

De esta forma, los hombres han encontrado en los medios alternos el camino a la participación social, que tiene como fin último la construcción de un nuevo orden en el

que todos tengamos cabida. Los medios alternativos significan para muchos la esperanza materializada en documentos, imágenes, videos y audios que dan la palabra a los individuos que en un intento de movilización social buscan la concientización por las vías del convencimiento informativo e ideológico.<sup>418</sup>

### **¿Quién nos defiende?**

Nosotros mismos. Nadie más. Ante un despliegue inhumano y bestial a través de mecanismos de persuasión, que busca separar cada vez más a las comunidades de su propia cultura e incluso de su propia realidad deben estas de forma organizada luchar con las armas democráticas: La Constitución, las leyes del país y las declaraciones internacionales.

Según Corrales y Hernández: “La comunicación alternativa surge de la necesidad de los individuos de comentar acerca de su entorno, y exponer su visión del mundo, muchas veces contradictoria a la visión del sistema hegemónico. Esta comunicación se da en particular en sistemas dominantes, en los que los individuos no cuentan con una expresión abierta dentro de los medios y canales establecidos, ya que estos son invadidos, saturados y controlados por el discurso del poder.

Sin embargo, consideramos que la comunicación alternativa también se puede generar en sistemas igualitarios, es decir, en aquellos sistemas del pasado en los que el control de los canales de comunicación no se daba en extremo, pero que sin embargo, tampoco planteaba todos los puntos de vista surgidos en la sociedad. En aquellas sociedades igualitarias algunas visiones individuales eran omitidas, pero probablemente tal omisión se debía a una censura en menor grado de la que observamos en los actuales sistemas dominantes.”<sup>419</sup>

Para Armand Mattelart, la comunicación alternativa surge como un modelo de intervención ante esa problemática social, que estimule y genere la conciencia crítica; conciencia esta que deben asumir las comunidades para contrarrestar la influencia de los medios masivos.

---

<sup>418</sup> La Comunicación Alternativa en nuestros días: Un acercamiento a los medios de la alternancia y la participación. Fernanda Corrales García e Hilda Gabriela Hernández Flores. Recuperado el martes 20 de agosto 2013 a las 12:37 de <http://www.razonypalabra.org.mx/N/N70/CORRALES-HERNANDEZ-REVISADO.pdf>.

<sup>419</sup> Op. Cit. (s/n)

Manifiesta Mattelart que “lo que hacen las radios comunitarias, las redes de comunicación en la web y otras experiencias alternativas, es brindar un verdadero servicio público a la sociedad”. “Es necesaria la toma de conciencia sobre el papel de los medios de comunicación y observarlos con un juicio crítico”. “La sociedad debe reflexionar sobre el nexo entre los medios y la gente”, sostiene Mattelart.<sup>420</sup>

Es oportuno acercarse a una conceptualización de “alternativa”. Esta calificación significa “lo otro” o “lo distinto”. Este modelo viene dado de forma horizontal y ofrece espacios para las sanas prácticas comunitarias en materia comunicacional.

Estos mensajes deben estar dirigidos a elevar los estándares de vida; lograr que las comunidades tengan voz para la denuncia y para las soluciones de sus problemas. También fomentar las relaciones sociales así como dar continuidad a las tradiciones y a la cultura popular.

Deben verse reflejados todos los temas y grupos sociales, para sustentar el carácter democrático de la comunicación. Podría citarse el ejemplo de la comunidad homosexual y sus derechos, escasamente tratado en los medios masivos y que toca a un importante sector de la población; la violencia doméstica, a pesar de los esfuerzos por controlarla; las nuevas tribus urbanas y sus estilos de vida; el problema ambiental, entre otros que surgen con la misma dinámica social.

Con mucha preocupación se observa en los medios masivos la inexistencia de programas o reportajes de salud que traten sobre el flagelo del Sida, por ejemplo. Es preocupante porque, por un lado, los medios erotizan a la sociedad con mensajes subliminales y por otro la abandonan a las consecuencias de esas emisiones. La familia y la escuela deben intervenir sin pérdida de tiempo.

### **Los involucrados**

Es importante resaltar que estos productos comunicativos deben ser el resultado de la participación de todos en las decisiones sobre los diferentes tópicos a tratar, su importancia, pertinencia y en la elaboración de la programación del medio de prensa, así

---

<sup>420</sup> Op. Cit. (s/n)

como el estilo a desarrollar, el cual debe diferenciarse de los modelos impuestos por los grupos hegemónicos.

Mario Kaplún sostiene que la comunicación social es democrática, cuando está basada en el diálogo, la horizontalidad, la bidireccionalidad y está al servicio de las mayorías. Contrario a la comunicación dominadora o tradicional, que es vertical, unidireccionalidad, monopólica y al servicio de minorías poderosas. Sebastián Hacher dice que el poder de los medios alternativos reside en llegar a donde los medios tradicionales no llegan: La realidad.<sup>421</sup>

### **Diversidad de formatos**

Para la implementación de esta “otra comunicación” existen diversidad de soportes que van desde el cine militante, graffiti, radios comunitarias, canciones, panfletos, murales, videos populares, megáfonos, representaciones teatrales, y otros.

El encargado de Medios Alternativos y Comunitarios del Ministerio del Poder Popular para las Comunicaciones, Rukelman Soto, a propósito del evento sobre Comunicación Comunitaria llevado a cabo recientemente en el estado Yaracuy, dijo: “Se hizo énfasis en la necesidad de los noticieros de barrio, comunitarios, populares; énfasis en la necesidad de producir nuevos contenidos, ya sea a través de micros y, sobre todo, de intercambiarlos”, puntualizó el funcionario.

La comunicación alternativa se yergue como un poderoso bastión a favor de las sociedades contemporáneas, tantas veces manipuladas por mensajes-órdenes sin que estas lleguen a percatarse del verdadero propósito: que las personas respondan positivamente a un proceso de marketing sutilmente elaborado, creando necesidades donde no existen y hacerles sentir que son sus decisiones personales.<sup>422</sup>

---

<sup>421</sup> Op. Cit. (s/n)

<sup>422</sup> <http://www.aporrea.org/medios/a114869.html>, consultado el 27.4.2011 a las 10:45

## **PARTE II: INVESTIGACIONES EMPÍRICAS**

## **CAPÍTULO 11**

### **CARACTERIZACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE CHIQUIMULA**

Acercándonos a proponer el modelo de comunicación municipal que impulse el desarrollo y la democracia en el municipio de Chiquimula es necesario conocer aspectos y características del departamento para responder a las necesidades y potencialidades de la población y la autoridad local. En consecuencia se parte de la caracterización del mismo, iniciando, por supuesto con su historia.

## **Historia**<sup>423</sup>

En la época precolombina, el departamento de Chiquimula formó parte del reino denominado *Chiquimulha* o Payaquí, su capital fue Copantí (hoy Copán en la República de Honduras), su territorio comprendió el área del oriente de Guatemala y Occidente de la República de Honduras y la República de El Salvador. En 1825, el país fue dividido políticamente en siete departamentos, siendo Chiquimula uno de ellos. El 4 de noviembre de 1825 se declaró Chiquimula como departamento de Guatemala. Este departamento colindaba al oeste con Verapaz, al este con Comayagua (República de Honduras), al sur con Escuintla, Sacatepéquez y Sonsonate (República de El Salvador). Dentro del territorio de Chiquimula estaba incluido en el departamento de Izabal y Zacapa.

El departamento de Chiquimula fue creado mediante el Decreto Ejecutivo No. 3 del 10 de noviembre de 1871, en el que se establece la separación de Zacapa y Chiquimula. En éste período, Chiquimula se consideraba como un área con potencial para la explotación minera, debido a la constitución de sus rocas de tipo intrusiva, los principales distritos minero eran Alontepeque y Concepción Las Minas.<sup>424</sup>

## **Demografía**

El Instituto Nacional de Estadística (INE) proyectó la población del departamento de Chiquimula para el año 2010, en 362,825 habitantes, de los cuales el 48% son hombres (173,837) y el restante 52% mujeres (188,988). La distribución de la población del

---

<sup>423</sup> La fuente de información es el Plan de Desarrollo Departamental 2011-2035. Chiquimula diciembre 2011. Con la asesoría técnico-metodológica de la Secretaría de General de Planificación y Programación de la Presidencia -SEGEPLAN-

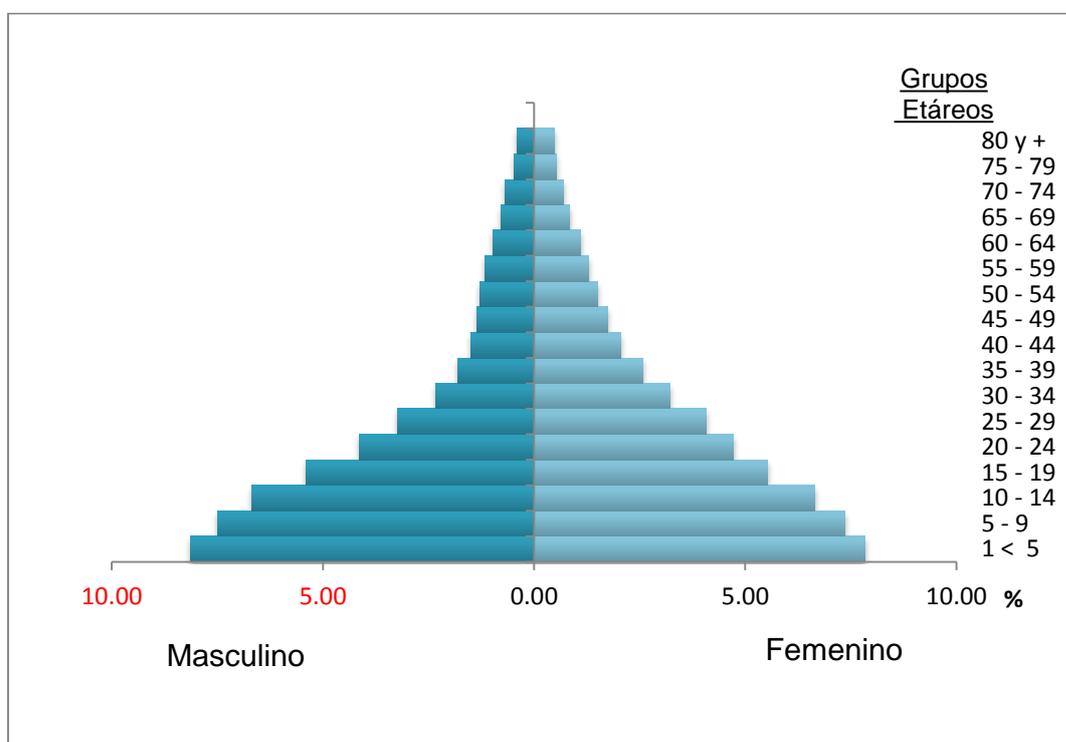
<sup>424</sup> Caracterización del departamento de Chiquimula. Unidad de Operaciones Rurales, Chiquimula. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA). Octubre 1999. Pág. 1

departamento de Chiquimula, según la fuente citada, es de 26% urbana y el 74% rural. Esto representa una densidad poblacional de 153 habitantes/km<sup>2</sup>.

La población indígena está representada únicamente por el 16.67% de la población total, pertenecientes en su mayoría a la etnia Maya Chortí, que se encuentra ubicada principalmente en los municipios de la micro región Chortí (Jocotán, Camotán, Olopa y San Juan Ermita); se identifica a otras etnias presentes en el departamento, sin embargo son pobladores que han emigrado de otras partes del país y se han establecido en el departamento, principalmente en aquellos municipios donde el turismo y el comercio son los principales motores que mueven la economía local.

La tasa de crecimiento de población para el período 2002 al 2010 es de 2.30, inferior a la tasa promedio nacional que es de 2.5<sup>425</sup>. Como puede observarse en el Gráfico 1, el grueso de la población se encuentra en el rango de edad de 0 a 24 años, por lo que es indispensable priorizar acciones encaminadas a atender las necesidades sentidas por este grupo de la población.

**Gráfico No. 11.1. Pirámide poblacional. Chiquimula. 2010.**



Fuente: Proyecciones de Población. INE. 2002.

<sup>425</sup> INE, 2002.

**Cuadro No.11.1. Población total por área, sexo y grupo étnico. Chiquimula 2010.**

Nivel	Total habitantes	Mujeres	Hombres	Indígena %	No indígena %
<b>Departamental</b>	<b>362825</b>	<b>188988</b>	<b>173837</b>	<b>16.67</b>	<b>83.33</b>
Chiquimula	91951	48562	43389	2.63	97.37
Ipala	19851	10467	3796	0.85	99.15
San Jacinto	12005	6265	6496	2.20	97.80
San José La Arada	8081	4285	26606	2.70	97.30
Jocotán	53960	27354	24179	81.25	18.75
Camotán	48440	24261	11277	16.84	83.16
San Juan Ermita	13108	6612	24958	8.92	91.08
Olopa	22993	11716	5844	34.08	65.92
Esquipulas	53201	28243	12168	1.65	98.35
Quezaltepeque	26382	14214	5740	1.57	98.43
Concepción Las Minas	12853	7009	9384	1.53	98.47

Fuente: XI Censo Nacional de Población y VI de Habitación, INE 2002.

Como puede verse en el Cuadro 2, la mayoría de la población indígena se encuentra concentrada en los municipios de Jocotán en donde el 81.25% de la población pertenece a la etnia chortí; en Olopa, el 34.08% pertenece a este grupo indígena y en Camotán el 16.84%, sin embargo en la actualidad la cultura y tradiciones de éste grupo indígena se han ido perdiendo a tal grado que muy pocas personas hablan el idioma Chortí. En Jocotán únicamente en comunidades como Pelillo Negro, Tierra Blanco y otras, aún se habla Chortí y, solamente ancianos y personas mayores, no así los jóvenes, quienes ya no utilizan este idioma para comunicarse.

En el municipio de Olopa se encuentran comunidades en las que aún se habla en idioma, sin embargo, por la falta de promoción de la cultura Chortí, se está en alto potencial de desaparecer.

### **Condiciones de vida**

En el departamento de Chiquimula la proporción de la población que se encuentra debajo de la línea de pobreza general es de 59.5% y de estos el 27.7% se encuentran en pobreza extrema. Estos índices están por encima de promedio nacional que es de 51.0% y 15.20% respectivamente<sup>426</sup>. Al comparar los índices del 2002 y 2006, se puede notar

<sup>426</sup> Encuesta Nacional de Condiciones de Vida –ENCOVI- 2006.

que tanto la pobreza general como la pobreza extrema se ha agudizado en el departamento, la pobreza general se incrementó de 56% a 59.5% y la pobreza extrema subió de 13.3% en el 2002 a 27.7% en el 2006.

**Recuadro I. Pobreza y Pobreza extrema. Chiquimula 2010.**

Porcentaje de pobreza		
Nivel	Pobreza general	Pobreza extrema
Departamental	59.5%	27.7%
Nacional	54.3 %	16.8 %



Fuente: Mapas de pobreza 1994-2002. INE 2006.

**ODM 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre.**

Meta 1A: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015 el % de personas cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día.

En el departamento, según el mapa de la pobreza, los municipios que presentan los índices más altos de pobreza y pobreza extrema son Camotán, Olopa y Jocotán. Lo más preocupante es que al analizar el avance de este indicador, a nivel nacional se observa una mejora de 2002 al 2006 se redujo la pobreza general de 54.3 a 51, sin embargo a nivel departamental, se incrementó de 56 a 59.5.

Fuente: ENCOVI 2006.

Según el mapa de la pobreza<sup>427</sup> los municipios que presentan los índices más altos de pobreza y pobreza extrema son Camotán (38.2%), Olopa (26.3%) y Jocotán (18.6%) que pertenecen a la micro región Chortí, territorio en donde se han agudizado problemas asociados como analfabetismo, desnutrición infantil y, por otro lado, los municipios que presentan los índices más bajos son Concepción Las Minas (3.7%), Chiquimula (32.6%) e Ipala (6.0%), municipios que presentan un mejor posicionamiento económico producto del movimiento comercial que en ellos se genera (Chiquimula e Ipala) y de la recepción de remesas recibidas del extranjero (Concepción Las Minas).

**Cuadro No.11.2. Comparación de Índices de Pobreza y Pobreza Extrema en el departamento. Chiquimula 2010.**

Ubicación	Incidencia de Pobreza Extrema		Incidencia de Pobreza General	
	2002	2006	2002	2006
Nacional	16.8	15.20	54.3	51.0
Chiquimula	13.3	27.7	56.0	59.5

Fuente: Mapa de Pobreza, INE 2002/ENCOVI 2006.

Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, del periodo comprendido entre 2002 al 2006 ha habido avances importantes respecto al Índice de Desarrollo

<sup>427</sup> SGEPLAN. Mapa de Pobreza. 2002.

Humano que mide los alcances en educación, salud e ingresos, sin embargo, a pesar de identificarse mejoras, las diferencias se manifiestan claramente en el departamento de Chiquimula. En el cuadro 4 se aprecia que para el año 2002, el IDH del país era de 0.64 mientras que el de Chiquimula de 0.56, es decir 8 puntos por abajo del nivel nacional. La diferencia es el reflejo del bajo nivel de los índices de salud, de educación y de ingresos ya que, en los tres casos se está por debajo del nivel nacional.

**Cuadro No.11.3 Comparación del Índice de desarrollo humano nacional y departamental 2002-2006. Chiquimula 2010.**

Índice	País			Chiquimula		
	2002	2006	Variación	2002	2006	Variación
Índice de salud	0.69	0.76	0.08	0.59	0.72	0.13
Índice de educación	0.61	0.70	0.09	0.51	0.63	0.12
Índice de ingresos	0.62	0.64	0.02	0.59	0.61	0.02
ÍDH global	0.64	0.70	0.06	0.56	0.65	0.09

FUENTE: Informe Nacional de Desarrollo Humano. PNUD 2002/Informe Nacional de Desarrollo Humano. PNUD 2006.

Para el año 2006, se observa un incremento favorable del IDH para el país y para el departamento. El primero pasa de 0.64 a 0.70. En el nivel departamental, Chiquimula pasa de 0.56 a 0.65 en el mismo período. El aumento se da en los tres indicadores parciales (salud, educación e ingreso) pero especialmente por el aumento del índice de salud que pasó de 0.59 a 0.72, es decir 0.13 puntos de incremento. A pesar de esta situación favorable, el departamento sigue rezagado respecto al promedio nacional.

La asimetría en el desarrollo del país se manifiesta también al interior del departamento con las diferencias en el Índice de Desarrollo Humano. Tomando como base la información del IDH del 2002, claramente se pueden establecer tres regiones:

Primero, los municipios que tienen un indicador superior a 0.6 están Chiquimula, Ipala, Quezaltepeque, Concepción Las Minas y Esquipulas. Las causas que determinan que estos municipios estén en los primeros lugares de desarrollo son, para el caso de Concepción Las Minas e Ipala el nivel logrado en el indicador de salud, que son 0.79 y 0.72 respectivamente. En cambio, al municipio de Chiquimula le favoreció tener mayor índice de ingresos del departamento con un valor de 0.67. En los tres casos, el índice de educación es superior a 0.59.

En un nivel medio respecto al desarrollo del departamento, están los municipios de San José La Arada, San Jacinto y San Juan Ermita, que respectivamente tienen un IDH de 0.58, 0.57 y 0.55.

Los municipios de Jocotán, Camotán y Olopa muestran mayor rezago en el nivel de desarrollo. Es una zona donde se expresa con mayor crudeza la desigualdad, marginación y el atraso económico social.<sup>428</sup> El bienestar de su población, medido por medio del IDH, es el más bajo del departamento. El índice para Jocotán es de 0.39, casi la mitad del valor a nivel nacional (0.64). Le siguen Olopa y Camotán con 0.43 y 0.42 respectivamente.

**Cuadro No.11.4. Índices de desarrollo humano por municipio. Chiquimula 2010.**

	Índice de Salud	Índice de Educación	Índice de ingresos	IDH
	2002	2002	2002	2002
PAIS	0.68	0.64	0.61	0.64
CHIQUIMULA	0.59	0.52	0.60	0.57
Chiquimula	0.62	0.61	0.67	0.63
San José La Arada	0.58	0.57	0.59	0.58
San Juan Ermita	0.66	0.43	0.55	0.54
Jocotán	0.39	0.25	0.52	0.39
Camotán	0.45	0.35	0.48	0.43
Olopa	0.40	0.38	0.50	0.42
Esquipulas	0.63	0.59	0.60	0.61
Concepción Las Minas	0.79	0.59	0.62	0.67
Quezaltepeque	0.75	0.56	0.57	0.63
San Jacinto	0.65	0.49	0.57	0.57
Ipala	0.72	0.60	0.61	0.64

FUENTE: Informe Nacional de Desarrollo Humano. PNUD 2002.

En lo que respecta a la calidad de vida<sup>429</sup>, el estudio clasifica a todos los municipios del país, de acuerdo al grado de vulnerabilidad en que se encuentran, en rangos de Muy Bajo, Bajo, Medio, Alto y Muy alto, de esa cuenta, el municipio de Jocotán está clasificado en la posición número 1, lo que indica que es la población del país que presenta Muy Baja Calidad de Vida, y el municipio de Concepción Las Minas es el mejor posicionado en la posición 274 del ranking, clasificado con una Calidad de Vida Alta.

Es de hacer notar que los municipios peor posicionados del departamento son todos los de la región Chortí (Jocotán, Olopa, Camotán y San Juan Ermita), y al comparar el Índice de Desarrollo Humano, también son los que presentan un bajo IDH.

<sup>428</sup> Informe Departamental de Desarrollo Humano 2002. PNUD

<sup>429</sup> El estudio de calidad de vida realizado por SEGEPLAN es un análisis multivariable en el que se consideraron 11 variables como Vulnerabilidad Alimentaria, Marginación, Pobreza General, Pobreza Extrema, Precariedad ocupacional, Asistencia escolar, Servicios Sanitarios, Abastecimiento de Agua, Hacinamiento, Calidad de Vivienda, Retardo en Talla.

Estas asimetrías entre los municipios de diferentes regiones del departamento (Jocotán y Concepción Las Minas)<sup>430</sup>, pueden deberse a múltiples situaciones, desde la baja productividad de los suelos en el aspecto agrícola, la poca disponibilidad de fuentes de diversificación de alimentos, la falta de empleo, los bajos ingresos económicos que, en municipios como Concepción Las Minas, no representan el mayor problema puesto que según estimaciones,<sup>431</sup> el 70% de la población masculina ha migrado a Estados Unidos y son ellos quienes envían las remesas a sus familiares en el territorio, por lo que las condiciones de vida en general de la población del municipio, han mejorado sustancialmente si se compara con otras micro regiones como la Chortí.

## **Identidad cultural**

La población indígena en el departamento de Chiquimula según las proyecciones del INE al 2010, es del 16.67% del total de la población. El grupo étnico de descendencia maya predominante en el departamento de Chiquimula es el Ch'orti', el cual en su mayoría se encuentra ubicado en el área rural de los municipios Jocotán, Camotán, Olopa y San Juan Ermita.

El idioma utilizado por la población del departamento de Chiquimula es el español y el Ch'orti', este último utilizado por la población indígena de los municipios antes mencionados, que suele ser bilingüe, en los últimos años se ha visto un descenso de parlantes de dicho idioma, hasta llegar al punto de estar casi extinto.

En Chiquimula se encuentra uno de los lugares de peregrinación más importantes de Mesoamérica, siendo éste, la Basílica de Esquipulas, por la advocación a la imagen del Cristo Negro, que ha generado múltiples leyendas, como por ejemplo de que este Cristo es negro porque está ubicado en un cerro encantado de los ancestrales pobladores mayas, que tenían como deidad a un dios de Xibalbá que se pintaba de negro.

En el aspecto religioso, Chiquimula es el centro de atención de los peregrinos nacionales y extranjeros, ya que en su seno está la Basílica del Señor de Esquipulas, uno

---

<sup>430</sup> Véase Regionalización Sub departamental de Chiquimula. Jocotán pertenece a la región Chortí y Concepción Las Minas pertenece a la región Fronteriza.

<sup>431</sup> Información recopilada durante la realización de talleres participativos en el municipio como parte del proceso de planificación Municipal.

de los lugares más venerados de Guatemala y toda América y cuyo día principal de veneración es el 15 de enero de cada año, en el que se incrementa considerablemente la cantidad de peregrinos que visitan la basílica para venerar la imagen del Cristo Negro.

Debe de insistirse que el arraigo de esta veneración, se conecta directamente con las deidades prehispánicas Chortís, que sincretizadas por los españoles desde los inicios de la colonización, después de la Semana Santa, esta es la conmemoración por excelencia, más trascendental de Guatemala. En los municipios de ascendencia maya Chortí, se celebran ceremonias del año nuevo maya y se practica con rigurosidad el tzlokín de ascendencia meso americana. Finalmente, la vida religiosa de los indígenas y ladinos de Chiquimula gira alrededor de los templos católicos y las cofradías. En los pueblos y caseríos, esta actividad se focaliza en los lugares sagrados y casas ceremoniales.

La danza más popular en Chiquimula es la de Moros y Cristianos, la cual se ejecuta durante las fiestas patronales bajo distintas variantes que son practicadas originalmente en municipios como Quezaltepeque, Chiquimula y Esquipulas. Las historias más conocidas son: Historia de la Exaltación de la Santa Cruz, Historia Famosa del Cerco de Roma y sus Dos Desafíos, Historia de Muley e Historia Famosa de Fierabrás.

### **Aspectos climáticos y fisiográficos**

Debido a su posición geográfica el departamento de Chiquimula posee cierta variabilidad en sus condiciones climáticas, de esa cuenta se presentan temperaturas variadas, por ejemplo, los municipios de Chiquimula, San José La Arada, San Juan Ermita, San Jacinto, Jocotán y Camotán son cálidos, mientras que Esquipulas, Olopa, Concepción Las Minas, Ipala y Quezaltepeque son templados.

En los municipios considerados como templados, la temperatura media se sitúa entre los 27-28 °C. En los municipios cálidos las medias máximas anuales están entre los 36-38 °C. Es necesario hacer notar que como efecto del cambio climático, las temperaturas se han incrementado considerablemente en los meses más cálidos, y ésta ha llegado hasta valores de 42 °C, lo que asociado a la falta de precipitación contribuye a que se agudice

la escasez de alimentos en estos municipios. La media de precipitación anual es de 1036 mm y se reporta un déficit de humedad de 7 meses<sup>432</sup>.

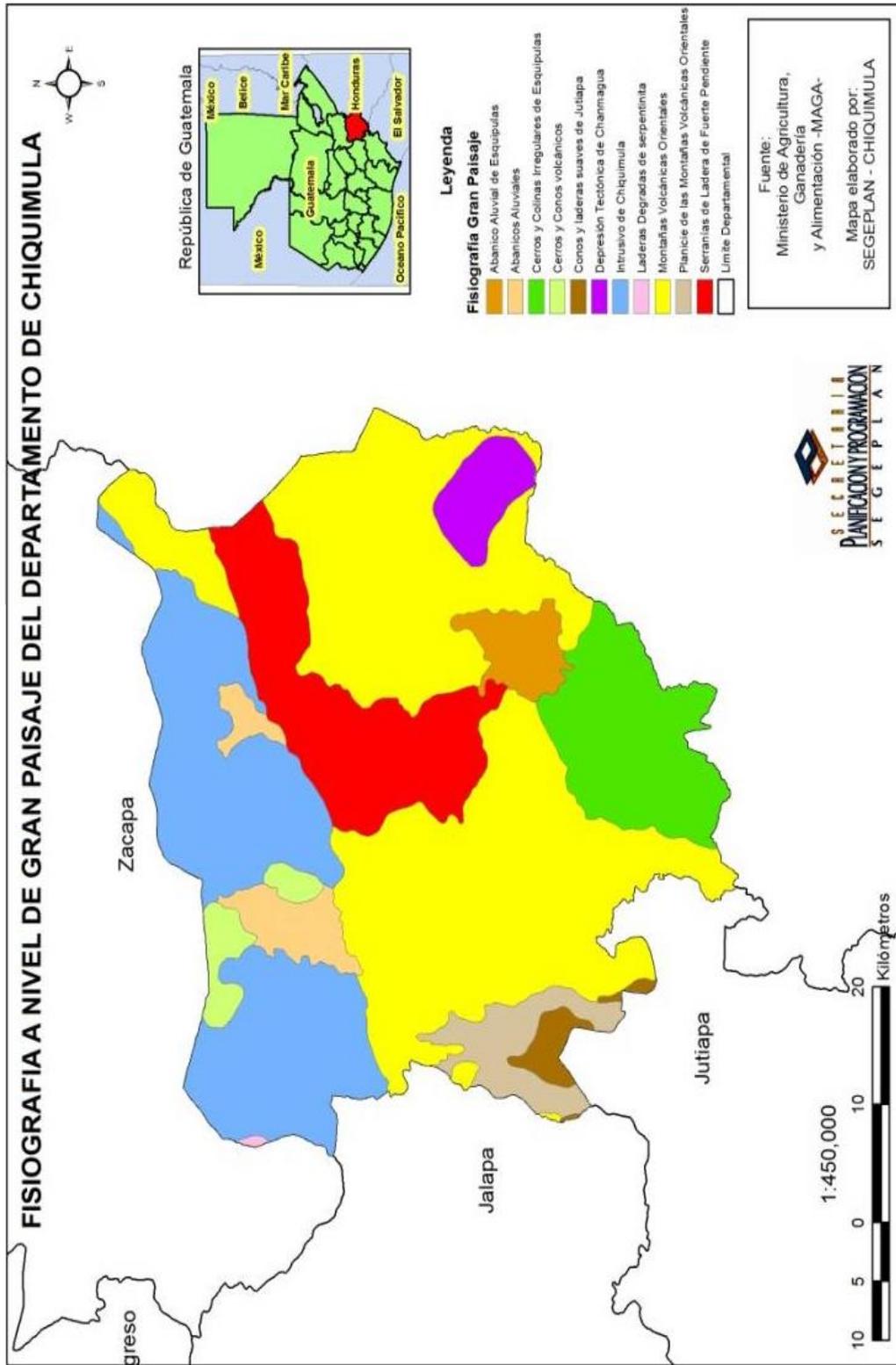
Las características climáticas del país en general, permiten que en muchos departamentos, incluido Chiquimula, se identifique varias zonas de vida, dependiendo de las condiciones de altura, precipitación, temperatura, etc. Estas condiciones permiten que en el departamento, se tenga una riqueza en biodiversidad, debido al elevado número de especies que se posee, al número de endemismos, las sub especies y variedades o razas de una misma especie.

En el departamento se cuenta con especies de flora y fauna características de zonas de vida como el Monte espinoso sub tropical propio de municipios como Jocotán, San José La Arada y Chiquimula, y de zonas de vida de Bosque muy húmedo sub tropical templado, que es característico en varias zonas de todo el departamento.

---

<sup>432</sup> Caracterización del departamento de Chiquimula. Instituto Nacional de Bosques (INAB). 2008.

Mapa No. 1 . Fisiografía del Departamento de Chiquimula.2010.



Fuente: SEGEPLAN 2010.

## **Análisis Sectorial**

### **Salud**

En el Cuadro 7, se muestran las primeras veinte causas de morbilidad general en el departamento de Chiquimula y, se observa que entre las enfermedades más recurrentes se encuentra el Resfriado común, el Parasitismo intestinal, las enfermedades gástricas y las diarreas, siendo estas últimas las que más afectan a la población infantil, en parte por la mala prácticas de medidas de saneamiento básico domiciliar.

**Cuadro No.11.5. Veinte primeras causas de morbilidad general. Chiquimula 2010.**

<b>No.</b>	<b>Veinte (20) Primeras Causas de Morbilidad General</b>	<b>Frecuencia Masculinos</b>	<b>%</b>	<b>Frecuencia Femeninos</b>	<b>%</b>	<b>Total</b>
1	Resfriado Común	28,121	21.44	38,502	16.67	66,623
2	Parasitismo Intestinal	10,694	8.15	15,250	6.60	25,944
3	Gastritis, Enfermedad Péptica	5,156	3.93	19,233	8.33	24,389
4	Diarreas	11,063	8.43	11,811	5.12	22,874
5	Amigdalitis aguda	6,873	5.24	11,390	4.93	18,263
6	Cefalea	3,646	2.78	14,144	6.13	17,790
7	Neumonías y Bronconeumonías	7,184	5.48	7,755	3.36	14,939
8	Infección de vías urinarias	2,649	2.02	11,311	4.90	13,960
9	Anemia	2,740	2.09	6,929	3.00	9,669
10	Mialgia	2,261	1.72	5,739	2.49	8,000
11	Amebiasis	2,946	2.25	4,623	2.00	7,569
12	Conjuntivitis	3,216	2.45	4,148	1.80	7,364
13	Enfermedades de la piel	5,912	4.51	8,252	3.57	14,164
14	Otitis	2,122	1.62	3,045	1.32	5,167
15	Artritis	1,413	1.08	3,266	1.41	4,679
16	Malaria Clínico	1,859	1.42	2,686	1.16	4,545
17	Alergias	1,676	1.28	2,670	1.16	4,346
18	Sarcoptiosis	1,543	1.18	2,376	1.03	3,919
19	Hipertensión arterial	996	0.76	2,484	1.08	3,480
20	Bronquitis	1,870	1.43	2,217	0.96	4,087
	RESTO DE CAUSAS	27,243	20.77	53,074	22.99	80,317
	TOTAL DE CAUSAS	131,183		230,905		362,088

Fuente: Memoria de labores VIGEPI. MSPAS 2009.

Debido a los índices de morbi mortalidad generados en la región Chorti, el Ministerio de Salud a través de la Jefatura de Área de Salud, los ha declarado municipios priorizados para atención en salud; en este sentido, fueron creados los centros de atención de urgencias 24 horas los cuales ofrecen servicios de salud en la los Centros de Salud de San Juan Ermita, Jocotán, Camotán y Olopa, en los que se integran recurso humano formado por médicos y cirujanos, enfermeras graduadas y auxiliares, adicionales al personal institucional ya establecido, quienes dan cobertura a las necesidades en horas inhábiles, tratando las patologías que se pueden tratar en el lugar

y refiriendo al hospital modular de la cabecera departamental aquellos casos que lo ameriten. Los servicios de salud en el departamento son ofrecidos por el sector gubernamental liderado por Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, a través de la Dirección de Área de Salud y el privado representado por agrupaciones de profesionales de la medicina, ofreciendo sus servicios a la población según su especialidad, existiendo para el efecto infraestructura para la atención tanto de la salud curativa como la preventiva<sup>433</sup>.

Para apoyar en el tema y lograr la máxima cobertura con los servicios el Ministerio de Salud y Asistencia social, se auxilia en la prestación de servicios mediante el Sistema Integral de Atención de Servicios de Salud –SIAS- que es una estrategia para lograr darle cobertura a toda la población, con énfasis en los lugares más postergados del departamento, realizando convenios con ONG seleccionadas en el municipio, a quienes se les proporcionan los recursos económicos para la contratación de personal calificado y los insumos necesarios para la prestación de los servicios de salud en el departamento, teniendo a la fecha un total de 5 ONG prestadoras de servicios de salud, siendo estas: Asociación para la Coordinación del Desarrollo Rural de San Juan Ermita (ACODERJE), Asociación para la Coordinación del Desarrollo Rural de Olopa (ACODEROL), Asociación de Servicios y Desarrollo Socioeconómico de Chiquimula (ASEDECHI), Asociación de Desarrollo Sostenible de Oriente (ADISO) y Asociación de Desarrollo Integral de Comunidades Camotecas (ADICCA).

Estas organizaciones atienden a un total de 210,933 habitantes en todo el departamento, quienes visitan las comunidades 1 o 2 veces al mes, prestando la atención en puestos de convergencia, o en su defecto salones comunales, viviendas de personal voluntario como guardianes de salud, o comadronas e inclusive en salones escolares improvisados donde se reúnan las condiciones mínimas al carecerse de instalaciones adecuadas para la prestación del servicio. Estos servicios son supervisados por personal de la dirección del

---

<sup>433</sup> Dentro de las funciones del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, establecidas en el Art. 39 de la Ley del Organismo Ejecutivo, se encuentra el formular y dar seguimiento a la política y los planes de salud pública y, administrar descentralizada mente, los programas de promoción, prevención, rehabilitación y recuperación de la salud, propiciando a su vez la participación pública y privada en dichos procesos y nuevas formas de financiamiento y mecanismos de fiscalización social descentralizados.

Área de Salud quienes realizan monitoreo, supervisiones y evaluaciones de las metas y coberturas establecidas.<sup>434</sup>

La cobertura de la población con servicios de salud es del 100% aunque una de las debilidades identificadas al respecto lo constituyen la falta de continuidad en la prestación de los servicios específicamente en aquellos atendidos por el Sistema Integral de Atención en Salud, por lo que para la atención gubernamental se cuenta con un total de 444 personas entre los que figuran médicos, enfermeras profesionales y auxiliares, personal de laboratorio, personal técnico y operativo, y entre el personal voluntario a nivel comunitario se cuenta con 1439 vigilantes de salud, y 701 comadronas adiestradas capacitadas, quienes tienen a sus cargo sectores definidos en cada una de las localidades donde residen.<sup>435</sup>

Para la atención curativa de la población del departamento existe un hospital modular ubicado en la cabecera departamental, a dónde son referidas todas las personas que padecen de alguna enfermedad con cierto grado de complejidad la cual requiera de atención especializada y supervisada por personal médico y paramédico. Funcionan además, un total de 10 hospitales o sanatorios privados quienes prestan servicios a personas quienes cuentan con los recursos necesarios para costear los gastos que representa este tipo de servicio, estos se encuentran concentrados específicamente en la cabecera departamental, el municipio de Esquipulas, e Ipala.

Existen un total de 11 centros de salud los cuales se ubican en cada uno de los municipios que integran el departamento, de los cuales dos de ellos fueron construidos con la finalidad de que su funcionamiento fuera tipo “A” lo que los diferencia de los demás al tener encamamiento y atención de partos, pero en la actualidad la totalidad de los mismos funcionan tipo “B”; esta situación se da, principalmente por la falta de recursos humanos y medicamentos que permitan a los prestadores del servicio, dar una atención en salud con de buena calidad.

---

<sup>434, 11</sup> Dirección de Área de Salud de Chiquimula. Memoria de Labores VIGEPI 2009.

Para apoyarse en el tema de la prestación de los servicios institucionales existen un total de 28 puestos de salud ubicados estratégicamente en poblados relevantes de los municipios de los cuales según memoria de labores 26 de ellos están funcionando en la actualidad, contando con personal paramédico para la prestación de los servicios.

Además, se cuenta con el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) que dispone de servicio de consulta externa y hospitalización, sin embargo, las condiciones en las que se atiende a las personas que solicitan atención no es la adecuada puesto que no se cuenta con la infraestructura adecuada para prestar un servicio de calidad.

El encamamiento y atención de emergencias se realiza en el Módulo del IGSS que se encuentra ubicado en el interior del Hospital Modular. Las cirugías menores son efectuadas en dichas instalaciones sin embargo, cuando se presentan casos de morbilidad especial o cirugías mayores, los pacientes son trasladados al departamento de Zacapa o a la ciudad Capital, incrementando el potencial de mortalidad de los pacientes debido al traslado.

Si se observan acciones que permitan brindar cobertura a la población en el tema de salud debido a la existencia de centros y puestos de salud, sin embargo, estas debe ir acompañadas de propuestas para mejorar el equipamiento, la disponibilidad de recursos y la disponibilidad de personal en salud que se traslade a las áreas.

El combatir el VIH y SIDA, el paludismo y otras enfermedades constituyen en el departamento otro de los retos establecidos, lo cual está plasmado en el objetivo 6 ODM, lo que representa para el departamento haber detenido o comenzado a reducir para el 2015 la propagación del VIH y SIDA contenida en la meta 6A así también la incidencia de la malaria, la tuberculosis y otras enfermedades graves establecidas en la meta 6C.

Para el efecto funciona un departamento de comunicación social en la Dirección de Área de Salud de Chiquimula, en el que se aborda el tema de la promoción mediante campañas publicitarias, educación sexual con adolescentes, distribución de afiches y volantes haciendo efectiva la campaña de divulgación y promoción. Según reporte del área de salud se tienen registrado un total de 6 casos de VIH/SIDA, de los cuales 4 son

hombres y 2 mujeres, sumando un porcentaje de 1.72% a la tasa de mortalidad general del departamento.

Para la reducción de la incidencia de la tuberculosis existe un programa de tuberculosis ejecutado por la dirección de Salud, la cual pretende realizar la búsqueda activa de casos mediante pesquisa dactiloscópica y a los casos detectados como positivos se les proporciona tratamiento gratuito y las instrucciones adecuadas para el manejo del caso. Según los registros del Área de Salud de Chiquimula, en el 2008, se registraron un total de 32 casos en el departamento.

Para el control de la malaria funciona en el Área de Salud un departamento de vectores, quienes realizan fumigaciones, aplicación de abate, campañas de eliminación de criaderos de vectores y de promoción y divulgación de las enfermedades transmitidas por el zancudo transmisor de la malaria. En el año 2008 se registra la toma de 4,701 muestras para malaria de las cuales únicamente 337 dieron positivo, específicamente a la variedad de plasmodium vivax.

En el departamento de Chiquimula la mortalidad de niños menores de 5 años registrada según memoria de labores del año 2009 del Área de Salud es de 18.94 por cada 1,000 nacidos vivos. La Tasa Mortalidad Infantil y la Tasa de Mortalidad en niños de 1 a 4 años del municipio son notoriamente más bajas que las tasas nacionales, con lo que se contribuye a reducir la proporción general establecida en la meta 4ª del ODM 4, el cual indica la necesidad de reducir la tasa de mortalidad en menores de 5 años a 37 x 1000 nacidos vivos; en el departamento de Chiquimula, ya se ha logrado, sin embargo se deben continuar los esfuerzos, con un mayor énfasis en la mortalidad neonatal y en la mejoría de las condiciones sanitarias.

Es importante señalar las diferencias que se observan en las estadísticas proporcionadas por la Jefatura del Área de Salud de Chiquimula y las establecidas en otros estudios como el informe de Desarrollo Humano<sup>436</sup>. Este estudio posiciona al departamento como el número uno en mortalidad de niños menores de 5 años con una tasa de 72 por 1000 nacidos vivos, sin embargo en las estadísticas de la memoria VIGEPi del 2009, se

---

<sup>436</sup> Véase Memoria de Labores VIGEPi 2009

registra una tasa de mortalidad de niños menores de 5 años de 18.94. Estas diferencias pueden deberse a la forma en la que se realizan los análisis de la información puesto que en el informe IDH se realiza un análisis retrospectivo de la incidencia en un período de tiempo y, las estadísticas señalan estadísticas reales y del año reportado.

**Recuadro II. Mortalidad en niños y niñas menores de 5 años. Chiquimula 2010.**

Tasa de mortalidad de la niñez		
Niveles	Tasa	
	<1 año	< 5 años
Departamental	15.99	2.28
Nacional	30	42



Fuente: Memoria VIGEPi 2009

**ODM 4: Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años**

Meta 4A: “Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años” (por mil nacidos vivos)

Para el año 2008/2009 la tasa a nivel nacional para mortalidad infantil fue de 30 y la tasa de mortalidad en niños y niñas menores de cinco años fue de 42.

En el departamento, para el año 2009, la tasa de mortalidad en niños menores de cinco años fue de 15.99 y para los menores de un año de 2.28.

Estas tasas son notoriamente bajas, sin embargo deben fortalecerse los esfuerzos de educación a la madre, así como los programas de salud materno-infantil a fin de reducir al mínimo estas tasas.

FUENTE: Memoria VIGEPi. MSPAS 2009.

El logro de estas metas está estrechamente ligado al nivel de ingresos del hogar y la reducción de pobreza el cual es otro de los objetivos de desarrollo del milenio, la disponibilidad de agua apta para consumo humano, el saneamiento básico, así también el acceso a los servicios de salud que tiene la niñez.

En relación a la Razón de Mortalidad Materna, el indicador tuvo un leve descenso en el 2009, en el que se registró un total de 162.93 por 100,000 nacidos vivos, comparado con el año 2008 en el que se registraron 175.73 muertes por 100,000 nacidos vivos.

**Recuadro III. Mortalidad materna. Chiquimula 2010.**

Casos de muertes maternas		ODM 5: Mejorar la salud materna
Descripción	Casos/Razón MM	
Razón de mortalidad materna por departamento (2009)	163	<p>Meta 5A: “Reducir de 248, que había en 1989, a 62 para el 2015, las muertes maternas, por cada 100,000 mil nacidos vivos”.</p> <p>La Memoria VIGEPI del Ministerio de Salud reporta que para el 2009, la razón de Mortalidad Materna se redujo de 176 que se reportaron en el 2008 a 163 muertes por cada cien mil nacidos vivos.</p> <p>Estas estadísticas confirman que es indispensable mejorar la cobertura en servicios de salud, infraestructura, equipamiento y capacitación al personal para brindar una atención permanente a la población, esto permitirá reducir las muertes maternas, especialmente en el área rural.</p> <p>FUENTE: Memoria VIGEPI. MSPAS 2009.</p>
Razón de mortalidad materna nacional (2007)	133	



Fuente: Memoria VIGEPI, 2009

Es importante hacer notar que si bien se observa una tendencia a la reducción, esta ha sido leve y se tendrían que incrementar las acciones encaminadas a determinar las causas directas y asociadas a las muertes y si estas están vinculadas a la calidad y oportunidad de la atención o si ha existido un deterioro en las condiciones socioeconómicas y esto como consecuencia, ha influenciado el riesgo materno, por lo que las medidas tendientes a su disminución no deberán limitarse al campo estrictamente médico, sino trascender al ámbito general de la política social, para contribuir al logro de la meta 5A del ODM 5.

Este indicador se ve más reflejado en un número más elevado en mujeres indígenas, analfabetas y donde coincidentemente se reflejan los índices más altos de pobreza y ruralidad, lo que nos indica que en el departamento, la región Ch’orti’ cuenta con un alto potencial de vulnerabilidad a esta problemática, lo que deberá ser un insumo para focalizar las acciones concretas para disminuir estas tasas elevadas y contribuir al cumplimiento de las metas establecidas en los ODM<sup>437</sup>.

<sup>437</sup> Objetivos de Desarrollo del Milenio.

#### Recuadro IV. Asistencia en partos. Chiquimula 2010.

Atención del parto		
Atención recibida	No.	%
Médica	3758	38.27
Comadrona	3784	38.53
Empírica	851	8.67
Ninguna	1427	14.53
Total de partos	9820	100



Fuente: Memoria VIGEPI, 2009.

#### ODM 5: Mejorar la salud materna

Meta 5A: “Reducir de 248, que había en 1989, a 62 para el 2015, las muertes maternas, por cada 100,000 mil nacidos vivos”.

Proporción de partos con asistencia de personal sanitario especializado (médico o enfermera)

En el departamento la mayoría de partos son atendidos por comadrona y por médico especializado, sin embargo, en ciertas regiones aún se reportan altas tasas de mortalidad materno-infantil, especialmente en la región chortí.

Al 2009, en el departamento se cuentan con un total de 714 comadronas adiestradas, que atienden a las pacientes a domicilio y en cualquier horario.

Fuente: SEGEPLAN, 2010

## Seguridad Alimentaria

Aspectos propios del departamento como ruralidad (en el departamento alcanza el 80.56%), pobreza general (59%) y pobreza extrema (13%) han contribuido enormemente a que la mayoría de la población vea amenazada su seguridad alimentaria.

La Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN), se fundamenta en cuatro pilares: Disponibilidad, Acceso, Consumo y Utilización biológica de los alimentos. El departamento de Chiquimula se ubica en el corredor seco del país, por lo que es altamente vulnerable a las sequías, como la ocurrida en el año 2009, donde la Disponibilidad de granos básicos (maíz y frijol) se vio afectada, especialmente las áreas de cultivo en ladera y sin acceso a riego, donde los cultivos no rindieron lo esperado por lo que no hubo posibilidad de almacenamiento de granos; sin embargo en condiciones favorables, ha habido disponibilidad de granos básicos.

Esta situación se agudizó en municipios como Jocotán, Olopa, Camotán, San Juan Ermita y Chiquimula, en donde en las áreas rurales, la dependencia en el consumo de

granos básicos es un factor que condiciona la disponibilidad y el acceso a fuentes alternas de alimentos.

En lo que respecta al pilar acceso, el área se ve afectada por la falta de oportunidades de empleo en el sector agrícola y pecuario, en segundo lugar el sector servicios lo que ha contribuido a que los índices de Desarrollo Humano, pobreza y desnutrición, sean altos en comparación con otras regiones del país.

El Consumo, es un pilar difícil de estimar, ya que se ve influenciado por la cultura de la población en relación a la elección de alimentos de buena calidad. En el caso de la Utilización Biológica, es un pilar estrechamente relacionado a los servicios de agua y disposición de excretas el cual no ha llegado a la totalidad de hogares; la falta de estos servicios y la falta de higiene en muchos hogares, colocan las enfermedades intestinales entre las primeras causas de morbilidad general e infantil.

Según el tercer Censo Nacional de Talla en escolares 2008 SESAN-MINEDUC, la prevalencia de retardo en talla o desnutrición crónica en el municipio de Chiquimula es de 50.5, valor que contrasta con el reportado en la Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil 2008-2009, en la que se reporta una tasa de 55.7. Esta tasa está muy por arriba del promedio nacional que es de 45.6. Ante la pobreza, la población con bajos ingresos consume lo que está a su alcance, lo que sumado a la falta de capacitación materna en nutrición familiar, resulta en pobre nivel de aprovechamiento de los nutrientes, afectando principalmente a los hogares del área rural y con menor capacidad adquisitiva.

Los municipios que reportan mayor desnutrición crónica en el departamento son los 4 de la región Chortí, seguidos por Chiquimula y San Jacinto. El municipio que reporta la tasa más baja de desnutrición crónica es Concepción Las Minas (17.7).<sup>438</sup> Esta asimetría entre los municipios se repite al analizar otros indicadores de desarrollo debido a múltiples factores, sin embargo, el acceso a diversas fuentes de alimentos como producto de las condiciones económicas de la población, debido a las remesas recibidas de familiares en el extranjero, son las principales causas de las diferencias existentes entre cada municipio.

---

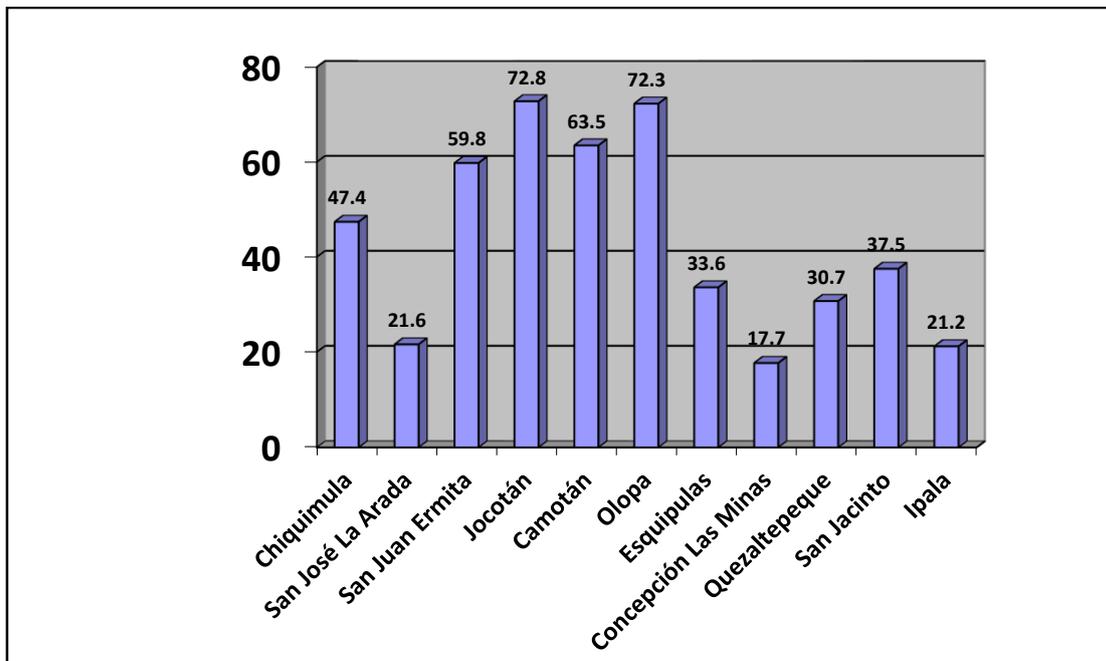
<sup>438</sup> Véase el Tercer Censo de Talla en Escolares. MINEDUC-SESAN. 2008.

En la actualidad se ha apoyado con la asistencia alimentaria a todos los sectores donde se ha identificado la agudeza de la problemática, distribuyendo productos como vitaceral, en el área Ch'orti', en niños y niñas de 0 a 3 años de edad y mujeres lactantes y embarazadas, la distribución de granos básicos como maíz y frijol, aceite vegetal, micronutrientes como hierro y ácido fólico y actualmente con un producto conocido como ATLC (alimento terapéutico listo para consumo)

Las familias que se encuentran en riesgo a la Inseguridad Alimentaria y Nutricional (INSAN) se benefician con la bolsa solidaria proporcionada por MAGA. Esto se realiza mediante la categorización de niños y niñas con desnutrición aguda, apoyados por instituciones internacionales como Save the Children USA y Acción Contra el Hambre, especialmente en las comunidades donde existe presencia de estas organizaciones.

Una de las fortalezas en la actualidad es contar con el Centro de Recuperación Nutricional el cual funciona en las instalaciones del Hospital Modular de Chiquimula, donde son referidos todos aquellos casos los cuales requieren de intervención y vigilancia médica inmediata.

**Gráfico No.11.2. Tasa de desnutrición por municipio. Chiquimula. 2010.**



Fuente: Censo Nacional de Talla en Escolares. MINEDUC 2009.

Entre los riesgos más significativos que han tenido incidencia en la seguridad alimentaria se encuentran las sequías y las inundaciones, las cuales han repercutido en el departamento en la reducción de las producciones tales como maíz y el frijol siendo estos productos básicos en la dieta de los pobladores del departamento, reduciendo con ello la disponibilidad para consumirlos o adquirirlos.

Aunado a ello, los municipios que más alta tasa a la inseguridad alimentaria reportan en el departamento son los que corresponden a la región Chortí, integrada por Jocotán, Camotán, San Juan Ermita y Olopa, seguidos por el municipio de Chiquimula.

El resto de los municipios si bien es cierto manejan mejores índices de pobreza en relación a los demás del departamento no son tan vulnerables de acuerdo a número de casos registrados.<sup>439</sup>

La falta de oportunidades de trabajo repercute negativamente en el departamento constituyendo esto un factor clave en la disponibilidad de comprar o tener acceso a estos cuando existe carencia.

Una de las fortalezas identificadas en el territorio es contar con una gama de productos locales alimenticios con alto nivel proteico, como Chipilin, Hierva mora, Chatate, Quilete entre otros, sin embargo debido a la idiosincrasia y cultura de pobladores, estos no son parte de la dieta de consumo familiar y su consumo es de forma esporádica.

En el departamento de Chiquimula existe presencia institucional tanto del nivel gubernamental como de ONG y de la cooperación internacional, los cuales suman esfuerzos mancomunados para disminuir los índices actuales en el territorio, sin embargo los esfuerzos parecen ser poco visibles debido a los múltiples factores que en la amenaza se ven involucrados, los cuales ponen al descubierto la fragilidad de la población a ser afectada por este flagelo.

Instituciones y programas de gobierno como MAGA, PRORURAL, Mi familia Progresá, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social a través de sus prestadoras de

---

<sup>439</sup> Censo Nacional de Talla en Escolares. MINEDUC 2009.

servicios de Salud, como la Asociación para la Coordinación del Desarrollo Rural de San Juan Ermita (ACODERJE), la Asociación para la Coordinación del Desarrollo Rural de Olopa (ACODEROL), la Asociación de Servicios y Desarrollo Socioeconómico de Chiquimula (ASEDECHI), la Asociación de Desarrollo Sostenible de Oriente (ADISO) y la Asociación de Desarrollo Integral de Comunidades Camotecas (ADICCA), el programa del Ministerio de Educación DIGEPSA, realizan esfuerzos atendiendo programas y proyectos específicos en el tema, atendiendo una población de 210,933 habitantes para que de forma conjunta y coordinada se emprendan acciones que reflejen la disminución de los actuales índices, a través del control, monitoreo y vigilancia activa de nuevos casos.

A estos esfuerzos también se unen instituciones como Save the Children USA y Guatemala, Acción contra el Hambre, la Mancomunidad Copán Chorti y proyectos financiados por la cooperación española, quienes han emprendido acciones encaminadas a disminuir los índices actuales.<sup>440</sup>

## **Educación**

El departamento de Chiquimula, por mucho tiempo ha sido el centro de atención para miles de estudiantes a nivel nacional e internacional, puesto que por la existencia de centros educativos de renombre como el Instituto Normal para Varones de Oriente (INVO), el Instituto Normal para Señoritas de Oriente (INSO) y el Colegio Amigos, entre otros, estudiantes de departamentos de toda la región nor oriental y de otros países como El Salvador y Honduras, se trasladan al departamento para realizar sus estudios.<sup>441</sup>

Los servicios educativos que se prestan en el departamento están a cargo del sector gubernamental y del sector privado, coordinados todos ellos por la Dirección Departamental de Educación, ubicada en la cabecera del departamento, de donde se originan las directrices e instrucciones oficiales del Ministerio de Educación, poniendo disposición todos los servicios educativos, desde estimulación temprana hasta la educación superior o universitaria.

---

<sup>440</sup> Mapeo de la Cooperación Internacional. SEGEPLAN 2010.

<sup>441</sup> Véase movilidad en Educación en el Mapeo Participativo. SEGEPLAN 2009.

La cabecera departamental por tener inserto una serie de instituciones centenarias educativas motiva el interés de los jóvenes en el resto de los municipios a continuar su preparación académica en dichos institutos, aunque en muchas oportunidades se cuente con el servicio oficial o privado en sus territorios.

La Tasa Neta de Escolaridad (TNE) en el nivel pre primario es de 49.3%, y si se toma en cuenta que este nivel es fundamental para alcanzar mejores condiciones de aprestamientos que influirán sustancialmente en los niveles inmediatos superiores, será necesario implementar acciones encaminadas a incrementar la cobertura en este nivel, con el propósito de fortalecer la calidad educativa que se imparte a los niños que ingresan al nivel primario, de esta forma se reduciría el porcentaje de repitencia y deserción escolar.

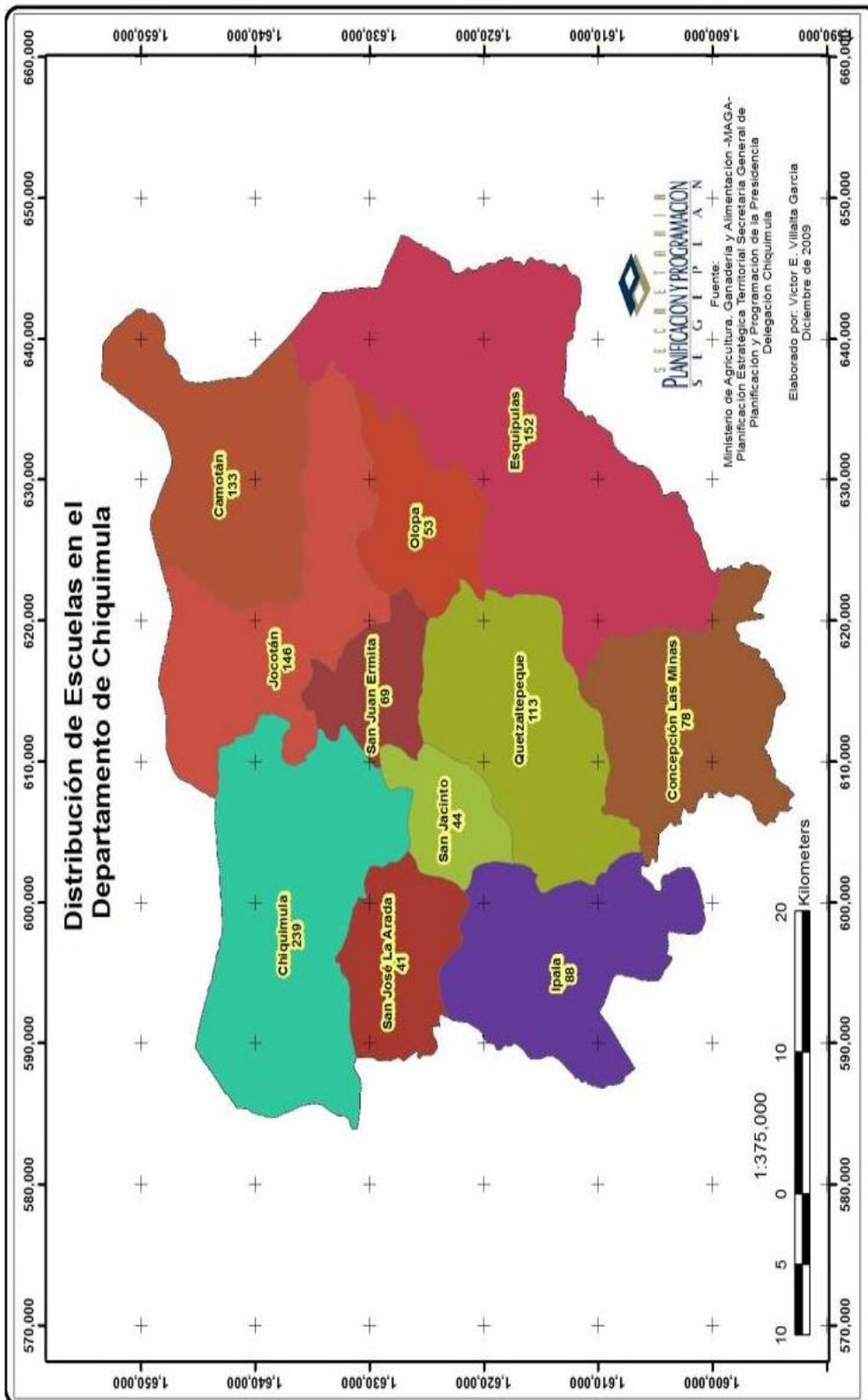
En el nivel primario, se reporta una Tasa Neta de Escolaridad de 93.13%<sup>442</sup> la cual se considera aceptable, debido a que está avanzando en el cumplimiento de lo establecido en el ODM 2<sup>443</sup> el cual pretende lograr la enseñanza primaria universal la cual en su Meta 3 establece velar porque, para el año 2015 los niños (as) de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria, lo que como país representa aumentar de 71.6% que había en el 1991 a 100% para el año 2015.

---

<sup>442</sup> Anuario Estadístico. MINEDUC 2009.

<sup>443</sup> Objetivo de Desarrollo del Milenio.

Mapa No. 2. Distribución de escuelas en el departamento de Chiquimula, 2010.



Fuente: SEGEPLAN 2010.

La Tasa Neta de Escolaridad (TNE) en el ciclo básico para el 2008 fue de 34.01%, y para el diversificado de 13.61%. Como puede observarse en el cuadro 7, en el que se

presenta un resumen de la TNE por nivel educativo a nivel departamental, conforme sube el nivel educativo, disminuye la TNE,<sup>444</sup> esto derivado de varios problemas sociales, entre ellos: la falta de capacidad económica, venta de fuerza de trabajo para satisfacer necesidades básicas, inaccesibilidad de centros educativos en el área rural, etc.

Este servicio de educación existe en todas las áreas urbanas y en algunos poblados estratégicos de los municipios que integran el departamento, no así en todos los poblados de los territorios, lo que incide en que la cobertura baje significativamente en relación a la educación primaria.<sup>445</sup>

En el departamento de Chiquimula a la fecha se tiene una tasa de analfabetismo de 31.21%, lo que indica que un total de 61,561 personas del grupo de edad de 15 años a mas, no saben leer ni escribir.<sup>446</sup> Con el propósito de contra restar las consecuencias de esta situación, en la región, se puesto en marcha algunos proyectos para la erradicación del analfabetismo lo que ha incidido en que municipios como San José la Arada y Concepción las Minas hayan iniciado procesos de declararse libres de analfabetismo, lo que viene a reflejar los numerosos esfuerzos que se realizaron para la prestación de servicios educativos en el nivel primario.

En el departamento los índices más altos de analfabetismo se ubican en la región Ch'orti' (Jocotán, Camotán, Olopa, San Juan Ermita), considerando que factores étnicos y culturales como el idioma han sido una barrera para que los vecinos del municipio puedan tener acceso a esta clase de servicios.

---

<sup>444</sup> Anuario Estadístico. MINEDUC 2009.

<sup>445</sup> Mapeo Participativo. SEGEPLAN 2009.

<sup>446</sup> CONALFA 2009.

**Recuadro V. Tasas de escolaridad, terminación y alfabetización. Chiquimula 2010.**

Nivel	%		
	TNE	TTP	TA
Departamental	92.3	84.6	31.2
Nacional	95.1	87	19.5

**ODM 2: Lograr la enseñanza primaria universal.**

Meta 2A: Asegurar que, para el año 2015, los niños y las niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria.

- ✓ Tasa neta de escolaridad primaria (TNE): aumentar de 92.3 % que había en 2009 a 100%, para alcanzar la meta.
- ✓ Proporción de estudiantes que comienzan primer grado y culminan sexto: aumentar de 84.6% la tasa de terminación primaria (TTP) que había en 2008 a 100%.
- ✓ Tasa de alfabetización (TA) de personas entre 15 y 24 años: aumentar del 68.8% al 100%.

Fuente: SEGEPLAN 2010.

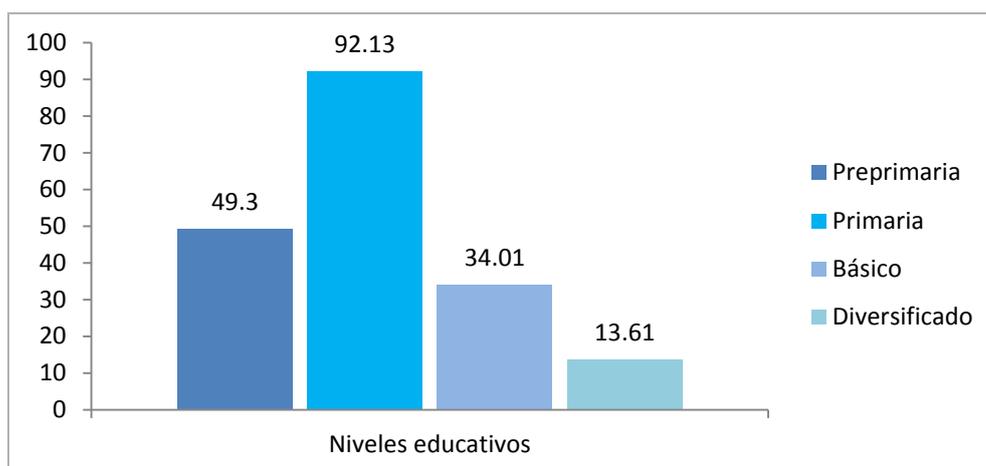
Fuente: MINEDUC, 2009.

En el último año la cobertura a nivel primario del departamento se ha incrementado sustancialmente en parte a debido a los programas de gobierno, Mi familia aprende, Mi familia Progresa y otros, los cuales han sido estratégicos para la inserción de los niños (as) a los establecimientos educativos, de esa cuenta, del 2008 al 2009, en todos los municipios de la región chortí (Jocotán, Camotán, San Juan Ermita y Olopa), se ha alcanzado la meta del 100% de cobertura, debido en parte a que a nivel departamental, ha sido la región prioritaria para la implementación de los programas de gobierno mencionados anteriormente. Esto ha contribuido enormemente a mejorar la cobertura educativa a tal grado que, existe una brecha muy corta para el cumplimiento de la Meta 2A del ODM 2, que indica que para el año 2015, todos los niños y niñas puedan terminar un ciclo completo de educación primaria.

El resto de municipios, no han logrado alcanzar la meta de 100%, sin embargo, se encuentran muy cerca de alcanzarla, siendo San Jacinto el municipio que reporta la menor tasa de escolaridad para este nivel (88.9)<sup>447</sup>

<sup>447</sup> Anuario Estadístico. MINEDUC 2009.

**Gráfico No.11. 1. Tasa Neta de Escolaridad por nivel educativo. Chiquimula. 2010.**



FUENTE: Anuario Estadístico. MINEDUC 2008.

Los porcentajes de la Tasa Neta de Escolaridad en los diferentes niveles también se explican al observar la oferta educativa departamental matizada en el siguiente cuadro:

**Cuadro No 11. 6. Tasa Neta de escolaridad por nivel y sector. Chiquimula 2010.**

Nivel Educativo	Total	Público	Privado	Cooperativa	Cobertura pública	Cobertura privada
Preprimaria bilingüe	5	5	0		100%	0%
Preprimaria	439	385	54	-	87.70%	12.3%
Primaria niñas(os)	800	745	55	-	93.12%	6.88%
Primaria Adultos	7	3	4	-	42.85%	57.15%
Ciclo básico	174	105	59	10	60.34%	39.66%
Ciclo diversificado	68	12	53	3	17.65%	82.35%
Totales	1493	1255	225	13	84.06%	15.94%

FUENTE: Anuario Estadístico. MINEDUC 2008.

La información anterior permite determinar algunas de las razones por las cuales la cobertura en los niveles educativos disminuye considerablemente en relación al nivel primario. El 93.12% de la educación primaria a niños es proporcionada por el sector público, y únicamente el 6.88% es ofertada por el sector privado. Esto contrasta con el ciclo básico en el que el 60.34% de la oferta educativa la realiza el sector público y el 39.66% lo hace el sector privado, en el ciclo diversificado se agudiza esta situación ya que, únicamente el 17.65% es proporcionada por el sector público y el 82.35% por el sector privado.

Este factor es determinante para que muchos jóvenes y señoritas de escasos recursos no puedan continuar con sus estudios, debido a los costos que ello implica. Esto es un

alertico para el sector público en el sentido de que deben hacerse esfuerzos mayúsculos para ampliar la cobertura en estos niveles, mediante la creación de institutos técnicos y carreras diversificadas de orientación técnico-ocupacional, esto con el fin de proporcionarles a los jóvenes un atractivo adicional para continuar con sus estudios.

El informe de Índice de Avance Educativo Municipal 2002-2006 en el cual el Ministerio de Educación (MINEDUC) midió en un solo indicador, la dispersión existente entre los municipios del país en cuanto al logro de la cobertura en preprimaria, primaria, básicos y diversificado, la terminación de estos ciclos educativos así como otros indicadores específicos de pruebas estandarizadas. Este informe indica que el municipio mejor posicionado del departamento es San José La Arada, el cual ocupa la posición 3 del ranking nacional y la posición número 1 respecto de los municipios con el mismo grado de marginación. Por su parte, el municipio de Jocotán es el que ocupó la posición más baja del ranking (posición 279).

En cuanto a la Meta 3A del ODM 3, que establece la necesidad de eliminar las desigualdades entre géneros en la enseñanza primaria y secundaria. En el nivel primario, a la fecha el departamento se encuentra levemente arriba del promedio nacional pero aún existe una brecha de 0.06 puntos para alcanzarla. En el nivel medio, la meta ya se ha superado ya que en el Ciclo Básico se reportan valores de 1.02 mujeres por cada hombre y en el Ciclo Diversificado 1.38 mujeres por cada hombre inscrito.<sup>448</sup>

---

<sup>448</sup> Brechas departamentales para el cumplimiento de los ODM.

**Recuadro VI. Relación entre hombres y mujeres en educación. Chiquimula 2010.**

<b>Indicador: proporción entre hombres y mujeres en todos los niveles.</b>			
<b>Descripción</b>	<b>Proporción</b>		
	<b>P</b>	<b>B</b>	<b>D</b>
Departamental*	0.94	1.02	1.38
Nacional	0.93	0.89	1.0


Fuente: MINEDUC, 2008 / SEGEPLAN, 2010

**ODM 3: Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer**

Meta 3A: Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferentemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza para el año 2015.

Para el departamento, en el nivel primario existe una relación de 94 niñas por cada 100 niños. En el nivel básico 102 niñas por cada 100 niños y en el nivel diversificado 138 mujeres por cada 100 hombres.

Mejorar la infraestructura y servicios básicos en los edificios educativos contribuirá a disminuir la brecha de 0.06 en el nivel primario. En los otros niveles pareciera que está subsanado el indicador, sin embargo hay que tomar en cuenta que este nivel de educación se concentra en las cabeceras municipales y en la cabecera departamental y es un departamento en el que convergen estudiantes de varios departamentos del país.

## Cultura y Recreación

La historia del departamento de Chiquimula es conocida a partir de que fuera ascendida a la categoría de Ciudad hace 189 años,<sup>449</sup> durante todo este tiempo se han identificado a muchos personajes que han aportado a la cultura del departamento, entre ellos se pueden mencionar a poetas de renombre, como Ismael Cerna, Humberto Porta Mencos, Raúl Mejía Gonzales, José Joel Lorenzo Flores y Aquiles Pinto Flores, quienes escribieron obras literarias de alto valor cultural, no solo para el departamento sino a nivel nacional.

Gracias a la iniciativa de la Asociación de hijos ausentes del municipio de San José la Arada, se realizó la recopilación de las obras literarias de 102 poetas nacidos en el

<sup>449</sup> Durante el período hispánico, Chiquimula de la Sierra fue corregimiento, 290 años después el 29 de junio de 1821, se elevó a la categoría de ciudad, dándole a su ayuntamiento el título de Muy noble. Al dividirse el territorio de Guatemala en siete departamentos por decreto de la Asamblea Constituyente el 4 de noviembre de 1825, Chiquimula quedó erigido como uno de ellos. Cuando se hizo la distribución de los pueblos del Estado de Guatemala para la administración de la justicia por el sistema de jurados, adoptado en el código de Livingston, decreto de 27 de Agosto de 1836, Chiquimula de la Sierra quedó como cabeza de circuito.

departamento de Chiquimula, obra que fue compilada en un documento conocido como El Parnaso Chiquimulteco y que representa parte de la riqueza literaria de la región y del país.

Otro de los aspectos culturales relevantes en el departamento lo constituyen el grupo étnico Chorti, el cual se localiza en el área rural de los municipios de Jocotán, Camotán, San Juan Ermita y Olopa, sin embargo, las expresiones propias de la cultura Chortí no se evidencian en estos municipios debido a múltiples razones, entre ellas, la marginación a que han sido sometidos estos grupos y a la poca cantidad de personas que se identifican como propios del grupo Chorti.

La necesidad de recreación en las personas es una actividad que contribuye a disminuir el estrés y escapar de las presiones de diario vivir y darse espacios en los que puedan descansar y disfrutar, de esa cuenta, en el departamento se identifican varios sitios de descanso y recreación como los centros turísticos ubicados en municipios como Esquipulas, Camotán, San Juan Ermita, Ipala y Chiquimula.

Las actividades deportivas constituyen también parte importante de la vida de los pobladores del departamento y, es la práctica del fútbol, deporte que está muy arraigado en personas de todas las edades y es practicado por las personas mediante la realización de campeonatos locales e intermunicipales, para lo cual se cuenta con infraestructura en cada uno de los municipios, sin embargo esta infraestructura es en cierta medida deficiente, ya que no reúne las condiciones adecuadas de comodidad y seguridad, tanto para jugadores y árbitros así como para los aficionados.

En esta misma línea, uno de los espectáculos más importantes en el ramo deportivo son las presentaciones que realizan el Club Social y Deportivo Sacachispas de Chiquimula, que es el representante del departamento ante la liga de la primera división. Este club, fue fundado el 17 de octubre de 1948 y es considerado como un equipo de mucha trayectoria, no solo a nivel local sino nacional.

La Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala (CDAG) cuenta con un complejo polideportivo a nivel departamental conocido como Casa del Deportista donde se concentran diferentes disciplinas deportivas como Judo, Tenis de mesa, lucha greco

romana, ajedrez, y potencia; deportes que han destacado a nivel nacional por la calidad de jóvenes que practican este deporte. Así también la práctica del básquet bol ha sido una disciplina deportiva que ha dado muchas glorias al departamento por el nivel competitivo que en el departamento se practica.

Otro de los deportes representativos del departamento es la natación, este deporte ha sobresalido a nivel nacional en todos los torneos en que se participa. Para la práctica de este deporte, se cuenta con una piscina olímpica administrada por la Asociación departamental de natación. En este sentido hay que hacer notar que muchos de los nadadores que compiten, son originarios de varios de los municipios del departamento.

El Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MINTRAB) construyó en el departamento el centro recreativo de los trabajadores del estado conocido como Santa Clara el cual se ubica en el km 171.5 de la carretera que conduce a Esquipulas, donde se presta el servicio de habitaciones privadas para recrearse, descansar y ofrecer al sector laboral gubernamental la oportunidad de vacacionar, ofreciendo canchas polideportivas, piscinas, pista de atletismo para la práctica de los diferentes deportes.

A parte de ello, el departamento de Chiquimula cuenta en todos sus municipios, con parques municipales los cuales embellecen el ornato de las ciudades, y constituyen espacios para la recreación y el descanso de los habitantes del territorio.

Otra de las actividades que ofrecen la recreación de los habitantes del departamento lo constituyen la visita a los distintos destinos turísticos con que cuenta el territorio, entre los que se mencionan el Parque Recreativo Chatún, Piedra de los Compadres, Cueva las Minas y los atractivos paisajísticos del bosque nuboso ubicado en el municipio de Esquipulas. Así también se destacan los destinos turísticos ubicados en la región Chorti entre las QUE se encuentran; Los Baños Termales de Camotán, Las Cataratas de Guaraquiche en Jocotán, Las Pinturas Rupestres y el Balneario Las Ventanas, ubicados en San Juan Ermita.

Uno de los destinos turísticos más importantes y promueve la recreación, es el volcán de Ipala, llamado popularmente el volcán de Agua, por la laguna que tiene en su cráter, a 1,650 metros sobre el nivel del mar, tiene 600 metros de diámetro y 15 de profundidad

es uno de los lugares cuya belleza natural atrae a turistas y especialistas que desean observar la flora, fauna y paisaje que caracterizan esa región del oriente guatemalteco.

Una de las debilidades en el ramo deportivo en general es, que las instalaciones deportivas de mejor calidad se encuentran concentradas en la cabecera departamental, lo que limita que personas de los municipios tengan acceso a practicar un deporte en instalaciones que reúnan las condiciones adecuadas, de calidad y comodidad.

Las autoridades municipales han hecho esfuerzos para mejorar la calidad de la infraestructura deportiva, sin embargo, aún hay mucho por hacer con el propósito de proveer a la toda la población del departamento de instalaciones adecuadas para la práctica de su deporte favorito.

### **Equidad, y derechos**

La equidad y derechos debe ser entendida desde la perspectiva de que todas las personas, sin distinción de raza, creencia religiosa, condición económica, condición física, etnicidad, tienen derecho a acceder con justicia e igualdad al uso, control y beneficio de bienes y servicios en la sociedad.

Uno de los grupos vulnerables más importantes lo constituye la niñez y, a la fecha en el departamento no se cuenta con un centro de atención a los niños de la calle por lo que es común observar en las calles céntricas de las ciudades del departamento a niños deambulando y solicitando ayuda económica a los transeúntes.

En el departamento únicamente se identifica al Centro de Bienestar Social de la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (SOSEP), instancia que cuenta con un centro de atención de infantes cuyos padres laboran en diferentes ocupaciones y utilizan el centro de atención infantil para resguardar la integridad y salud de sus hijos.

En el tema de equidad de género, la Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM) y otras organizaciones de mujeres como el Fondo de Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), MOVIMONDO y otras abordan el tema nivel departamental, implementando acciones encaminadas hacia promover la inserción de la mujer en los espacios productivos y de participación ciudadana. De esa cuenta, mediante la asesoría

de estas instancias, se cuenta a la fecha con una Red de Mujeres Emprendedoras, en la que se integran grupos de mujeres de varios municipios del departamento, esto ha permitido la creación de 25 grupos de mujeres emprendedoras y la creación de un Centro de Servicio para el Emprendimiento de las Mujeres (CSEM).<sup>450</sup>

A nivel municipal, en los 11 municipios se cuenta con Oficina Municipal de la Mujer, quienes coordinan con instancias como la Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM), MOVIMONDO, el Fondo de Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) y otras, la realización de actividades de apoyo a las mujeres, la juventud y la niñez de cada municipio.

A nivel departamental, los grupos de mujeres se encuentran representados por la Comisión Departamental de la Mujer (CODEMU) quienes realizan propuestas de programas y proyectos encaminados hacia la dignificación, proyección económica y participación ciudadana de la mujer y, a la fecha se han sus propuestas han sido atendidas de forma adecuada puesto que se ha asignado un 5% del presupuesto de los Consejos de Desarrollo para la implementación de proyectos a favor de la mujer, juventud y la niñez.

Otros grupos como las personas de la tercera edad sufren de abandono por parte de las familias y falta de asistencia social por parte del Estado, ya que los programas existentes no llegan a toda la población en esa condición. En el departamento únicamente existe un asilo de ancianos ubicado en el municipio de San José La Arada, el cual es administrado por personas ligadas a la iglesia católica y que es alimentado mediante donaciones de personas individuales, iglesias, grupos sociales y otros.

Otro sector no atendido es el de las personas (adultos y niños) con capacidades diferentes puesto que solamente se cuenta con el Centro de Rehabilitación de la Fundación para el Bienestar del Minusválido (FUNDABIEM), el que presta atención a niños, jóvenes y adultos mediante la prestación de terapias de rehabilitación, sin embargo, su cobertura es limitada puesto que no se cuenta con los fondos necesarios para atender toda la demanda de servicios en el departamento.

---

<sup>450</sup> Información obtenida durante el taller FODA realizado con la Comisión Departamental de la Mujer (CODEMU) en el marco de la planificación departamental.

El tema de los ancianos y personas con capacidades diferentes no se aborda con la importancia debida a tal grado que no se cuenta con albergues y asilos con condiciones adecuadas para albergar a quienes necesitan de esos servicios y, toda la infraestructura social (salud, educación, edificios públicos, transporte, etc) no son adecuados para que las personas con capacidades diferentes puedan tener acceso a ellos y desarrollen sus actividades de forma adecuada.<sup>451</sup>

Los edificios educativos (de todos los niveles), tanto públicos como privados no cuentan con la infraestructura adecuada para prestar un servicio de calidad a las personas con capacidades diferentes, por lo que se considera que indirectamente se está vedando el derecho que tienen de recibir atención a todas sus necesidades.<sup>452</sup>

## **Servicios Básicos y Vivienda**

### **• Vivienda**

En el departamento de Chiquimula en el año 2009 existían un total de 63,432 viviendas<sup>453</sup>, donde el 89.15%<sup>454</sup> son casas de tipo formal, las cuales en su mayoría están construidas de block y cemento, adobe y bahareque, y en el área rural se construye un tipo de vivienda muy característico y peculiar utilizando desechos orgánicos como restos de materiales vegetales, lepa, u otro material que abunde en la región, cuando las condiciones económicas son desfavorables y no existen condiciones socioeconómicas para ofrecer a la familia una vivienda digna<sup>455</sup>.

Según información del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), actualmente el promedio de personas por viviendas es de 4.8, sin embargo, la mayoría no reúnen las condiciones mínimas para ser habitables.

---

<sup>451</sup> Información recopilada durante el Taller FODA departamental, en el marco del proceso elaboración del Plan de Desarrollo Departamental.

<sup>452</sup> Información recopilada durante el Taller FODA departamental, en el marco del proceso elaboración del Plan de Desarrollo Departamental

<sup>453</sup> Según estadísticas de la Memoria de Vigilancia Epidemiológica (VIGEPI) del MSPAS.

<sup>454</sup> Ficha Municipal. USAID. 2008.

<sup>455</sup> La constitución de la república de Guatemala, menciona en el artículo 105, que “el Estado a través de las entidades específicas, apoyará la planificación y la construcción de conjuntos habitacionales estableciendo adecuados sistemas de financiamiento que permita atender los diferentes programas para que los trabajadores puedan optar a viviendas adecuadas y que llenen las condiciones de salubridad.”

La posibilidad de suplir la necesidad de vivienda mínima para las personas que carecen de esta es casi imposible, tomando en consideración que el salario mínimo, no satisface las necesidades básicas de alimentación, vestido, salud y educación como, mucho menos ser objeto de créditos por entidades financieras donde se necesitan respaldar con algún bien inmueble que garantice el retorno del capital prestado.

En el área rural del departamento de Chiquimula se observa mayor deficiencia en las condiciones de vivienda, debido a condiciones como pobreza y pobreza extrema, por ejemplo, en la región Chortí, en los municipios de Jocotán, Camotán y Olopa, más del 70% de las viviendas cuentan con piso de tierra, más del 75% y en algunos casos el 82.3% (Camotán) cuentan con paredes de lepa y bajareque, en esta región además, en Jocotán y Camotán, cerca del 50% de las viviendas cuentan con techo de paja.<sup>456</sup>

Estas condiciones inadecuadas contribuyen a la proliferación de múltiples vectores responsables de enfermedades importantes para la región como el paludismo y el mal de Chagas, que es transmitida por una especie de chinche picuda que habita en las hendiduras de las viviendas construidas de bajareque y lepa y en los techos de paja. Esta enfermedad es muy común en las comunidades de la región Chortí puesto que las condiciones de las viviendas contribuyen a la proliferación del vector.<sup>457</sup>

### • **Agua entubada**

El abastecimiento de agua en el departamento se realiza a través de conexiones domiciliarias, por llena cántaros y por sistemas propios tales como pozos artesanales, o el acarreo de fuentes superficiales como ríos, quebradas y manantiales. De las 63,432 viviendas con que actualmente cuenta el departamento el grueso de estas cuentan con conexiones intradomiciliar, obedeciendo el 69.68% de la totalidad de las mismas.<sup>458</sup>

Otra de las formas más frecuentes para el abastecimiento de agua lo constituye el abastecimiento por llena cántaros lo que según memoria de Vigilancia Epidemiológica (VIGEPI) 2009, el 16.51% de las viviendas que corresponde a 10,474 casas disponen de esta forma para satisfacer la demanda del vital líquido para los usos específicos en la vivienda.

---

<sup>456</sup> Fichas Municipales. USAID. 2008.

<sup>457</sup> Memoria Vigilancia Epidemiológica. MSPAS 2009.

<sup>458</sup> Memoria Vigilancia Epidemiológica. MSPAS 2009.

Uno de los factores incidentes en la reducción de las enfermedades gastrointestinales lo constituye el tratamiento del agua para consumo humano, puesto que en municipios como San Jacinto, la incidencia de estas enfermedades se redujo considerablemente y según las autoridades municipales y del centro de salud, una de las causas es la instalación de hipocloradores en todos los sistemas de agua del municipio.<sup>459</sup>

Una de los actuales retos a nivel departamental lo constituyen el abastecimiento de agua en todos los poblados, por lo que en la actualidad 8,760 viviendas que representan el 13.81% disgregadas en todo el departamento se abastecen de agua de fuentes superficiales como ríos, quebradas y manantiales, por lo que esto constituye el riesgo latente de contraer enfermedades como las diarreas y otras enfermedades gastrointestinales, las cuales en la actualidad ocupan la segunda y la cuarta causa de morbilidad más frecuente en el departamento.

Según laboratorio de bacteriología de la Dirección del Área de Salud de Chiquimula, de las 343 muestras de agua analizadas para control bacteriológico, de enero a julio del año 2010 en todo el departamento, el 52.19% de estas están contaminadas con E. Coli, siendo este un indicador que refleja el fecalismo y el mal saneamiento con que cuentan los poblados del territorio, por esta razón, el reto no solamente es el lograr la cobertura del 100% de la población con el servicio sino, que este servicio sea de calidad, lo que contribuirá a disminuir la incidencia de enfermedades de tipo gastro intestinal en la población del departamento.

### • **Servicio eléctrico**

La prestación del servicio de energía eléctrica en el departamento es prestado única y exclusivamente por la empresa Distribuidora Eléctrica de Oriente (DEORSA) quienes son los responsables de la distribución en todo el departamento.

La cobertura de energía eléctrica en el departamento es de 78.3% lo que ha favorecido el acceso a la tecnología, en los poblados con accesibilidad a la misma. Sin embargo esto se contrasta con la inconformidad que la población en general, quienes manifiestan

---

<sup>459</sup> Dirección Municipal de Planificación. San Jacinto, Chiquimula. 2010.

su inconformidad, por el alto precio en la prestación del servicio, sin que puedan realizarse acciones que reduzcan el precio del mismo.<sup>460</sup>

La prestación del servicio puede considerarse regular, al considerar que localidades de la región Ch'orti' como San Juan Ermita, Jocotán, Camotán y Olopa, presentan con mucha frecuencia interrupciones en la conducción del fluido eléctrico, a diferencia que en las cabeceras municipales y en la propia cabecera departamental donde el servicio se presta de forma ininterrumpida a excepción de eventualidades que se presentan en la prestación del servicio.

Según la CNEE la tendencia en la actualidad de los precios por Kv/hora suministrados por las empresas de distribución de energía oscilan en Q. 1.74 en la tarifa social de agosto a octubre de 2010, y en la tarifa no social se encuentra en Q. 1.90 en el mismo período de tiempo, por lo que en la actualidad la tendencia es a la baja, debido a la proporción de energía limpia generada, disminuyendo con ello la utilización de los derivados del petróleo, para la generación de esta.

En inviernos anteriores cuando la temporada lluviosa es escasa, se incrementan los costos en el valor real del Kv por la generación de energía, caso contrario sucedido en el invierno actual, el cual ha rebasado los caudales de almacenamiento esperados con los cuales se está generando la energía que se suministra a los diferentes usuarios.

### • **Alcantarillado y drenajes**

La prestación del servicio de alcantarillado y drenajes se considera un servicio básico, sin embargo, la cobertura en el departamento se ha generado únicamente en las áreas urbanas y periurbanas<sup>461</sup>, donde ha favorecido la concentración de las viviendas, la topografía de los poblados y la disponibilidad para pagar la prestación del servicio. El departamento de Chiquimula tiene una cobertura de alcantarillado en el área urbana de 93.84% lo que representa contar con el servicio en 14,327 viviendas de 15,268 que existen.<sup>462</sup>

---

<sup>460</sup> Indicadores Base del Departamento. 2009.

<sup>461</sup> Se consideran áreas periurbanas todas aquellas zonas que se encuentran en la periferia de las zonas urbanas y que todos sus servicios básicos son prestados por las autoridades municipales del área urbana.

<sup>462</sup> Memoria VIGEPI 2009. Dirección del Área de Salud de Chiquimula.

**Recuadro VII. Acceso a agua potable y saneamiento básico. Chiquimula 2010.**

<b>Total de viviendas con acceso agua intradomiciliar y servicios de saneamiento mejorados</b>	
Viviendas con servicio de agua potable	84.5%
Viviendas con servicio de saneamiento básico	48.9%



Fuente VIGEPI 2009. SEGEPLAN 2010

**ODM 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente**

Meta 7C: Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento.

Meta de país 83% de viviendas con acceso al agua potable y 67.5 % con acceso a servicios de saneamiento básico.

Agua potable: año base 1994, departamento= 71.7%

Meta del departamento 2015=85.86%

Saneamiento básico: año base 1994, departamento =30.4%

Meta del departamento 2015=65.20 %.

Si se compara la última estación del indicador con la meta a nivel departamental, se puede observar que la brecha que queda es relativamente corta, por lo que es indispensable implementar acciones que contribuyan a mejorar el acceso al agua y a la calidad de la misma así como a los servicios de saneamiento básico.

FUENTE: SEGEPLAN 2010.

En el área rural la cobertura disminuye drásticamente, donde los factores como la concentración poblacional, la topografía de los poblados, disponibilidad de la compra de los servicios, reflejan que la cobertura actual del departamento es de 4.17% lo que refleja que únicamente 1926 viviendas de 48,164 cuentan con el servicio, y estas son aquellos poblados que por su cercanía con las áreas, y la concentración de las viviendas exigen este tipo de servicios a las autoridades competentes.<sup>463</sup>

Con el propósito de lograr alcanzar la meta C7 del ODM 7, es necesario fortalecer las acciones para que toda la población cuente con servicios de saneamiento básico, es decir, en las áreas urbanas, todas las familias deben de contar con conexión de drenajes y en las áreas rurales, el 100% de la población debe contar con letrinas instaladas y en uso.

<sup>463</sup> Memoria VIGEPI 2009. Dirección de Área de Salud de Chiquimula.

## Seguridad y Justicia

El Sistema de Justicia en el departamento de Chiquimula está representado por el Ministerio Público a través de su Fiscalía Distrital; por el Organismo Judicial por medio de un Juzgado de Alto Impacto, Juzgado de Primera Instancia de Paz Penal, 11 Juzgados de Paz ubicados en las cabeceras municipales y Un Juzgado de Familia y Trabajo y un juzgado contra el femicidio,<sup>464</sup> quienes para hacer efectivo el sistema de justicia en el departamento se auxilian de las principales instancias de Seguridad como lo es la Policía Nacional Civil, que cuenta con estaciones de policía en las 11 cabeceras municipales y una estación adicional en cada una de las aduanas, el Instituto Nacional de Ciencias Forenses y con una Delegación de la Procuraduría General de la Nación (PGN) y una Auxilatura de la Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH).<sup>465</sup>

En el departamento no se cuenta con un centro de detención preventiva ni cárcel de alta seguridad, esta situación es complicada debido a que las autoridades se ven en la necesidad de trasladar al departamento de Zacapa, que dista 23 Km. de Chiquimula, a todas las personas que son detenidas de forma preventiva y, además es necesario trasladar a los reos desde Zacapa para que realicen las audiencias en el organismo judicial.

La acción del Tercer Vice Ministerio de Gobernación ha permitido la creación de 7 comisiones de seguridad en igual número de municipios quienes están integradas a los diferentes Consejos Municipales de Desarrollo (COMUDE), se cuenta además con un total de 33 juntas locales de seguridad en todo el departamento. La Policía Nacional Civil (PNC) ha identificado las zonas críticas de inseguridad ciudadana con el propósito de prevenir a la población sobre las zonas más peligrosas del departamento.<sup>466</sup>

En el departamento se cuenta con la sede distrital del núcleo de reserva de la Policía Nacional Civil (PNC), sin embargo, la falta de recursos y equipamiento, hace difícil la

---

<sup>464</sup> El femicidio se refiere al homicidio evitable de mujeres por razones de género. Este pretende, dentro de la esfera de la violencia contra la mujer, ir más allá del concepto tradicional de las acciones violentas contra las mujeres para englobar otras conductas que habitualmente no son tenidas en cuenta como, por ejemplo, la falta de atención médica a problemas sanitarios femeninos (en campos como la ginecología y la toxicología) que deriven en un aumento de la mortalidad femenina.

<sup>465</sup> Información recopilada durante el taller FODA con la Comisión de Seguridad del CODEDE, en el marco de la planificación Departamental.

<sup>466</sup> Informe de la Policía Nacional Civil. Período 01 de enero al 30 de septiembre de 2010.

labor de la institución para brindar atención a la población. Los municipios de Chiquimula (45), Esquipulas (38) y Camotán (24) son los que reportan mayor cantidad de muertes por hechos delictivos y en estos mismos, incluyendo Jocotán, es donde se han identificado mayor cantidad de zonas críticas de inseguridad ciudadana.<sup>467</sup>

El flujo migratorio que se da en el departamento por su ubicación geográfica y por contar con tres pasos fronterizos oficiales y muchos pasos ciegos fronterizos, contribuyen a que se incrementen los índices delincuenciales, esto asociado a la cantidad de habitantes que deberá atender un agente de policía. En este sentido, Jocotán (4,756), Camotán (2993) y Chiquimula (2,205) son los tres municipios en los que la cantidad de habitantes por agente es mayor, sin embargo en todos los municipios se reporta un valor superior al rango permisible que es de 500 habitantes por agente, tal y como se observa en el Cuadro 9.<sup>468</sup>

**Cuadro No.11. 7. Relación de habitantes por agente policial. Chiquimula 2010.**

<b>Municipio</b>	<b>Relación Habitantes por agente de la PNC</b>
Chiquimula	2205
San José La Arada	727
San Juan Ermita	1177
Jocotán	4756
Camotán	2993
Olopa	2484
Esquipulas	1915
Concepción Las Minas	1071
Quezaltepeque	1742
San Jacinto	1074
Ipala	1522

Fuente: Indicadores Base de Planificación Departamental. SEGEPLAN 2009.

## **Economía**

El Cuadro 10 muestra la proyección de la Población Económicamente Activa (PEA) del departamento de Chiquimula en el período 1999-2004, y muestra que en los rangos de edad entre 15 a 39 años se concentra la población productiva del departamento. La información además, permite inferir que la PEA del departamento se sitúa entre el 32 y 36% de la población total, de acuerdo a la serie histórica analizada.

<sup>467</sup> Informe de la Policía Nacional Civil. Período 01 de enero al 30 de septiembre de 2010.

<sup>468</sup> Indicadores Base de Planificación Departamental. SEGEPLAN 2009.

La Población Económicamente Activa del departamento de Chiquimula, para la población comprendida entre los 10 años y más manifiesta un comportamiento de crecimiento en el período de 1999-2004 de 3.7%. Dicho porcentaje supera la tasa de crecimiento de la población del departamento, estimada por el INE en 0.5 puntos porcentuales.<sup>469</sup>

**Cuadro No.11. 8. Proyección de la Población Económicamente Activa por rango de edad 1999 - 2004. Chiquimula 2010.**

Rangos de Edad	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Total del departamento	305,682	313,151	320,982	302,485	311,983	321,779
PEA del Departamento	97,810	101,160	105,244	109,330	113,415	117,500
10-14	6,110	6,080	6,032	5,984	5,936	5,888
15-19	14,001	14,308	14,566	14,827	15,087	15,347
20-24	15,616	16,352	17,093	17,833	18,574	19,315
25-29	13,232	13,917	14,734	15,551	16,368	17,185
30-34	10,382	10,779	11,510	12,242	12,974	13,706
35-39	8,696	9,054	9,473	9,893	10,312	10,732
40-44	7,368	7,632	8,021	8,411	8,800	9,190
45-49	6,363	6,712	6,965	7,219	7,473	7,727
50-54	4,794	4,948	5,288	5,629	5,969	6,310
55-59	3,943	3,986	4,117	4,248	4,378	4,509
60-64	3,073	3,139	3,152	3,164	3,177	3,189
65-69	2,069	2,070	2,099	2,127	2,156	2,184
70-74	1,272	1,306	1,297	1,287	1,278	1,269
75-79	596	601	617	633	648	664
80 y más	277	278	280	282	283	285

FUENTE: Estrategia para la Reducción de la Pobreza. SEGEPLAN 2003.

La actividad económica del departamento de Chiquimula, medida por el Producto Interno Bruto (PIB) a precios de cada año, tiene un aporte a la economía nacional de aproximadamente 3.1%. De acuerdo al diagnóstico realizado por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) en el año 2001, este es generado en orden de importancia, por la agricultura en primer plano, seguido por los diferentes tipos de servicios, comercio, transporte e industria.

### • Migración

La migración es un fenómeno social consecuencia de procesos socioeconómicos que determinan su volumen, dirección (origen y destino) y, entre las motivaciones económicas de la migración se pueden mencionar: insuficiente oferta de trabajo, bajos salarios y pobreza. A esto se le agregan otras de carácter social, como la falta de actividades culturales y recreativas al interno de la comunidad de procedencia.

<sup>469</sup> Instituto Nacional de Estadística. INE. Censo de Población y Vivienda. 2002.

En el departamento de Chiquimula, se reporta una tasa de migración temporal de 2.91%, lo que representa que este porcentaje de población se traslada de su lugar de origen a otros municipios y departamentos en búsqueda de fuentes de empleo. Del área rural, muchos agricultores se trasladan a las fincas meloneras y bananeras de los departamentos de Zacapa e Izabal, además de trasladarse a los municipios de Olopa, Esquipulas y Quezaltepeque a las fincas cafetaleras a vender su mano de obra en labores agrícolas.<sup>470</sup>

La tasa de migración permanente que se reporta para el departamento es de 9.56%, que está representado principalmente por la población que viaja a otros países, especialmente, Estados Unidos en búsqueda de mejores condiciones de empleo para satisfacer las necesidades de su familia. Este fenómeno se agudiza en algunos municipios como San José La Arada, Concepción Las Minas, Esquipulas y Chiquimula, que presentan las tasas más altas de migración permanente en el departamento.<sup>471472</sup>

### • **Producción agropecuaria:**

Las características de los suelos en algunos municipios del departamento favorecen la producción de cultivos de alto valor económico como el tomate, chile y algunas otras hortalizas que se producen a gran escala en municipios como Ipala, Olopa, Camotán, Chiquimula y Esquipulas. En otras áreas del departamento, específicamente en los municipios de Olopa, Esquipulas y Quezaltepeque, el cultivo más representativo es el café. Este se cultiva a gran escala y utilizando tecnología apropiada, lo que ha favorecido la calidad, a tal punto de considerarse como un café, de los mejores del mundo.<sup>473</sup>

La superficie cultivada y producción de café oro aumentó de 1991 a 1994, ya que pasó de 859 a 3910 manzanas cultivadas y la producción, se incrementó de 23,212 a 70,752 quintales de café oro<sup>474</sup>.

---

<sup>470</sup> Indicadores Base del Departamento. SEGEPLAN 2009.

<sup>471</sup> Indicadores Base del Departamento. SEGEPLAN 2009.

<sup>472</sup> Talleres FODA Municipales. SEGEPLAN 2009.

<sup>473</sup> Estrategia para la Reducción de la Pobreza. APPI-SEGEPLAN. Chiquimula 2003.

<sup>474</sup> Estrategia para la Reducción de la Pobreza. APPI-SEGEPLAN. Chiquimula 2003.

A pesar de ser un territorio cuyas características topográficas favorecen la producción forestal, en las áreas rurales, los pequeños productores se circunscriben a la producción de cultivos de subsistencia como los granos básicos (maíz y frijol), en detrimento de la cobertura forestal del departamento. Los rendimientos de cultivos como granos básicos oscilan para maíz de 15 a 25 qq/Mz y, en el caso de frijol, los rendimientos varían de 10 a 15 qq/Mz.<sup>475</sup>

La producción pecuaria se ve favorecida en algunas áreas del territorio por las condiciones climáticas y de suelo, lo que ha permitido el desarrollo del ganado bovino lechero, específicamente en municipios como Chiquimula, Esquipulas e Ipala. Esta actividad ha tenido un crecimiento importante, a tal grado que en la actualidad se encuentra conformada la red de productores lecheros quienes acopian el producto para luego comercializarlo a gran escala.<sup>476</sup>

- **Industria**

En el departamento de Chiquimula no se cuenta con industria especializada, únicamente se realizan procesos de transformación parcial de productos agrícolas como el café, el que es procesado en beneficios locales para su posterior comercialización y en muchos casos, exportación, ya que debido a la calidad del producto, es requerido por muchos países alrededor del mundo. Se han registrado la existencia de un total de 26 beneficios de café con una capacidad de procesamiento estimada en 10,600 TM anuales, entre los meses de octubre y marzo de cada año<sup>477</sup>.

Existen dos aserraderos con una capacidad de producción de 2 m<sup>3</sup> de madera, estos se encuentran localizados en los municipios de Camotán y Concepción Las Minas, además se ha registrado que en el municipio de Quezaltepeque opera una empresa procesadora y exportadora de plantas ornamentales, con una capacidad de producción de 50,000 plantas por año.

---

<sup>475</sup> Estrategia para la Reducción de la Pobreza. APPI-SEGEPLAN. Chiquimula 2003.

<sup>476</sup> Información proporcionada por el coordinador del Grupo Gestor del Área Chori, en el taller FODA con la Comisión de Economía del CODEDE, en el marco de la Planificación Departamental. 2010.

<sup>477</sup> Perfil Ambiental de Chiquimula. 2005.

En municipios como Esquipulas, es común observar productos manufacturados a mano (productos artesanales), como la toquilla<sup>478</sup>, el que se ha convertido en el artículo que identifica a las personas que visitan la ciudad y, específicamente la basílica de Esquipulas.

- **Comercio**

La ubicación geográfica del departamento ha permitido un crecimiento comercial importante, a tal grado que se ha convertido en el centro de comercio de toda la Región Nororiental del país. Es un punto estratégico puesto que en este territorio se concentran pobladores de departamentos como Jalapa, Jutiapa, Izabal, Zacapa, El Progreso, pero además, muchos habitantes de ciudades cercanas de El Salvador y Honduras, acuden al departamento a realizar sus compras y transacciones comerciales.<sup>479</sup>

En el territorio se cuentan con tres fronteras que comunican comercialmente al país con El Salvador y Honduras, en las que, según datos estimados de la Super Intendencia de Administración Tributaria (SAT), anualmente se realizan transacciones comerciales con un valor de 350 millones de Quetzales.

Una de las fronteras importantes en el departamento lo constituye la frontera de La Ermita, ubicada en la aldea Anguiatú, del municipio de Concepción Las Minas, la que permite el acceso a la República de El Salvador. En esta frontera, el movimiento comercial es fuerte puesto que es uno de los países con los que se realizan transacciones comerciales.<sup>480</sup>

La mayoría de productos agrícolas se comercializan a otros departamentos, sin embargo, en el caso del tomate y chile, gran parte de la producción es comercializada con empresas de El Salvador y Honduras, quienes establecen las condiciones de calidad del producto para ser comercializado. Otro de los productos importantes es el café,

---

<sup>478</sup> Colorido adorno tradicional representativo que los romeristas que visitan Esquipulas lucen en sombreros de paja, Es manufacturada con la fibra de Mescal sacada de la planta de Maguey, la cual es cultivada en la región de Jocotán. Su apariencia de gusano multicolor es símbolo seguro de haber visitado Esquipulas, especialmente los fines de semana y Días Festivos como el 15 de Enero, fecha de celebración del Milagroso Señor de Esquipulas.

<sup>479</sup> Información recopilada durante el taller FODA con la Comisión de Economía del CODEDE, en el marco de la planificación Departamental.

<sup>480</sup> Aunque no se proporcionaron datos estadísticos, la Super Intendencia de Administración Tributaria, proporcionó esta información de forma verbal.

cuya calidad reconocida a nivel mundial les ha permitido a productores de municipios como Esquipulas, Olopa y Quezaltepeque, procesarlo y exportarlo a otros países.

- **Turismo**

En el departamento se cuenta con un potencial turístico importante puesto que se cuenta con sitios de atractivo turístico de tipo religioso, como la basílica de Esquipulas, las iglesias de San Jacinto, San José La Arada y Jocotán, de tipo histórico como el Panteón de La Arada en el municipio del mismo nombre, la Iglesia Antigua en la cabecera departamental, de tipo ecológico como el Volcán y Laguna de Ipala, El Balneario Las Ventanas, Las Pinturas Rupestres, el Cerro Washque, el balneario Poza de la Pila, Las Aguas Termales en Camotán y otros de igual importancia para el departamento.<sup>481</sup>

A pesar de existir todo ese potencial turístico, a la fecha no ha sido aprovechado al máximo puesto que no se han implementado programas y proyectos que permitan explotar todo el potencial turístico del departamento de Chiquimula. Según datos de la Comisión de Desarrollo Local del departamento, durante el 2010, se registra un aproximado de 500,000 vehículos que transitan por la Ruta Interamericana mensualmente, situación que podría ser aprovechada si se establecieran mecanismos que permitieran aprovechar el potencial comercial que representa esa cantidad de personas que se movilizan hacia el departamento o en su paso por él.<sup>482</sup>

- **Estructura empresarial**

Existen en el departamento de Chiquimula un sin número de micro, pequeñas y Medianas empresas, cuya actividad principal está basada en el comercio de productos y bienes, sin embargo, a la fecha no se tiene un registro actualizado que permita contar un estadísticas confiables sobre el número exacto de estas instancias. Existen empresas dedicadas a la prestación de servicios en el ramo turístico y hotelero, pero tampoco cuentan con la asistencia y asesoría necesaria para fortalecerse en este ramo empresarial.

---

<sup>481</sup> Taller FODA Municipales. SEGEPLAN 2009.

<sup>482</sup> Taller FODA con la Comisión de Desarrollo Económico Local del departamento de Chiquimula, en el marco del proceso de planificación departamental.

Existen en el departamento presencia de empresas nacionales y extranjeras cuya actividad principal está basada en la actividad comercial, entre ellas se pueden mencionar a una cadena de Centros Comerciales, cadenas de supermercados como Wall Mart, Supermercado La Torre y empresas de venta de comida rápida de reconocida trayectoria tanto nacional como internacional, sin embargo, su presencia se concentra, en su mayoría, en la cabecera departamental.

El departamento de Chiquimula se caracteriza por contar con varias organizaciones cooperativas que prestan servicio a la población ofreciendo servicios financieros múltiples. En el territorio se encuentra establecida la cooperativa de ahorro y crédito más grande el país, que aglutina alrededor de un millón de asociados a nivel nacional, a quienes se presta servicios financieros y además de tipo turístico.

Aunque aún es incipiente, en ciertas áreas del territorio, existen asociaciones de productores quienes se organizan con el propósito de fortalecer principalmente, los procesos de comercialización de sus productos, de esa cuenta se han identificado asociaciones de productores de tomate y chile, asociaciones de cafetaleros, productores de granos básicos; además existen asociaciones de hoteleros, de productores y productoras de artesanías, etc.<sup>483</sup>

En el departamento de Chiquimula se encuentran establecidas además, organizaciones que aglutinan a gremios específicos, tal es el caso de la Cámara de Comercio, a la que se han incorporado los propietarios de comercios que deseen recibir asesoría y apoyo en el ramo comercial, sin embargo, se observa una incipiente capacidad organizativa en el ramo empresarial, puesto que ésta no brinda a sus socios el respaldo y solidez necesaria para promover y mejorar las relaciones de empresas locales con otras a nivel nacional e internacional, además, no se cuenta con información fidedigna sobre el número de Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYME`S) presentes en el territorio, lo que hace mucho más difícil el tratar de fortalecer la organización empresarial en pro del desarrollo.<sup>484</sup>

---

<sup>483</sup> Taller FODA con la Comisión de Desarrollo Económico Local del departamento de Chiquimula, en el marco del proceso de planificación departamental.

<sup>484</sup> Taller FODA con la Comisión de Desarrollo Económico Local del departamento de Chiquimula, en el marco del proceso de planificación departamental.

En el ramo profesional, existen sedes departamentales de los diferentes colegios profesionales, entre ellos, el Colegio de Médicos y Cirujanos, el Colegio de Abogados y Notarios, el Colegio de Ingenieros Agrónomos, Forestales y Ambientales en los que se encuentran incorporados todos los profesionales del departamento.

- **Servicios financieros**

En el departamento de Chiquimula, se encuentran establecidas 11 instituciones bancarias que prestan servicios financieros a la población que los demanda. Además de ello se cuenta con diferentes cooperativas de Ahorro y Crédito Integral, Cooperativas de Servicios Agropecuarios y otras instituciones del ramo financiero que prestan este tipo de servicios.<sup>485</sup>

Todas las instituciones bancarias y del ramo cooperativo ofrecen a la población la posibilidad de acceder a créditos para sus diversas actividades, tanto comerciales, de producción como personales, sin embargo, son muchos los requerimientos que se solicitan a los clientes para se consideren como aptos para obtener un crédito.

De esa cuenta, solamente las personas que demuestren fehacientemente que cuentan con los medios para respaldar un crédito, pueden ser beneficiados por estos, puesto que la población más necesitada, especialmente la del área rural manifiesta que es relegada a un segundo plano y en muy pocas ocasiones son beneficiados con la concesión de créditos para actividades productivas.<sup>486</sup>

- **Remesas**

En el departamento se reporta un porcentaje de migración permanente de 9.56%; esta población viaja especialmente a Estados Unidos con el propósito de buscar nuevas y mejores fuentes de empleo para posteriormente enviar a sus familiares en el departamento, los recursos necesarios para la satisfacción de sus necesidades.<sup>487</sup>

Según la Encuesta Nacional de Remesas 2009, publicado por la Organización Internacional para la Migraciones indica que en el departamento de Chiquimula, entre 151,000 a 200,000 personas reciben remesas del extranjero, provenientes

---

<sup>485</sup> Indicadores Base Departamentales. SEGEPLAN 2009.

<sup>486</sup> Talleres FODA Municipales. SEGEPLAN 2009.

<sup>487</sup> Indicadores Base Departamental. SEGEPLAN 2009.

principalmente de Estados Unidos de Estados de América, lo que representa que 20.8 millones de dólares son recibidos por pobladores de los diferentes municipios del departamento.<sup>488</sup>

- **Infraestructura productiva y comercial**

En el ramo agrícola, se cuenta con infraestructura que ha permitido el procesamiento de ciertos productos como el café, el cual es beneficiado en las áreas de producción para luego ser comercializado, en muchas ocasiones, al extranjero. Esta infraestructura se encuentra ubicada en su mayoría en el municipio de Esquipulas, a donde es llevado el café producido en fincas de Quezaltepeque, Concepción Las Minas y Olopa, para su procesamiento puesto que la calidad de la infraestructura y equipo utilizado es considerada de alta calidad.<sup>489</sup>

Se cuenta además en ciertas áreas, sistemas de riego, tanto por gravedad como por goteo, que permiten tecnificar la producción para obtener productos de mejor calidad, esto ha permitido a los productores obtener mejores precios por sus productos. Estos sistemas de riego son característicos de municipios altamente productores de hortalizas como Ipala, Esquipulas y Chiquimula.

No se identifica la existencia de centros de acopio que permita a los agricultores, principalmente los pequeños productores de granos básicos, almacenar sus cosechas durante períodos prolongados en búsqueda de mejores precios en el mercado, lo que contribuye enormemente a que se incremente el potencial de pérdidas post cosecha.<sup>490</sup>

- **Infraestructura de mercados**

Únicamente en los municipios de Chiquimula, Esquipulas, Ipala, Concepción Las Minas y Quezaltepeque se cuenta con mercados municipales, en los cuales se realizan todo tipo de transacciones comerciales, sin embargo, la mayoría de estos ya no son suficientes para albergar a la cantidad de personas que acuden, tanto a vender como a adquirir bienes. Además de ello, las condiciones de higiene, comodidad y seguridad en estas instalaciones no son las apropiadas.

---

<sup>488</sup> Encuesta sobre Remesas 2009. Niñez y Adolescencia.

<sup>489</sup> Talleres FODA Municipales. SEGEPLAN 2009

<sup>490</sup> Talleres FODA Municipales. SEGEPLAN 2009.

En la cabecera departamental, por ejemplo, se cuenta con dos mercados, siendo estos: El Mercado Central y el Mercado de la Terminal área en la cual también se ubica la terminal de buses, que son insuficientes para albergar a los usuarios, lo que ha degenerado en congestión vehicular en las cercanías de las instalaciones

En los municipios que no cuentan con Mercados Municipales (Jocotán, Camotán, San Juan Ermita, Olopa, San José La Arada y San Jacinto), la actividad comercial se realiza en las calles y avenidas del centro de la cabecera municipal, lo que provoca congestión vehicular y se incrementa el potencial de sufrir accidentes.<sup>491</sup>

### **Comunicación y transporte**

La comunicación y el transporte es una actividad fundamental que mide el desarrollo de los poblados, alineados con la disponibilidad de vías de acceso y la condición de las mismas, para el traslado de productos y personas en el momento preciso y el destino deseado, en este sentido, el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (MICIVI) a través de la Dirección General de Caminos es el ente responsable de la red vial del departamento de Chiquimula.

Según análisis de conectividad vial todos los municipios que integran el departamento de Chiquimula, cuentan con sus accesos viales asfaltados, hacia las cabeceras municipales, los cuales en su totalidad presentan deficiencias en cuanto a la existencia de baches y recapeo de los mismos.

Se pueden identificar tres ramales viales importantes, el que conduce a la Región Chorti que comunica a los municipios de San Juan Ermita, Jocotán y Camotán, el cual finaliza en el punto fronterizo con la hermana república de Honduras, conocido como El Florido; el Ramal de la Carretera Interamericana que conduce hacia el municipio de Esquipulas, el cual a su paso conecta al municipio de Quezaltepeque, finalizando en su punto fronterizo conocido como “Agua Caliente”, este ramal, comunica al municipio de Concepción Las Minas con Quezaltepeque, desde la aldea Padre Miguel y finaliza en el punto fronterizo de La Ermita, en la aldea Anguiatú, frontera con El Salvador.

---

<sup>491</sup> Talleres FODA Municipales. SEGEPLAN 2009.

Sobre la misma Carretera Interamericana se ubican como destino intermedio los municipios de San Jacinto y Quezaltepeque, y en este último se encuentra el cruce carretero que conduce hacia el municipio de Olopa, siendo éste, el municipio que mayor dificultad tiene en el acceso, debido a las pendientes de sus carreteras, puesto que su cabecera municipal se localiza a una altura de 1,350 msnm.

Y por último, el ramal carretero que intercomunica y conduce a los municipios de San José la Arada e Ipala, el cual ha servido en ocasiones como vía alterna hacia la ciudad capital, cuando la ruta vía El Rancho, presenta algún impedimento para la circulación vehicular.

Una de las debilidades que se tienen en el departamento de Chiquimula lo constituyen el traslado de las personas de las cabeceras municipales hacia los centros poblados rurales donde generalmente el medio de transporte más utilizado son vehículos tipo pick up de doble tracción, considerando que este tipo de carretera en su gran mayoría son de terracería y con pendientes pronunciadas, lo que dificultan utilizar buses y microbuses para el traslado de las personas, representando esto un riesgo mayor de las personas.

El único municipio que cuenta con infraestructura para una Terminal de Buses es Chiquimula, sin embargo, las autoridades municipales no la han habilitado por razones que se desconocen, lo que provoca que los buses urbanos y extraurbanos realicen su labor en las calles y avenidas, provocando caos vehicular e incrementando el potencial de provocar accidentes.<sup>492</sup>

## **Ambiente y recursos naturales**

### **• Suelos**

Los suelos son propios de laderas, poco profundos, algunos pedregosos, de textura que varía de fina a media, característicos de municipios como Jocotán, Camotán, San Juan Ermita, Olopa y Chiquimula. En menor escala aparecen también los suelos propios de colinas, montañas y valles altos, de textura fina a media y profundidad moderada. Los suelos de los valles son ligeramente inclinados o planos de origen reciente, presentan

---

<sup>492</sup> Talleres FODA Municipales. SEGEPLAN 2009.

una textura media y se caracterizan por ser de drenaje restringido, estas características se presentan principalmente en los valles utilizados para cultivos extensivos en los municipios de Ipala, Esquipulas, Chiquimula y San José La Arada.<sup>493</sup>

**Cuadro No.11.9. Taxonomía de suelos. Chiquimula 2010.**

<b>Taxonomía</b>	<b>Área en Has.</b>	<b>Área en %</b>
No Clasificado	2,020.23	0.84
Alfisoles	3643.43	1.51
Andisoles	13,829.49	5.74
Entisoles	165,034.45	68.49
Inceptisoles	48,814.68	20.26
Mollisoles	292.90	0.12
Ultisoles	375.22	0.16
Vertisoles	6,964.01	2.89
<b>TOTAL</b>	<b>240,974.41</b>	<b>100</b>

FUENTE: Perfil Ambiental de Chiquimula. 2006.

La susceptibilidad a la erosión en la mayor parte del departamento de Chiquimula es alta, especialmente en la zona montañosa, lugares en los que se encuentran áreas catalogadas como de muy alta susceptibilidad. Por ejemplo, en las zonas del valle de Esquipulas y Quezaltepeque, el 38.3% del área total se clasifica como de alta susceptibilidad a la erosión, un 56.4 % se clasifica en la categoría de susceptibilidad media y tan sólo un 5.2% tiene una susceptibilidad baja a la erosión. La erosión de los suelos supera la tasa permisible, considerada entre 12 y 25 ton/ha/año.<sup>494</sup>

- **Capacidad de uso del suelo**

La capacidad productiva de la tierra permite conocer la categoría de uso más intensivo que puede soportar una unidad de tierra sin deterioro de sus recursos naturales. En el departamento de Chiquimula, la tierra de vocación agrícola sin limitaciones (Clase I-II) cubre el 2.3 %, en su mayoría en los municipios de Chiquimula y Esquipulas. La tierra agrícola con Limitaciones (Clase III-IV) cubre el 4.4 % en mayores porcentajes en los municipios de Esquipulas e Ipala. Las tierras adecuadas para pastos o bosques (Clase V-VI) cubre el 13.7 %, principalmente en los municipios de Ipala y Chiquimula. Los suelos adecuados para producción forestal (Clase VII) cubre el 14.4 % en mayores porcentajes en Esquipulas y Quezaltepeque. Los suelos adecuados únicamente para

<sup>493</sup> Perfil Ambiental de Chiquimula 2006.

<sup>494</sup> Estrategia para la reducción de la pobreza, departamento de Chiquimula, APPI, SEGEPLAN.

protección de bosques (Clase VII) cubren el 26.8 % en los municipios de Esquipulas y Quezaltepeque.<sup>495</sup>

- **Intensidad de uso del suelo**

Como puede observarse en el cuadro 12 en el que se detalla el uso que tiene el suelo en el departamento de Chiquimula, dependiendo de la clasificación por clase agrológica. Este cuadro detalla que las clases II y III representan el 4%, lo que indica que el potencial agrícola del departamento es reducido, mientras que el restante 96% corresponde a áreas para cultivos permanentes, manejo forestal y protección.<sup>496</sup>

**Cuadro No.11.10. Uso actual del suelo. Chiquimula 2010.**

Clase Agrológica	Hectáreas	Porcentaje	Capacidad Productiva
II	2,376	1.0	Agricultura con pocas restricciones
III	7,128	3.0	Agricultura con medianas restricciones
IV	19,008	8.0	Pastos, cultivos permanentes y bosques
VI	23,760	10.0	Cultivos permanentes y bosques
VII	168,696	71.0	Manejo de bosques
VIII	16,632	7.0	Áreas de protección
TOTAL	237,600	100.0	

FUENTE: Estrategia para la Reducción de la Pobreza. Chiquimula, APPI-SEGEPLAN.

En el Cuadro 13, se observa que la mayor parte del territorio del departamento de Chiquimula se encuentra sobre utilizada (58.45%), más de la mitad del territorio; al 25.65% del municipio se le da un uso adecuado de acuerdo a su capacidad; y 15.68% del suelo del municipio es sub utilizado. La sobreutilización del suelo es una de las causas de la pobreza, esto debido a que son suelos de baja productividad que se utilizan para la agricultura, principalmente con granos básicos, cultivos que no logran cubrir el costo que implica la producción en ellos.

<sup>495</sup> Estrategia para la reducción de la pobreza, departamento de Chiquimula, APPI, SEGEPLAN

<sup>496</sup> Estrategia para la reducción de la pobreza, departamento de Chiquimula, APPI, SEGEPLAN

**Cuadro No.11.11. Intensidad de uso de la tierra. Chiquimula 2010.**

Categoría	Área en Hectáreas	Área %
Áreas Urbanas	557.85	0.23
Sobre Utilizado	140,803.26	58.45
Subutilizado	37,762.55	15.68
Uso Correcto	61,756.29	25.64
TOTAL	240,879.95	100

FUENTE: Sistemas de Información Geográfica, CUNORI. 2004.

El uso inadecuado del suelo ha provocado la pérdida de su potencial productivo puesto que la agricultura intensiva ha provocado la pérdida de la cobertura protectora, dejándolo susceptible a la erosión hídrica y eólica.

Los suelos que presentan mayor grado de erosión, son los suelos de la Región Chortí, puesto que por sus características de origen volcánico, la cobertura forestal el mínima lo que incide en su baja productividad lo que influye en el bajo rendimiento de los cultivos de la región (maíz, sorgo y frijol). Esta situación contribuye enormemente a que el problema de disponibilidad de alimentos se agudice.<sup>497</sup>

#### ● **Recurso Hídrico**

En el departamento se cuenta con una variada riqueza hídrica, de esa cuenta se han identificado los principales ríos y entre en se registra el Río Grande y Ostúa en los municipios de Concepción Las Minas e Ipala; los ríos Las Minas y Anguiatú en el municipio de Concepción Las Minas, ríos Chanmagua, San Juan y Atulapa en el municipio de Esquipulas, río Olopa en los municipios de Olopa y Esquipulas, río Jupilingo que abarca los municipios de Camotán, Jocotán y Chiquimula; los ríos La Conquista, Tutunicó y Santa Cruz en el municipio de Quezaltepeque; río San José, que atraviesa desde el municipio de Ipala al municipio de San José La Arada y Chiquimula; río Tacó y Guior en el municipio de Chiquimula; y el río Shutaque en San Jacinto y Chiquimula.<sup>498</sup>

<sup>497</sup> Estrategia para la reducción de la pobreza, departamento de Chiquimula, APPI, SEGEPLAN.

<sup>498</sup> Perfil Ambiental de Chiquimula. 2006.

Además, en el departamento de Chiquimula se ubican dos lagunas, siendo estas: La laguna del Volcán de Ipala y la Laguna de Tuticopote, que sirven de atractivo turístico para la región pero a la vez, se utilizan para abastecer de agua entubada a varias comunidades aledañas.

Dentro de esta cuenca se encuentra la mayor parte de la extensión territorial del departamento de Chiquimula. La cuenca tiene una pendiente media de cauce de 1.73%, cubre un área de drenaje de 2471 km<sup>2</sup>, su elevación máxima es de 1847 msnm y una elevación mínima de 160 msnm, la media de precipitación anual es de 1036 mm y tiene un déficit de humedad de 7 meses por año.<sup>499</sup>

El departamento de Chiquimula forma parte de cuatro cuencas, la del río Grande de Zacapa, con una extensión de 168,404 has, la del río Motagua, con 6,683 has, las cuales pertenecen a la vertiente del Atlántico; la cuenca del Río Olopa con una extensión de 390,570 has, y la del río Ostúa con 31,943 has, que drenan por la vertiente del Pacífico.<sup>500</sup>

**Cuadro No.11.12. Cuencas hidrográficas del departamento. Chiquimula 2010.**

Nombre	Extensión (has)	Porcentaje
Río Grande	168,404	70.9
Río Motagua	6,683	2.8
Río Olopa	30,570	12.9
Río Ostúa	31,943	13.4
TOTAL	237,600	100.0

FUENTE: Sistema de Información Geográfico. SEGEPLAN 2002.

### • Sector forestal

El departamento de Chiquimula, gracias a su origen geológico, su situación geográfica, su diversidad de climas, suelo, topografía, tiene una gran diversidad de ecosistemas y especies forestales, sus distintos ecosistemas forestales varían, incluyendo bosques secos y muy secos, hasta diversos bosques de coníferas y bosques nubosos.<sup>501</sup>

Como entidades ecológicas, los diferentes bosques vegetales que se encuentran presentes en el país han sido agrupados en bosques. Una clasificación sencilla y que se basa en las características estructurales de la vegetación, los divide en bosques de

<sup>499</sup> Perfil Ambiental de Chiquimula 2006.

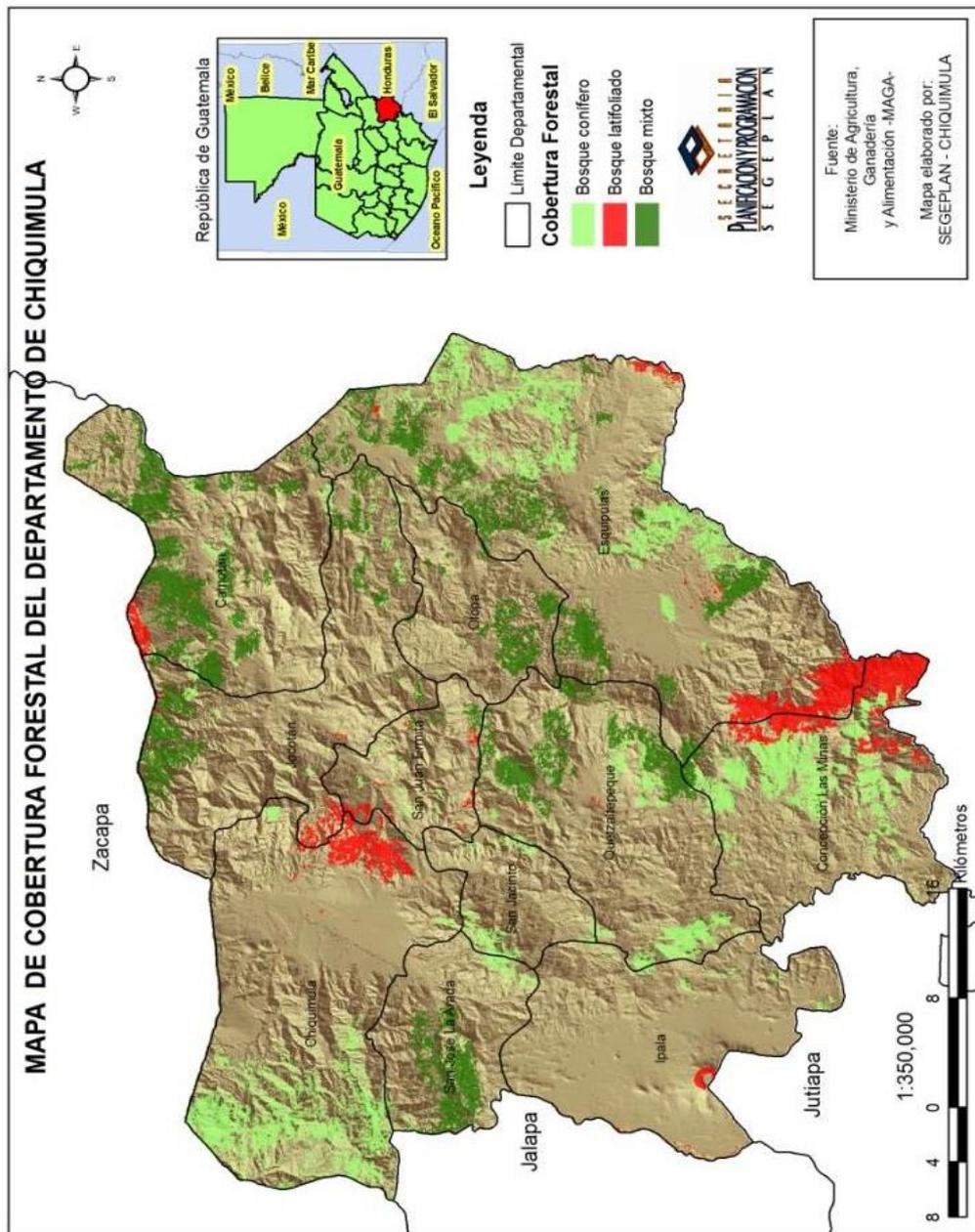
<sup>500</sup> Sistema de Información Geográfico. SEGEPLAN 2002.

<sup>501</sup> “Árboles y Arbustos de los Bosques Secos De Guatemala” César Castañeda Salguero.

coníferas, bosques latifoliados y bosques mixtos. Aproximadamente el 18.7% del departamento mantiene una cobertura forestal de los tres tipos mencionados anteriormente.<sup>502</sup>

De acuerdo al mapa de cobertura forestal elaborado por el Sistema de Información Geográfica (SIG) de la Centro Universitario de Oriente de Chiquimula, la superficie forestal del departamento es de 49,924.78 has de las cuales el 76.51% corresponde a bosque de coníferas, el 21.81% a bosque de latifoliadas, el 1.21% del área son bosques mixtos; el 0.03% es de plantaciones de coníferas y el 0.37% de plantaciones de latifoliadas.

Mapa No. 3. Cobertura forestal del departamento de Chiquimula. 2010.



Fuente: SEGEPLAN 2010.

<sup>502</sup> Perfil Ambiental de Chiquimula 2006.

## • Deforestación

La deforestación en el departamento de Chiquimula es de proporciones alarmantes. De los 2,376 km<sup>2</sup> del departamento, 2,281 km<sup>2</sup> son de vocación forestal (96% del territorio) y solo 95 km<sup>2</sup> de vocación agrícola. No obstante lo anterior, se reporta que solamente el 18.7% posee área boscosa, producto de un proceso de deforestación (avance de la frontera agrícola, incendios forestales, plagas y la depredación para el abastecimiento de leña).<sup>503</sup>

La pérdida de bosques y el uso del suelo bajo sistemas productivos intensivos y de alto impacto, como la agricultura migratoria, el monocultivo y la ganadería en tierras forestales, han afectado la capacidad de infiltración en las cuencas altas y han ocasionado la pérdida del recurso suelo. La función amortiguadora que ejerce la vegetación sobre el suelo se ha destruido de forma considerable. Este fenómeno explica en gran parte los deslaves y fuertes inundaciones que han ocurrido en los últimos años y que han dejado efectos desastrosos en la economía del departamento y en las familias afectadas.

Otro de los factores que contribuye de forma alarmante a la pérdida de cobertura forestal en el departamento son los incendios forestales, ya sean provocados o espontáneos. Durante el periodo de 1998 al 2004 en el departamento de Chiquimula se reportaron un total de 7608.91 has afectadas por incendios forestales en aproximadamente 230 siniestros.<sup>504</sup>

Basándose en las condiciones climáticas en la cual se encuentra el departamento de Chiquimula es importante reducir la incidencia, pues los incendios forestales causan un desequilibrio en el ciclo del agua, principalmente en las zonas de recarga hídrica de las cuencas que se encuentran en el territorio.

---

<sup>503</sup>Perfil Ambiental de Chiquimula. 2006.

<sup>504</sup> Perfil Ambiental de Chiquimula. 2006.

- **Áreas protegidas**

Las áreas protegidas son áreas que tienen por objeto la conservación, el manejo racional y la restauración de la flora y fauna silvestre, recursos conexos y sus interacciones naturales y culturales, que tengan alta significancia por su función o sus valores genéricos, históricos, escénicos, recreativos, arqueológicos y protectores; de tal manera que preservar el estado natural de las comunidades bióticas, de los fenómenos geomorfológicos únicos, de las fuentes y suministros de agua, de las cuencas críticas de los ríos, de las zonas protectoras de los suelos agrícolas, de tal modo de mantener opciones de desarrollo sostenible.<sup>505</sup>

Según el Perfil Ambiental de Chiquimula, el Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas (SIGAP) lo conforman todas las áreas protegidas del país y constituyen un elemento fundamental de la estrategia nacional para conservar la diversidad biológica. A enero del 2003, el sistema estaba integrado por 120 áreas protegidas, de las que, tres se encuentran en el departamento, siendo las siguientes:

**Cuadro No.11.13. Áreas protegidas del departamento. Chiquimula 2010.**

Nombre	Categoría	Superficie (Has)	Administrador	Base Legal
Volcán Quezaltepeque	Zona de veda definitiva	1072	CONAP	Ac. Gub. 21-06-56. Decreto Legislativo 4-89
Volcán y Laguna de Ipala	Área de usos múltiples	2012.5	CONAP/ADIS O	Dec. Leg. 7-98. Resolución CONAP 47-98
La Fraternidad	Reserva de Biósfera	8000	MAGA- CONAP	Ac. Gub. 939-87

FUENTE: Perfil Ambiental de Chiquimula. 2008.

Además, en el departamento de Chiquimula, el Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP) con base en el artículo 90 de la Ley de Áreas Protegidas, ha declarado áreas de protección especial para conservación, siendo estas las siguientes:

---

<sup>505</sup> [www.conap.gob.gt](http://www.conap.gob.gt)

**Cuadro No.11. 14. Áreas de protección especial del departamento. Chiquimula 2010.**

Nombre	Ubicación	Categoría de Manejo	Características
San Isidro Cafetal	Municipio de Esquipulas	Área de Protección especial	Bosque nuboso con riqueza de biodiversidad del ecosistema
Cumbre de Chiramay	Municipio de Quezaltepeque	Área de Protección especial	Bosque nuboso combinado con coníferas
Valle de La Arada	Municipio de San José La Arada	Área de Protección especial	Bosque espinoso representativo de la región
Cerro Monte Cristo	Municipio de Concepción Las Minas	Declarado como área protegida	Bosque nuboso con riqueza de biodiversidad del ecosistema

FUENTE. Caracterización del Departamento de Chiquimula. 1999. Unidad de Operaciones Rurales, Chiquimula. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación.

### • Efectos del Cambio Climático

El Cambio Climático -entendido como una modificación en el clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima- no se limita al aumento de la incidencia e intensidad de los fenómenos hidrometeorológicos, se refleja en el aumento de enfermedades, en la disminución de la disponibilidad y calidad de los recursos hídricos, en la reducción de la producción de alimentos y su calidad, y en los impactos en la infraestructura básica y de servicios, ocasionando serios impactos económicos y socioambientales.<sup>506</sup>

En ese sentido, la Meta 9 del ODM 7 pretende incorporar los principios de desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales, así como revertir la pérdida de recursos del medio ambiente, esto permitirá a la población, inicialmente, estar preparados para enfrentar los efectos del cambio climático y, posteriormente encaminarse hacia eliminar la contribución a este fenómeno.

En el departamento de Chiquimula en general, se han dejado sentir los efectos del cambio climático principalmente en aspectos como: sequías prolongadas, exceso de precipitación en períodos cortos de tiempo, aumento de la temperatura, variabilidad del clima, etc., factores que han contribuido a la disminución de los rendimientos de los cultivos, disminución del caudal de ríos y, por ende han contribuido a agravar la crisis alimentaria que se viven en las comunidades rurales, principalmente en los municipios de la Región Chortí (Jocotán, Camotán, San Juan Ermita y Olopa).

<sup>506</sup> Política Nacional de Cambio Climático. MARN. 2009.

La recurrencia de desastres naturales es un indicador del agravamiento de la crisis provocada por el cambio climático, sin embargo, la población en general y especialmente las comunidades rurales no se encuentran preparadas para responder de manera adecuada a los efectos causados por este fenómeno.

- **Contaminación Ambiental**

Los problemas de contaminación ambiental en el departamento son diversos, entre ellos se pueden mencionar: la contaminación por desechos sólidos y líquidos así como la contaminación por aguas mieles.

En el caso de los desechos sólidos, en el departamento, de las 31 Tm generadas diariamente, el 38% de lo generado es recolectado y el resto es depositado en basureros no autorizados, lo que contribuye a la contaminación de fuentes de agua, producto de la lixiviación de los contaminantes, la contaminación del aire provocado por la quema de los desechos y los olores fétidos que se generan.<sup>507</sup>

El manejo de los desechos sólidos no ha sido prioridad a nivel departamental, a pesar de ser un problema de salud y ambiental. Las necesidades de recursos humanos, técnicos, físicos y financieros, dificultan la prestación de asistencia técnica y otorgamiento de crédito a los municipios y entorpecen el control de impactos causados por los desechos sólidos al ambiente y a la salud.

De los 11 municipios del departamento de Chiquimula, únicamente la cabecera departamental y la cabecera municipal de Jocotán, han concesionado la prestación del servicio a la empresa privada. En el resto de municipios es la municipalidad la encargada de administrar el servicio y, la tarifa de cobro varía en cada una de ellas, así como los días en que realizan la recolección.

La deposición de las aguas servidas sin ningún tratamiento en los ríos es el otro problema de contaminación ambiental en el departamento puesto que, únicamente en el municipio de Ipala se cuenta con una planta de tratamiento de aguas servidas, mediante

---

<sup>507</sup> Indicadores Ambientales. Instituto de Incidencia Ambiental. Universidad Rafael Landívar. 2004.

la cual las aguas son tratadas antes de ser vertidas al cauce de los ríos. En el resto de municipios, las aguas son vertidas directamente a los ríos, sin ningún tratamiento y debido a la gran concentración poblacional, en la mayoría de ríos ya se ha sobrepasado su respectiva capacidad de carga.

En municipios como Olopa, Quezaltepeque y más significativamente en Esquipulas, la generación y deposición de aguas mieles en el cauce de los ríos se ha convertido en un tema de importancia en el tema ambiental, puesto que es la principal causa de contaminación, principalmente por el desconocimiento e inoperancia de leyes y políticas relacionadas a su manejo.

## **Gestión de riesgo**

- **Amenazas**

De los 11 municipios del departamento de Chiquimula, 4 presentan un nivel de amenaza Crítico (Chiquimula, Camotán, Esquipulas y Jocotán) 7 de ellos presentan un nivel Muy Alto (Concepción Las Minas, Ipala, Olopa, Quezaltepeque, San José La Arada, San Juan Ermita y San Jacinto).<sup>508</sup>

Según se aprecia en el mapa 8, las amenazas socio naturales, entre las que se encuentran los incendios forestales, deforestación, agotamiento de acuíferos y desecamiento de ríos, constituyen la amenaza más significativa en estos municipios, puesto que alcanza el nivel más alto según la percepción de la población.

Otra de las amenazas más significativas para el territorio lo constituyen las antrópicas, entre los que se encuentran factores como: la contaminación por desechos sólidos y líquidos, que en el departamento es significativa su importancia debido a que no existen plantas de tratamiento de desechos sólidos en ningún municipio del departamento y únicamente en el municipio de Ipala se cuenta con una planta de tratamiento de aguas servidas. En este sentido, los municipios de Camotán, Chiquimula, Esquipulas y Jocotán, este factor alcanza un nivel de amenaza Muy Alto.

---

<sup>508</sup> Atlas de Riesgo. SEGEPLAN 2010.

- **Vulnerabilidad**

En el tema de vulnerabilidad, los municipios de Concepción Las Minas, Olopa, Quezaltepeque San José La Arada y San Juan Ermita, alcanzan el nivel más alto de vulnerabilidad ya que presentan una vulnerabilidad Crítica.<sup>509</sup>

El factor cultural e ideológico es el que alcanza el nivel más alto de ponderación por parte de la población y éste factor está relacionado a la percepción y concepción que la población tiene de los eventos naturales, no perciben estas situaciones como consecuencia del deterioro ambiental sino más bien como una respuesta divina a las actitudes desobedientes de la población.

El factor ambiental es el segundo factor en importancia, en éste, la población percibe que las autoridades y actores locales e instituciones públicas no asumen el compromiso del manejo sostenido de los recursos del territorio (suelo, agua, bosque), no se utiliza ningún criterio de uso del suelo de acuerdo a su capacidad y que producto del desinterés o existen áreas de reserva natural. Los municipios de Chiquimula, Jocotán, San Jacinto y Esquipulas son los que presentan un nivel de vulnerabilidad Muy Crítico en este factor y, únicamente el municipio de Ipala es el que presenta un nivel de vulnerabilidad Alto en el factor ambiental.

- **Instituciones ligadas a la gestión de riesgo**

En el departamento de Chiquimula se cuenta con Delegación de la Coordinadora para la Reducción de Desastres (CONRED) que es la encargada de liderar las acciones en el tema de Gestión de Riesgo, sin embargo, no se cuenta con el personal, equipo y suministros necesarios para prestar un servicio de calidad.<sup>510</sup>

Además, cuando el caso lo amerita, se convoca a la activación del Centro de Operaciones de Emergencia (COE), desde donde se lideran las acciones a implementar durante la consecución de un evento de riesgo; en esta instancia, deberían participar activamente los representantes de todas las instituciones del estado, sin embargo, se ha

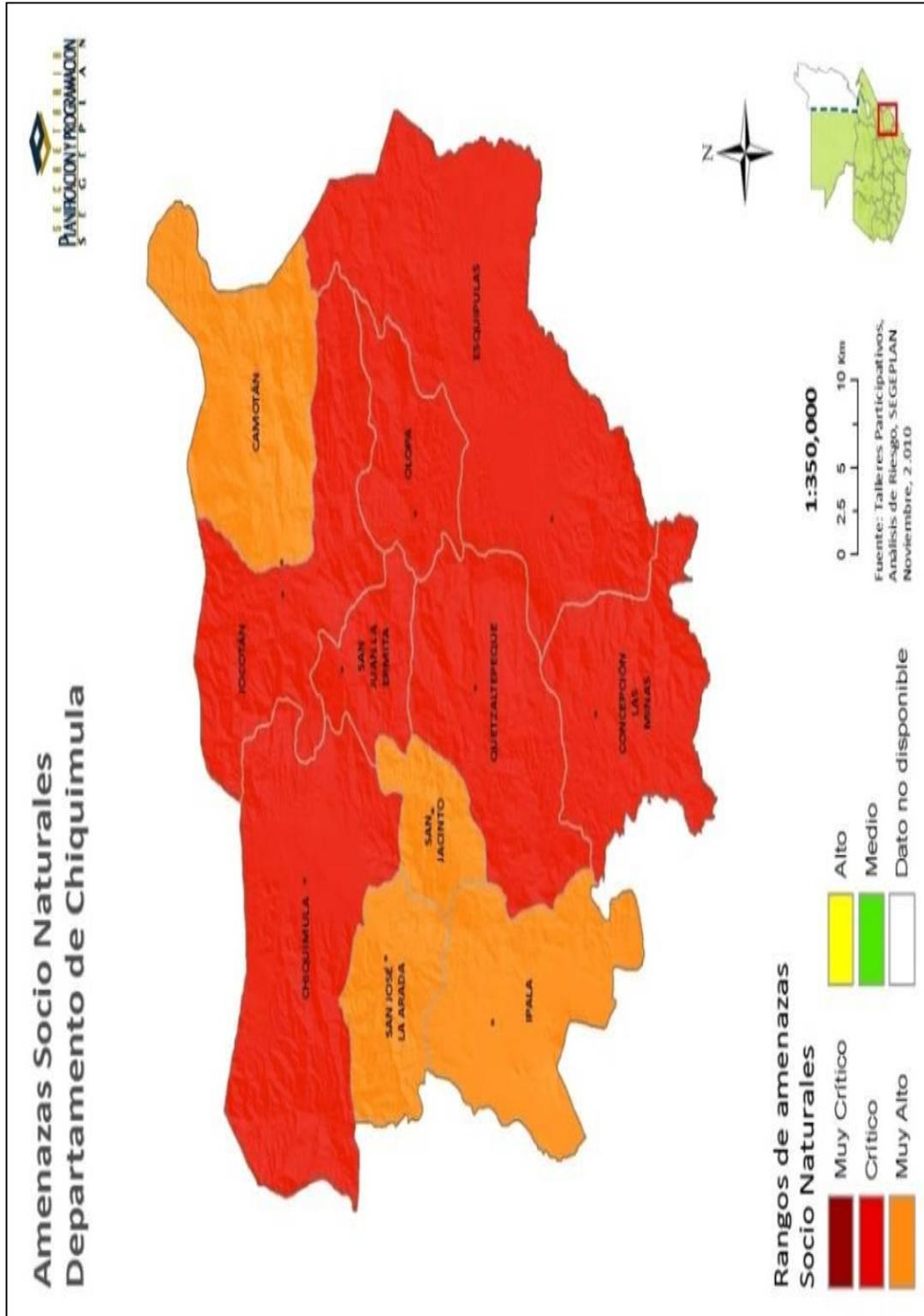
---

<sup>509</sup> Atlas de Riesgo. SEGEPLAN 2010.

<sup>510</sup> Análisis FODA del Departamento. Chiquimula. 2010.

notado la apatía que muchas de estas muestran, puesto que no acuden a las convocatorias realizadas por los responsables de su activación y conformación.<sup>511</sup>

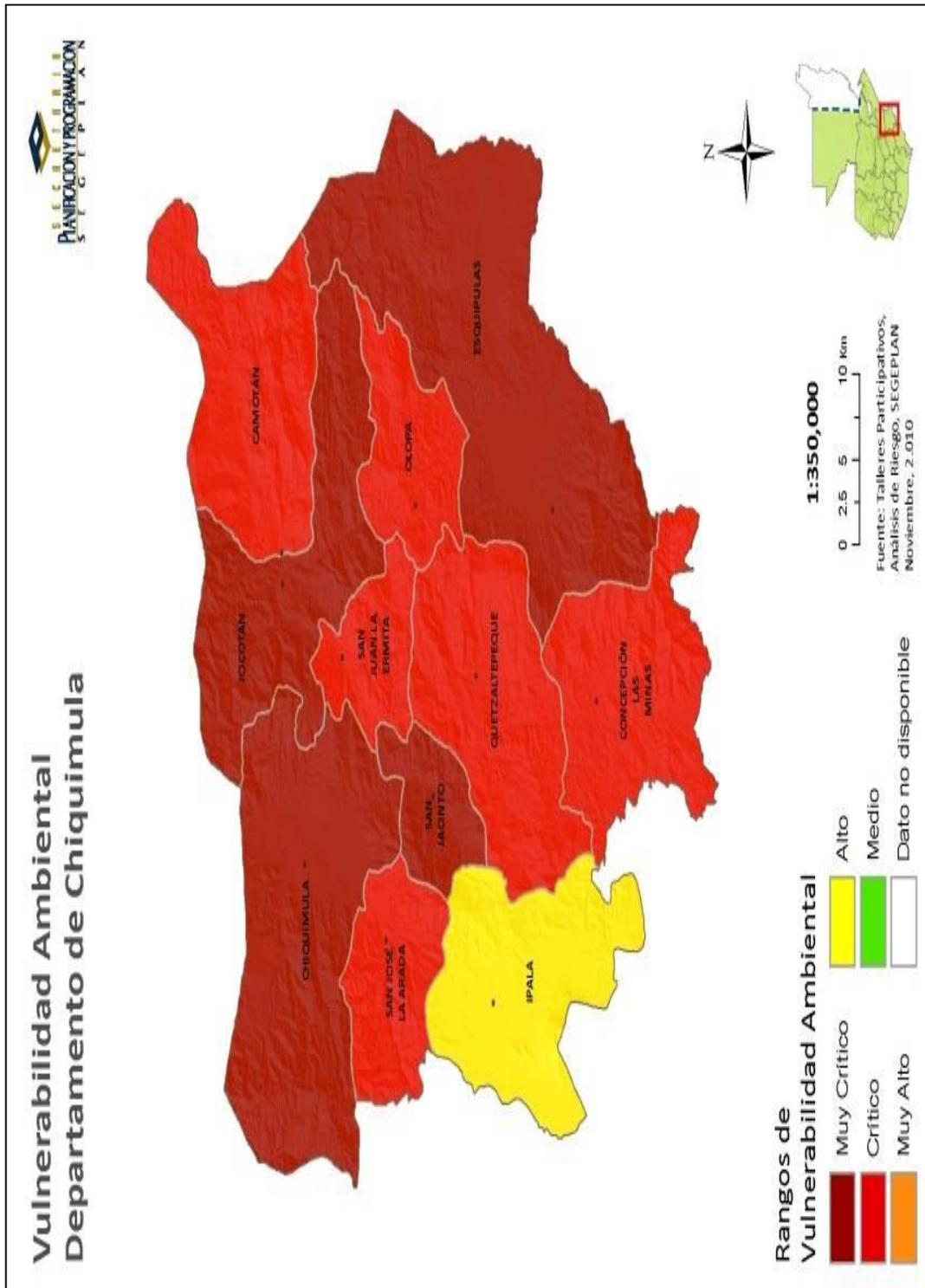
Mapa No. 4. Amenazas socio-naturales. Chiquimula. 21010.



Fuente: Atlas de Riesgo. SEGEPLAN 2010.

<sup>511</sup> Análisis FODA del Departamento. Chiquimula. 2010.

Mapa No. 5. Vulnerabilidad Ambiental. Chiquimula. 2010.



Fuente. Atlas de Riesgo. SEGEPLAN 2010.

## Energía y minas

- **Minería**

La explotación minera en el territorio es una actividad poco visibilizada debido al tipo de aprovechamiento que se genera, sin embargo el departamento ha dado muestras de

tener un potencial a aprovechar en cuanto a la existencia de oxido de hierro, bentonita, oro, y caolín.

El aprovechamiento minero en el departamento no ha sido una actividad económicamente relevante por carecerse de infraestructura para la transformación de estos materiales y convertirlos en productos útiles y aprovechables a la población.<sup>512</sup>

Otra de las limitaciones en el aprovechamiento de estos materiales lo constituye la cantidad de mano de obra para su extracción, aparte de ello las organizaciones ecologistas se pronuncian en contra del aprovechamiento de estos por el daño ecológico que este aprovechamiento genera, aunque para esto es una obligatoriedad la elaboración de los Estudios de Impacto Ambiental, los cuales presentan una imagen a futuro la cual en nunca llega a construirse, además de ello únicamente el 1% de van a las arcas gubernamentales y el resto de los ingresos favorece a la compañía extractora.<sup>513</sup>

- **Hidroeléctricas**

El departamento de Chiquimula, pese a tener un potencial para la generación de energía limpia, por los recursos hídricos existentes, no existe este tipo de infraestructura, por lo que ello ha representado una oportunidad sin aprovecharse.

Sin embargo, en la Región Ch'orti' específicamente en el municipio de Camotán se han empezado a gestionar algunos esfuerzos con la finalidad de crear la infraestructura para este fin, específicamente en la escorrentía del río Jupilingo, el cual proviene de la hermana República de Honduras. Sin embargo la sociedad civil no se ha quedado al margen, por lo que se ha pronunciado en contra de las autoridades competentes, aduciendo que esta actividad únicamente expone al riesgo a la población, cambia el uso actual del suelo y para la población no visualizan oportunidades o beneficios al respecto.

El departamento cuenta con importantes ríos que pudiesen considerarse para este tipo de aprovechamiento, entre los que se mencionan, el río San José, río Shutaque, río Jupilingo, los cuales al unirse se integran al río grande que drenan hacia el departamento de Zacapa para desembocan posteriormente al río Motagua. En el

---

<sup>512</sup> Perfil Ambiental de Chiquimula 2006.

<sup>513</sup> Perfil Ambiental de Chiquimula 2006.

municipio de Olopa, se da el nacimiento del río Lempa el cual drena hacia la república de El Salvador.<sup>514</sup>

El poder generar energía de esta naturaleza significa, no seguir siendo dependientes del petróleo ni de sus derivados, generación de energía limpia, no se contamina el agua ni el aire, y a menudo pudieran combinarse con otros beneficios como riego, protección contra las inundaciones, suministro de agua, navegación, y aun ordenamiento del terreno y turismo.<sup>515</sup>

### **Político Institucional**

La administración del departamento de Chiquimula, está a cargo de un Gobernador, que es el representante directo del Presidente de la República. El departamento de Chiquimula cuenta con 11 municipios, en los cuales se cuenta con un Alcalde y su Corporación Municipal; de ellos, 10 representantes son hombres y únicamente el municipio de San Juan Ermita cuenta con alcaldesa.

La Constitución Política de la República de Guatemala, en sus artículos 119 literal b y 224, se refieren a la necesidad imperativa de promover sistemáticamente la descentralización económico-administrativa, como medio para promover el desarrollo integral del país, para lo cual, es urgente propiciar una amplia participación de todos los pueblos y sectores de la población, en la determinación y priorización de sus necesidades y las soluciones correspondientes.

En tal sentido, la organización comunitaria se ha fortalecido a tal punto que en la actualidad, el 57% de las comunidades del departamento, cuentan con Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODE), quienes participan en los procesos de gestión y toma de decisiones para el beneficio comunitario. De estos grupos comunitarios organizados, se contabiliza un total de 245 mujeres participando activamente.<sup>516</sup>

El objetivo del Sistema de Consejos de Desarrollo, es organizar y coordinar la administración pública mediante la formulación de políticas de desarrollo, planes y

---

<sup>514</sup> Perfil Ambiental de Chiquimula 2006.

<sup>515</sup> Análisis FODA Comisión Departamental del Medio Ambiente (CODEMA). SEGEPLAN 2010.

<sup>516</sup> Indicadores Base del Departamento. SEGEPLAN 2009.

programas presupuestarios y el impulso de la coordinación interinstitucional, pública y privada.<sup>517</sup>

De los 11 municipios del departamento, únicamente en 8 se encuentra activo el Consejo Municipal de Desarrollo (COMUDE) el cual se reúne mensualmente para analizar las necesidades planteadas por los diferentes Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODES) así como para promover la participación ciudadana. En de Chiquimula , Concepción Las Minas y Quezaltepeque, no se realizan las reuniones ordinarias del COMUDE.<sup>518</sup>

A nivel departamental, es el Consejo Departamental de Desarrollo (CODEDE) el ente colegiado encargado de recibir y analizar las propuestas de los diferentes sectores de la sociedad civil, así como de asignar recursos para la ejecución de los proyectos propuestos por las autoridades municipales del departamento y está conformado por los Diputados representantes del departamento ante el Congreso de la República, los Alcaldes de los 11 municipios y por los representantes de las Instituciones Estatales con presencia en el territorio, se encuentran además incorporados, representantes de la sociedad civil organizada cuya labor incide en el desarrollo del departamento de Chiquimula.

Este ente Colegiado programa sus reuniones ordinarias con una frecuencia mensual y, cuando el caso lo amerita, se programan reuniones extraordinarias en las cuales se tratan temas sustanciales y prioritarios para el departamento de Chiquimula.

### **Presencia institucional<sup>519</sup>**

La cabecera departamental de Chiquimula es el centro neurálgico del departamento, lugar donde se localiza la mayoría de las sedes de Instituciones Gubernamentales (OG) y No Gubernamentales (ONG) que prestan servicio a toda la población que lo demande. Entre las instituciones presentes en el departamento se pueden mencionar:

---

<sup>517</sup> Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

<sup>518</sup> Análisis FODA Municipales. SEGEPLAN 2009.

<sup>519</sup> Mapeo de Actores. Proceso de Planificación Departamental de Chiquimula. SEGEPLAN 2010.

- **Instituciones públicas**

- Tribunal Supremo Electoral (TSE)
- Corte Suprema de Justicia
- Juzgado de 1ra. Instancia
- Juzgado de Paz
- Registro Nacional de las Personas (RENAP)
- Ministerio de Educación (MINEDUC)
- Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS)
- Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MINTRAB)
- Ministerio de Cultura y Deportes (MCD)
- Ministerio de Gobernación (MINGOB)
- Dirección de Atención al Consumidor (DIACO)
- Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN)
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA)
- Instituto Nacional de Bosques (INAB)
- Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (SOSEP)
- Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN)
- Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED)

- **Organizaciones no gubernamentales**

- Mancomunidad Chorti
- Acción Contra el Hambre (ACH)
- Proyecto Chorti
- Asociación Artesanal Ajpathar Chorti
- Asociación Esperanza para el Mundo
- Asociación de Desarrollo Luz y Vida (Visión Mundial)
- Médicos del Mundo
- Organización Tierra Viva
- Centro para la Acción Legal en Derechos Humanos (CALDH)
- Instituto Técnico en Recursos Humanos
- Asociación Aldeas Infantiles SOS
- Instituto Fe y Alegría
- Dispensario Bethania

- Save the Children Guatemala
- Asociación de Servicios y Desarrollo Socioeconómico de Chiquimula (ASEDECHI)
- Asociación Regional Campesina Chorti (ASORECH)
- Asociación San José
- Colectiva para la Defensoría de los Derechos de las Mujeres en Guatemala
- Mancomunidad Nororiente
- Fundación Movimundo
- Fondo de las Naciones Unidas para las Mujeres(UNIFEM)
- Mancomunidad Montaña el Gigante
- Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE)
- Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa
- Asociación de Desarrollo Integral Sostenible de Oriente (ADISO)
- Asociación de Desarrollo Granero de Oriente (ADEGO)

- **Cooperantes Internacionales**

**Cuadro 11. 15. Cooperantes internacionales presentes en el territorio. Chiquimula 2010.**

NO.	Cooperante	País	Municipios de Cobertura
1	Agencia Española para la Cooperación Internacional (AECID)	España	Camotán, Jocotán, Olopa, San Juan Ermita, San Jacinto,
2	Save The Children USA	Estados Unidos	Chiquimula, Camotán, Jocotán
3	Agencia Internacional para el Desarrollo	Estados Unidos	Camotán, Jocotán, Olopa, San Juan Ermita
4	Sistema de Naciones Unidas	Múltiples Donantes	Cobertura en todos los municipios con proyectos manejados por diferentes instancias del Sistema.

**Fuente: Mapeo de la Cooperación Internacional. SEGEPLAN 2010**

El cuadro 16 muestra las organizaciones internacionales presentes, tanto físicamente como ejecutando acciones en las comunidades. Como puede observarse, según el mapeo de Cooperación internacional realizado por SEGEPLAN, se encuentran un total de 4 organismos internacionales en el departamento quienes implementan programas y proyectos de beneficio para la población.

## **Modelo de Desarrollo Territorial Actual Departamental<sup>520</sup>**

El departamento de Chiquimula es uno de los territorios del Nororiente del país que presentan una dinámica comercial importante puesto que es el punto de referencia al que acuden pobladores de otros departamentos a realizar sus transacciones comerciales. Es además un punto de referencia respecto al turismo, puesto que en su territorio se encuentra ubicado uno de los centros de peregrinación más importantes de Centro América y México, Esquipulas, que se ha convertido en la Meca del Catolicismo Centro Americano, que junto con el Volcán y Laguna de Ipala son los dos principales atractivos turísticos del departamento.

A pesar del potencial económico que se identifica en el departamento, es importante señalar que los índices de desarrollo y calidad de vida de la población no son alentadores. Los municipios de la Región Chortí se encuentran clasificados por diversos estudios nacionales e internacionales como de los más pobres del país, a tal grado que el municipio de Jocotán se encuentra en el primer lugar de los municipios con menor calidad de vida de la población.<sup>521</sup>

En esta región además, se reportan los índices más altos de analfabetismo, pobreza y pobreza extrema, mortalidad materna e infantil y desnutrición crónica lo que la convierte en una de las regiones más vulnerables a sufrir los efectos del cambio climático producto de la baja productividad de los suelos, la falta de cobertura forestal y en general un inadecuado manejo de los recursos naturales.<sup>522</sup>

Es un departamento con alto potencial productivo, en regiones como Ipala, Esquipulas y Chiquimula, se producen hortalizas y granos básicos de gran calidad y de alto valor comercial a nivel nacional. En Olopa, Esquipulas y Quezaltepeque, la producción de café de alta calidad es uno de los motores que mueven la economía de la región fronteriza, sin embargo, la baja tecnificación de la producción agropecuaria en todo el

---

<sup>520</sup> La fuente de información es el Plan de Desarrollo Departamental 2011-2035. Chiquimula diciembre 2011. Con la asesoría técnico-metodológica de la Secretaría de General de Planificación y Programación de la Presidencia -SEGEPLAN-

<sup>521</sup> Mapa de Pobreza. SEGEPLAN 2002.

<sup>522</sup> Perfil Ambiental de Chiquimula. 2006.

departamento limita que los rendimientos de los cultivos sean mejores y que se alcancen mejores márgenes de ganancias.<sup>523</sup>

Se cuenta además, con áreas de reserva natural importantes como el Cerro Montecristo en Esquipulas, El Volcán y Laguna de Ipala, la Montaña El Gigante en Chiquimula que son áreas que están siendo administradas bajo el Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas y que dan soporte a la pérdida acelerada de la cobertura forestal del departamento, lo que incide enormemente en la disponibilidad del recurso hídrico, tanto para consumo humano como para uso agrícola e industrial.

En el tema educativo, en el departamento de Chiquimula, la tasa neta de escolaridad para la primaria es alentadora y se está encaminando al cumplimiento de una de las Metas de los Objetivos del Milenio, sin embargo, en el siguiente nivel (ciclo básico y ciclo diversificado) aún las estadísticas indican que existe mucho camino por recorrer, por lo cual se debe fortalecer la implementación de acciones encaminadas a que la oferta educativa del estado proporcione la cobertura necesaria a estos niveles, principalmente a nivel comunitario.

En el ámbito ciudadano, la seguridad es otro de los temas importantes, el departamento se ha convertido paulatinamente en un territorio inseguro ya que, las estadísticas de las fuerzas de seguridad lo ubican como un lugar de alta inseguridad ciudadana. La delincuencia común y el crimen organizado han logrado incrustarse en las fuerzas de seguridad y las autoridades de justicia a tal grado que la ciudadanía muestra desconfianza en la equitativa aplicación de la justicia.

La existencia de 2 pasos fronterizos con Honduras y 1 con El Salvador es un factor que, si bien es una ventaja por la apertura y movimiento comercial que esto genera, también genera el paso de indocumentados y migrantes que en algunos casos, al no lograr su objetivo de trasladarse a Estados Unidos, buscan quedarse en el departamento y en casos aislados, incrementa la delincuencia y la recurrencia de hechos delictivos; esta situación es más aguda en municipios como Esquipulas, Camotán y Jocotán.

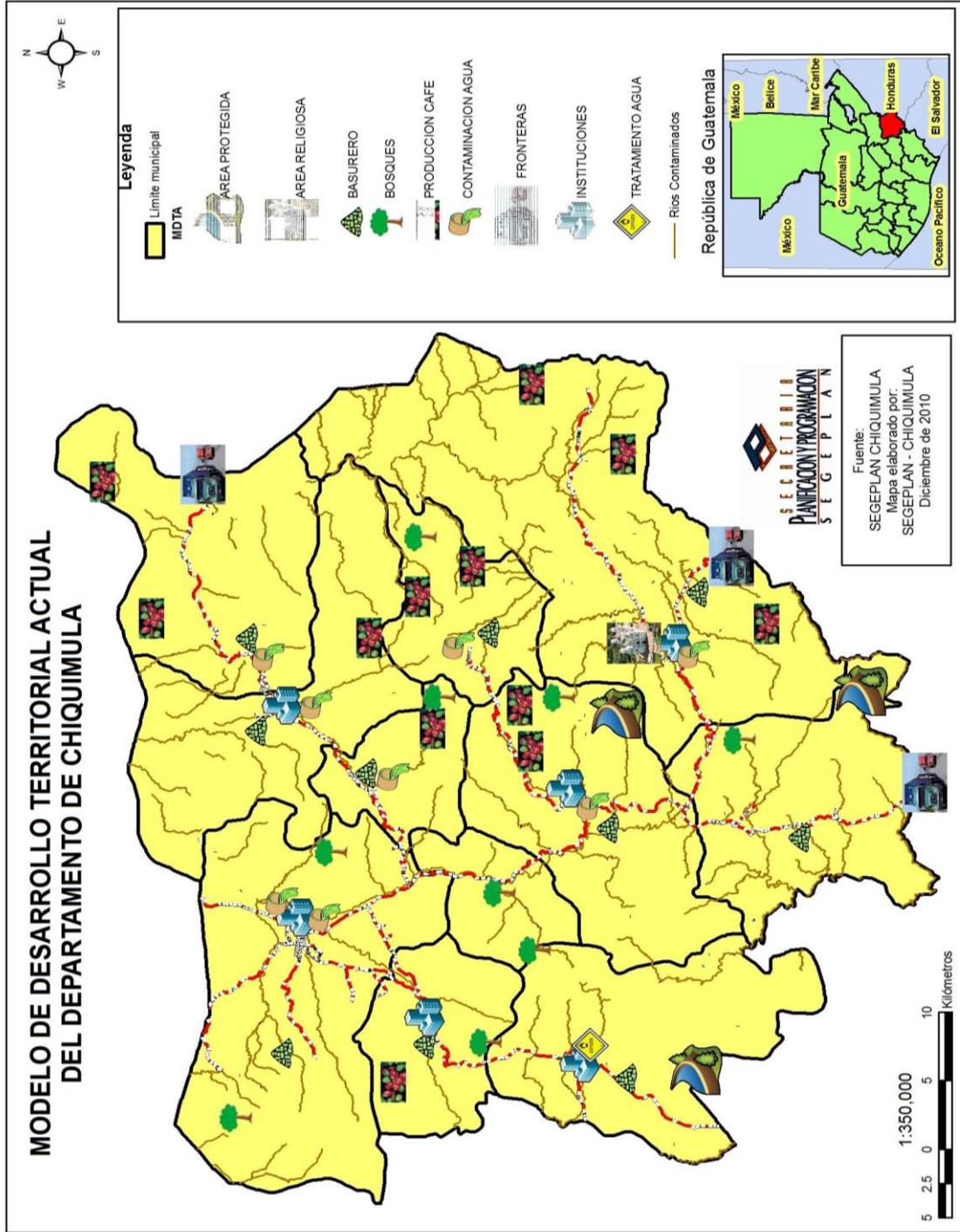
---

<sup>523</sup> Estrategia para la Reducción de la Pobreza. APPI-SEGEPLAN. Chiquimula 2003

La participación ciudadana es un aspecto que es necesario fortalecer porque, si bien es cierto que en 8 municipios se realizan reuniones ordinarias de Consejos Municipales de Desarrollo (COMUDE), la participación activa y propositiva de la sociedad civil es incipiente, su participación se limita a informar sobre necesidades de las comunidades, pero los miembros de los Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODE), aún no cuentan con la capacidad de hacer propuestas estratégicas encaminadas a promover el desarrollo integral de sus comunidades y, lo más preocupante es que aún en tres municipios (Chiquimula, Concepción Las Minas y Quezaltepeque), no se realizan reuniones de COMUDE, lo que limita aún más la participación de la sociedad civil en los espacios de toma de decisiones importantes para sus territorios.

La participación de la mujer ha sido importante en el departamento, existen muchos grupos organizados de mujeres que trabajan en proyectos productivos y empresariales, su participación en los espacios de toma de decisiones ha sido importante a tal grado que han incidido en el Consejo Departamental de Desarrollo para que le sea asignado un 5% del presupuesto anual para implementar programas y proyectos encaminados a la atención de la mujer y otros grupos vulnerables.

Esquema No. 1. Modelo de Desarrollo Territorial Actual (MDTA). Chiquimula.



Fuente: SEGEPLAN 2010.

## **CAPÍTULO 12**

### **CARACTERIZACIÓN DEL MUNICIPIO DE CHIQUIMULA**

## 1.1.Descripción general del municipio<sup>524</sup>



Fotografía Palacio Municipal de Chiquimula  
Gobierno Municipal. 2010

### 6.1.1 Ubicación Geográfica

El municipio de Chiquimula, se encuentra ubicado en la parte norte del departamento y tiene categoría de cabecera departamental. La cabecera municipal está unida con el resto de municipios del departamento por medio de carreteras centroamericanas, nacionales, rutas departamentales y municipales, de tipo asfaltado de dos y tres vías en buenas condiciones.

### Extensión territorial

Según el mapa oficial del Instituto Geográfico Nacional, el municipio de Chiquimula, tiene un área<sup>525</sup> aproximada de 372 Km<sup>2</sup>, área que es variable, debido a que, realmente las comunidades y la población reconoce otros límites municipales, que no han sido verificados oficialmente por ninguna fuente. Se espera que con el proceso iniciado por el Registro de Información Catastral pueda reconocerse oficialmente cuál es el área y límites reales del municipio.

Espacialmente el municipio de Chiquimula, se encuentra ubicado entre el cuadrángulo de coordenadas que se detallan en el esquema No. 1, en proyección cartográfica digital del Sistema GTM-, datum WGS 1984.

---

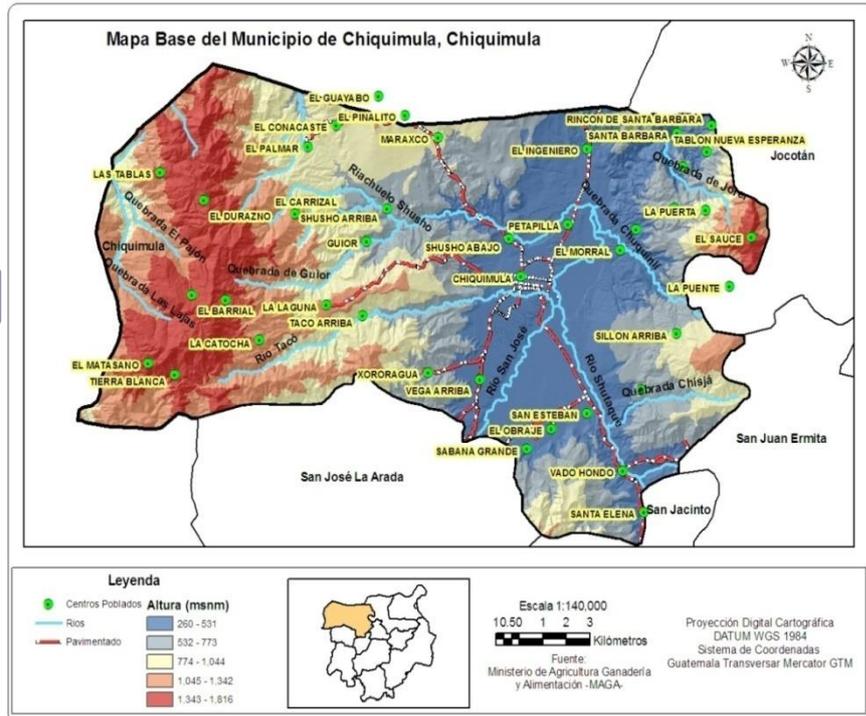
<sup>524</sup> Información del Municipio de Chiquimula con base a lo escrito en el Plan de Desarrollo Chiquimula, Chiquimula. Consejo Municipal de Desarrollo del Municipio de Chiquimula, Chiquimula. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. Dirección de Planificación Territorial. Plan de Desarrollo Chiquimula, Chiquimula. Guatemala: SEGEPLAN/DPT, 2010.

<sup>525</sup> Diccionario Geográfico de Guatemala, Tomo I, Instituto Geográfico Nacional –IGN- año 1978.

1, 645,343.92

583,927.42

613,417.01



1, 626,273.70

Figura No. 1 Ubicación del municipio

La ubicación geográfica del municipio, es muy contrastante en altitud que van desde los 260 hasta los 1,816 metros sobre el nivel del mar (msnm). Esto genera un sistema propicio para el desarrollo de cultivos propios de varios microclimas. El municipio tiene un valle irrigado por el río San José y sus afluentes, donde está ubicada la cabecera municipal. En este valle existe una variedad de cultivos de hortalizas, maní, granos básicos y ganadería. También existen áreas muy ricas en suelos<sup>526</sup> para agricultura que no han sido tecnificadas para producción intensiva. En los últimos años, algunas de ellas, han sido objeto de cambio de uso, de agrícola productivo a áreas residenciales.

<sup>526</sup> Según el estudio de Reconocimiento y Clasificación de Suelos publicado en 1957, por Charles Simmons, Tarano y Pinto.

## **Colindancias**

El municipio de Chiquimula, ubicado en la zona norte del departamento, colinda con los departamentos de Zacapa y Jalapa además de cuatro municipios del departamento de Chiquimula. Las colindancias son:

Al Norte: Con el municipio de Zacapa (Departamento de Zacapa)

Al Sur: Con los municipios de San José La Arada y San Jacinto (Departamento de Chiquimula).

Al Este: Con los municipios de Jocotán, San Juan Ermita y San Jacinto (Departamento de Chiquimula).

Al Oeste: Con los municipios de Huité y Cabañas (Departamento de Zacapa).

## **Microregionalización**

El municipio de Chiquimula, según las proyecciones del INE para el 2010, tiene una población actual de 91,951 habitantes, que habitan en una ciudad, 36 aldeas y 41 caseríos<sup>527</sup>. Este espacio territorial fue analizado por la Dirección Municipal de Planificación (DMP) con el objetivo de realizar una propuesta para la delimitación de microregiones.

Esta propuesta, formulada tiene como objetivo lo siguiente: “El reordenamiento del municipio y que servirá como estrategia para utilizarla en nuestras propuestas, la implementación de Proyectos que permita llevar desarrollo a estas comunidades, son once microregiones; también será de mucha importancia para la organización de los COCODE de segundo nivel”. Como resultado, el espacio territorial fue dividido en 11 microregiones que agrupan aldeas y caseríos, con base en la cercanía entre los lugares poblados y variables sociales de salud y educación. La división de microregiones se visualiza en el cuadro No. 1.

---

<sup>527</sup> Según acta del Concejo Municipal de Chiquimula, Número 19-2008, de fecha veinticinco de marzo de 2008.

**Cuadro No. 12. 1**  
**División administrativa**  
**Chiquimula, Chiquimula**

Micro región	Aldeas	Caseríos
Ciudad (1)	Chiquimula	
Sur (2)	El Obraje	
	Sábana Grande	
	Xororaquá	El Maguey
	Vega Arriba	
Este (3)	El Morral	Quebrada Arriba
	Hacienda El Santo	Plan del Jocote y Los Vidal
	Sillón Arriba	Sillón abajo
Noreste (4)	San Antonio	
	San Miguel	Laguneta
	Tablón del Ocotal	
	El Sauce	El varal y Loma larga
Noroeste (5)	La Puente	
	Maraxcó	Plan de Carmelo y Plan del Jocote
	Pinalito	
	El Guayabo	
Noroeste 1 (6)	El Conacaste	
	El Palmar	Morral y Nanzal
Noroeste 2 (7)	El Carrizal	El aguacate
	El Barreal	
	El Durazno	El Colocho, Limar, Limón y El Pinalón
Norte (8)	Las Tablas	
	El Ingeniero	
	Santa Bárbara	Tapazán
Oeste (9)	Rincón de Santa Bárbara	
	Guior	Las Mesas
	Shusho Arriba	Cuesta San Antonio, Quebrada, Los Cangrejos, Sabanetas y Vuelta del Guayacán
	El Jute Paso del Credo	
Sureste (10)	Tacó Arriba	Guayabillas, Los Ramos, Tamiz y Terreno Barroso
	San Esteban	Paijá
	Santa Elena	El chilar
	Vado Hondo	El Clarinero, Jicaral, La Falda, El Pinal, La Angostura y San Jorge
Suroeste (11)	El Matasano	
	La Catocha	El Pato y El Poxté
	Plan del Guineo	
	Tierra Blanca	Las Cruces, Hierbabuena y Zarzal

Fuente: DMP, 2010

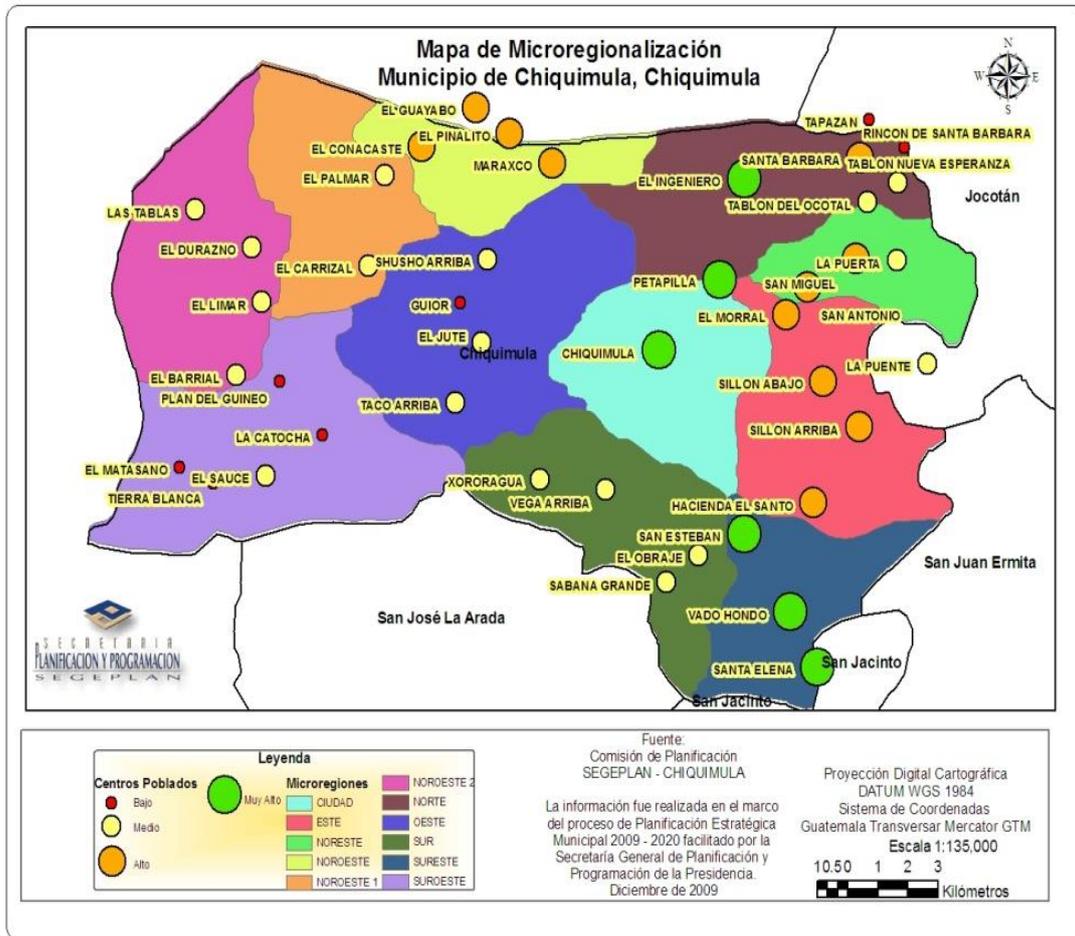
La población analizada por microregiones, da cuenta que la microregión Ciudad que comprende la cabecera municipal tiene una densidad de 1,270 Hab/Km<sup>2</sup>, seguido de la

microregión Noroeste, que comprende las aldeas de Maraxc6, El Pinalito, El Guayabo y el Conacaste, que es la que presenta mayor densidad de poblaci6n en relaci6n de aldeas, siendo de 459 personas por km<sup>2</sup>.

La microregi6n suroeste, es la que tiene la menor densidad poblacional equivalente a 46 Hab/km<sup>2</sup>, de las aldeas: Matasano, Tierra Blanca, Plan del Guineo y La Catocha.

La condici6n demogr6fica de Chiquimula, es la m6s alta del departamento que es de 260 habitantes por kil6metro cuadrado, rebasa la media departamental que es de 150 habitantes por kil6metro cuadrado, concentrada en mayor parte en la cabecera municipal, en donde reside mucha de la poblaci6n migrante principalmente de otros departamentos del pa6s, dato que se calcula en un 17% aproximadamente, esta poblaci6n ha llegado a residir al municipio con la esperanza de mejorar su calidad de vida por las oportunidades laborales y el mercado interno existente.

**Mapa No. 1**  
**Micro regionalización**  
**Chiquimula, Chiquimula**



Fuente: SEGEPLAN, 2010

La distribución de las micro regiones se realiza de acuerdo a las variables de accesibilidad, indicadores de salud y educación principalmente, y los nombres de las mismas, corresponden a la ubicación respecto a los puntos cardinales.

Adicional a ello en el mapa 2, se colocó la información que corresponde a la categorización departamental de centros poblados, categorizados según la herramienta de Análisis de Centros Poblados, desarrollada y propuesta por la SEGEPLAN<sup>528</sup>, clasificados de la siguiente forma: Muy Alto, Alto, Medio y Bajo. Como resultado se obtuvo que los lugares poblados en la categoría “muy alto” son, los que tienen la mayor ponderación en los servicios categorizados, a nivel departamental, la mayoría de las

<sup>528</sup> La información de las variables utilizadas para los centros poblados, se describe en los anexos, en donde se calificaron 36 variables que responden a características principales de actividades económicas, actividades productivas, servicios financieros, transporte, servicios institucionales y administrativos, instrumentos de gestión urbana, salud, nivel educativo, salud, servicios y equipamientos urbanos.

cabeceras municipales llenan estas categorías, sin embargo, los poblados que tienen las mejores condiciones y servicios en el municipio son: El Ingeniero, Petapilla, Cabecera municipal, San Esteban, Vado Hondo y Santa Elena, poblados que están próximos a la carretera asfaltada CA -10, que conduce al municipio de Esquipulas.

La percepción de líderes comunitarios, concluye que la micro regionalización es una determinante en la ordenación y orientación de los procesos de desarrollo, programas y proyectos estatales y de orden privado, constituyendo una base primordial para el Ordenamiento Territorial del municipio, además de ser un instrumento de gran apoyo al momento de la toma de decisiones sobre la inversión que las autoridades municipales realizan en el municipio.

### **6.1.2 Demografía**

#### **Población**

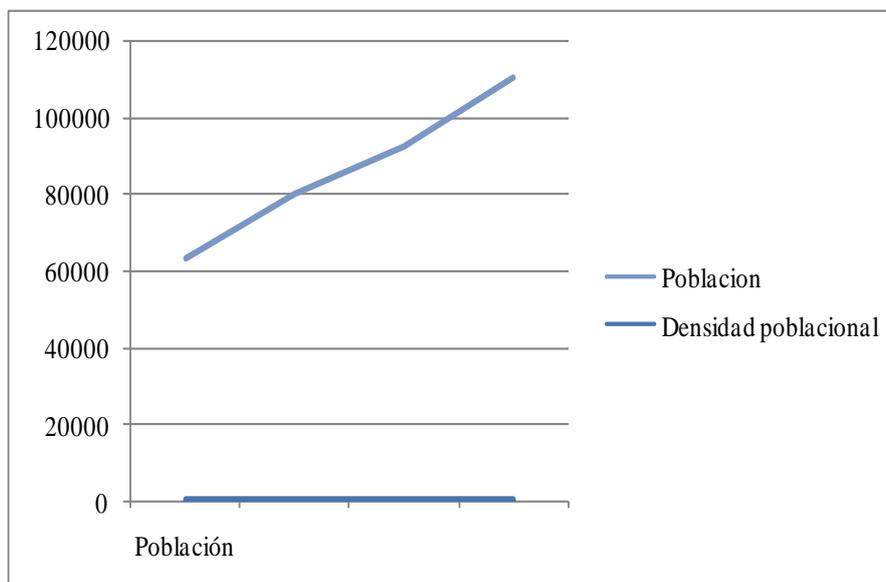
##### **Análisis demográfico**

El Instituto Nacional de Estadística -INE- proyectaba la población del municipio de Chiquimula para el año 2010, en 91,951 habitantes. El Ministerio de Salud calculó que el crecimiento vegetativo<sup>529</sup> del municipio, para el año 2008, fue de 2.18. Según el INE, históricamente el crecimiento poblacional del municipio de Chiquimula, se ha dado de una forma ascendente, con un crecimiento poblacional desde el censo del año 1994, como se detalla en la siguiente gráfica.

---

<sup>529</sup> El Crecimiento Vegetativo, se calcula con base a la información de la población de los niños nacidos vivos del presente año y la división de los niños nacidos vivos del año anterior, multiplicado por 100.

**Gráfico No. 12. 1**  
**Distribución de la población**  
**Chiquimula, Chiquimula**



Fuente: SEGEPLAN, 2010.

Ello implica un incremento del 8% con respecto al censo poblacional del año 2002, el cual era de 80,345 habitantes. La tasa de incremento es de 3.45 %.

### **Estructura por edad y sexo**

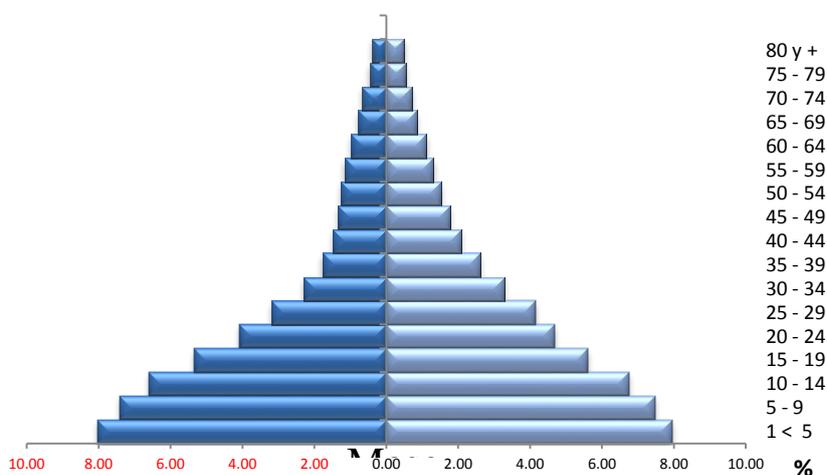
La población del municipio de Chiquimula, según la cantidad de mujeres y hombres, demuestra que el 52.8 % son mujeres. El resto de la población, representa el 44.9 % de la población masculina.

La población del municipio, está conformada en un 39.12 % de niños y jóvenes entre las edades de 5 a 19 años. La división del grupo etáreo conformado en su mayoría de niños y jóvenes establece un parámetro adecuado para invertir en programas de fortalecimiento de la educación a todo nivel de este sector, además de invertir en programas de salud mental y desarrollo de habilidades y capacidades técnicas en artes y oficios. Este sector de la población es muy aprovechado por las campañas de marketing y desarrollo de productos para niños y jóvenes.

Se refleja que de 0 a 19 años la población representa una estimación del 55.33 % de la población del municipio, a la que se le tendrá que dar los servicios necesarios de atención dentro de esta etapa de formación.

La población fue analizada bajo los diferentes grupos etarios que se grafican, reflejando la siguiente situación.

**Gráfico No. 12. 2**  
**Pirámide poblacional, año 2009**  
**Chiquimula, Chiquimula**

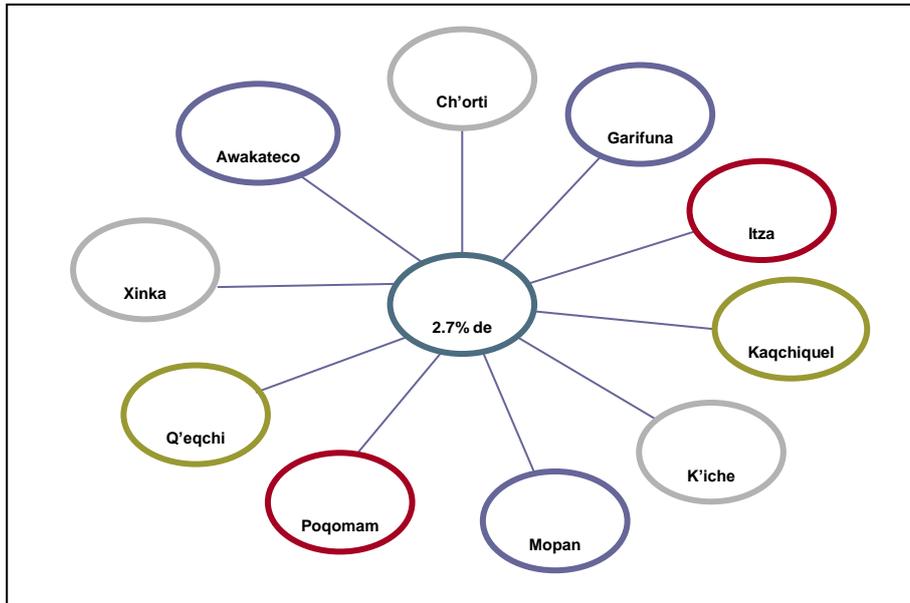


Fuente: INE, 2010

### **Distribución por etnias y flujos migratorios**

El municipio de Chiquimula y principalmente la cabecera municipal, cuenta con una afluencia de personas de todos los departamentos del país, atraídos por el auge económico que tiene esta población. El 97.37% de las personas son ladinos, el resto, el 2.63% pertenece a alguna de las etnias presentes en el país, de ellas la etnia cho'rti', representa el 0.19%; el resto de etnias son: Awakateco, Garífuna, Itza, Kaqchikel, K'iche, Mopan, Poqomam, Q'eqchi y Xinka. El idioma que predomina en el municipio de Chiquimula es el Español.

**Gráfico No. 12. 3**  
**Distribución de los grupos étnicos**  
**Chiquimula, Chiquimula**



Fuente: INE, 2002

### **Migración**

Aunque en el municipio no se reportan tasas altas de migración como en otros municipios (Concepción las Minas, Quezaltepeque, Ipala, entre otros), se considera que también existen índices marcados de migración, definido en que el 3.63% migran de una forma temporal y la permanente corresponde a un 13.38%.

Los habitantes del municipio, en búsqueda de una mejoría económica, tanto hombres como mujeres, ya sean jóvenes o adultos del área urbana o rural emigran hacia la capital, otros departamentos del país e incluso a los Estados Unidos de Norte América, siendo el último de forma temporal como permanente y ésta se presenta en todo el año.

### **Concentración y densidad poblacional**

La concentración de habitantes se tiene en mayor cantidad en la cabecera municipal, debido a las condiciones de servicios educativos, comerciales u otros de interés de la población, la cual estima una densidad de 1,270 habitantes por km<sup>2</sup>. El índice de

ruralidad del municipio es del 58%, siendo que la **microregión noroeste (Aldeas de Maraxcó, Pinalito, el Guayabo y El Conacaste)** ocupa la más alta densidad poblacional en el área rural con una estimación de 459 habitantes por km<sup>2</sup>.

### **Patrón de asentamiento**

El municipio de Chiquimula cuenta con un índice de ruralidad del 58%, las poblaciones del área rural en su mayor parte se encuentran ubicadas en zonas de montañas o lomeríos principalmente, con pendientes en la mayoría de los casos, superiores al 40%, causa principal de la dispersión de las viviendas, ocasionando que la viabilidad técnica y financiera en servicios de sistemas de agua, alcantarillado, energía eléctrica u otros, incrementen los costos.

Los poblados que se encuentran ubicados en áreas con pendientes que no sobrepasan el 5%, principalmente en el valle de Chiquimula, presentan una concentración de vivienda mayor por kilómetro cuadrado, allí se han realizado en la mayoría, el establecimiento de servicios básicos. Esta área de valles, también concentra la mayor zona productiva del municipio, que dispone de condiciones como: pendiente adecuada para labores de mecanización, zonas irrigables por los ríos San José y Shutaque, además de la calidad de los suelos derivados de sedimentos aluviales.

## **1.2. Dimensiones**

### **Historia, Cultura e Identidad**

#### **Orogénesis del paisaje del municipio**

La ciudad de Chiquimula se encuentra ubicada entre las últimas estribaciones del ramal que se desprende de la cordillera principal en la zona orográfica meridional, es una de las ciudades más antiguas de la República, comúnmente se le conoce como la “Perla de Oriente”. Se ha supuesto que tanto la antigua ciudad de Chiquimula, así como la nueva, fueron fundadas en el cráter de un volcán extinguido que formó un lago, que posteriormente desaguó de este a oeste y de sur a norte a través de los ríos Tacó, San José y el riachuelo Shusho.

El origen del nombre de Chiquimula<sup>530</sup>, se debe a las etimologías, conforme lo han anotado muchos autores, que puede provenir del colectivo náhuatl chiquimolin, o sea el jilguero. Charles Wisdom en su obra *Los Chortís de Guatemala* publicado en 1961 por el Seminario de Integración Guatemalteca dentro del resultado de sus investigaciones anotó: “Chiquimula puede ser: tcikimul ha’ (ha’ “río”, “agua”. El significado de tcikimul no es conocido por los indígenas de hoy, aunque tciki’, es canasta y mul, o mur, montículo o pirámide. De acuerdo a la antigua literatura, el término se refiere a los fringílicos (gorrión, pinzón, pardillo); tcik es un término chortí, ahora casi en desuso, que designa a los pájaros en general. Tcik o mur ha’ pudo haber significado “pájaro del borde del río o de la ribera”.

En cuanto a la historia del municipio, se remonta a la época precolombina cuando formó parte del reino denominado Chiquimuljá o Payaquí, cuya capital era Compantí (hoy Copán en Honduras), el cual comprendía el área Oriente de Guatemala, el Occidente de la República de Honduras y el Noroccidente de la República de El Salvador.

### **Costumbres y tradiciones**

Es uno de los pocos municipios del departamento, conjuntamente con Esquipulas y Quezaltepeque, que cuenta con costumbres propias, a través de las cofradías que en la actualidad son denominadas “Mayordomías”, llamadas “Corporación de Mayordomos”, que son los encargados de la organización y administración de las fiestas en honor a patronos locales, junto a ellos, se encuentran también cuatro personas principales llamados “Padrinos”, quienes son los guías y mediadores espirituales.

Según el etnógrafo Héctor Abraham Pinto, denomina a las cofradías por sus nombres, que son las siguientes: Nuestra Señora del Tránsito, Del Niño Rey, Nuestra Señora de Candelaria, San Nicolás de Tolentino, Ministerio de las Posadas, San Sebastián, El Señor de Esquipulas, Jesús del Calvario, San Ignacio, San Juan Evangelista, San Antonio del Monte, San Miguel Arcángel, San José Obrero y San Pedro.

---

<sup>530</sup> “Chiquimula en la historia”, Libro de la profesora Rosa Flores Monroy, segunda edición.

Tradicionalmente la danza más popular es la de Moros y Cristianos, la cual se realiza para las fiestas patronales bajo distintas variantes como: La historia de exaltación de la Santa Cruz, historia famosa del censo de Roma y sus Dos Desafíos, historia de Muley e historia famosa de Fierabrás, esta, es conocida en otras regiones del país con el nombre de: Los Doce Pares de Francia. Estas danzas aun conservan su originalidad, la cual está en poder de los “Mayordomos de los moros” y del “maestro de ceremonia” que en otros lugares del país, es conocido como “Autor”.

En Chiquimula, los trajes que son usados para las diferentes danzas, son confeccionados con materiales sintéticos obtenidos en comercios locales con telas lisas y de colores contrastantes y vistosos; las máscaras son elaboradas de la cáscara del morro (Crescentia alata) y de yeso principalmente, que son pintadas con colores que representan rostros de españoles y moros que se disputan en un duelo el dominio del territorio, en el cual se utilizan espadas elaboradas de hierro forjado. Las danzas son acompañadas de música interpretada por músicos locales que utilizan como instrumentos el tambor, tum, el pito y la chirimilla.

Uno de los grupos religiosos de los que no se cuenta con mucha información es la Cofradía del rogatorio del agua, grupo que se dedica a realizar rogatorios y ofrendas para que todos los años llueva con normalidad, con el objetivo de obtener buena cosecha en el municipio, este grupo está localizado en el Barrio La Democracia de la ciudad de Chiquimula, el encargado es el Mayordomo asignado para ello.

En su fiesta patronal, Chiquimula, tiene como patrona religiosa a la Virgen de la Asunción, celebración que se festeja el 15 de agosto. Acompañado a la celebración de la Virgen, la municipalidad y otros grupos organizados, realizan la feria, tiempo en el cual se desarrollan actividades de tipo religioso, social, cultural, deportivo y comercial. Los principales grupos que participan en la feria patronal son: Comité de Agricultores y Ganaderos, Comité de Feria, Cooperativas, Colegios e Institutos.

Recientemente, en la cabecera municipal, y organizadas por diferentes sectores, se promueven otras ferias de tipo comercial, típico y cultural, que tienen como objetivo el promover la cultura local y los productos tradicionales. La municipalidad de Chiquimula, cuenta con un departamento de Fomento a la Cultura, el cual se ha

encargado de realizar eventos de promoción como: La Feria del Tamal, el festival del moyete, entre otros.

En la mayoría de centros poblados también se cuenta con un patrono religioso, que tiene una fecha específica de celebración, la cual se festeja con actividades religiosas, deportivas y sociales, una de las ferias más grande es la de Sábana Grande.

**Cuadro No. 12. 2**  
**Principales días festivos**  
**Chiquimula, Chiquimula**

FECHA	FESTIVIDAD
01 de enero	Año nuevo
14 de febrero	Día del Cariño
Marzo o Abril	Semana Santa
10 de mayo	Día de la Madre
17 de junio	Día del Padre
29 de junio	Aniversario de categoría de Ciudad de Chiquimula
15 de agosto	Virgen de La Asunción
15 de septiembre	Día de la Independencia
01 de noviembre	Día de Muertos
24 de diciembre	Navidad

Fuente: SEGEPLAN, 2010.

La región oriente del país es muy característica por poseer variedad gastronómica local, ello implica que se utilicen muchos materiales y productos comestibles locales para la cocina local. Entre la comida tradicional podemos encontrar La Yuca con Chicharrón, el cual se puede encontrar en los dos mercados de la cabecera municipal, que ofrecen un deleite de sabor único de la carne de cerdo y de yuca cocida.

Las festividades familiares, culturales y velatorios, van acompañadas de tamales, pan de yema, café, que son elaborados por cocineras locales que venden su producto dentro y fuera de la ciudad.

Uno de los productos agrícolas más conocidos es la Manía, la cual se obtiene de áreas cultivadas principalmente en el Barrio El Molino, Xororaguá, Vega Arriba, Shusho Abajo, localizados en los suelos arenosos del valle de Chiquimula, principalmente hacia el oeste del río San José; la manía es apetecida por personas de todo el país, que encuentran en la “Manía de Chiquimula” un sabor único y muy agradable, diferentes al resto de variedades del país.

La conserva de frutas principalmente la de coco, elaborada con frutas como: carne de coco, higos, zapote, naranja, toronja, elaborada por artesanos que se encuentran concentrados en el Barrio Shusho de la ciudad de Chiquimula y la cual es comercializada en el mercado local y en el mercado de Esquipulas, siendo una de las comidas típicas más conocidas de Chiquimula.

La población está constituida en su mayoría por personas que profesan la religión Católica y de otras iglesias como: Evangélica, Testigos de Jehová y Adventista. Recientemente, en los últimos cinco años, se ha visto un incremento significativo de la presencia de iglesias evangélicas pequeñas, algunas de ellas apoyadas por misioneros extranjeros y nacionales.

A nivel nacional se considera que este impulso de surgimiento de nuevas iglesias, están constituyéndose posiblemente en que Guatemala sea el primer país de Centroamérica con esta población mayoritaria.

### **Recreación**

Debido al clima cálido que se siente principalmente en la cabecera municipal, los principales sitios de recreación están enfocados a Balnearios, los cuales se encuentran concentrados en la cabecera municipal o en comunidades cercanas a ella, estos centros recreativos son los siguientes:

Centro turístico Guayacán, que cuenta con dos sitios de recreación, administrado por el Estado, cuenta además con servicio de hospedaje.

Centro turístico La Granja, ubicado en la aldea San Esteban, cuenta con piscinas, salones para reunión.

Centro Recreativo Canaán, cuenta con servicio de piscinas, ubicado en la Colonia Canaán de Chiquimula.

Centro Recreativo El Canjá, cuenta con servicio de piscinas, hotel y salones para eventos diversos.

Turicentro Buenaventura, que posee servicio de Restaurante y piscinas.

Otros centros turísticos que posee el municipio y que aún no han sido objeto de comercialización de servicios turísticos, son:

Montaña el Gigante

Aguas termales en la comunidad Shusho Abajo.

Bosque Espinoso, ubicado en la zona norte del municipio, en las comunidades El Ingeniero, Tapazan, Petapilla, principalmente.

Iglesia colonial, conocida como la Iglesia Vieja.

Antigua estación del Ferrocarril.

Se resalta entonces, que la localización y ubicación estratégica del municipio de Chiquimula, permite el intercambio comercial de productos y servicios con el resto de departamentos del país y con los países de Honduras y El Salvador, debido a contar con dos aduanas y el flujo de turistas que proceden de ambos países hacia el municipio de Esquipulas.

También es de considerar que el auge económico de la cabecera municipal, no es un reflejo de la totalidad de la población del municipio, ya que, según la percepción de los líderes comunitarios, se calcula que el 80% de las comunidades tienen algún nivel de pobreza<sup>531</sup> marcado, a ello se suma que la ruralidad es del 58% y que en contraposición con esto el dato oficial de pobreza extrema es 5.01.

Esto es importante señalarlo puesto que se crea una percepción equivocada de las condiciones de vida de la población del municipio, puesto que las cifras oficiales no reflejan la realidad vivida en el área rural, puesto que el IDH es un promedio de la totalidad de la población, sin embargo, las condiciones económicas y de acceso a servicios básicos de la mayoría de la población rural (58%) son precarias y les limita el acceso a una mejor calidad de vida.

---

<sup>531</sup> Dato obtenido, mediante el mapeo participativo, realizado con los líderes comunitarios del municipio. Es de resaltar que esta información es la percepción de estas personas y no obedece a ningún estudio consistente realizado por alguna institución, sin embargo, los datos pueden corroborarse en parte con los datos de la priorización de los centros poblados en Inseguridad Alimentaria realizados por la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional -SESAN- y otros programas de Gobierno que trabajan actualmente en el ámbito social.

### 6.3.1 Dimensión social

#### a. Salud

La dimensión social aborda los tópicos inherentes a este servicio vital, el cual lo constituyen en el análisis la red de servicios, mortalidad y causas, morbilidad, medicina preventiva, medicina tradicional.

**Recuadro No. 1**  
**Mortalidad materna**  
**Chiquimula, Chiquimula**

Casos de muertes maternas		<b>ODM 5: Mejorar la salud materna</b> Meta 5A: “Reducir de 248, que había en 1989, a 62 para el 2015, las muertes maternas, por cada 100,000 mil nacidos vivos”.
Descripción	Casos/Razón	
Casos reportados a nivel municipal (2009)	1	<p>Para el nivel municipal se reporta únicamente 5 muertes, no aplica la base de cálculo de la razón de mortalidad materna por cada 100,000 nacidos vivos.</p> <p>El estudio de mortalidad materna 2007 revela que para ese año, la razón de MM se redujo a 134 muertes por cada cien mil nacidos vivos.</p> <p>En el municipio en el año 2010 se registró 1 caso de mortalidad materna, sin embargo lo ideal es 0 mortalidad materna, por lo tanto es importante contar con programas de planificación familiar, nutrición de las mujeres, así como, aumentar la cobertura de atención prenatal y mejorar la atención del parto, entre otros.</p> <p>Fuente: SEGEPLAN, 2010</p>
Razón de mortalidad materna por departamento (2005)	118	
Razón de mortalidad materna nacional (2007)	134	

Fuente: SIGSA, 2010/SEGEPLAN, 2010



**Recuadro No. 2**  
**Asistencia en partos**  
**Chiquimula, Chiquimula**

Atención del parto		
Atención recibida	No.	%
Medica	1,634	69.15
Comadrona	649	27.47
Empírica	64	2.71
Ninguna	16	0.68
Total de partos	2,363	100

Fuente: SIGSA, 2010/SEGEPLAN, 2010



**ODM 5: Mejorar la salud materna**

Meta 5A: “Reducir de 248, que había en 1989, a 62 para el 2015, las muertes maternas, por cada 100,000 mil nacidos vivos”.

Proporción de partos con asistencia de personal sanitario especializado (70.39%)

En el municipio la mayoría de partos son atendidos por asistencia médica especializada, aún así esto no se refleja en las tasas de mortalidad materno-infantil reportadas, por lo que es necesario la implementación de programas que permitan reducir la mortalidad materno infantil en el municipio.

Actualmente se cuenta con el servicio que brindan 128 comadronas adiestradas, quienes en el año 2010 atendieron 649 partos, y atienden a las pacientes a domicilio y en cualquier horario, por lo anterior es necesario seguirles brindando adiestramiento y proveerles de insumos para que puedan realizar una buena atención durante el parto.

Fuente: SEGEPLAN, 2010

**Recuadro No. 3**  
**Mortalidad en niños y niñas menores de 5 años**  
**Chiquimula, Chiquimula**

Tasa de mortalidad de la niñez, 2009		
Niveles	Tasa	
	<1 año	< 5 años
Municipal	18.62	2.66
Departamental	22.93	22.15
Nacional	30	42

Fuente: SIGSA, 2009/SEGEPLAN, 2010



ODM 4: Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años

Meta 4A: “Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años” (por mil nacidos vivos)

Con esta meta se pretende reducir para el año 2025

De 110 a 72 la tasa de mortalidad en niñas y niños menores de 5 años

De 73 a 37 la tasa de mortalidad de niños menores de un año

Para el año 2008/2009 la tasa a nivel nacional para mortalidad infantil fue de 30 y la tasa de mortalidad en niños y niñas menores de cinco años fue de 42.

En el municipio, para el año 2009, la tasa de mortalidad en niños menores de cinco años fue de 2.66 y para los menores de un año de 18.62

Para contribuir a mejorar estas cifras, es necesario contar con programas de salud reproductiva, medidas higiénicas, acceso a agua limpia, servicios sanitarios, educación en las madre, mejores ingresos económicos en la familia y vacunación.

### Red de servicios

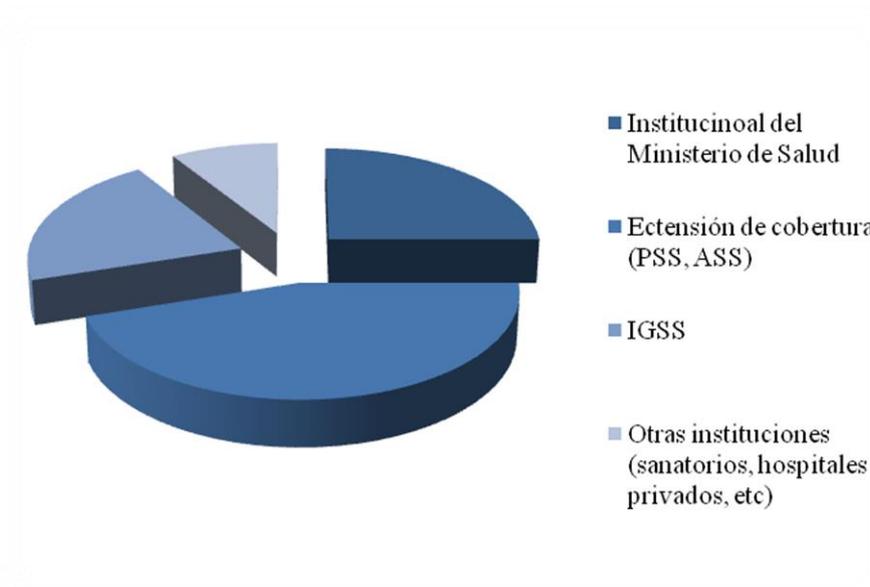
En el municipio, se presta el servicio de salud a la población a través del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social -MSPAS, la extensión en cobertura realizada por las prestadoras y administradoras de servicios de salud, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social- IGSS y otras instituciones, detallados en el siguiente cuadro.

**Cuadro No. 12. 3**  
**Instituciones que prestan servicio de salud**  
**Chiquimula, Chiquimula**

Prestación de servicios de salud	Población cubierta		% Atención
	2008	2007	
Institucional del Ministerio de salud	22,469	22,115	25.27
Extensión de cobertura (PSS, ASS)	40,107	39,754	45.11
IGSS	18,186	17,833	20.45
Otras instituciones (sanatorios, hospitales privados, etc)	8,156	7,803	9.17
<b>Total</b>	<b>88,918</b>	<b>87,505</b>	<b>100</b>

Fuente: SEGEPLAN, 2010

**Gráfico No.12. 4**  
**Presentación de los servicios de salud por institución**  
**Chiquimula, Chiquimula**



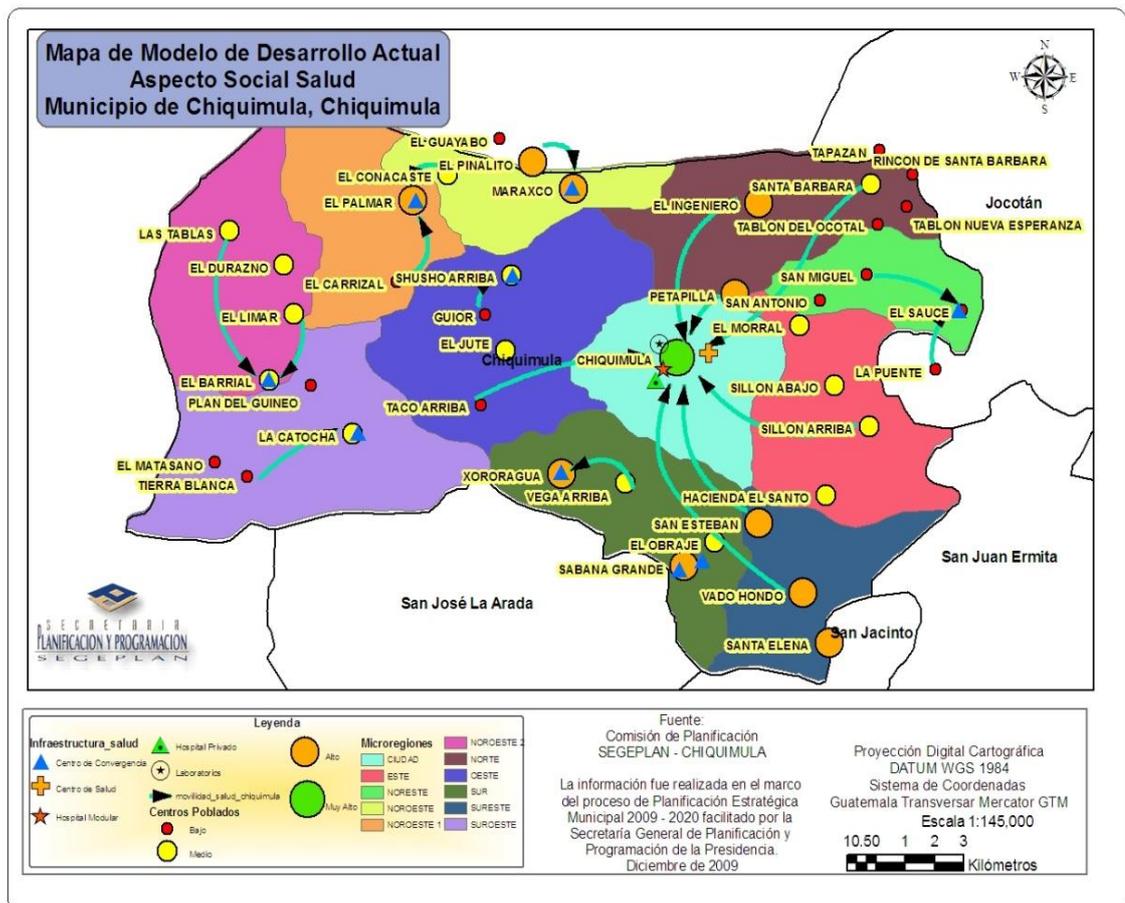
Fuente: SEGEPLAN, 2010

La población cubierta con los servicios de salud por parte del Gobierno, se realiza a través del MSPAS y el IGSS, ésta asciende a 46%. Los 10 hospitales privados y sanatorios, solamente atienden al 9% de la población, mientras que, las instituciones de carácter privado como Prestadoras y Administradoras de Servicios de Salud, atienden en su conjunto al 45% de la población, quienes también son acompañados y supervisados por el MSPAS.

En la cabecera municipal se localiza el Hospital Modular “Carlos Manuel Arana Osorio” que cuenta con servicio de 12 salas para el tratamiento curativo de las personas, servicio de laboratorio bioquímico, Consulta Externa, Radiografía, Emergencias, hospital ubicado en la Zona 1 de la cabecera municipal. También se cuenta con un (1) Centro de Salud tipo B, ubicado en la cabecera municipal y 7 Puestos de Salud, los procesos administrativos se realizan en el Área de Salud, donde se localiza el laboratorio del Agua para realizar análisis microbiológicos.

La movilidad de la población para recibir los servicios de salud se realiza en los 7 puestos de salud y los hospitales que están ubicados en la cabecera municipal, la disponibilidad del acceso vial a los servicios y la localización de los mismos, se visualiza en el mapa de Movilidad del aspecto de salud.

**Mapa No. 2**  
**Movilidad de la población en búsqueda de servicios de salud**  
**Chiquimula, Chiquimula**



Fuente: SEGEPLAN, 2010.

A nivel comunitario se cuenta con 126 comunidades que atienden a la población total del municipio, auxiliados en la estructura de prestación de servicios con 56 vigilantes de la salud y 56 comadronas capacitadas y equipadas (MSPAS, 2010), lo cual permite que la población tenga un mayor acceso a los servicios de la salud, estas condiciones se espera, contribuyan al cumplimiento del ODM número 4, que pretende reducir la mortalidad infantil y el ODM número 5 de mejorar la salud materna.

La cobertura en servicios de salud está auxiliada con médicos, enfermeras auxiliares, enfermeras graduadas, psicólogos, trabajadores sociales.

Los partos atendidos durante el año 2008, fueron 2,363, de estos, el 69.15% fue atendido con los servicios de un médico, el 27% con la ayuda de una comadrona, el 2.71% de forma empírica y el resto sin ningún tipo de atención que representa el 0.68%.

Estos datos indican que es necesario fortalecer la concientización a las madres para que se busquen los servicios de salud al momento del parto, puesto que el 9% de las mujeres embarazadas, no buscaron ningún servicio de atención, esto incrementa enormemente el potencial de muerte materna y muerte infantil, lo que limita el cumplimiento de las metas de los ODM 4 y 5, que indican que se debe reducir considerablemente la mortalidad infantil y mejorar la salud materna, respectivamente.

Las principales causas de mortalidad general, durante el año 2010, se detallan en el Cuadro No. 4. La disponibilidad de las medicinas se da en los hospitales, centro de salud y puesto de salud, así como en 42 farmacias privadas ubicadas en la cabecera municipal. Los servicios de salud son fortalecidos por 10 hospitales privados que tienen diferentes servicios especializados, llegando a ser una de las ciudades con profesionales especializados en varios temas de salud.

**Cuadro No. 12. 4**  
**Causas de mortalidad general**  
**Chiquimula, Chiquimula**

No.	Diez Primeras Causas de Mortalidad General	No. Muertes Masculinas	%*	No. Muertes Femeninas	%*	Total
1	Infarto agudo al miocardio	32	9.47	39	16.25	71
2	Neumonías y bronconeumonías	30	8.88	31	12.92	61
3	Accidente cerebro vascular	29	8.58	27	11.25	56
4	Insuficiencia cardíaca congestiva	31	9.17	19	7.92	50
5	Herida por arma de fuego	39	11.54	3	1.25	42
6	Diabetes mellitus	18	5.33	22	9.17	40
7	Septicemia no especificada	20	5.92	12	5.00	32
8	Traumatismos/politraumatismos	23	6.80	5	2.08	28
9	Diarreas	5	1.48	8	3.33	13
10	Cáncer de cérvix	0	0.00	11	4.58	11
	RESTO DE CAUSAS	111	32.840237	63	26.25	174
	TOTAL DE CAUSAS	338	100	240	100	578

Fuente: MSPAS, 2010.

Es importante señalar que la primera causa a nivel municipal de muerte es la insuficiencia cardíaca congestiva, ocupando el 12% de las muertes, en comparación con el nivel departamental esta causa ocupa el cuarto lugar.

En relación a la morbilidad en las primeras consultas, tienen origen principalmente a los resfriados comunes, diarreas, parasitismo Intestinal, neumonías y otras. La información se detalla en el Cuadro No.12.5.

**Cuadro No. 12. 5**  
**Veinte primeras causas de morbilidad**  
**Chiquimula, Chiquimula**

No.	Veinte (20) Primeras Causas de Morbilidad General	Frecuencia Masculinos	%*	Frecuencia Femeninos	%*	Total
1	Resfriado común	7,120	21.43	7863	15.34	14,983
2	Diarreas	4,697	14.14	4,677	9.12	9,374
3	Cefalea	1,689	5.08	6010	11.72	7,699
4	Parasitismo intestinal	2,956	8.90	3,707	7.23	6,663
5	Amebiasis	1,928	5.80	2464	4.81	4,392
6	Neumonías y bronconeumonías	1,473	4.43	1,470	2.87	2,943
7	Gastritis/enfermedad péptica	587	1.77	2,314	4.51	2,901
8	Enfermedades de la piel	1,223	3.68	1,391	2.71	2,614
9	Infección del tracto urinario	693	2.09	1,914	3.73	2,607
10	Mialgia	692	2.08	1,574	3.07	2,266

No.	Veinte (20) Primeras Causas de Morbilidad General	Frecuencia Masculinos	%*	Frecuencia Femeninos	%*	Total
11	Amigdalitis	848	2.55	1,119	2.18	1,967
12	Caries	612	1.84	1,054	2.06	1,666
13	Conjuntivitis	673	2.03	990	1.93	1,663
14	Dorsalgia	26	0.08	1,386	2.70	1,412
15	Micosis	394	1.19	598	1.17	992
16	Alergia	405	1.22	490	0.96	895
17	Anemia	202	0.61	631	1.23	833
18	Otitis	346	1.04	406	0.79	752
19	Sarcoptiosis	339	1.02	380	0.74	719
20	Artralgia	204	0.61	490	0.96	694
RESTO DE CAUSAS		6,120	18.42	10,334	20.16	16,454
TOTAL DE CAUSAS		33,227	100	51,262	100	84,489

Fuente: MSPAS, 2010.

La primera causa de morbilidad que se da en el municipio de Chiquimula es el resfriado común, las causas principales para este tipo de enfermedad recaen en: contar con un clima variado, predominando el clima cálido seco, pero que en algunas temporadas del año varía con el incremento de la humedad relativa y el descenso de la temperatura, en ocasiones va desde los 33 grados centígrados promedio hasta los 15 grados ocasionado por la variante climática de los últimos años.

En el año 2010 en el municipio se registraron 16 casos de VIH sida, de los cuales 2 ya fallecieron (MSPAS, 2010), es probable que existan más casos, pero que no están registrados en los servicios de salud. Por lo que es importante dar seguimiento y precisar esta información, puesto que las repercusiones que se dan desde el punto de vista social cuando una persona es diagnosticada con esta enfermedad, son una limitante para que las personas reporten la enfermedad, por lo que se provoca un sub registro de personas infectadas por este virus.

En el municipio de Chiquimula, se tiene una cobertura en salud con 8 instalaciones de salud; la primera es el Hospital Departamental y un Centro de Salud tipo “B”, los cuales brindan atención a la población durante 24 horas continuas; seis Puestos de Salud, con atención a la población por 8 horas diarias; 16 Centros de Convergencia, ubicados en las diferentes microrregiones; 10 Hospitales Privados, los cuales tiene una atención de 24 horas. Además se cuenta con personal capacitado a nivel comunitario: 67 Centros Comunitarios; 3 Prestadoras de Servicios y 12 unidades notificadoras.

Con base a los programas del Ministerio de Salud, y la ejecución de sus distintos Programas de Atención en Salud, tanto en las áreas rurales como urbanas, han tomado acciones con la finalidad de prevenir enfermedades, se cuenta con cobertura de vacunación a niños menores de 1 año por tipo: BCG 96.05%, anti polio 93.55% y pentavalente 94.27% (MSPAS, 2010).

En cuanto a la movilidad en salud, a nivel de microrregión, los habitantes de las comunidades del municipio de Chiquimula, cuentan con Centros de Convergencia, los cuales son lugares donde se ofrecen servicios de consulta médica realizado por médicos ambulatorios y personal de salud, los cuales llegan una vez por mes y no cuentan con suficiente equipo y medicinas para la atención oportuna, la ubicación de los centros de convergencia son las siguientes:

**Cuadro No. 12. 6**  
**Centros de convergencia por microrregión**  
**Chiquimula, Chiquimula**

<b>Microregión</b>	<b>No. De Centros de Convergencia</b>
Microregión Ciudad	1
Microregión Este	2
Microregión Noreste	1
Microregión Noroeste	1
Microregión Noroeste 1	2
Microregión Noroeste2	2
Microregión Norte	2
Microregión Oeste	1
Microregión Sur	2
Microregión Sureste	1
Microregión Suroeste	1

Fuente: SEGEPLAN, 2010

El municipio tiene concentrada su capacidad de servicios de salud especializada en la cabecera municipal, estos servicios son realizados por el Gobierno de la República y el sector privado, con 1 hospital modular, 10 hospitales privados, 42 farmacias y clínicas privadas de servicios especializados que atienden a personas del municipio y departamentos cercanos.

Los servicios de atención a la población rural, se limitan a 7 puestos de salud ubicados en el área rural, la mayoría de microrregiones no cuentan con servicios de salud

oportunos y de calidad, provocando que algunos casos puedan complicarse por no contar con el servicio a tiempo.

En la microregión 1 que corresponde a la cabecera municipal, es donde hay mayor demanda de servicios en Salud por ser la cabecera municipal y departamental, lo que provoca que exista mayor población de manera permanente y en circulación. En cuanto a la movilización en salud, los habitantes asisten al Centro de Convergencia más cercano cuando hay actividades programadas por el Centro de Salud del Municipio; y cuando se presentan casos más complicados los trasladan hacia la micro región Ciudad, donde pueden ser atendidos en el Centro de Salud y el Hospital Departamental y, en otros casos acuden a los hospitales privados ubicados en la cabecera municipal.

El aspecto de servicios de salud es necesario fortalecerlo en por lo menos un centro poblado de cada microrregión, donde cuente con condiciones básicas de infraestructura y acceso vial, además de la posición estratégica dentro de la microrregión, con el objeto de que todas las áreas puedan ser mejorados los servicios de salud. Estos servicios deben ser mejorados para disponer de medicinas, personal permanente y equipo mínimo para la atención de las personas, si se concreta esta medida, se reducirá considerablemente los tratamientos curativos y se deben incrementar los tratamientos preventivos.

#### **b. Seguridad alimentaria**

Según la ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Decreto No. 32-2005, Seguridad Alimentaria es “el derecho de toda persona a tener acceso físico-económico y social, oportuna y permanentemente a una alimentación adecuada en cantidad y calidad, con pertinencia cultural, preferiblemente de origen nacional, así como a un adecuado aprovechamiento biológico para mantener una vida saludable y activa.

Según el tercer Censo Nacional de Talla en escolares 2008 SESAN-MINEDUC, la prevalencia de retardo en talla o desnutrición crónica en el municipio de Chiquimula es de 47.4, valor que se encuentra levemente ubicado por debajo del promedio departamental que es de 50.5.

La tasa de desnutrición aguda en el municipio durante el año 2010 es de 17, con 332 casos de desnutrición aguda, los cuales están distribuidos de la siguiente forma: 186 casos moderados, y 146 casos severos, estos resultados categorizan al municipio en mediano riesgo de vulnerabilidad nutricional (MSPAS, 2010).

Los niveles de pobreza que tiene las comunidades rurales principalmente ubicadas en el área montañosa de la parte este y oeste, son los que mayor incidencia tienen. A pesar de la disponibilidad de buenos suelos, clima húmedo y precipitación pluvial mayor a la registrada en la cabecera municipal, no cuentan con procesos de producción tecnificado ni mercados controlados para la venta de los productos.

El proceso productivo se enfoca en los granos básicos, los cuales carecen de buen rendimiento y cantidad suficiente para satisfacer la demanda anual de la familia y que los excedentes puedan ser utilizados para la comercialización en el mercado municipal o local, provocando que exista una decadencia de alimentos en los meses de marzo, abril y mayo, aunque en los últimos años se ha ido ampliando la época de escasez alimentaria. El reporte de seguridad alimentaria y nutricional se detalla en el siguiente cuadro.

**Cuadro No. 12. 7**  
**Información seguridad alimentaria y nutricional**  
**Chiquimula, Chiquimula**

<b>Seguridad Alimentaria y Nutricional</b>	<b>No. Total</b>
No. de niños de 6 meses a < 1 año que inician control de crecimiento	836
No. de niños de 1a < 5 años que inician control de crecimiento	1,182
No. de niños anémicos de 6 a menos de 24 meses vistos	110
No. de niños anémicos de 6 a menos de 24 meses tratados	110
No. de niños < 5 años tratados por desnutrición	308
No. de reconsultas por control de crecimiento en < de 5 años	31,962
Total de niños < 5 años que inician control con micronutrientes	8,993
No. de niños < 5 años vistos en el servicio	33,980
No. de niños entre 5 y 6 meses vistos en el servicio que reciben lactancia materna exclusiva	0
No. de niños entre 5 y 6 meses vistos en el servicio	0
No. de reconsultas prenatales	3,827
No. de reconsultas a puerperas	0
No. de embarazadas que inician suplementación con Ácido Fólico	2,487
No. de embarazadas que inician suplementación con Hierro	2,506
No. de puerperas que inician suplementación con Hierro	1,261
No. de niños menores de 1 año que recibieron vitamina "A"	2,561
No. de niños comprendidos de 1 a 3 años que recibieron vitamina "A"	2,931

Fuente: MSPAS, 2010

Produciendo en quintales por cada cultivo, lo siguiente: Aguacate 83, Anona 31, Banano 319, Café 74, Caña 38, Coco 132, Jocote 119, Jocote marañón 305, Limón 88, Mango 288, Naranja 179, entre otros.

En el año 2009 la SESAN realizó un diagnóstico nutricional en el municipio de Chiquimula, considerando el municipio como de alto riesgo, el dato de los poblados con riesgo a inseguridad alimentaria y nutricional, se detalla en el cuadro 8, según el cual las comunidades de El Nanzal y Las Mesas, tienen muy alto riesgo a inseguridad alimentaria y existen 19 comunidades con Alto Riesgo, sin embargo las condiciones adversas de disponibilidad de cantidad y calidad de alimentos pueden incidir en que cambien de categoría hacia muy alto riesgo a inseguridad alimentaria (ver anexos).

**Recuadro No. 4**  
**Pobreza y pobreza extrema**  
**Chiquimula, Chiquimula**

Porcentaje de pobreza			<b>ODM 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre.</b>  Meta 1A: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015 el % de personas cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día.  Meta de país 11.4 % de población en condiciones de extrema pobreza.  Año base 1994 , para este municipio es 11.48% Meta de municipio 2015 = 5.7%  La proporción de la población en extrema pobreza de acuerdo con la última medición (2002) fue de 5.01%, lo que indica existe una brecha municipal de -0.7 %  Nota: Incrementando las oportunidades de desarrollo comercial, mejorando los ingresos turísticos, incrementando y mejorando las oportunidades de empleo la meta propuesta es alcanzable.
Nivele	Pobreza general	Pobreza extrema	
Municipal	32.61	5.01	
Departamental	59	13	
Nacional	54%	16.8%	

Chiquimula de acuerdo con los mapas de pobreza se encuentra dentro del rango catalogado como bajo



Fuente: SIGSA, 2009/SEGEPLAN, 2010

### c. Educación

Desde el siglo XVIII, Chiquimula, era considerada como un centro de estudios a nivel regional, prueba de ello, son los centros educativos nacionales: Instituto Normal para

Varones de Oriente -INVO- y el Instituto Normal para Señoritas de Oriente -INSO-, que fueron fundados en las últimas décadas del siglo XVIII, estos centros educativos han sido la cuna de formación de grandes personalidades de diferentes sectores del departamento y de la Nación.

En la época moderna, también se le considera a Chiquimula, como un centro de estudios por contar con Centros Educativos nacionales y privados de alta calidad, los cuales han formado a líderes en temas políticos, religiosos, culturales y científicos, este carácter es demostrado con saber que muchos de los estudiantes que realizan su formación en todos los temas, provienen de todo el departamento y de otros departamentos del país, sobre todo para la formación a nivel medio y en las diferentes licenciaturas. Contando en la actualidad con 4 universidades que forman a un promedio de ocho mil estudiantes en las 32 carreras a nivel licenciatura y post grados, que ofrecen.

La formación educativa en los diferentes niveles se realiza en todo el municipio, en el área rural se realiza un proceso de aprendizaje en los niveles pre primario, primario y básico, donde predominan los centros educativos de nivel primario y luego de concluir este ciclo, se trasladan a estudiar el nivel medio a la cabecera municipal donde se concentra la totalidad de centros de estudios de este tipo.

Los principales indicadores educativos del municipio son: La cobertura neta: En el nivel primario el 93.20%; en el nivel básico 42.09% y a nivel diversificado del 38.56% (MINEDUC, 2009). La tasa de analfabetismo para el año 2009, es de 28.89% (CONALFA, 2010).

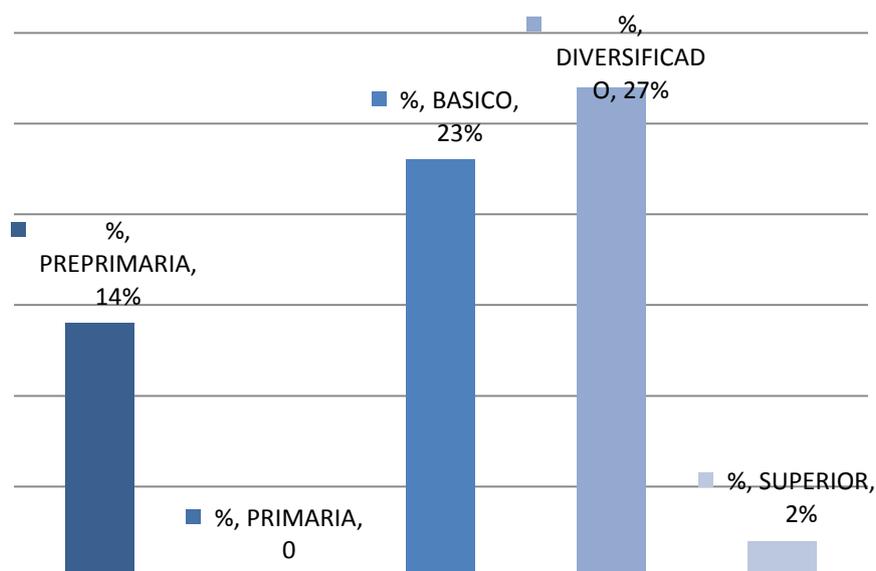
Esta información, aunque es alentadora en función de la cobertura educativa primaria, permite establecer que aún es importante fortalecer las acciones con el propósito de lograr el cumplimiento de las metas establecidas en el ODM 2, el cual pretende que para el año 2015, los niños y niñas puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria.

En Chiquimula tiene una tasa de deserción escolar intra-anual primaria que corresponde al 5.25% y en relación a la educación bilingüe en el municipio no se practica, dado a

que la mayoría de la población habla el idioma castellano y una minoritaria cuenta con otros idiomas maternos.

La tasa de deserción escolar reportada, es uno de los factores que influyen en la falta del cumplimiento del ODM 2, puesto que los padres de familia prefieren que los niños y jóvenes apoyen en las actividades agrícolas y productivas del hogar y las niñas, principalmente se dedican a las labores domésticas, con lo que se incrementa la tasa de deserción y por ende el número de niños y niñas que no finalizan la enseñanza primaria.

**Gráfico No. 12. 5**  
**Cobertura por edad**  
**Chiquimula, Chiquimula**



Fuente: MINEDUC 2008.

**Recuadro No. 5**  
**Tasas de escolarización, terminación y alfabetización**  
**Chiquimula, Chiquimula**

Nivel	%		
	TNE	TTP	TA
Municipal	93.20	90.00	71.11
Departamental**	97.34	53.08	82.6
Nacional	98.3	60.54	87.8

Fuente: MINEDUC, 2010 / SEGEPLAN, 2010.



**ODM 2: Lograr la enseñanza primaria universal.**

Meta 2A: Asegurar que, para el año 2015, los niños y las niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria.

- ✓ Tasa neta de escolaridad primaria (TNE): aumentar de 71.60 % que había en 1991 a 100%, para alcanzar la meta, el municipio debe aumentar del 93.20% al 100%\*, y superar una brecha del 6.80 %
- ✓ Proporción de estudiantes que comienzan primer grado y culminan sexto: aumentar de 90% la tasa de terminación primaria (TTP) que había en 2008 a 100%\*. Esto implica superar una brecha del 10%.
- ✓ Tasa de alfabetización (TA) de personas entre 15 y

**Recuadro No. 6**  
**Relación entre mujeres y hombres en educación**  
**Chiquimula, Chiquimula**

<b>Indicador: proporción entre hombres y mujeres en todos los niveles.</b>			
Descripción	Proporción		
	P	B	D
Municipal	0.91	0.88	1.19
Departamental*	0.94	1.02	1.38
Nacional	0.93	0.89	1.07

Fuente: MINEDUC, 2008 / SEGEPLAN, 2010.



**ODM 3: Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer**

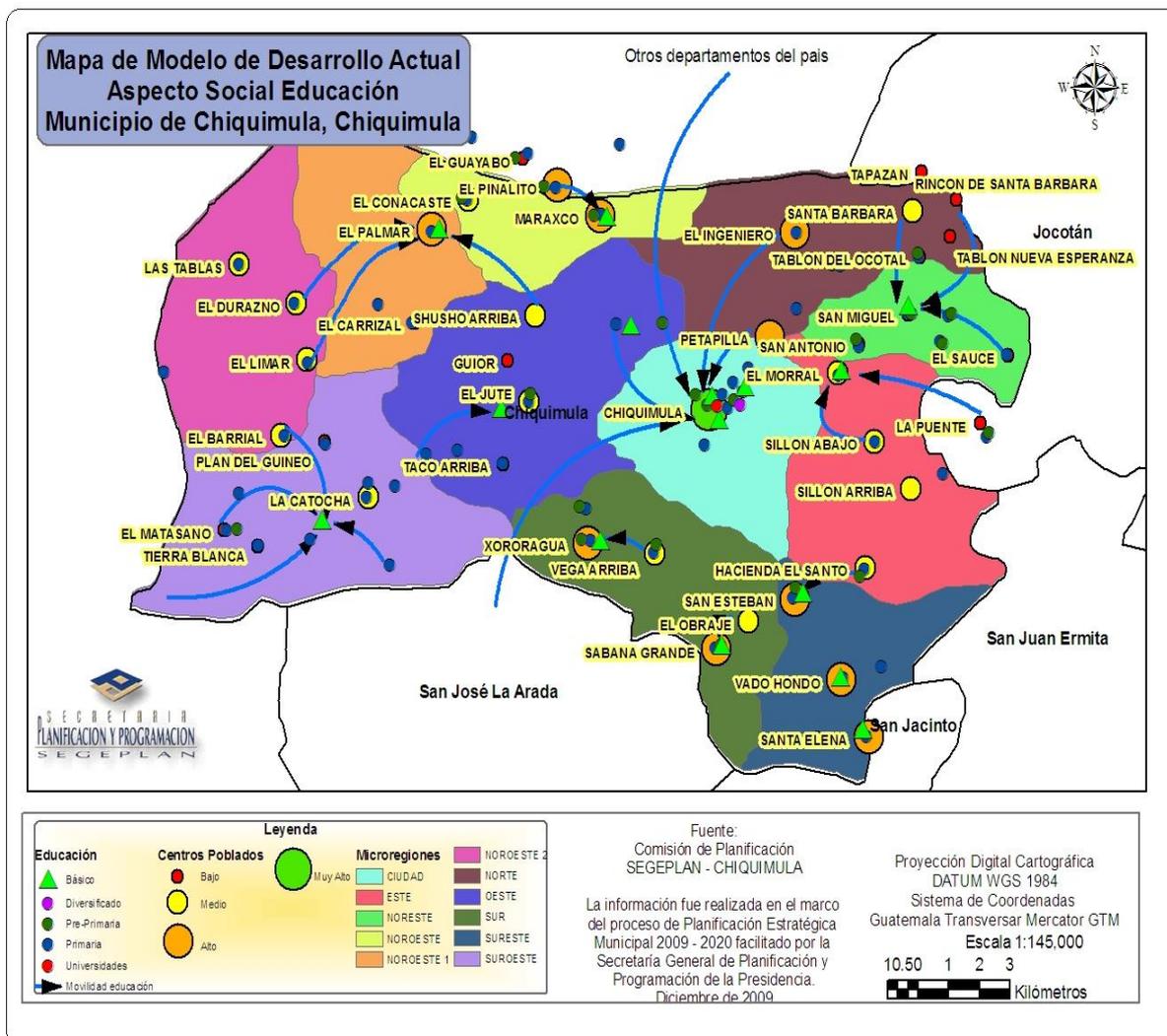
Meta 3A: Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferentemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza para el año 2015.

Para el municipio, en el nivel primario existe una relación de 91 niñas por cada 100 niños. En el nivel básico 88 niñas por cada 100 niños y en el nivel diversificado 119 mujeres por cada 100 hombres.

El municipio de Chiquimula, cuenta con 321 establecimientos educativos del sector oficial y privado, que forman actualmente a 30,546 estudiantes desde el nivel primario hasta el nivel medio. En el nivel superior, se calcula que ha crecido el número de estudiantes y carreras que se imparten en las Universidades de Chiquimula, los datos aún no han sido compilados.

El Comportamiento del índice de analfabetismo en el municipio para el año 2009 era de 29.96%, en el año 2006 era del 28%, y según registros del año 2005 era del 28.31%, en el año 2010 el índice de analfabetismo es de 28.89%, de acuerdo a los datos anteriores, es importante indicar que es necesario la implementación de programas de alfabetización, que permitan seguir reduciendo la tasa de analfabetismo en el municipio.

**Mapa No. 3**  
**Movilidad educativa**  
**Chiquimula, Chiquimula**



Fuente: SEGEPLAN, 2010

#### d. Servicios básicos

Los servicios básicos del municipio de Chiquimula, son producto de los diferentes esfuerzos de varias instituciones en el sector educación, vivienda, salud, saneamiento básico, energía eléctrica.

#### Infraestructura en educación

En el municipio se cuenta con infraestructura escolar pública: Pre Primaria 78 establecimientos, Primaria 105; Educación Básica 19, Diversificado 5, Universitario 1. En relación a los centros educativos privados: Pre Primaria 15, Primaria 16, Básico 20, Diversificado 18, Universitaria 3. En relación a la educación primaria para adultos se cuenta con 1 establecimiento público y 4 centros privados.

## **Infraestructura en salud**

En el municipio se cuenta con 1 Hospital Departamental y 1 Centro de Salud tipo “B”, 6 Puestos de Salud, 16 Centros de Convergencia, 10 Hospitales Privados y 67 Centros Comunitarios.

## **Vivienda**

De acuerdo al Censo 2005 del Centro de Salud del Municipio, se registran 19,001 viviendas y en su mayoría las viviendas del área rural son de materiales como: adobe y block (paredes), teja y lámina (techo), contando regularmente con dos dormitorios, cocina y comedor. Los pisos son generalmente de cemento, algunos de granito y muy pocos de tierra.

En el área urbana la mayoría de viviendas son de materiales de block (paredes), lámina o losa de cemento y algunas de teja en la parte de los techos. El piso generalmente es de cemento o de granito o cerámico en algunas viviendas.

Lo que ejemplifica que el 88.7% de las viviendas en el municipio son de tipo formal; el 3.4% son ranchos; el 8.8% son casas improvisadas; 0.8% viven en un cuarto de casa; el 0.9 habitan en apartamentos y el 0.1% habitan en viviendas colectivas.

## **Saneamiento básico**

En cuanto al servicio de letrinas y/o inodoro, en relación a esta infraestructura y acceso al servicio, según la memoria VIGEPI 2008, un total de 40,197 viviendas cuentan con este servicio en su hogar, de las cuales 25,937 son del área rural del municipio.

En relación al servicio de alcantarillado, según la misma fuente, un total de 15,563 viviendas cuentan con este servicio, estando todas ubicadas en la zona rural del municipio con un total de 1,509 viviendas.

En relación al sistema de recolección de basura o tren de aseo, se cuenta con un tren de aseo, el cual cubre el área urbana del municipio, y las comunidades de Vado Hondo y Santa Elena, pero no llevan un control de la cantidad de basura que se maneja.

### Disponibilidad de Agua Domiciliar

Además, en relación a los acueductos funcionando, se cuenta con 582, de los cuales únicamente 1 cuenta con sistema de cloración funcionando, y el 78% de las viviendas cuentan con el servicio de agua intra domiciliar.

**Cuadro No. 12. 8**  
**Tipo de servicio de agua en las micro regiones**  
**Chiquimula, Chiquimula**

MICRO REGION	TOTAL DE HOGARES	HOGARES POR TIPO DE SERVICIO DE AGUA						
		CHORRO			POZO	CAMION O TONEL	RIO, LAGO O MANANTIAL	OTRO TIPO
		DE USO EXCLUSIVO	PARA VARIOS HOGARES	PUBLICO (FUERA DE LOCAL)				
CIUDAD	7704	5972	414	109	785	44	229	151
ESTE	418	326	1	4	3	0	81	3
NORESTE	650	140	24	312	8	0	119	47
NOROESTE	1611	189	9	1399	9	0	0	5
NOROESTE 1	764	315	19	268	25	1	122	14
NOROESTE 2	746	120	10	107	146	3	347	13
NORTE	885	216	16	164	347	1	135	6
OESTE	701	247	6	224	18	0	188	18
SUR	935	477	13	149	231	17	35	13
SURESTE	906	673	48	38	63	11	57	16
SUROESTE	395	307	6	26	8	0	46	2
MUNICIPIO	15715	8982	566	2800	1643	77	1359	288

Fuente: INE, 2002

En el cuadro 9 se detalla el tipo de servicio que prevalece para cada una de las micro regiones, y se puede observar que el uso exclusivo es lo que prevalece en la mayoría de viviendas del municipio.

El cuadro 10 proporciona información detallada sobre los diferentes servicios de agua y saneamiento existentes, tanto en el área urbana como rural del territorio.

**Cuadro No. 12. 9**  
**Infraestructura básica de agua y saneamiento**  
**Chiquimula, Chiquimula**

Infraestructura Básica	Urbano	Rural	Total
No. total de viviendas	6,672	9,206	15,878
No. de viviendas con acceso a agua intradomiciliar	6,338	6,175	12,513
No. de viviendas con acceso a agua por llenacantaros		668	668
No. de viviendas con letrina y/o inodoro	6,291	4,120	10,411
No. de viviendas con servicios de alcantarillado	6,318	1,250	7,568
No. de comunidades con acueducto funcionando	8	142	150
Total de acueductos	8	142	150
Total de acueductos con sistema de cloración funcionando	1		1
No. total de comunidades	1	142	1
No. de comunidades con tren de aseo	1	0	60

Fuente: VIGEPI, 2008

### **Energía eléctrica**

En cuanto al servicio de energía eléctrica, se cuenta con 13,342 hogares con éste servicio. Según la Comisión Nacional de Energía Eléctrica, el índice de cobertura es de 99.06%. Sin embargo los servicios de la energía eléctrica inciden en la economía y costos de producción de las diferentes empresas.

### **Infraestructura Vial**

Todas las comunidades cuentan con accesos de buena calidad, sin embargo, hay que poner especial consideración en las comunidades de San Antonio, San Miguel, El Sauce, El Guayabo, El Conacaste, El Palmar, El Carrizal, El Barreal, El Durazno, Las Tablas, El Limar, El Ingeniero, Petapilla, Santa Bárbara, Rincón de Santa Bárbara, Tapazán, Guior, Shusho Arriba, El Jute, Tacó Arriba, San Esteban, Santa Elena, Vado Hondo, El Matasano, La Catocha, Plan del Guineo y Tierra Blanca; por tener accesos más distantes en relación a las demás, entre una y dos horas de camino de terracería. Además en este municipio se cuenta con 77.76 Km de carretera asfaltada y un promedio de 791.21 Km., de caminos de terracería.

### **e. Seguridad ciudadana**

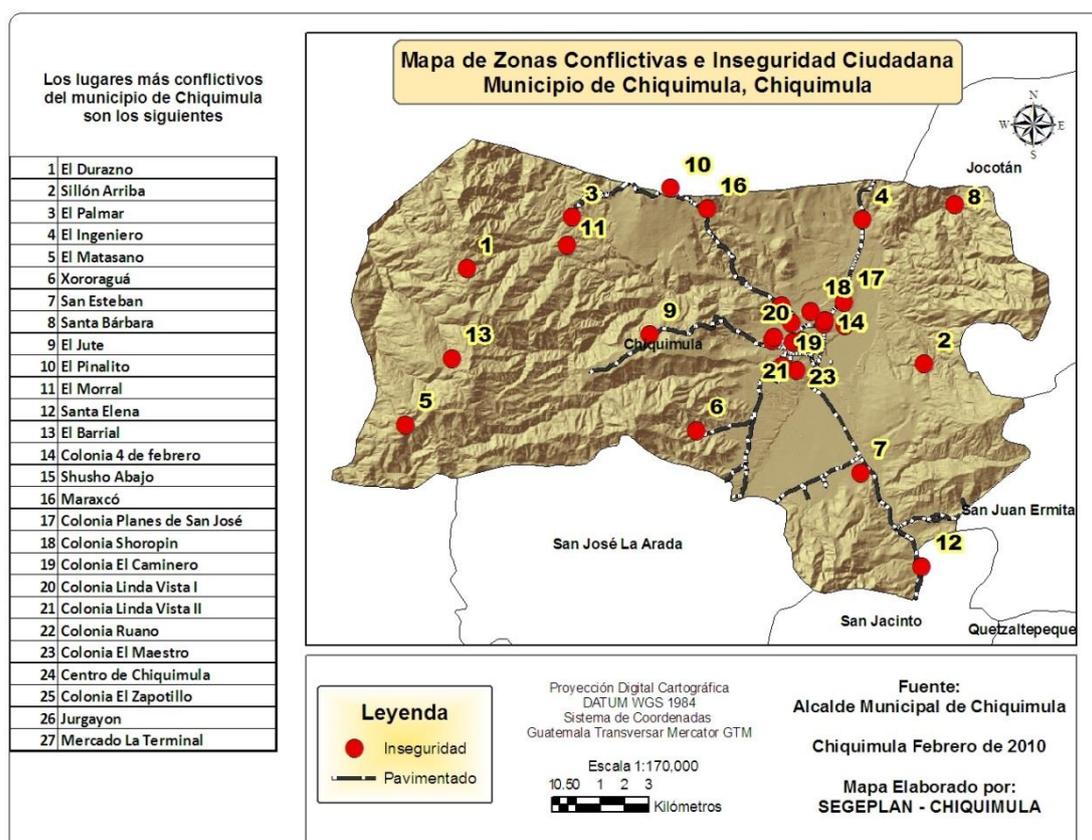
El municipio de Chiquimula por ser una de las ciudades con mayor población en el oriente del país y con un gran intercambio comercial y flujo monetario, ha hecho atractivo a los delincuentes el realizar actos reñidos con la ley. Las organizaciones encargadas de velar por la seguridad ciudadana en el municipio son:

La Junta de Seguridad Ciudadana,  
Policía Nacional Civil  
Juzgado de Paz  
Juzgado 1ra. Instancia.  
Ministerio Público

Según la Policía Nacional Civil- PNC, en el 2009, se registraron 406 eventos criminales, entre los cuales se reportan 6 acciones violentas contra la mujer. En el municipio se cuenta con dos subestaciones de la PNC, 5 Juntas Locales de Seguridad, las cuales están ubicadas en: área urbana de Chiquimula, Barrio Tacó Centro, Colonia Ruano, Caserío La Línea, Planes de San José Chiquimula, Colonia Shoropín.

La relación de Agente de la PNC por habitante es de 2,205. Según un análisis realizado conjuntamente entre el Ministerio de Gobernación y el Alcalde Municipal de Chiquimula, se tienen reportados 27 puntos principales dentro del municipio donde es frecuente los actos delictivos, la mayoría se concentra en los barrios y colonias de la cabecera municipal.

**Mapa No. 4**  
**Zonas conflictiva**  
**Chiquimula, Chiquimula**



Fuente: SEGEPLAN, 2010

## f. Participación ciudadana

### Organización

Las organizaciones con que se cuenta en el sector civil y privado en el municipio son: Cooperativas, Cruz Roja Guatemalteca, establecimientos educativos privados, empresas, asociaciones indígenas, organizaciones campesinas, comités y otros.

Dentro de la Estructura del Estado se cuenta con: 1 Consejo Municipal de Desarrollo – COMUDE- y con 60 Consejos Comunitarios de Desarrollo –COCODE-.

### Participación por género

Dentro de la participación de estas dos Estructuras organizativas, se cuenta con una comisión de la Mujer, la cual es liderada por una mujer, adicionalmente a nivel comunitario, en los COCODE, se cuenta con una participación del 9.98 % de participación de las mujeres en estas organizaciones, lo que les permite contar con la

oportunidad de participar en reuniones de desarrollo de su comunidad, opinar y liderar procesos importantes.

El aspecto social del municipio de Chiquimula, es el más influenciado por las dinámicas del territorio, las dinámicas poblacionales y la presencia del sector económico, debido a que la dinámica gira alrededor de las personas que viven en los diferentes centros poblados. Es imprescindible la inversión pública y privada en el aspecto social, con mayor énfasis en la infraestructura básica del área rural, para fortalecer cada una de las microrregiones, propiciando las condiciones mínimas de los diferentes servicios de salud, educación y generación de fuentes de trabajo, de la mano con el sector privado y productivo para mejorar las condiciones de vida de forma integral.

#### **g. Conclusiones dimensión social**

La actividad comercial existente en el municipio ha permitido que al territorio se trasladen personas de diferentes lugares del país, esto ha generado que existan pequeños grupos étnicos no originarios de la región, puesto que el 97.37% de la población es ladina y únicamente el 2.63% pertenece a algún grupo étnico.

Es un municipio con una ubicación geográfica estratégica, puesto que es el punto neurálgico del nororiente del país, tanto por la actividad comercial que en él se genera así como por ser el municipio en el que se concentran establecimientos educativos de renombre nacional e internacional, lo que ha permitido que en ellos estudien jóvenes de todos los departamentos del nororiente, además de otros países como El Salvador y Honduras.

A pesar de ser un municipio que en el área urbana cuenta con establecimientos educativos de gran calidad, algunos indicadores educativos no presentan datos alentadores para lograr la cobertura educativa que se plantea el ODM 2, cuya meta es es velar porque los niños y niñas puedan terminar la primaria completa y aumentar la alfabetización, estimada en 2002 en 82 por ciento entre jóvenes de 15 a 24 años.

Por su condición de Cabecera Departamental, el municipio de Chiquimula cuenta con infraestructura en salud de alta calidad, puesto que además del hospital nacional, se

cuenta con varios hospitales privados, que prestan el servicio a la porción de la población que, por su condición económica, puede acceder a este tipo de servicios.

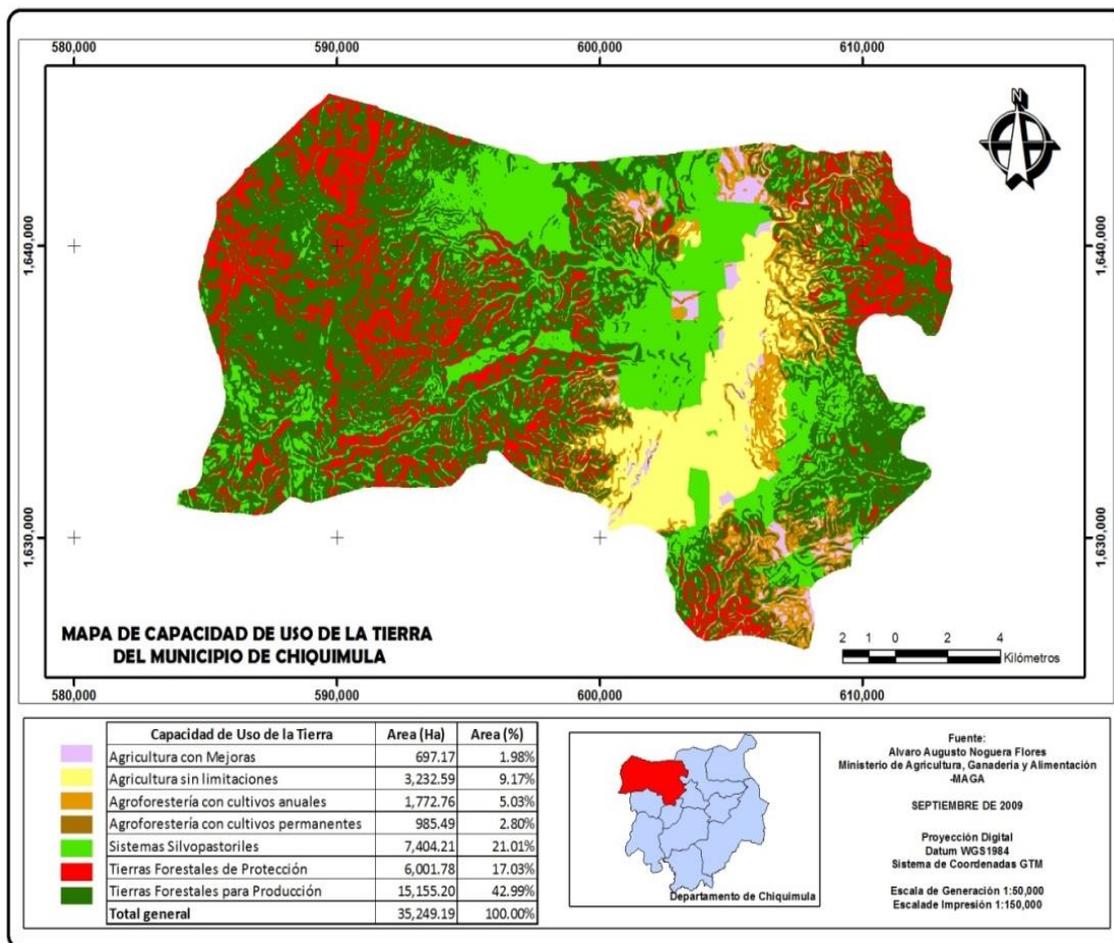
En este sentido, en el municipio se reporta una tasa de desnutrición crónica del 47.4%, que está por encima de la media departamental que es de 43%, esta situación permite deducir que las condiciones de la población del área rural, difieren del área urbana de forma extrema, puesto que en el área rural, la población tiene poco acceso a servicios de salud con la calidad esperada puesto que problemas como falta de insumos, deficiente infraestructura, falta de personal, etc., no permiten que se preste el servicio adecuado.

A pesar de ser un municipio que presenta un desarrollo comercial aceptable en el área urbana, las condiciones en el área rural son diferentes, puesto que los servicios básicos de salud son deficientes, existe alta tasa de deserción escolar, difícil acceso a los servicios de agua entubada, letrinización y otros servicios de importancia para el desarrollo de la población.

### **6.3.2 Dimensión ambiental**

El capital natural del municipio de Chiquimula es muy diversificado fundamentado en que cuenta con áreas de producción intensiva irrigadas por Ríos permanentes, 93 fuentes de agua, suelos ricos para la producción y diversidad entre granos básicos, melón, manía, café, maíz, frijol, hortalizas, entre otros. Según un estudio de Capacidad de la Tierra a escala 1:50,000, se considera que el 43% de la tierra son zonas para la Producción Forestal, debido a las condiciones de pendiente y profundidad, principalmente. Adicional, se considera que el 17% de las tierras es para la protección y conservación. El detalle de la información se presenta en el mapa 7

**Mapa No. 5**  
**Capacidad de uso de la tierra**  
**Chiquimula, Chiquimula**



Fuente: SEGEPLAN, 2010

**a. Recursos Naturales**

La mayor parte del territorio del municipio se ubica dentro de la cuenca hidrográfica del Río Motagua, específicamente en la subcuenca del Río Grande, siendo los ríos Shutaque, Shusho, Tacó, San Jorge y San José los principales afluentes.

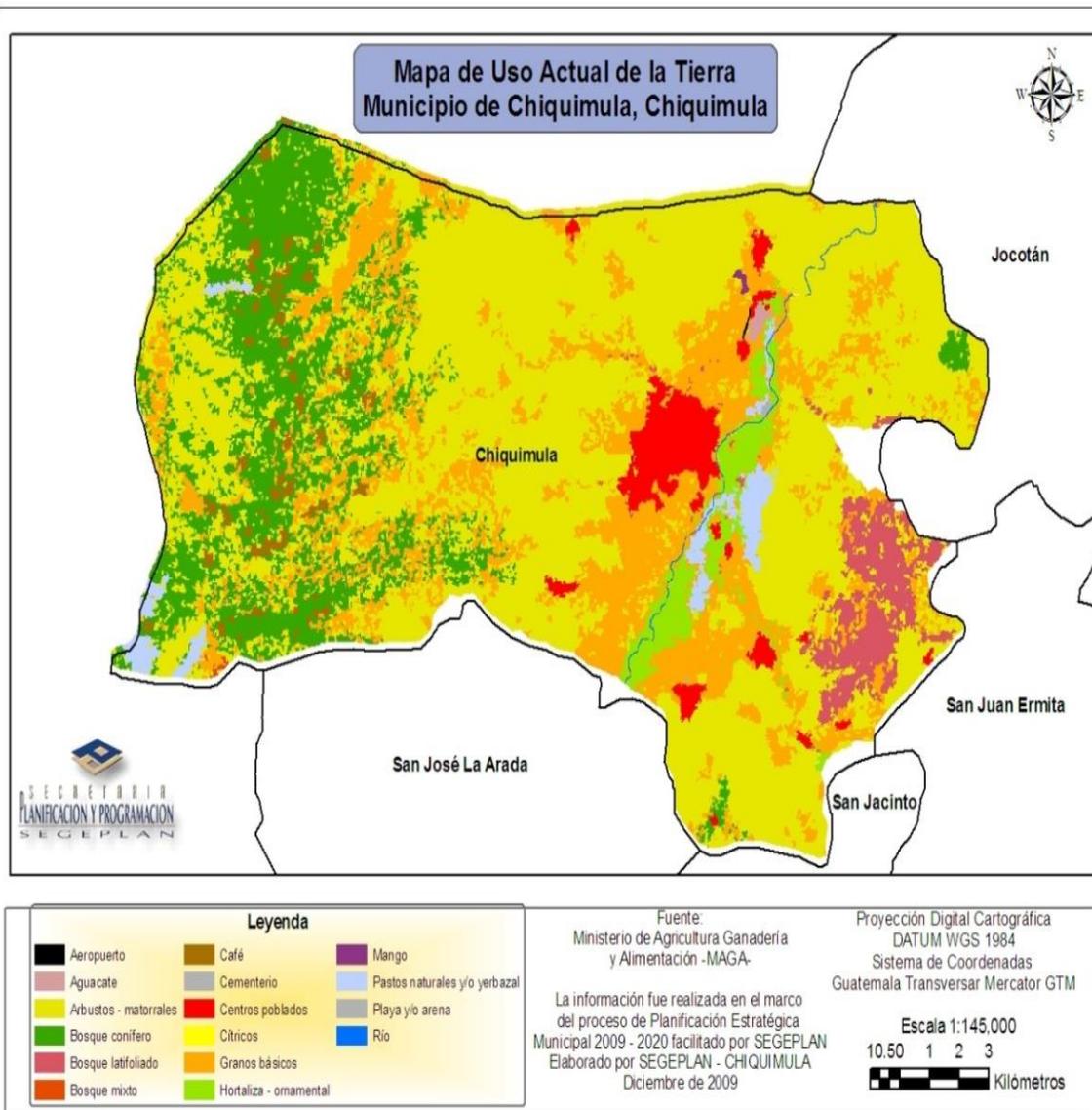
El Clima del municipio es cálido, donde predomina los días claros y soleados en la mayor parte del año. La temperatura oscila entre los 19 °C a 39 °C (MAGA 2008), sin embargo se han registrado temperaturas mayores hasta 41 °C, principalmente en los meses de verano, marzo y abril.

Se reconocen dos temporadas, el invierno y el verano; la temporada de lluvias entre los meses de mayo a noviembre y la temporada de verano de los meses de diciembre a abril.

### **El uso del suelo**

Según el mapa de uso del suelo del año 2006: de los 353.43 kilómetros cuadrados del municipio de Chiquimula, se cuenta con un 22.79% de bosques, 14.68% de bosque conífero, 53.08% de arbustos y matorrales; y dentro de la mayor cobertura del suelo en la siembra de cultivos, figura para granos básicos el 20.31% y para el café el 1.13%. Adicionalmente se cuentan con 93 fuentes hidrográficas las cuales cubren 0.18 % del suelo.

**Mapa No. 6**  
**Uso de la tierra**  
**Chiquimula, Chiquimula**



Fuente: SEGEPLAN, 2010

### Gestión del recurso hídrico

Las fuentes de agua para el municipio de Chiquimula son 93, que son administradas en gran parte por personas que las reconocen como propiedad individual y no tienen conocimiento que la ley permite que las fuentes de agua sean de uso colectivo. Estas fuentes de agua, han disminuido considerablemente su caudal debido a la tala de los bosques en los alrededores de las mismas.

Existen varias comunidades que carecen de agua para el consumo diario, una de ellas es la Aldea Maraxcó, que además es el segundo centro poblado con mayor densidad de población después de la cabecera departamental de Chiquimula, quienes en tiempo de verano consumen un promedio de hasta Q.250.00 por semana en la compra de agua para el consumo humano. Esta misma situación se da en la cabecera municipal en algunas épocas del año.

## **b. Gestión del riesgo**

### **Amenazas**

La topografía accidentada, el tipo de suelos, la deforestación, el avance de la frontera agrícola, el cultivo de granos básicos, hortalizas, así como las malas prácticas en el uso y conservación de los suelos; colocan al territorio en un nivel **crítico** de susceptibilidad a **amenazas**, las que, según percepción de los pobladores y los participantes en este proceso, se clasifican en el orden prioritario como se describen en el cuadro 11, donde la deforestación, el agotamiento de fuentes de agua y la contaminación por desechos sólidos resultan ser las más importantes.

Este último aspecto identificado por los actores locales como una de las amenazas prioritarias para el municipio constituye actualmente uno de los problemas ambientales de mayor envergadura, especialmente en la micro región I, que corresponde a la ciudad de Chiquimula, puesto que es común observar en el centro de la ciudad, grandes promontorios de basura que no es retirada de los lugares de acopio establecidos por la municipalidad constituyéndose en una fuente de contaminación no solamente por generación de malos olores sino por la generación de vectores (moscas) que posteriormente contaminan los alimentos que se distribuyen en los alrededores de estos lugares.

La ubicación de estos centros de acopio de desechos sólidos también se constituye en una fuente de contaminación que pone en riesgo a la población, puesto que están ubicados en las cercanías de comedores y ventas de comida que son visitados por cientos de personas diariamente.

**Cuadro No. 12. 10**  
**Nivel de ponderación por tipo de amenaza**  
**Chiquimula, Chiquimula**

Amenazas identificadas	Nivel	Ponderación (%)
Agotamiento de fuentes de agua	Crítico	<b>73.94</b>
Deforestación	Crítico	<b>65.45</b>
Contaminación por desechos sólidos	Crítico	<b>63.64</b>
Uso de productos Agroquímicos	Muy Alto	<b>58.18</b>
Sequías	Muy Alto	<b>56.48</b>
Organización de grupos delincuenciales	Muy Alto	<b>51.39</b>
Desertificación	Muy Alto	<b>49.82</b>
Epidemias	Muy Alto	<b>48.64</b>
Incendios forestales	Muy Alto	<b>46.03</b>
Desecamiento de ríos	Muy Alto	<b>44.70</b>

Fuente: SEGEPLAN, 2010

Según se observa en el cuadro anterior, de las diez amenazas priorizadas, 3 de ellas se catalogan como críticas y el resto como muy alto y, es importante señalar que se identifica a la organización de grupos delincuenciales como muy alto, especialmente en la micro región ciudad, en la que alcanza un valor de 100% y se cataloga como muy crítico.

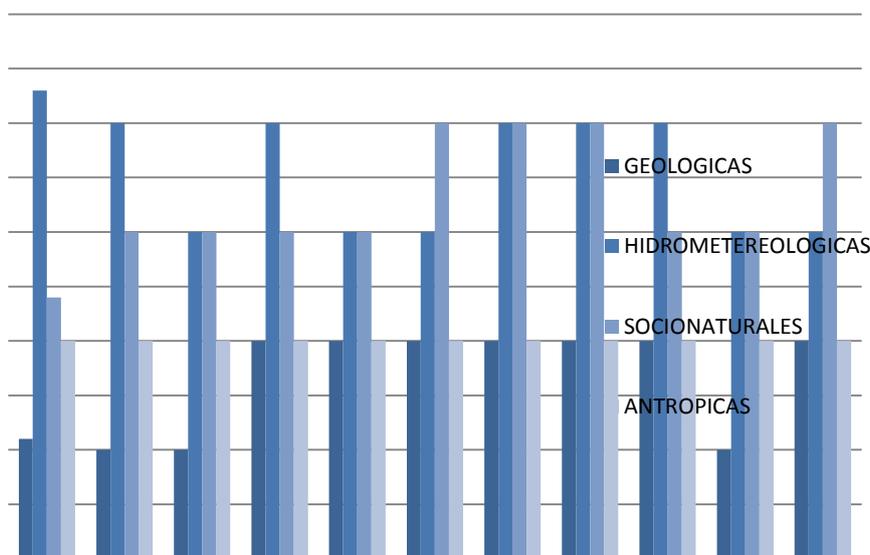
Es importante hacer notar también que la mayoría de amenazas identificadas y priorizadas tienen un factor en común que es el mal uso de los recursos naturales, puesto que se ha identificado la deforestación, el agotamiento de fuentes de agua, el desecamiento de ríos, los incendios forestales, la desertificación y las sequías como las amenazas de mayor importancia en el territorio.

De las 11 micro regiones en que se encuentra dividido el municipio, la micro región ciudad (1) y la micro región Norte (8), que comprende a las comunidades de Santa Bárbara, Rincón de Santa Bárbara y el Ingeniero es la que presenta una ponderación más alta de amenaza.

En la primera de estas micro regiones mencionadas, el agotamiento de fuentes de agua, la desertificación, las sequías, la contaminación por desechos sólidos y especialmente la organización de grupos delincuenciales constituyen las amenazas más identificadas por la población. En cuanto a la micro región Norte, las tres comunidades presentan una alta

amenaza a sequías, deforestación, desertificación, agotamiento de fuentes de agua, incendios y epidemias.

**Gráfico No. 12. 6**  
**Incidencia por tipo de amenaza en micro región**  
**Chiquimula, Chiquimula**



Fuente: SEGEPLAN, 2010

### Vulnerabilidades

Para establecer la vulnerabilidad del municipio, se trabajó con una matriz que interrelaciona los siguientes indicadores: a) Físico-Estructural, b) Social, c) Funcional, d) Económico, e) Ambiental, f) Político-Institucional, g) Cultural e ideológico y h) Educativo. Estos indicadores fueron analizados desde el conocimiento y/o percepción de la población, generando como resultado la catalogación del municipio con un nivel de **vulnerabilidad Muy Alta (54.2%)**. Las microregiones más vulnerables, en orden de importancia según este ejercicio son: Este (3), Noreste (4), Noroeste (5), Noroeste 1 (6), Noroeste 2 (7), Norte (8), Oeste (9).

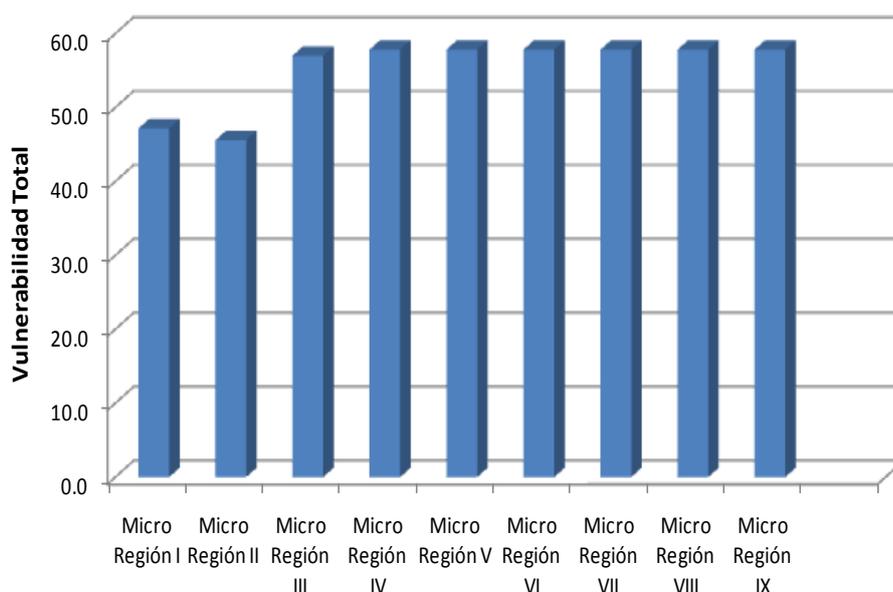
Este análisis permitió además identificar a los dos indicadores con el más alto nivel de ponderación de vulnerabilidad, siendo estos: el indicador **ambiental y el cultural ideológico**. En el primero de ellos, se analizaron tres criterios: gestión del recurso hídrico con enfoque de cuenca, cuya ponderación fue de 80%, luego, la intensidad del uso del suelo, cuya ponderación fue de 98.2% y ecosistemas prioritarios (que incluye la

identificación y manejo de áreas protegidas), cuya ponderación fue del 100%, generándose para todo el indicador un valor promedio de 92.7% que lo ubica en la categoría de **Muy Crítico**.

El segundo indicador: **cultural ideológico**, incluye dos criterios muy importantes para el tema de gestión de riesgo como lo son: la percepción sobre los desastres que recibió una ponderación de 54.5% y el de actitud frente a la ocurrencia de desastres, cuya ponderación fue del 100%, generándose un promedio de 77.3% que lo cataloga como **Crítico**.

Es importante no perder de vista esa información puesto que denota una actitud totalmente pasiva de la población ante la ocurrencia de desastres, puesto que en el criterio de actitud frente a la ocurrencia de desastres, más del 50% de la población cree que estos eventos se dan por voluntad de Dios y que no hay nada que hacer frente a ellos, por lo que es necesario fortalecer las acciones de concientización y gestión del riesgo en general, a fin de despertar en la población el interés del tema de prevención de desastres.

**Gráfico No. 12. 7**  
**Nivel de vulnerabilidad por micro región**  
**Chiquimula, Chiquimula.**



Fuente: SEGEPLAN, 2010

### **c. Saneamiento Ambiental**

#### **El Manejo de desechos sólidos y líquidos**

La población tiene diferentes formas de eliminar la basura, un porcentaje la eliminan, otros la depositan en el transporte de extracción de basura; otros la queman; la tiran en cualquier lugar, lo que da lugar a los 16 basureros clandestinos, o la entierran. Se cuenta con un sistema de extracción de basura domiciliar en la cabecera municipal y en las comunidades Vado Hondo y Santa Elena, pero no se tienen datos de la cantidad de usuarios registrados y de las cantidades de toneladas métricas que se manejan.

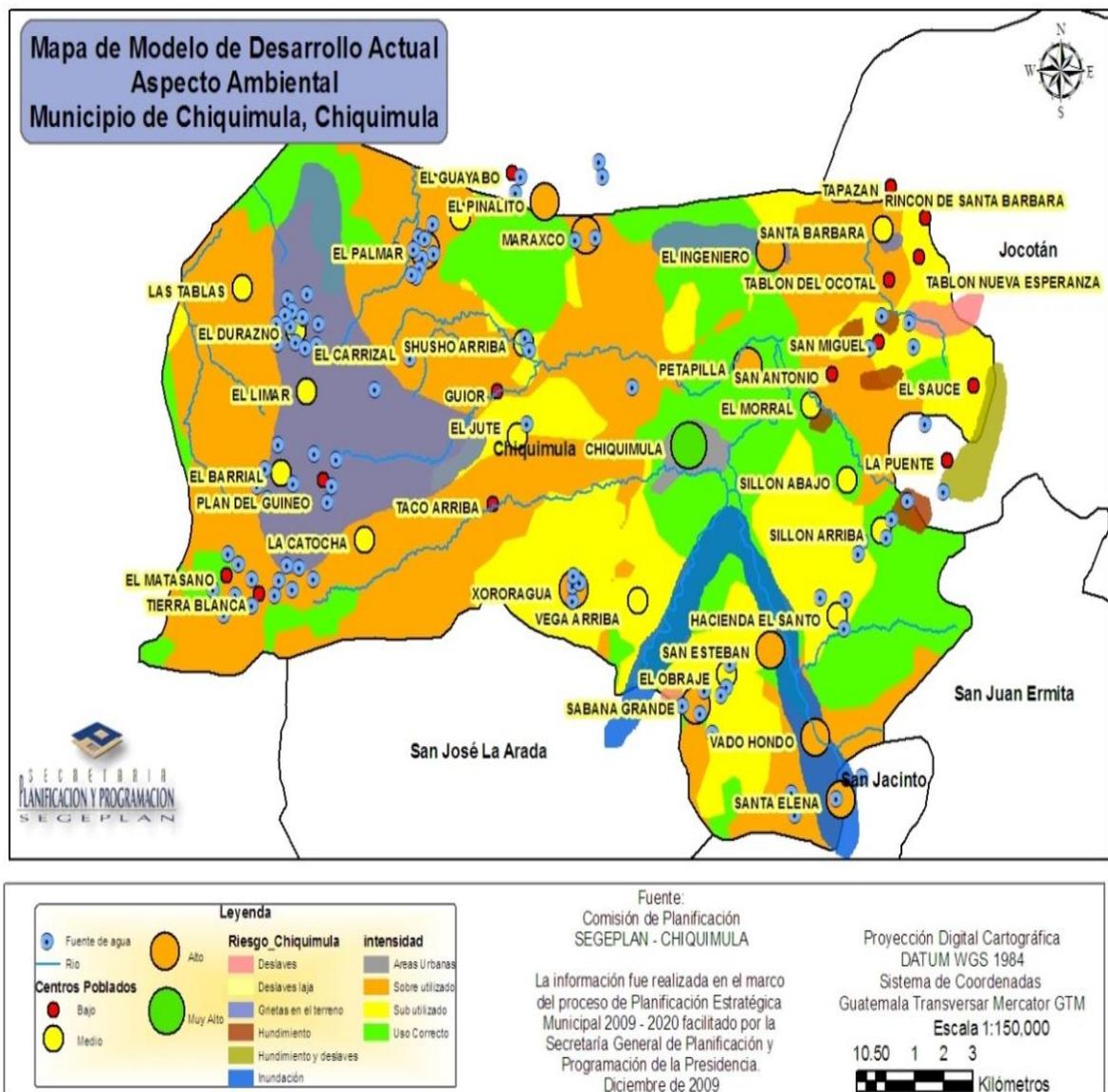
En la cabecera municipal de Chiquimula se cuenta con un basurero a cielo abierto, inadecuado, porque la basura que contiene es eventualmente quemada, por lo que produce gases tóxicos que contaminan el ambiente y afectan a comunidades como El Jute y colonias de la cabecera municipal como Linda Vista, El Banvi, Colonia San Francisco, Colonia Canaán.

#### **Manejo de la basura**

En el municipio, la población tiene diferentes formas de eliminar la basura, unos la eliminan depositándola en el transporte de extracción de basura; otros la queman; la tiran en cualquier lugar, o bien participando de la conformación de los 16 basureros clandestinos, la entierran, y otras formas.

En la cabecera municipal de Chiquimula se cuenta con un basurero municipal, ubicado inadecuadamente, debido a que está en una corriente efímera del río Shusho y contamina este afluente, adicional al humo provocado por la combustión que afecta a los centros poblados ubicados en un radio de cuatro kilómetros, incluyendo a los poblados de El Jute, Canaán, Prados de Canaán, Linda Vista, Colonia Banvi, Colonia San Francisco, Colonia Lone.

**Mapa No. 7**  
**Desarrollo Ambiental y Recursos Naturales.**  
**Chiquimula, Chiquimula**



Fuente: SEGEPLAN, 2010

Adicionalmente a la ilustración y explicación anterior, es importante resaltar que el municipio de Chiquimula, cuenta con serios problemas de **contaminación ambiental**, dado a la existencia de 16 basureros clandestinos identificados, la falta de cultura de eliminar adecuadamente la basura; considerando que muy poca población, en la cabecera municipal principalmente es donde utilizan adecuadamente el servicio de extracción de basura, como también en las comunidades de Vado Hondo y Santa Elena.

Por lo anteriormente mencionado, es **urgente que la Municipalidad implemente medidas** de reducción de la contaminación ambiental, y realizar una campaña de educación a la población, la cual incluya, material impreso, limpieza, recolección seleccionada de los desechos, impulsando con ello una cultura de limpieza y buen manejo de la basura.

**Recuadro No. 7**  
**Acceso a agua potable y saneamiento básico**  
**Chiquimula, Chiquimula**

Total de viviendas con acceso agua intradomiciliar y servicios de saneamiento mejorados		<b>ODM 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente</b>  Meta 7C: Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento.  Meta de país 83% de viviendas con acceso al agua potable y 67.5 % con acceso a servicios de saneamiento básico.  Agua potable: año base 1994, dato municipio= 85.3%  Meta de municipio 2015= 92.7%
Total de viviendas	15,066	
Viviendas con servicio de agua potable	78.9%	
Viviendas con servicio de saneamiento básico	55.2%	

Fuente INE, 2002



#### **d. Conclusión de la dimensión ambiental**

Actualmente el municipio de Chiquimula, cuenta con una cobertura forestal del 16% de la totalidad del municipio, siendo de 5,900 Ha de bosque aproximadamente y que según el estudio de la dinámica de la cobertura forestal de Guatemala durante los años 1991, 1996 y 2001, la pérdida del recurso bosque para el departamento de Chiquimula, se calcula en 2.46% equivalente a 1,429 Ha anualmente.

El municipio no cuenta con áreas protegidas de recursos naturales, pero dado a algunos esfuerzos de instituciones locales, se considera que se puede proteger el área de la

Montaña El Gigante y una porción del Monte Espinoso localizado entre las comunidades de El Ingeniero, Maraxcó y Petapilla.

De las 93 fuentes de agua localizadas como un primer inventario realizado en el municipio de Chiquimula, se considera que su cantidad y calidad, han disminuido considerablemente provocando que el agua para el consumo humano y la producción sea menor, la tendencia es que se reducirán hasta el grado de considerarlas como un bien muy rico en la región. No se cuenta con información sobre la calidad y cantidad de ellas, ni el total final de las fuentes de agua del municipio, por lo que hace falta un plan de seguimiento y mejora de las fuentes de agua.

En cuanto a la proporción de la población con acceso a servicios de saneamiento mejorados, se tiene que únicamente la cabecera municipal cuenta con un sistema de cloración funcionando y que no llena la demanda de consumo, el 79% de la población cuenta con acceso a agua intradomiciliar, el 66% cuenta con acceso a letrización en su vivienda; el 47% cuenta con servicios de alcantarillado.

Si se requiere de alcanzar las metas del milenio en el municipio, es necesario que se considere realizar acciones concretas y de inversión significativa por parte del gobierno central, gobierno local, comunidad e iniciativa privada, en los diferentes centros poblados que lo requieran, con ello se desarrollará la mejora de la calidad de vida básica de las personas

### **6.3.3 Dimensión económica**

Chiquimula, es un sitio que se considera de incidencia en el mercado regional, debido a la cantidad de productos y servicios que se intercambia en la zona, ello hace que se considere un destino comercial por naturaleza. Aunque no se tienen datos certeros del Producto Interno Bruto, del índice de comercialización y algunos otros aspectos que calificarían a la economía del municipio, se realiza un análisis de la situación de la población respecto a la disponibilidad y manejo de los recursos naturales, nivel de empresarialidad, población económicamente activa, actividades principales, mercado y condiciones del entorno, así como la disponibilidad de los servicios para el desarrollo productivo.

## a. empleo y migración

### Tipo de empleo

La mayoría de personas se dedican a la agricultura, principalmente a la siembra de maíz y frijol, banano, durazno, jocote marañón, manía, mango, naranja y otros.

En el municipio, se cuenta con un índice de pobreza general del 32.61% y de pobreza extrema 5.01%. A pesar de ello se cuenta con una PEA general con el 33.38% y la Población Económicamente Inactiva de 48.19%.

En relación a la participación de los hombres y las mujeres económicamente activos figura: hombres 67.61% y para las mujeres 32.39%. Lo que indica que aproximadamente la mitad de población económicamente activa son mujeres.

En cuanto al involucramiento por tipo de actividad laboral corresponden los siguientes porcentajes: patrono 12.51%, por cuenta propia 34.58%, empleados públicos 9.06%, empleados en iniciativa privada 34.91%, y finalmente las personas que laboran familiarmente que no es remunerada corresponde 8.09%, el detalle de la información por microregión, se realiza en el siguiente cuadro.

**Cuadro No. 12. 11**  
**Población laboral, según ocupación por microrregión**  
**Chiquimula, Chiquimula**

MICRO REGION	TOTAL	A	B	C	D	E	F
CIUDAD	13335	513	1484	897	446	2906	3476
ESTE	697	0	2	2	342	78	229
NORESTE	1095	0	1	0	50	246	531
NOROESTE	2363	2	13	6	260	375	1575
NOROESTE 1	1653	0	1	1	507	331	783
NOROESTE 2	1492	0	0	1	656	3	820
NORTE	1246	7	43	25	154	294	498
OESTE	1076	0	5	2	437	198	356
SUR	1204	4	17	22	149	158	658
SURESTE	1204	9	47	33	194	290	382
SUROESTE	161	0	0	0	43	8	97
MUNICIPIO	25526	535	1613	989	3238	4887	9405

Fuente: INE, 2002

- A: Profesionales, científicos e intelectuales.
- B: Técnicos profesionales de nivel medio
- C: Empleados de oficina.
- D: Agricultores y trabajadores calificados agropecuarios y pesqueros
- E: Oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas u de otros oficios
- F: Trabajadores no calificados

### **Mercado de trabajo**

El mercado de trabajo gira en torno a los cultivos que se producen en el municipio, para las personas con un nivel de estudio diversificado y universitario cuentan con la oportunidad de emplearse en las instituciones y empresas que operan en el municipio.

Dentro del mercado de trabajo fuera del departamento, las personas viajan o se trasladan definitivamente en la ciudad capital, en donde dependiendo de la formación académica, pueden ser insertados en varios lugares de trabajo como: maquilas, fabricas, oficinas, banca, servicios técnicos y otros espacios.

### **b. Desarrollo productivo**

#### **Sistema de Producción**

Entre los cultivos anuales que se producen en el municipio de Chiquimula se se pueden mencionar: Acelga, Ajonjolí, Apio, Ayote, Berenjena, Cebolla, Chile picante, Chile pimiento, Elote (Maíz), Frijol, Frijol negro, Gandul Garbanzo, Hierba mora, Lechuga, Linaza, Maicillo, Maíz blanco, Maíz amarillo, Manía, Manzanilla, Miltomate, Okra, Papa, Pepino, Rábano, Repollo, Sandía, Tomate, Tomillo; siendo los mayor área cultivada el maíz blanco, frijol negro, maicillo, manía y tomate (INE 2003).

Entre los frutales cultivados están: Aguacate, Anona, Banano, Chico, Coco, Durazno y Melocotón, Granada, Guanábana, Guayaba, Jocote, Jocote Marañón, Lima, Limón, Mamey, Mandarina, Mango, Manzana, Nance, Naranja, Níspero, Papaya, Pera, Piña, Plátano, Tamarindo, Zapote. Los de mayor importancia por su producción y área cultivada son el mango y el jocote marañón (INE 2003).

Otros cultivos que se producen son: Achiote, Cacao, Café (en cereza), Caña de azúcar, Cardamomo (en cereza), Güisquil, Jengibre, Loroco, Macadamia, Pacaya, Paterna,

Pitaya, Tuna. De los anteriores cultivos el café es la plantación con una mayor área cultivada (INE 2003).

La producción pecuaria, en el municipio se basa en la crianza de ganado vacuno de engorde, producción de leche, pollo de engorde, aves de corral (principalmente gallinas y pavos), engorde de cerdos de raza y criollos, producción de peces como la tilapia o mojarra (*Oreochromis niloticus*), producción de codorniz.

En cuanto a la producción forestal, los recursos forestales son abundantes en el municipio, en altitudes mayores de 1,800 msnm existen bosques mixtos de latifoliadas, de 800 a 1,800 msnm se aprecian bosques de coníferas principalmente pinares entremezclados con bosquetes de robles y encinos; y en altitudes menores de 800 metros.

Además se cuenta con bosques mixtos de latifoliadas caducifolias, en donde predominan las especies leguminosas, tales como las acacias (*Acacia sp*), Madre cacao (*Gliricidia sepium*), Matiliguete (*Tabebuia rosea*), Laurel, entre otras. Éste recurso tiene una alta vulnerabilidad a la destrucción por cortes clandestinos, incendios forestales y cambio de uso de la tierra.

En cuanto a la **producción industrial** de ropa, sí se cuenta con este tipo de actividades, confeccionando prendas de vestir, pero no existen fábricas formales dedicadas a esta actividad.

En cuanto a la **Agroindustria**, en el municipio se cuenta con viveros de plantaciones ornamentales, beneficiadoras de café y arroz, elaboración de conservas de cocos, maní en dulce y dulces de miel de trapiche (APPI-SEGEPLAN 2003).

En cuanto a la **Minería**, se tienen registros de la extracción de oro en la aldea El Pato (APPI-SEGEPLAN 2003). En el tema de **Artesanías**, en algunas comunidades se dedican a realizar canastos, utensilios de barro y de madera, macetas y áreas de metal.

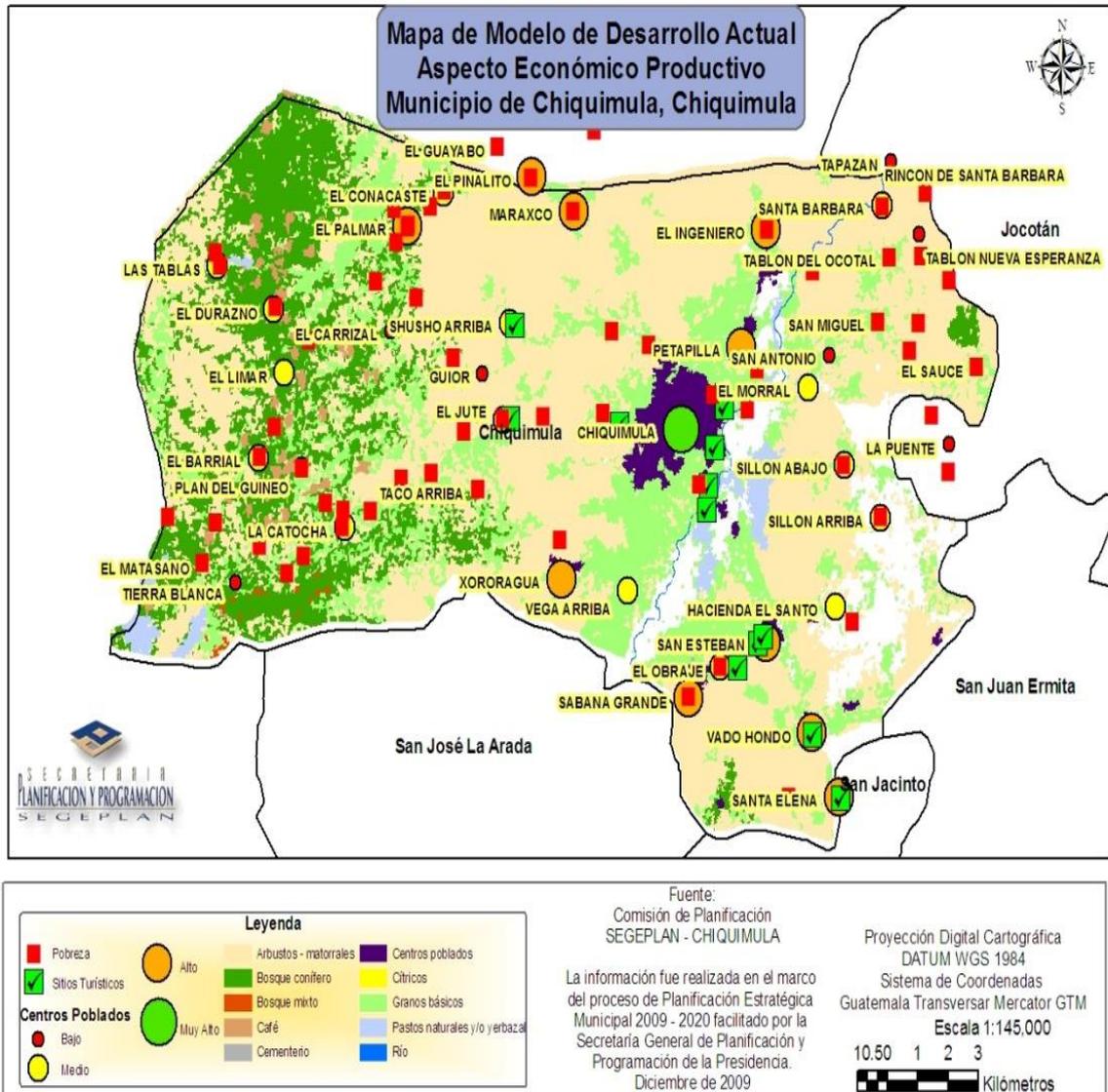
En cuanto al turismo y hotelería, se cuenta con lugares turísticos entre los que se pueden mencionar la laguna El Jute, el mirador en el cerro El Tajás y la Iglesia Antigua como

sitio arqueológico (APPI-SEGEPLAN 2003). Y en relación al hospedaje de turistas y público en general se cuentan con una diversidad de hoteles, la mayoría ubicados en el casco urbano.

**Centros de Acopio**, los productores en el municipio carecen de centros de acopio para almacenar sus cosechas en forma colectiva y comercializarlas en grandes volúmenes y hacia un lugar determinado, dándose la comercialización de sus productos y sub-productos en forma particular y con intermediarios que les compran la cosecha en la comunidad de origen o bien los agricultores trasladan sus productos a la cabecera del municipio o bien a la ciudad capital.

El principal centro de acopio se localiza en el mercado de la Terminal, en donde se tiene el acopio de granos básicos, frutas, hortalizas, insumos agrícolas, entre otros.

**Mapa No. 8**  
**Análisis Económico Productivo**  
**Chiquimula, Chiquimula**



Fuente: SEGEPLAN, 2010

**c. Mercado y condiciones del entorno**

El sistema de producción y organización empresarial: En la cabecera municipal se cuenta con el día jueves como específico para ejercer el mercado, sin embargo por la oferta y demanda de los productos, se realiza todos los días de la semana.

**Sistema de comercialización,** en la cabecera municipal y en la capital es donde se establece el punto de comercio, en donde se comercializan insumos para la

construcción, comida, frutas y verduras. Algunos los comercializan en la cabecera municipal y otros prefieren trasladar sus productos a la ciudad capital.

**Distribución del ingreso en función de la dinámica poblacional:** El producto se queda en el municipio la mayoría de las veces, y la mayoría de personas se dedica a las actividades agrícolas; se estima que el promedio de ingreso familiar se reduce en la época seca, por no contar con alternativas de comercialización o actividades laborales alternas.

El municipio de Chiquimula cuenta con una gama de servicios comerciales entre los que se pueden mencionar tiendas, supermercados, almacenes, farmacias, carnicerías, librerías, fábricas de block, ferreterías, agro servicios, venta de vehículos, venta de muebles y electrodomésticos, zapaterías, hoteles, restaurantes y comedores, venta de computadoras, molinos de nixtamal, constructoras, talleres de reparación de vehículos, aparatos, talleres de estructuras, vidrierías, compra y venta de material para reciclaje, cererías. Aunque no se cuenta en la actualidad con un mapa del uso del suelo, se tiene considerado que la zona uno de la cabecera, la zona cinco y las cercanías a la carretera CA-10 son los sitios donde se localiza la mayoría de lugares comerciales.

En cuanto a la mayor transacción comercial, refiriéndonos a la producción agrícola, es efectuado todos los días, como mercado local dentro del municipio y mercado externo, en la ciudad capital y otros departamentos, además en la región se encuentran varios puntos de comercio de frutas principalmente.

#### **d. servicios**

##### **Servicios profesionales**

Los servicios profesionales que se prestan en el municipio de Chiquimula, provienen de profesionales y grupos de profesionales que venden sus servicios de apoyo y acompañamiento profesional en distintas ramas, tales como: Abogacía y Notariado, Medicina, Topografía, Desarrollo Económico, Tecnología en Computadoras, Educativo, entre otros.

### **Servicios financieros**

El municipio de Chiquimula, cuenta con una diversidad de instituciones financieras (bancarias, cooperativas, aseguradoras, de préstamo), conformado por 6 agencias bancarias, 23 agencias de financiamiento y 3 Cooperativas de ahorro y crédito.

### **Servicios tecnológicos**

Existe un servicio de correo y telégrafos, 3 agencias de envío de encomiendas, 9,540 usuarios con telefonía fija, que equivale al 10% aproximadamente de la población, 2 empresas de servicio de cable las que son TELECOM y COOPECABLE, esta última cuenta con la mejor infraestructura y además del servicio de televisión por cable, también cuenta con el servicio de internet de banda ancha de hasta 2 Mb.

### **Servicios de transporte**

Todas las comunidades cuentan con acceso desde la cabecera municipal hacia las comunidades, contando con servicio privado y regulado de micro bus; además de la cabecera municipal, se cuenta con servicio extra urbano, que se desplazan hacia la capital y otros departamentos, pasando a su vez por varios municipios de la región. Los servicios de transporte y conectividad vial se detallan en el cuadro de análisis de transporte del Análisis Territorial realizado en el año 2009.

El desarrollo económico del municipio se fundamenta en la producción de productos agrícolas y la venta de mano de obra no calificada, servicios técnicos y profesionales y venta de servicios por parte de empresas de diferente índole. El detalle de la productividad se da en el siguiente mapa.

### **e. Conclusión de la dimensión económica**

La dinámica comercial del municipio, está influenciada por la parte productiva agropecuaria y la parte comercial y de servicios.

El comercio y servicios se encuentran situados en la cabecera municipal y las cercanías, la producción agropecuaria se localiza en el área rural y en el área de vegas localizada a los márgenes del río San José. Según la percepción de la población se evidencia que en

el área rural es evidente la pobreza, siendo que en el 70% de las comunidades se encuentra presente ubicada en todas las microrregiones, según los indicadores oficiales la pobreza general es del 32.61% y la extrema de 5.01%; y según la media a nivel departamental, el municipio de Chiquimula no se encuentra en un índice muy alto.

El municipio cuenta con un Modelo de Desarrollo Territorial Actual, en el tema de economía y producción, a base de los cultivos de granos básicos, como **maíz, frijol arroz, café**, además de contar con una fuerte representación de lugares turísticos que pueden movilizar la economía de una manera importante para el desarrollo del municipio.

La producción de otros cultivos anuales es de: Acelga, Ajonjolí, Apio, Ayote, Berenjena, Cebolla, Chile picante, Chile pimienta, Elote (Maíz), Frijol, Frijol negro, Gandul Garbanzo, Hierba mora, Lechuga, Linaza, Maicillo, Maíz blanco, Maíz amarillo, Manía, Manzanilla, Miltomate, Okra, Papa, Pepino, Rábano, Repollo, Sandía, Tomate, Tomillo; siendo los mayor área cultivada el maíz blanco, frijol negro, maicillo, manía y tomate (INE 2003).

En cuanto a la producción de frutales figuran: el Aguacate, Anona, Banano, Chico, Coco, Durazno y Melocotón, Granada, Guanábana, Guayaba, Jocote, Jocote Marañón, Lima, Limón, Mamey, Mandarina, Mango, Manzana, Nance, Naranja, Níspero, Papaya, Pera, Piña, Plátano, Tamarindo, Zapote. Los de mayor importancia por su producción y área cultivada son el mango y el jocote marañón (INE 2003).

El municipio cuenta con un **sistema de comercialización**, el cual inicia con la instalación de sus productos agrícolas en la cabecera municipal y en la capital donde se establece el punto de comercio, principalmente los días jueves, en donde se comercializan insumos para la construcción, comida, frutas y verduras. Algunos los comercializan en la cabecera municipal y otros pequeños productores prefieren trasladar sus productos a la ciudad capital.

En cuanto a la mayor transacción comercial es efectuada todos los días, como mercado local dentro del municipio y mercado externo, en la ciudad capital y otros departamentos, además en la región se encuentran varios puntos de comercio de frutas

principalmente a orilla de la carretera al atlántico, lo que permite la oportunidad de vender sus frutas en algunos de éstos comercios.

En cuanto a la **economía y producción a base del turismo** figuran: las **Artesanías**, en algunas comunidades se dedican a la elaboración de canastos, utensilios de barro y de madera, macetas y áreas de metal, los cuales aún no son comercializados adecuadamente, y puede ser una buena fuente de ingresos económicos para el municipio y mejorar la calidad de vida de los habitantes. El **Turismo y hotelería**, en este tema, cuenta con lugares turísticos, se puede mencionar principalmente:

- Laguna El Jute
- El mirador en el cerro El Tajás
- La Iglesia Antigua como sitio arqueológico (APPI-SEGEPLAN 2003).

Y en relación al hospedaje de turistas y público en general se cuentan con una diversidad de hoteles y casa de huéspedes, la mayoría ubicados en el casco urbano, principalmente en el centro de la microrregión ciudad.

Según el mapa es evidente que la producción de café tiene la mayor fuerza en el municipio de Chiquimula, es muy importante que la Municipalidad coordine con instancias agrícolas para que éste cultivo permanezca, se amplíe, mejore calidad, industrialice y comercialice adecuadamente; puede convertirse en auge económico del municipio, si se atiende en este momento y se coordina adecuadamente en base a las necesidades que manifiesten los pequeños productores.

Por lo tanto es muy importante atender dichas necesidades de los pequeños agricultores en general, dado a que conocen sus problemas y la forma de cómo poder sobresalir en el tema, es necesario, darles asistencia técnica y asesoría en una forma oportuna para mejorar la intervención de sus productos en una mejor cosecha, hacia mejores mercados.

### **6.3.4 Dimensión político institucional**

En el municipio de Chiquimula se presenta un interesante intercambio institucional con organizaciones a nivel nacional e internacional, lo cual es una fortaleza para el municipio, donde se concentra la mayor parte de las sedes de programas y proyectos presentes en el departamento.

Los procesos institucionales han sido relegados a que cada institución participa de forma activa dependiendo de sus objetivos por los cuales fue creada y en muchos casos no se toma en cuenta la parte de actitud de intercambio institucional de tareas para mejorar el actuar en conjunto y no individual.

#### **a. Administración local e instituciones**

Chiquimula es el centro neurálgico del departamento, lugar donde se localiza la mayoría de las sedes de instituciones Gubernamentales y No Gubernamentales, el listado de instituciones presentes son:

#### **Instituciones públicas**

- Tribunal Supremo Electoral
- Corte Suprema de Justicia
- Juzgado de 1ra. Instancia
- Juzgado de Paz
- RENAP
- Ministerio de Educación
- Ministerio de Salud
- Ministerio de Gobernación
- PNC
- Gobernación Departamental
- Ministerio de Cultura y Deportes
- FONAPAZ
- INFOM-UNEPAR
- PDH
- RIC
- CONALFA

- SESAN
- SE-CONRED
- MUNICIPALIDAD

### Organizaciones no gubernamentales

- Cooperativas
- Bancos
- Asociaciones
- Iglesias
- ASEDECHI

### Organizaciones internacionales

El cuadro 13 muestra las organizaciones internacionales presentes, tanto físicamente como ejecutando acciones en las comunidades. Como puede observarse, según el mapeo de Cooperación internacional realizado por SEGEPLAN, se encuentran un total de 8 organismos internacionales en el municipio, de los cuales únicamente 4 de ellas realizan actividades a nivel comunitario.

**Cuadro No. 12. 12**  
**Presencia de Organizaciones Internacionales**  
**Chiquimula, Chiquimula**

NO.	NOMBRE ONG	PRESENTE FISICA EN EL MUNICIPIO	ONGS QUE REALIZAN ACTIVIDADES EN EL MUNICIPIO
1	FUNDACIÓN MOVIMUNDO		
2	SAVE CHILDREN ESTADOS UNIDOS		
3	ASOCIACIÓN DE SERVICIOS Y DESARROLLO SOCIECONÓMICO DE CHIQUIMULA		
4	UNIFEM		
5	SISTEMA DE NACIONES UNIDAS		
6	MANCOMUNIDAD TRINACIONAL FRONTERIZA RÍO LEMPA		
7	MANCOMUNIDAD NOR ORIENTE		
8	MANCOMUNIDA DEL GIGANTE		

Fuente: SEGEPLAN, 2010

### b. Funcionamiento del gobierno municipal

La Constitución Política de la República de Guatemala reconoce y establece el nivel de Gobierno municipal, como autoridades electas popularmente y con autonomía, lo que

implica el régimen autónomo de su administración, como expresión fundamental del poder local, y que la administración pública será descentralizada, de esa cuenta y con el respaldo que la Carta Magna consagra.

La Municipalidad debe promoverse en vías del desarrollo integral y el cumplimiento de sus fines, garantizando a las personas el bien común, ya que el desarrollo de modernización y descentralización del Estado de Guatemala desarrolla una nueva visión de administración que interpreta el contenido de los Acuerdos de Paz. En la cual existan normas en la Administración Municipal adecuada a la realidad de nuestra nación.

### **Características del Concejo Municipal**

Las sesiones de la Corporación Municipal se realizan ordinariamente una vez a la semana, y extraordinariamente cuando así lo amerita, en las mismas se delibera la aprobación del presupuesto municipal, el uso de los recursos financieros provenientes de fuentes propias y fuentes externas, como también la generación de ordenanzas municipales en los distintos temas de carácter social, ambiental, cultural y económico.

En la actualidad han existido ciertas diferencias entre los miembros del Consejo Municipal, lo que no permitido que se den las condiciones adecuadas para el eficiente manejo administrativo del municipio.

Estas diferencias han repercutido de forma negativa en la inversión que se ha realizado en el territorio, puesto que se han descuidado aspectos como el ornato, servicios básicos como el abastecimiento de agua, el mantenimiento vial además de que no se ha tenido disponibilidad de fondos para cubrir rubros básicos como pago del personal municipal.

### **La Dirección Municipal de Planificación**

En el municipio de Chiquimula, una de las fortalezas ha sido la contratación de personal a cargo de la Oficina Municipal de Planificación con nivel académico universitario, sin embargo, los resultados a la fecha no han sido los ideales, puesto que existe debilidad en cuanto a la participación del personal en reuniones de UTD, CODEDE, así como en la

red de OMP'S en las que se tratan temas de importancia para el desarrollo del municipio.

Con la finalidad de optimizar el recurso, la SEGEPLAN ha intentado capacitar a todo el personal de la OMP en temas de importancia social como: Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y rural, Ley de Descentralización y Código Municipal, sin embargo su participación ha sido mínima y en algunos casos nula, por lo que es una de las debilidades que es necesario resolver a fin de fortalecer la respuesta de la OMP a problemas integrales de todo el municipio.

### **c. Formas de organización comunitaria.**

En el municipio de Chiquimula, se cuenta con 60 COCODES organizados, en los cuales 9.98% de sus integrantes son mujeres; sin embargo no se identifica una participación activa de ellas en la toma de decisiones y gestión de acciones ante las autoridades municipales y departamentales.

Una de las debilidades más sentidas en el ámbito organizativo del municipio es la no activación del COMUDE, lo que ha derivado en falta de espacios de participación comunitaria e institucional para realizar propuestas de desarrollo para el municipio.

### **Político Institucional**

En el tema Político institucional, las organizaciones político administrativas se ejemplifican en la siguiente imagen, las cuales se han subdividido en cuatro extremos, en el color celeste figuran, las cámaras, colegios, iniciativa privada y organizaciones no gubernamentales, entre otros factores que inciden positivamente en el desarrollo del municipio de Chiquimula.

En cuanto al color verde, ahí están ubicados los actores de las instancias de gobierno, entre las cuales figuran: FONAPAZ, SE-CONRED, MINEDUC, MSPAS, Tribunal Supremo Electoral, Corte Suprema de Justicia, Ministerio de Cultura y Deportes, INFOM-UNEPAR, PDH, SESAN y otras organizaciones.

En el color amarillo, figura el gobierno municipal, en donde la municipalidad es la principal actora y se cuenta con la organización y funcionamiento del COMUDE, donde se abordan infinidad de temas y acciones relacionadas con el acierto al desarrollo de su municipio.

Finalmente en lo que respecta al color anaranjado: corresponde al gobierno comunitario, en donde son los líderes de cada una de las comunidades debidamente organizados como COCODE, ejercen su participación, voz y voto en el proceso del desarrollo de sus comunidades, que conjuntamente trabajan para el desarrollo integral del municipio.

**Gráfico No.12. 8**  
**Análisis Dimensión Político Institucional**  
**Chiquimula, Chiquimula**



**Fuente:** SEGEPLAN, 2010

El proceso de desarrollo político institucional, se realiza bajo el acompañamiento de 30 instituciones estatales, que permiten el flujo de información, recursos, insumos y demás capacidades para desarrollar un proceso de Plan Operativo Anual y Estratégico individual de cada Ministerio o Secretaria.

Este proceso se ha realizado, debido a que no ha existido un proceso de Planificación integrador que permita establecer las relaciones de todas las acciones de los diferentes actores en el proceso de desarrollo del municipio.

Todas las instituciones saben cuáles son sus roles y capacidades, pero éstas no se discuten para compartir esfuerzos y no duplicar actividades que incrementen la efectividad en el objetivo a perseguir.

Los Consejos Comunitarios de Desarrollo, establecen un vínculo directo en las comunidades y las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales para gestionar programas y proyectos que satisfagan las necesidades reales de cada comunidad. En Chiquimula existen integrados 60 COCODE, distribuidos en 39 aldeas, 1 ciudad y 22 colonias.

**Gráfico No.12. 9**  
**Análisis Desarrollo Político Institucional**  
**Chiquimula, Chiquimula**



Fuente: SEGEPLAN, 2010

En el desarrollo político institucional puede definirse que el alcance de una coordinación interinstitucional, no puede alcanzarse de una forma rápida, sino del proceso que se realice paso a paso a través de un cuerpo colegiado que integre los diferentes requerimientos y necesidades de actuación de todas las instituciones, este cuerpo colegiado puede ser el Consejo Municipal de Desarrollo y el Consejo Departamental de Desarrollo, ambos se celebran regularmente en la cabecera municipal de Chiquimula.

#### **d. Conclusión dimensión político institucional**

La dinámica del municipio de Chiquimula en cuanto a la evolución de desarrollo se enmarca principalmente en el aspecto económico y en el aspecto institucional, los cuales tienen sus particularidades que promueven el desarrollo del municipio y del departamento. Implicando entonces que los esfuerzos deben ir encaminados a mejorar la disponibilidad y el intercambio económico de manera eficiente y eficaz, que permita el considerar las tres fronteras que se tienen con los países de Honduras y El Salvador, así como el próximo canal tecnológico que tiene como objetivo el intercambio comercial entre el Océano Pacífico y el Océano Atlántico, condición que hace privilegiado al municipio de Chiquimula por pertenecer a este proceso.

Adicional al proceso de mejora económica del municipio, se considera una apuesta grande el que exista la coordinación interinstitucional mediante el Consejo Departamental de Desarrollo y el Consejo Municipal de Desarrollo, para articular de buena forma los actores políticos, institucionales, sociedad civil y autoridades locales en los temas de desarrollo del municipio.

#### **1.4.Síntesis del modelo del desarrollo territorial actual**

El territorio del municipio de Chiquimula, que también es la cabecera departamental, concentra cerca del 30% de la población total del departamento, conlleva uno de los pueblos que más dinámica tienen, debido al flujo comercial de productos varios realizado en el mercado central y el mercado de la Terminal, donde no se tienen estudios sobre el flujo comercial e intercambio de volúmenes de productos.

La dinámica del municipio, adicional, al intercambio comercial, también es el centro de visitantes, turistas y romeristas que se trasladan desde todos los departamentos del país hacia el municipio de Esquipulas, haciendo escala para descansar, alimentarse y abastecerse de productos de consumo diario principalmente.

La siguiente dinámica que se manifiesta, es principalmente en la cabecera municipal con la presencia de estudiantes de todos los ciclos lectivos y principalmente de las cuatro universidades que están presentes, en donde se tienen un total de 32 carreras universitarias, varios postgrados y algunos otros cursos profesionales de ciclo corto.

Además, es en la cabecera municipal, donde está concentrada la mayoría de las sedes de instituciones públicas y privadas con presencia en el departamento.

Pese a que en la cabecera municipal se concentra la mayoría de dinámicas, en el área rural, también se tienen dinámicas propias principalmente de acuerdo a la productividad agropecuaria.

Para realizar un análisis más concreto sobre la situación territorial del municipio de Chiquimula, es necesario delimitar aspectos macro, que regularicen y den a conocer cuál es la dinámica actual, es por ello que el presente documento se centraliza en analizar los diferentes aspectos, variables e indicadores en las dimensiones: social, ambiental, económica y político institucional.

En cada una de las dimensiones, se abordan procesos de desarrollo actual que orientan la comprensión del municipio de Chiquimula.

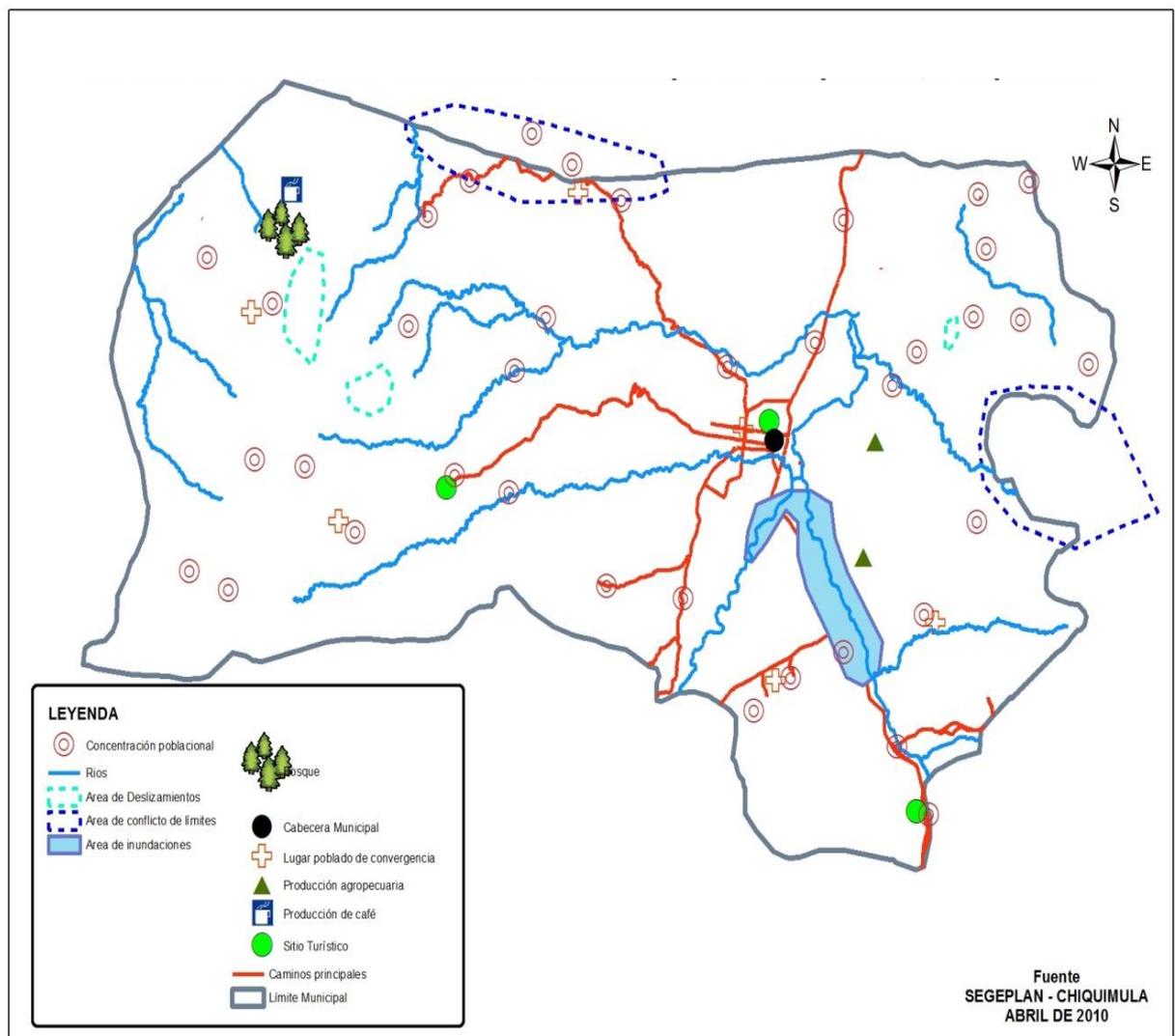
La dimensión social, aborda aspectos relacionados a: salud, seguridad alimentaria, educación, servicios básicos, seguridad ciudadana, participación ciudadana, entre otros aspectos.

La dimensión ambiental incluye los recursos naturales, análisis de riesgo y saneamiento ambiental. La dimensión económica analiza el empleo, desarrollo productivo, mercado y condiciones del entorno y servicios.

Adicional a estas tres dimensiones, se analiza de forma objetiva lo político-institucional, el cual tiene la presencia institucional, funcionamiento del Gobierno Municipal y el Tejido Social Organizado, además de la planificación municipal de desarrollo existente y qué se ha realizado en el abordaje interinstitucional.

El análisis territorial del municipio de Chiquimula, en el análisis espacial del territorial se puede representar en un área cartográfica, de la siguiente forma:

**Esquema No. 1**  
**Modelo de Desarrollo Territorial Actual**  
**Chiquimula, Chiquimula**



Fuente: SEGEPLAN, 2010

## **CAPÍTULO 13**

### **CARACTERIZACIÓN DE LA COMUNICACIÓN DEL MUNICIPIO Y LA MUNICIPALIDAD DE CHIQUIMULA**

## 13.1 Cómo se comunican en el municipio de Chiquimula

### 1.3.1.1 Producción y difusión de mensajes en diversos medios

#### 13.1.1 Radios

Se considera que en las diferentes estaciones de radio en Chiquimula producen mensajes religiosos, informativos, comerciales, culturales y deportivos.

La primera radio establecida en Chiquimula data de los años sesenta. De acuerdo a Pérez (2009), “que a finales de 1962 llegó a Chiquimula de la ciudad de Zacapa el primer transmisor, que pertenecía a la radioemisora TGZ, el cual ubicaron en el local donde funcionó el Cine Lux, en la 4ª Calle entre 7ª y 8ª avenida de la zona 1 de la ciudad de Chiquimula, haciendo aquí algunas pruebas y ensayos, lo cual estuvo a cargo del señor Ramiro (Terelén) Bracamonte, funcionando esta emisora bajo las siglas TGZA2.”<sup>532</sup>

Posterior a la historia narrada toma el nombre de TGAL, (Trasmisor Guatemalteco Alfonso Liu), la Voz de la Perla de Oriente como se le conoce actualmente.

Por muchos años en el municipio de Chiquimula sólo hubo la TGAL, pero la segunda radioemisora que se instala en el municipio, según Pérez (2009), es Radio Cultural “Amigos” el 20 de noviembre de 1983, como medio informativo de la Iglesia Amigos en la frecuencia 106.7 FM.<sup>533</sup>

Otras radio emisoras fundadas en el municipio de Chiquimula están: Stereo Amistad fundada por César Augusto Morales Monroy. Radio Stereo Solar, miembro del Grupo Solar, S.A. en 89.5, Radio Chiquimuljá, “La pegona”, inicia sus actividades el 2 de mayo de 2003 en la frecuencia 107.5 FM. Radio Interlace.com 975 FM, Emisoras Unidas de Guatemala, Radio “La Coqueta” 103.9 FM, Radio “Rokola” 94.7 FM, Radio “La Impactante” 104.7 FM, Radio “Verdad”, onda corta, Radio Stereo Visión

---

<sup>532</sup> Pérez, Israel (2009), La radio en Chiquimula. AMISRAEL, Chiquimula.

<sup>533</sup> Op. Cit. Pág. 86

107.9, Radio “Hosana” Stereo 10, Radio “GO FM” en el 107.1<sup>534</sup>, La Globo, Radio Nuevo Mundo, Radio Azúcar en 96.7 y Radio Punto.

### **13.1.2 Periódicos**

Muchos años atrás existió La Tribuna dirigido por Nery Lam, El Chiquimulteco dirigido por Tito Monroy, El Sol de Oriente y, en la actualidad Prólogo, órgano informativo del grupo de escritores chiquimultecos “Portalibros” cuyo contenido es cultural. También leen Prensa Libre y Nuestro Diario.

### **13.1.3 Televisión normal y por cable**

Canal 3, Canal 7 y por cable: Telecom, Ipala Visión, Claro Tv.

### **13.1.3 Internet**

Han proliferado las empresas privadas que prestan el servicio de internet en sus pequeños negocios y por supuesto varias familias han adquirido el internet residencial. De acuerdo a la empresa Claro tiene cobertura en el departamento de Chiquimula de internet móvil en los municipios de: Ipala, Chiquimula, San José La Arada, Esquipulas y Olopa.<sup>535</sup> Y en el municipio de Chiquimula tiene cobertura en Canaan, Chiquimula, Obraje, San Esteban, Pradera Chiquimula y Vado Hondo. Un promedio de 5, 192 de usuarios diarios, según la empresa Claro.

Y según la investigación realizada por Asociación DOSES constata en cuanto a medios de comunicación, Chiquimula tiene acceso a Prensa Libre, Al Día, Nuestro Diario y Siglo Veintiuno en lo referente a los medios escritos (aparentemente las menciones a El Periódico provienen de personas que va a la capital), así mismo a las radios y los programas noticiosos de televisión abierta objetos de este estudio. Además ha

---

<sup>534</sup> Op. Cit. Pág. 88.

<sup>535</sup> [http://www.claro.com.gt/wps/portal/gt/pc/personas/servicio-cliente/cobertura\\_internet\\_movil/chiquimula](http://www.claro.com.gt/wps/portal/gt/pc/personas/servicio-cliente/cobertura_internet_movil/chiquimula). consultado el 12 de mayo de 2014 a las 9:13 horas.

generado sus propios medios regionales tanto en el ámbito de la radio como en la televisión –a través de la difusión por cable.<sup>536</sup>

La comunicación en el municipio de Chiquimula se produce y difunde en diversos lenguajes tales como oral, visual, escrito, audiovisual y multimedia como ha quedado expresado en los diferentes medios que existen. Pero es necesario manifestar que las radios, cables y periódicos difunden mensajes comerciales, algunos programas de entrenamiento, música e información.

La información señala Gumucio, cumple ese papel de perpetuar el status quo del sistema hegemónico y preservar el poder basado en la acumulación del dinero, la comunicación tiene el papel de revertir esa situación.<sup>537</sup> De tal manera que la función social está supeditada a la del mercado y porque los medios son en sí mismas, apuntaba Rausell, empresas privadas con afán de lucro, que desean el máximo rendimiento con el mínimo esfuerzo.<sup>538</sup>

De tal manera que siendo ese el papel de la información, supeditada al mercado, obviamente el resto de mensajes de ninguna manera pretenderán modificar aunque sea en mínima parte el sistema imperante cuya modalidad es verticalista y alienante, en todo caso, argumenta Gumucio “los medios masivos difunden y tal vez informan, pero no comunican. No admiten una relación de equidad con la sociedad, sino una relación de influencia-dependencia con los grupos de poder.”<sup>539</sup>

Pero existen otras maneras de comunicarse. Parlantes en bicicletas, en carros, camionetas de agentes viajeros, que obviamente se circunscribe a anunciar productos y servicios. En los mercados se difunden noticias impactantes de la ciudad y las aldeas. Las y los vendedores interactúan con los clientes información personal, local y hasta nacional.

También es importante tener la visión de los medios que Habermas tiene de los mismos, quien sostiene que los medios de comunicación siguen la lógica sistémica y, por lo

---

<sup>536</sup> Asociación DOSES (s/f). Licda. Claudia Virginia Samayoa. Los medios de comunicación y el discurso político de los guatemaltecos y guatemaltecas. Informe final.

<sup>537</sup> Gumucio Dragón, A. (2009). Palabras, agua y viento: pueblos indígenas y comunicación. *Revista VOCES*, Instituto de Lingüística y Educación, año 4, número 2, julio-diciembre. Guatemala, pág. 36.

<sup>538</sup> Consultar: Rausell, C. y Rausell, P.

<sup>539</sup> Op. Cit. Pág. 37. (2002). Democracia, Información y Mercado, pág. 51

tanto, constituyen un peligro para el mundo de la vida.<sup>540</sup> Es seguro a los procesos comunicativos unidireccionales, característicos de la comunicación mediática, son contrarios al libre flujo informativo que se produce en los municipios y ciudades.

### **13.2 Comunicación en la municipalidad de Chiquimula**

La Municipalidad del municipio de Chiquimula cuenta desde el dos mil cuatro con una oficina de Relaciones públicas ubicada en un reducido espacio de la entrada al resto de oficinas que alberga el palacio municipal. La oficina tiene un jefe del departamento, un camarógrafo y un editor.

El concepto que maneja la oficina de Relaciones públicas prácticamente es el mismo que se maneja a nivel general en Guatemala y en el resto de países de Latinoamérica como conjunto de acciones de comunicación estratégica coordinadas y sostenidas a lo largo del tiempo, que tienen como principal objetivo fortalecer los vínculos con los distintos públicos, escuchándolos, informándolos y persuadiéndolos para lograr consenso, fidelidad y apoyo en los mismos en acciones presentes y futuras.

Emiten boletines por las radios, notas pagadas, trasmiten desde la oficina al parque Ismael Cerna que se ubica precisamente frente al palacio municipal, música, exhortación a mantener limpia la ciudad, las obras en ejecución, los programas y proyectos municipales.

Se puede afirmar, entonces, que la misión de la oficina de Relaciones públicas de la municipalidad de Chiquimula se circunscribe en establecer vínculos entre la municipalidad y los públicos que, fundamentalmente pertenecen al área urbana y lo hacen con las aldeas a través de las radios escuchadas en el municipio.

Como oficina de Relaciones públicas y en condiciones precarias carece de un plan de comunicación que incluya programas, plan de tiempos, recursos, supervisión, control y marketing. Ni siquiera cumplen con la teoría de la relaciones públicas que emplea métodos y teorías de la publicidad, marketing, diseño, comunicación, política,

---

<sup>540</sup> Vázquez, A (2004). “Más allá de Habermas: la realidad de los medios de comunicación”, *Comunicación y Sociedad*, n°. 002, julio-diciembre, Universidad de Guadalajara, México.

psicología, sociología y periodismo que le permitiría la integralidad requerida para ser más efectiva.

La misma oficina de Relaciones Públicas de la municipalidad de Chiquimula carece de plan de comunicación y de políticas de comunicación que debieran ser ejes estratégicos fundamentales para transformar la cultura organizacional, mejorar las interacciones de la municipalidad con sus públicos e internamente.

Con el agravante, ninguno de los que trabajan en el departamento de Relaciones públicas de la municipalidad del municipio de Chiquimula, es un profesional de la comunicación o posee, en última instancia, un título que respalde su trabajo de relacionistas. Esto hace más difícil que pueda tenerse una visión integral de comunicación y la importancia que ésta juega como estratégica para la alcaldía.

Pero, cómo hacen para comunicar e informar a la población del municipio? El departamento de Relaciones públicas de la municipalidad de Chiquimula tiene un programa de televisión “Soy mutero” que trasmite por cable y circuito cerrado de radio, notas pagadas a emisoras locales y una pizarra para información en la entrada al edificio municipal.

El discurso que maneja la Oficina de relaciones públicas de la municipalidad de Chiquimula es directo, sencillo y acorde al entendimiento de la población en general. Desestiman dirigirse diferenciando a cada uno de los estratos que conforman el municipio de Chiquimula.

Pese que la intencionalidad de su mensaje es informar, pero al hacerlo con un discurso reiterativo permean de alguna manera a la población porque se impone una relación entre discurso y población tal como lo plantea Burgos (2011) en su tesis de maestría al sustentar que “siendo el discurso un acto y una forma de interacción social, afecta a las estructuras sociales. Esto es lo que los sociólogos plantean con relación a la estructura social, que se entiende como algo dinámico, cambiante, no visto como algo estático y dado de una vez por todas; es decir, como algo que se recrea y se modifica

constantemente mediante la interacción de los individuos. En tal sentido, el papel del lenguaje es central en esa interacción y modificación de estructuras.”<sup>541</sup>

Y considerando la existencia de diferentes organismos que aglutinan a representaciones de las comunidades, entidades públicas y de la sociedad civil informan del quehacer municipal a través de los enlaces comunitarios del Consejo Urbano y comunitario, las representaciones que ejercen los Consejos comunitarios, sin embargo, esto no garantiza una comunicación efectiva y democrática debido que muchos de los proyectos que se ejecutan son impuestos.

Es menester apuntalar que la municipalidad del municipio de Chiquimula desestima la participación ciudadana como un componente de la comunicación direccionada a la construcción de consensos, a la movilización como metodología de fortalecimiento de la participación, a generar espacios para que sea posible la participación de la población en los proyectos que la municipalidad impulse para beneficio de la misma población.

Para ampliar lo expresado en el párrafo anterior fundamentalmente para garantizar la obligación de una comunicación participativa se desprende el planteamiento de José Bernardo Toro (2001), cuando afirma que: “La comunicación para la participación democrática debe orientarse a garantizar que los diferentes sectores puedan hacer competir sus intereses, sus mensajes y sus símbolos, en igualdad de oportunidades, dentro del universo de intereses, de mensajes y de símbolos que tramita la sociedad”.”<sup>542</sup>

También se constata que la oficina de relaciones públicas de la municipalidad de Chiquimula prioriza resaltar la persona del alcalde con propósitos de solidificar la imagen para que tenga buenos resultados en las próximas elecciones soslayando a la comunicación como elemento estratégico para llegar a la comunidad tal como se afirma en el Modelo de Comunicación Organizacional e Informativa: “En términos generales, las entidades del Estado coinciden en reconocer su responsabilidad informativa frente a los resultados de la gestión y la necesidad de proyectar la imagen del directivo de mayor

---

<sup>541</sup> Burgos, A. (2011). Tesis: Análisis del discurso político-ideológico del Ejército contrainsurgente en Guatemala, 1978-1996 pág. 14. Recuperado el 1 de mayo de 2014 de [http://biblioteca.usac.edu.gt/tesis/14/14\\_0452.pdf](http://biblioteca.usac.edu.gt/tesis/14/14_0452.pdf).

<sup>542</sup> Modelo de comunicación pública organizacional e informativa para entidades del Estado (MCPOI). USAID – CASALS & ASSOCIATES Inc. – COMUNICACIÓN PÚBLICA ESTRATEGIAS. Bogotá, 2004, pág. 43.

nivel o del gobernante, pero no tienen clara la importancia estratégica del manejo comunicativo e informativo con respecto a sí mismas y a sus relaciones con las comunidades.”<sup>543</sup>

Otro aspecto fundamental, las mismas autoridades municipales no tienen la orientación ni el enfoque de la comunicación para promover el desarrollo y la democracia participativa en el municipio, es más, ni siquiera la importancia que ésta tiene para establecer relaciones comunicativas sinérgicas con las diferentes organizaciones, la población en general y al interior de la municipalidad.

Ciertamente la municipalidad de Chiquimula informa, a través de la oficina de Relaciones públicas, las diferentes actividades y logros, pero carece de planes y programas de comunicación como herramientas para la participación consciente de las personas de la ciudad y de las aldeas para consensuar la transformación del municipio como una responsabilidad de toda la población como un objetivo común, como destino participativo.

Además, se debe partir que en un municipio “todas las organizaciones comunican si son comunicaciones organizadas, según expresión de Annie Bartoli, deberemos añadir que además, las instituciones públicas siempre tienen obligación de hacerlo. El ciudadano tiene el derecho a recibir información y a participar en la actividad pública.”<sup>544</sup>

Coincide que la municipalidad tiene un leve distanciamiento con los medios de comunicación, especialmente con los dueños de la televisión por cable cuando estos son fundamentales en la sociedad porque, pueden informar acerca de las actividades y quehaceres de la municipalidad, ocuparse de reflejar las inquietudes de la población y servir de catalizadores de la problemática del municipio o mediando la participación para resolver conflictos sociales. Coadyuvan a la construcción del municipio y la identidad del mismo.

---

<sup>543</sup> Op. Cit. Pág. 15.

<sup>544</sup> Aproximación a la política de comunicación en los ayuntamientos de la CAV. Larrañaga Zubizarreta, Jose. UPV/EHU. Kazetaritza II Saila. Sarriena auzoa, z/g. 48940 Leioa. Recuperado el 31 de agosto de 2013 a las 13:03 de <http://www.euskomedia.org/PDFAnlt/mediatika/11/11135150.pdf>.

Asimismo los medios de comunicación sirven como auditores de los funcionarios públicos y de esa cuenta transparentan la administración de los mismos. Por último se carece, pese a contar con la organización suficiente como los COMUDES, por ejemplo, de una comunicación que promueva la participación democrática desde la cual se determine las necesidades a resolver, se comparta inquietudes, anhelos y esperanzas de la gente de las comunidades y de la ciudad.

## **CAPÍTULO 14**

### **COMUNICACIÓN MUNICIPAL PARA EL DESARROLLO Y LA DEMOCRACIA DEL MUNICIPIO DE CHIQUIMULA**

## **CAPITULO PRIMERO: MARCO CONCEPTUAL**

### **1. La comunicación municipal para el desarrollo y la democracia en el municipio de Chiquimula**

La comunicación municipal para el desarrollo y la democracia en el municipio de Chiquimula es una propuesta cuya aplicación está prevista para las municipalidades de Guatemala, ofrece las herramientas conceptuales y metodológicas necesarias para direccionar la comunicación en las municipalidades del país como un proceso de apoyo al municipio y a la gestión municipal en función de coadyuvar al desarrollo y a la democracia.

En principio, se parte de una especie de diagnóstico comunicacional de la Municipalidad de Chiquimula, se enfrenta a modelos de comunicación y luego se propone una comunicación municipal dirigida a cambiar las circunstancias en que se desarrolla la comunicación desde la oficina de relaciones públicas, asimismo la concepción de administrar un ente público para que el quehacer impulse desarrollo y democracia y esta reforma de administrar la cosa pública implica generar una nueva cultura de la gestión la cual está en relación directa en el planteamiento de la información y de la comunicación.

Interesa que, desde una óptica de la dialéctica comunicacional se promuevan cambios a nivel de lo socio-económico, en los niveles de desarrollo, político, los niveles de organización y participación de la población y la comunicación municipal, para ello se propone un camino, categorías, ejes temáticos, matriz estratégica y método de seguimiento y apoyo a la gestión, que debe concretarse en un Plan Municipal de comunicación que la municipalidad fraguará con su equipo de trabajo y comunicadores para lograr un objetivo que debe responder a un propósito y a una finalidad concreta.

Con la Comunicación Municipal para el desarrollo y la democracia se pretende mejorar las condiciones de vida de los habitantes del municipio, especialmente para quienes han estado al margen del desarrollo y de una democracia participativa y desde una perspectiva dialéctica que la práctica mejore sustancialmente su condición para volver a

determinar su situación y planificar de nuevo en función de la transformación del municipio, como se refleja en el siguiente gráfico:

Gráfico 14.1

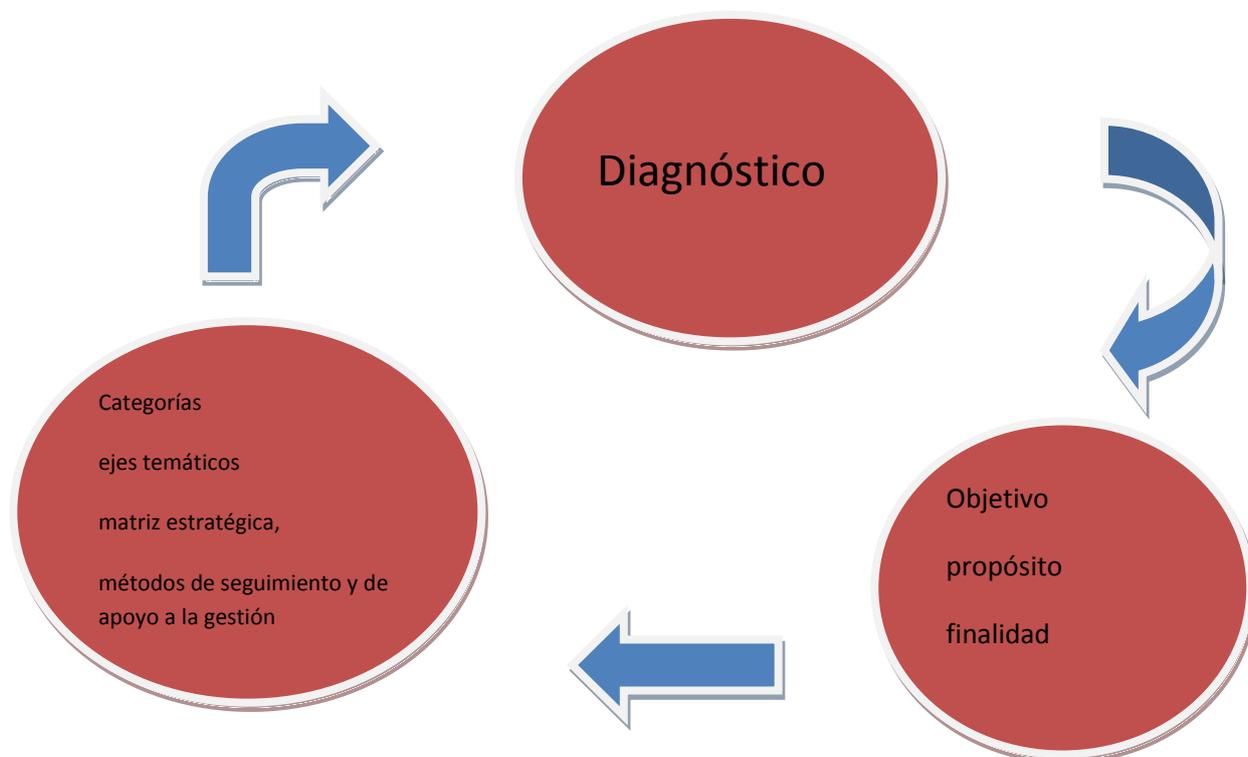


Ilustración basada en el Modelo de comunicación pública organizacional e informativa para entidades del Estado (MCPOI)

## 2. Aspectos generales de la comunicación municipal para el desarrollo y la democracia

La pretensión de la propuesta de la comunicación municipal para el desarrollo y la democracia es hacer hincapié en la importancia que tiene la comunicación municipal, con énfasis en dos variables importantes: desarrollo humano y democracia participativa en el municipio de Chiquimula. Se propone la movilización social, la deliberación de los problemas, la participación en la soluciones, el conocimiento colectivo del manejo del presupuesto municipal, de las propuestas de proyectos por parte de la comunidad, de hacer suya, de identificarse con la ciudad y las comunidades.

Se propone que la comunicación sea el eje estratégico, la acción transversal, la herramienta operativa que posibilite la relación viva de la municipalidad con el

municipio y éste con la municipalidad de cuya relación dialéctica, sea posible y efectivo el desarrollo humano y la democracia.

El proceso de la comunicación debe ser de carácter transversal y multidisciplinar, para que pueda actuar como aglutinador social de todos los sectores implicados en el desarrollo y permeable al conjunto de la actividad pública y privada. Es absolutamente necesario que sea participativo, flexible, con una gran capacidad de interacción, para que responda a las necesidades, sentimientos, experiencias y vivencias de las personas organizadas que, en definitiva, son las protagonistas de cualquiera de las acciones derivadas de la implementación de proyectos integrados de desarrollo.

Desde este planteamiento, la propuesta ofrece una metodología dinámica donde confluyen distintos modelos de comunicación para hacer desarrollo y democracia desde y para la población misma impulsada por la municipalidad del municipio de Chiquimula.

En el cuadro siguiente se presentan de manera sintética y resumida las principales características de la propuesta de comunicación municipal para el desarrollo y la democracia en el municipio de Chiquimula:

<b>COMUNICACIÓN MUNICIPAL PARA EL DESARROLLO Y LA DEMOCRACIA EN EL MUNICIPIO DE CHIQUIMULA</b> <b>La comunicación municipal, se propone como:</b>
<b>Vinculante</b> de una coalición importante para la democracia y el desarrollo donde se incluyan a las organizaciones sociales del municipio, comerciantes, empresarios, líderes, maestros y otros de la sociedad urbana y rural.
<b>Convocante</b> a la movilización de la población, a la transformación social, a la deliberación, al reencuentro, a la cohesión social, a mejorar la calidad de vida de la población, a la justicia social, a la participación, a crear ciudadanía.
<b>Una metodología dialéctica</b> participativa e integrada, el aprendizaje de la ciudadanía deliberando sus problemas y la acción política a realizar, en cuanto reconoce: <ul style="list-style-type: none"><li>• <b>La intención democrática participativa y crítica</b> como principio de formación de ciudadanía y la participación como responsabilidad de buscar su propio desarrollo y el comunitario.</li><li>• La <b>transformación</b> basada en los elementos objetivos que surgen de la vida cotidiana del municipio de Chiquimula. Partir de una realidad contradictoria.</li><li>• <b>La construcción colectiva</b> como posibilidad de articulación comunicativa de procesos de concertación entre organizaciones y al interno de la misma municipalidad sobre la base de objetivos programáticos concretos.</li></ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>La información eficiente y constante</b> como una opción para que las personas tengan el conocimiento para cambiar la realidad en la que se encuentran.</li> <li>. <b>La interacción entre la sociedad y la municipalidad</b>, fundamental para el desarrollo y la democracia y una acción de suma importancia estratégica.</li> <li>. <b>El reconocimiento del gobierno municipal</b> de la importancia de la comunicación como garante del apoyo para programas y proyectos municipales.</li> </ul>
<p><b>Enfoque</b> de planeación estratégica de la comunicación municipal, pública, alternativa que parte de la realidad objetiva del municipio, de la voluntad política del Concejo Municipal del municipio de Chiquimula y llega a la población en acciones concretas.</p>
<p><b>Estrategia</b> para movilizar, transparentar, informar, comunicar, organizar, transformar en torno a procurar el desarrollo, la democracia y la relación diversa con los diferentes sujetos sociales del municipio.</p>
<p><b>Una acción comunicativa</b>, cuyos participantes armonizan entre sí y consiguen acuerdos racionalmente fundados.</p>

**Cuadro 14.1: Características de la propuesta de Comunicación municipal para el desarrollo y la democracia en el municipio de Chiquimula con base al Modelo general de comunicación pública.**  
**Fuente:** JARAMILLO, Juan Camilo, RINCÓN, Omar y LONDOÑO, Adriana. “La comunicación pública”

### 3. Campos de actuación

La Comunicación municipal para el desarrollo y la democracia establece campos desde los cuales actúa en la municipalidad del municipio de Chiquimula. Esta clasificación, como se aprecia en la ilustración supone un sistema planetario en el cual el centro es precisamente la Comunicación municipal para el desarrollo y la democracia y conformado por otros planetas que coadyuvan en el nacimiento y gestión de los procesos comunicativos que favorecerán a la generación de la participación y la autogestión para el desarrollo.

El sistema planetario de la comunicación municipal para el desarrollo y la democracia lo conforman tres planetas que corresponden a tres especializaciones de la práctica comunicativa, como afirma Quiroga, en la municipalidad de Chiquimula: el modelo de comunicación pública organizacional e informativa, la comunicación alternativa y la comunicación municipal.

**Gráfico 14.2**



**Ilustración: Planetas de actuación de la comunicación municipal para el desarrollo y la democracia.**

La Comunicación Municipal para el Desarrollo y la democracia –CMPDD- establece su campo de acción en tres tipos de comunicación: la comunicación pública como herramienta fundamental para la formación de equipos de trabajo en el municipio y como una herramienta también para que la población tenga los insumos suficientes a fin de tomar decisiones que transformen su realidad. En este sentido la ciudadanía debe estar informada en qué utiliza el dinero la municipalidad, la cual debe transparentar sus actividades y acciones, por ello se requiere la práctica de la rendición de cuentas a la que está obligada por ley.

La comunicación alternativa buscará la transformación del municipio, la participación en los procesos de cambio, la deliberación de los problemas, el cambio de estructura del discurso y actitudes del poder local.

La comunicación municipal como estrategia para que los trabajadores de la municipalidad y la población hagan suyo el desarrollo, el cambio del municipio de Chiquimula para que se convierta en una marca, en una construcción, en un hacerse uno con el municipio.

Es menester describir cuál es el ámbito de influencia de la Comunicación Municipal para el Desarrollo y la Democracia:

**3.1 Comunicación organizacional:** es el campo de actuación de la comunicación que busca garantizar la organicidad y coherencia de las entidades desde el punto de vista de la adecuada articulación de acciones y esfuerzos para lograr el propósito misional. Este es un campo fundamental, pues de su acertado manejo dependen las señales que la entidad envía hacia la sociedad, señales que, inevitablemente, revierten sobre su imagen y condicionan sus márgenes de credibilidad.

**3.2 Comunicación Pública:** busca garantizar que las entidades se expresen frente a la sociedad y le comuniquen su relato; escenario comúnmente asociado a los medios de comunicación y de manera más específica al periodismo, en el que se juegan la veracidad, transparencia, suficiencia y oportunidad de la información emitida hacia la sociedad y donde operan el manejo de medios y las oficinas de prensa.

**3.3 Rendición de cuentas a la sociedad:** es un campo derivado de la comunicación práctica de la comunicación pública, importante para evitar el saqueo a la municipalidad y al Estado mismo. Además, legislado en la Ley de acceso a la Información en la cual en las disposiciones generales se lee en el numeral 6. Favorecer por el Estado la rendición de cuentas a los gobernados, de manera que puedan auditar el desempeño de la administración pública; y en el artículo 3, numeral 2, se lee: Esta ley se basa en los principios de: Transparencia en el manejo y ejecución de los recursos públicos y actos de administración pública.

**3.4 Comunicación alternativa:** La comunicación alternativa o nueva comunicación tiene un papel importante en la Comunicación Municipal para el Desarrollo y la Democracia como es que la población realice el tránsito de la conciencia ingenua a la conciencia crítica que apuntalaba Freire en el municipio de Chiquimula.

El esfuerzo de la comunicación alternativa incluida en ese sistema planetario de la CMPDD descansa en aspectos como la investigación, en los periodistas o comunicadores y en los ciudadanos.

La comunicación alternativa debe plantearse como manera diferente de hacer comunicación, tanto por los contenidos como por la forma del discurso, a fin de evitar por todos los medios el autoritarismo; de organizarse para producirla; de lograr espacios en los medios dominantes, o bien generar sistemas propios; y de colaborar en una utilización distinta de los mensajes por parte de los destinatarias, según da la opción Daniel Prieto (1994).<sup>545</sup>

Por su parte Mario Kaplún se refiere como la comunicación social, democrática, cuando está basada en el diálogo, la horizontalidad, la bidireccionalidad y está al servicio de las mayorías y, en el caso específico que atañe, a toda la población circunscrita en el municipio de Chiquimula.

**3.5 Comunicación municipal:** En el planeta relativo a la comunicación municipal se impone otro modelo de gestión debido a las razones que Campillo (2012) analiza al enfatizar que los modelos de gestión relacional y participativa la comunicación de los ayuntamientos ya no se asume, exclusivamente, como una comunicación sobre servicios públicos sino desde una perspectiva global de comunicación organizacional a través de la cual se implementa, en el colectivo imaginario, una marca de ciudad con valores propios.

El departamento de comunicación de la municipalidad de Chiquimula debe crear un Plan de comunicación, proyectos, estrategias y políticas comunicativas del

---

<sup>545</sup> Prieto Castillo, Daniel (1994). La pasión por el discurso. Cartas a estudiantes de comunicación. México D.F., Ediciones Coyoacán. Aparece en Antología de comunicación para el cambio social: lecturas históricas y contemporáneas. Compiladores: Alfonso Gumucio-Dragron y Thomas Tufte, pág. 625

ente municipal y propiciar políticas de proximidad y participación ciudadana a través de procesos de comunicación bidireccional.

Interesa que la comunicación municipal, parte del sistema planetario de la Comunicación para el desarrollo y la democracia, comunique lo que plantea Puig (2003): la organización como corporación: como marca. Como referencia. Como imprescindible. Como experiencia: como emoción. Como relación constante.

Se tendría una comunicación municipal integral. Un factor esencial en cuanto a la transparencia en el caso del manejo de fondos y del ejercicio del poder local establecido para el caso de Guatemala en la Ley de acceso a la Información Pública. La municipalidad debe hacerlo a la ciudadanía cada vez que un ciudadano lo solicite de acuerdo al **Artículo 5. Sujeto activo. Es toda persona individual o jurídica, pública o privada, que tiene derecho a solicitar, tener acceso y obtener la información pública que hubiere solicitado conforme lo establecido en esta ley.**

En el artículo 9, definiciones, se lee en el numeral 8. Máxima publicidad: Es el principio de que toda información en posesión de cualquier sujeto obligado, es pública. No podrá ser reservada ni limitada sino por disposición constitucional o legal. Esto debe hacerse en los medios de comunicación existentes en el municipio de Chiquimula, e incluso a través de las redes sociales para generar confianza pues ésta alude Castell (2012) es lo que cohesiona a una sociedad, al mercado y a las instituciones. Sin confianza nada funciona.

Luego los demás componentes del sistema de la comunicación municipal para el desarrollo y la democracia hacen lo suyo en cuanto no se deja a la autoridad local y su concejo municipal a programar obras de conveniencia política, sino que la comunicación alternativa puntualiza en la participación de la población para dar a conocer sus necesidades y hacer un trabajo que permita realmente el desarrollo de los ciudadanos (as) y poder auditar también para que el gasto sea útil y legítimo.

En tanto la comunicación municipal hace posible, por medio de estrategias bien diseñadas, se pueda tener la ciudad, la comunidad que los pobladores requieran, sea digna de humanos con desarrollo, una comunidad, una ciudad para la gente. Pero sobre todo que haya innovación democrática, como lo recalca con energía Puig (2003): “La comunicación para la construcción conjunta de ciudadanía, de ciudad compartida desde la marca de gobierno, es lo radicalmente diferente en lo público. Es lo municipal. Es la diferencia de la política: la comunicación de complicidad, directa, (...), con y para la polis. Con los ciudadanos. Con la ciudad plural. Con la gente. Sin intermediarios de televisores, papelería... En asamblea: en ágora de discusión, argumentos, debates, consenso, implicación... Para construir y sostener, conjuntamente, la casa común.”<sup>546</sup>

#### **4 Comprensiones básicas**

Es necesario entender las comprensiones básicas para que asimismo se entiendan las categorías y los instrumentos aplicados en la propuesta de Comunicación Municipal para el Desarrollo y la Democracia, en su mayoría aluden a las propuestas en el Modelo de Comunicación Pública Organizacional e Informativa. Las comprensiones básicas definen: El concepto de movilización y transformación social, la movilización organizacional en la municipalidad de Chiquimula, el concepto de mediador, el papel que juegan los medios de comunicación en la sociedad, la construcción del municipio, el concepto de democracia en el municipio, el concepto de participación ciudadana, el concepto de marca de ciudad con valores propios y el concepto de desarrollo.

##### **4.1 El concepto de movilización y transformación social**

Tanto la movilización como la transformación social son el eje comprensivo de la propuesta de Comunicación municipal que implique al desarrollo y la democracia en el municipio de Chiquimula, porque se trata de pensar en una nueva manera de hacer comunicación como planteamiento de participación y de percibir a la población como sujetos del cambio.

Es importante aludir a Bordenave (1996) cuando desarrolla el planteamiento de la comunicación para el desarrollo dentro del nuevo paradigma participativo y

---

<sup>546</sup> Puig, T. (2003). La comunicación municipal cómplice con los ciudadanos, pág. 117.

autogestionario de la movilización comunitaria, pues se refiere que esta comunicación en primer lugar facilita el diálogo entre los miembros de la comunidad, estimula la reflexión comunitaria y la priorización de los problemas, favorece el intercambio de las ideas y experiencias entre comunidades distantes y en segundo lugar, la comunicación fortalece la capacidad de la comunidad de hacer conocer sus aspiraciones, necesidades y problemas a las autoridades y a la sociedad como un todo.<sup>547</sup>

En el anterior párrafo la movilización está planteada en el énfasis a la participación de la población en la resolución de sus problemas, asimismo a compartir experiencias y a fortalecer esa capacidad de dar a conocer las aspiraciones de la comunidad, pero con las exigencias que propone en la movilización Bernardo Toro (2002) con el fin de construir lo “público y lo colectivo” sería mucho más democrático: Pasión en la convocación, libertad en la adherencia y actuación pública y participativa para la consecución del propósito.

Por su parte la movilización social, en palabras de Toro (2002), se entiende como la convocación de voluntades para lograr un propósito común bajo una interpretación y un sentido compartidos, mediante una acción comunicativa que por ser una convocación es un acto de libertad, por ser una convocación de voluntades es un acto de pasión y por ser una convocación de voluntades a un propósito común es un acto público y de participación.

#### **4.1.1 Transformación social**

En cuanto a transformación social, importante para el municipio de Chiquimula, se debe lograr con la organización, movilización y sobre todo por la capacidad humana que Marx en un texto de Francesc Llorens, expresa de esta manera: “la naturaleza humana es esencialmente una fuerza material capaz de transformar la realidad, de producir cambios y de impulsar a las sociedades hacia nuevos estadios de progreso. Pero esa fuerza transformadora no puede ser concebida, de ningún modo, bajo una óptica individual. Se trata de una fuerza social, por lo que no cabe más que considerar el

---

<sup>547</sup> Consultar: Bordenave, Juan Díaz (1996). “La comunicación como herramienta esencial del desarrollo sostenible” en Población y desarrollo. Paraguay, Universidad Nacional de Asunción (UNA). Aparece en Antología de comunicación para el cambio social: lecturas históricas y contemporáneas. Compiladores: Alfonso Gumucció-Dragron y Thomas Tufte, pág. 746.

análisis de las clases sociales como las auténticamente revolucionarias y transformadoras: en su momento lo fue la burguesía, ahora, dice Marx, es el turno del proletariado, de la revolución proletaria hacia el comunismo.”<sup>548</sup>

También Subirat plantea respecto al cambio social que “los cuatro grandes espacios de intervención de las políticas sociales (protección, empleo, género y exclusión), estarían operando cada vez más en marcos políticos de gobierno multinivel y en red, y también bajo presiones para avanzar hacia procesos democráticos más participativos y menos burocratizados. (...).”<sup>549</sup>

Otra percepción de la transformación social la da Isabel Rauber al suponer a éste como un proceso (resultante de la inter-articulación de múltiples, simultáneos y yuxtapuestos procesos sociales sectoriales) de resistencia, transformación, creación y construcción integral de lo nuevo en todos los planos de la producción y reproducción de la vida social, desde abajo, desde adentro, y de manera cotidiana y permanente.”<sup>550</sup>

La propuesta parte que es precisamente la comunicación la que debe permitir la transformación social, en tal sentido los de “Comunia” afirman que “La comunicación es un espacio de transformación social generado a través de la participación y el diálogo hacia el interior y entre las organizaciones, sus destinatarios, el Estado y otros actores.”<sup>551</sup>

Constituye una esperanza tangible que sea la comunicación el espacio donde se coadyuve a la transformación social en un municipio o en una nación como asevera Borbolla (2011): “La comunicación es uno de los factores determinantes para entender la manera en que se construye la noción de mundo, y por ende, una de las claves para la transformación de los sistemas sociales. Tal como se expuso anteriormente, el mundo objetivo se constituye a partir de un proceso intersubjetivo, en el cual, cada uno de los

---

<sup>548</sup> Francesc Llorens. El marxismo como filosofía de la praxis. francescllorens.files.wordpress.com/.../el-marxismo-como-filosofia-de-laprxaxis. Consultado el 11 de septiembre de 2013 a las 12:31

<sup>549</sup> Joan Subirats. Los grandes procesos de cambio y transformación social. Algunos elementos de análisis. <http://www.intervida.org/media/pdf/1-Losgrandesprocesosdecambioytransformacionsocial.pdf>, consultado el 11 de septiembre de 2013 a las 11:00 horas.

<sup>550</sup> Isabel Rauber. La transformación Social en el Siglo XXI. ¿Camino de reformas o de revolución? Miradas desde abajo. Junio de 2004. <http://www.rebellion.org/docs/511.pdf>, consultado el 11 de septiembre de 2013 a las 11:25.

<sup>551</sup> [www.ela.org.ar/a2/index.cfm?fuseaction=MUESTRA...](http://www.ela.org.ar/a2/index.cfm?fuseaction=MUESTRA...)

sujetos autónomos participa en la creación de una realidad común para todos los integrantes del grupo (...).”<sup>552</sup>

Para Habermas la acción requiere una racionalidad que se construye a partir del acto comunicativo, y por ello, la acción social implica un “proceso cooperativo de interpretación” que sólo puede darse a través de un entendimiento común al interior del grupo. Para Habermas, el sentido de lo social sólo puede darse por medio de un proceso comunicativo que a su vez construye la idea de racionalidad, pues todo acto racional presupone un acto comunicativo para que pueda tener validez. Al respecto apunta Habermas (2011):

“Las manifestaciones racionales tienen el carácter de acciones plenas de sentido e inteligibles en su contexto, con las que el actor se refiere a algo en el mundo objetivo. Las condiciones de validez de las expresiones simbólicas remiten a un saber de fondo, compartido intersubjetivamente por la comunidad de la comunicación”.<sup>553</sup>

## **4.2 Concepto de municipalidad, desarrollo y democracia.**

Es imprescindible tener claro qué es la municipalidad, el tipo de desarrollo y de democracia se debe impulsar con el objetivo de no incurrir en desviaciones innecesarias y torpes. Y para que el modelo de comunicación que aquí se propone tenga las consecuencias necesarias es menester que la autoridad local decida y tenga el poder político necesario, asimismo vincule a la municipalidad con el bienestar de la población, a la problemática de la ciudadanía y a las aspiraciones sociales.

### **4.2.1 Municipalidad**

“La Municipalidad es el brazo ejecutivo del Concejo Municipal; es la que se encarga de cumplir todas las decisiones que toma el Concejo. Si lo

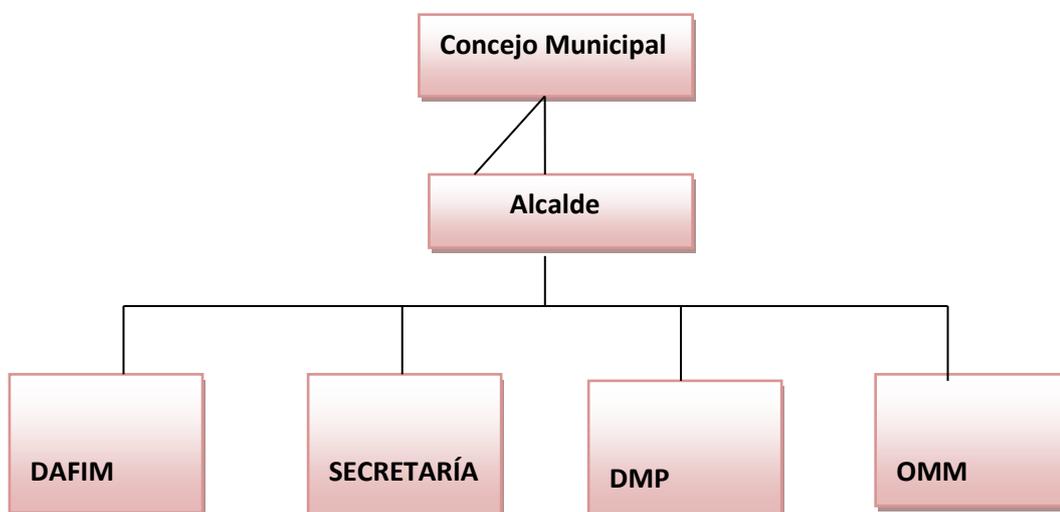
---

<sup>552</sup> Manuel Hernández Borbolla en su ensayo Sujeto y comunicación: bases de la transformación social. UNAM, agosto 2011. Recuperado el 11 de septiembre de 2013 a las 12:14 de <http://manuelhborbolla.files.wordpress.com/2011/09/sujeto-y-comunicacion3b3n-bases-de-la-transformacion-social.pdf>.

<sup>553</sup> Jürgen Habermas. Teoría de la acción comunicativa I: racionalidad de la acción y racionalidad social, página 136. Citado por Manuel Hernández Borbolla en su ensayo Sujeto y comunicación: bases de la transformación social. UNAM, agosto 2011.

comparamos con el gobierno central, podríamos decir que el Concejo es como el Congreso y la Municipalidad como la Presidencia con sus Ministerios y Secretarías. Según se vio antes, el Código Municipal establece en sus artículos 52 y 53 que la máxima autoridad de la municipalidad es el alcalde; recordemos que el Concejo es la máxima autoridad del municipio.”<sup>554</sup>

### Organigrama mínimo de una municipalidad



#### 4.2.2 Concepto de desarrollo para el municipio de Chiquimula

Una ciudadanía activa, una municipalidad abierta y un mercado racional con y desde la comunicación como herramienta estratégica que promueva el desarrollo humano el cual se considera al “conjunto de dimensiones, condiciones y principios que, en el marco de las libertades civiles y considerando a los individuos como protagonistas de su desarrollo, establecen: Una profunda valoración de la vida, la libertad de cada persona y de cada (municipio) de elegir la mejor manera de vivir, según sus parámetros culturales y el

---

<sup>554</sup> Guía del gobierno municipal: de prestadores de servicios a agentes de desarrollo. Asociación Nacional de Municipalidades de la República de Guatemala (ANAM) y Asociación Nacional de Alcaldes y Autoridades Indígenas (AGAAI), pág. 20.

fortalecimiento de las capacidades de las personas en todas las dimensiones: personal, social, económica, política, cultural, educativa, etc..”<sup>555</sup>

La anterior definición de desarrollo es la que idealmente se plantea para el municipio de Chiquimula por considerarla que promueve el desarrollo humano valorizando la libertad y la autonomía de la población. Pero para integrar otros elementos se proponen otras explicaciones.

“Otra explicación del desarrollo, basada en procesos reales, lo detalla como un proceso de transformación de la sociedad caracterizado por una expansión de su capacidad productiva, la elevación de los promedios de productividad por trabajador y de ingresos por persona, cambios en la estructura de clases y grupos y en la organización social, transformaciones culturales y de valores, y cambios en las estructuras políticas y de poder, todo lo cual conduce a una elevación de los medios de vida (Sunkel, 1980).”<sup>556</sup>

Se plantea entonces, que la “libertad para desarrollar una vida digna, para participar en decisiones que afectan a las personas implicadas y para conservar un modo de vida valorado por el individuo. El ámbito del Desarrollo se desplaza de lo nacional y regional a lo local, y se considera como agentes del Desarrollo a los miembros de la sociedad civil (las comunidades, las familias, las ONG), más que a los gobiernos o las agencias internacionales.”<sup>557</sup>

Por su parte Clemente, (2005) define como desarrollo local al proceso de crecimiento concertado de una sociedad territorialmente delimitada, dentro de un contexto histórico y político regional y nacional, que genera bienestar para el conjunto de sus miembros a partir de potenciar las capacidades instaladas territorialmente (recursos humanos, institucionales y económicos) de manera

---

<sup>555</sup> UNICEF (2006). Comunicación, desarrollo y derechos humanos, pág. 9

<sup>556</sup> Reynol Díaz Coutiño, (2009). Desarrollo sustentable, oportunidad para la vida, pág 88.

<sup>557</sup> González Gómez: Sierra Fonseca, Rolando. Mahbub Ul Haq pensador del Desarrollo humano. Recuperado de <http://iigov.org/Página> del Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña. Consultado en Google en noviembre 24 de 2005.

sustentable y justa en el plano cultural, social y económico de la vida de las familias de esa sociedad.”<sup>558</sup>

Como señala Alburquerque, citado por Di Pietro Paolo, “el desarrollo local es resultado del compromiso de una parte significativa de la población local, mediante el que se sustituye la concepción tradicional del “espacio” (como simple escenario físico) por la de un contexto social de cooperación activa (un territorio), lo cual precisa de cambios básicos en las actitudes y comportamientos de la sociedad local”.<sup>559</sup>

#### **4.2.3 Concepto de democracia en el municipio de Chiquimula**

Para el municipio de Chiquimula la Democracia debe ser participativa, en cuyo aspecto debe introducirse formas de participación directa de la gente de las aldeas y de la ciudad, porque no hay democracia si la gente no toma decisiones ni participa en las decisiones políticas públicas del municipio. Una democracia que da poder a la gente del municipio, debe construirse desde dentro, desde las organizaciones existentes que procuran el desarrollo desde la participación y desde otras que el municipio considere necesarias.

“Propiciar la participación activa del (municipio) en muchos niveles de debate y diálogo y en la adopción de decisiones. Esto requiere fomentar estructuras de democracia directa, permanentes y puntuales, así como el libre debate de las personas acerca de las políticas, el desarrollo y el cambio. Aquí podemos citar el presupuesto participativo, (los Consejos Municipales de Desarrollo, los Consejos Comunitarios de Desarrollo) entre otros, como instrumentos de democracia participativa.” (Bou, s/f)<sup>560</sup>

---

<sup>558</sup> Adriana Clemente. Desarrollo local y ajuste estructural. Una suma base cero. Desarrollo local, una revisión crítica del debate, Adriana Rofman y Alejandro Villar, compiladores, pág. 170

<sup>559</sup> Luis José Di Pietro Paolo: Alburquerque, 1996, p. 17. En el mismo sentido ver Boisier: “Los territorios organizados, regiones, provincias, comunas y ciudades, aparecen como nuevos actores en la competencia internacional por capital, por tecnología y por nichos de mercado. El eje central del soporte del desarrollo se desplaza “de arriba abajo” en términos territoriales e institucionales”, 1997, p. 30.

<sup>560</sup> Joan Bou Geli. Profesor Titular de Política Económica del Departamento de Economía Matemática e Informática. Universitat de Vic. Comunicación: La democracia participativa: Un reto para el desarrollo humano local. Artículo.

Para completar la concepción de democracia que el municipio de Chiquimula debe generar, se cita la creencia de un convencido demócrata: “Creo en la necesidad y en la posibilidad de que la democracia se amplíe y profundice en (Chiquimula), en tanto forma *participativa y deliberativa*, dialógica, de convivencia social y política. (Sánchez, 2004).<sup>561</sup>

Ciertamente la democracia planteada resulta ser un ideal para el municipio de Chiquimula conociendo su trayectoria histórica, la pobreza y bajo desarrollo humano en muchas comunidades, pero como apuntala Sánchez (2004): “La democracia, como cualquier otro proceso histórico, no es entonces un “estado final”, sino precisamente un *proceso histórico*, en flujo continuo, devenir constante, sin punto de llegada final. Se tiene que ir constituyendo históricamente; se debe mejorar continuamente.”

La democracia en el municipio de Chiquimula debe evitar circunscribirse únicamente a lo electoral, a la libertad individual, a emitir el sufragio y luego, callar. “Hoy en día es un problema de *participación social*, directa o mediada, en las decisiones y acciones que afectan a la colectividad. Es también un asunto de tolerancia ante la pluralidad de intereses, opiniones, opciones y acciones sociales. Toda sociedad es múltiple y compleja, plural y diversa. La democracia, entonces, significa la búsqueda histórica de la inclusión de lo múltiple, del universalismo de lo plural, y no de la imposición universalizante de lo singular.” (Sánchez, 2004).

Por ello también se debe adicionar al concepto democracia, el término deliberativa la cual resulta importante para la discusión de los problemas entre los mismos ciudadanos y con las autoridades, con el propósito de construir mediante el proceso deliberativo y participativo el municipio que se desea tener. La deliberación puede superar las limitaciones de las opiniones particulares y mejorar la calidad de la toma de decisiones públicas al compartir información y conocimiento, al poner de manifiesto el interés colectivo.

---

<sup>561</sup> Sánchez, E. (2004). Comunicación y democracia. México, pág. 10.

En resumen, la democracia debe ser participativa y deliberativa. La democracia es una construcción en lo cotidiano, en el municipio, con la gente. La democracia debe ser incluyente, debe darle voz a los sin voz, espacios para decir su palabra a los nunca han tenido la oportunidad de exponer el origen de su desventura. La democracia debe fortalecer la deliberación y la deliberación de los problemas debe constituir un elemento imprescindible de la democracia municipal.

**4.3 Concepto de Consejos Municipales de Desarrollo y Consejos Comunitarios de Desarrollo.** Acorde al decreto número 11-2002 los CMD están integrados por el alcalde municipal, los síndicos y concejales que determine la corporación municipal, representantes de los CCD, hasta un número de veinte, representantes de las entidades públicas locales y los representantes de entidades civiles locales convocados.

Entre las funciones del Consejos Municipales de Desarrollo atinente al proyecto que se plantea está, promover y facilitar la organización y participación efectiva de la población y de sus organizaciones en la priorización de necesidades, problemas y sus soluciones, para el desarrollo integral del municipio. Asimismo, dar seguimiento a la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo municipal y comunitario, verificar su cumplimiento y, cuando sea oportuno, proponer medidas correctivas a la Corporación Municipal constituido por el alcalde, síndicos y concejales; al Consejo Departamental de Desarrollo o a las entidades responsables.<sup>562</sup>

En el caso de los Consejos Comunitarios de Desarrollo tiene como parte de sus funciones promover, facilitar y apoyar la organización y participación efectiva de la comunidad y sus organizaciones, en la priorización de necesidades, problemas y sus soluciones, para el desarrollo integral de la comunidad. Promover políticas, programas y proyectos de protección y promoción integral para la niñez, la adolescencia, la juventud y la mujer.<sup>563</sup>

Tomando en consideración la importancia de dichos Consejos de Desarrollo, precisamente para el desarrollo y la democracia del municipio, la concepción de la

---

<sup>562</sup> Consultar: Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y su reglamento, decreto 11-2002 y sus reformas Acuerdo gubernativo 229-2003, Acuerdo gubernativo 241-2003

<sup>563</sup> Op. Cit.

comunicación municipal debe orientarse a buscar la participación, la deliberación y el protagonismo de estas instancias, evitando en alguna medida politizar el trabajo que se realice con ellos. Desde este ángulo la comunicación juega un papel preponderante, de tal manera que se debe priorizar.

Es fundamental lo que Eekhout, declara con relación a la comunicación, por ello la parafraseo diciendo que la comunicación municipal tiene que rescatar la esencia de la comunicación, que es el encuentro con el otro, es la búsqueda del nosotros. La comunicación municipal, no aísla, integra; no avasalla, escucha; no promueve el odio, el miedo y la competencia; sino el amor, la confianza y la solidaridad. La comunicación municipal es dialógica, horizontal, inclusiva, popular; es una comunicación de sujetos activos, conscientes y libres. Donde los medios están al servicio del pueblo y no del capital; y son instrumentos que permiten la comunicación pero que no suplantán a los sujetos que se comunican.

“La comunicación (municipal) debe estar asociada a la vida en comunidad y en armonía con la naturaleza; la comunicación (municipal) nos hace parte del todo, corresponsables protagonistas conectados con nuestra historia, integrados al presente y forjadores del futuro. Recuperar la comunicación humana, la que permitió desarrollar la palabra, la que enseñó a sembrar, la que hizo verdad los sueños; es construir el municipio.”<sup>564</sup>

Visto desde el punto de vista de Eekhout, es prácticamente un planteamiento programático de la comunicación cuyo fundamento esencial es el ser humano dentro de la comunidad, la persona dentro de un contexto histórico-social. El énfasis a la importancia suprema de la palabra y de los medios como medios para coadyuvar al desarrollo y la democracia y no como fines de la comunicación del enriquecimiento de pocos.

#### **4.4 Medios de comunicación en el municipio de Chiquimula**

---

<sup>564</sup> Cf. Comunicación y democracia participativa, Blanca Eekhout. Publicado en América Latina en Movimiento, No. 426: <http://alainet.org/publica/426.phtml>

Los medios de comunicación juegan un papel importante para el establecimiento de la democracia en el municipio, pues estos tienen funciones como mediar entre el poder local y la ciudadanía, pues en muchas ocasiones la población envía sus quejas de los problemas que la municipalidad no ha visto o no ha querido resolver. También tienen la función de informar acerca de temas que atañen al municipio pues este rasgo es consustancial al medio de comunicación, así como la expansión de la cultura. Otra de las funciones de los medios de comunicación es ser referente en cuanto a la búsqueda de la veracidad, de la investigación de problemas de corrupción u otros que afecten a la población. La función de retroalimentación permite a los municipios el monitoreo constante para determinar la calidad del trabajo que realizan y además, permitirles el cabildeo con la población a través de los mismos.

Es ineludible que para contribuir a la democracia en el municipio, los medios de comunicación deben intervenir coadyuvando a mantener informada a la población para determinar los niveles de su participación. La radio, la televisión y más recientemente Internet, introducen paulatinamente otras formas de informarse, de entender el mundo, de concebir y de ejercer los derechos e incluso, de participar.

Javiera (2006) asume la relación, medios y democracia en un municipio o en un país entero, desde la perspectiva liberal de la siguiente manera: “Los medios de comunicación quedaron inequívocamente relacionados con la democracia una vez que la teoría liberal dotó a la prensa naciente del siglo XIX de una función política y de una función moral”<sup>565</sup> para que los ciudadanos pudiesen vivir en sociedad.

Según Javiera la función política de los medios consiste en nutrir la vida de los ciudadanos entregando aquellas informaciones relevantes para vivir en sociedad en condiciones de libertad y de verdad. En tanto, la función moral es la de satisfacer el derecho a estar informado de los ciudadanos de la mejor manera posible, lo que nos remite al concepto aristotélico de excelencia profesional.

Como se afirma anteriormente, sin medios no hay democracia, de igual manera es apropiado manifestar que los medios puedan y deban coadyuvar al desarrollo del

---

<sup>565</sup> M. Javiera cita a C. RUIZ: *La teoría liberal sobre la libertad de prensa*. Tesis doctoral desarrollada en la Facultat de Ciències de la Comunicació Blanquerna, Universitat Ramon Llull, Barcelona, 2006, p. 150.

municipio, entendiendo por medios de comunicación como asegura Luna Pla (2001) en un artículo publicado en revista electrónica, cualquier objeto que hace las veces de vía para conducir información de un sujeto a otro.<sup>566</sup>

Por tanto, la relación entre medios y la democracia, como ya varios autores han afirmado, consiste en que la información es la base de todo proceso democrático, o dicho en términos de Diego Valadés, citado por Luna: "todo proceso democrático es un proceso comunicativo".

#### **4.5 Comunicación y desarrollo en el municipio de Chiquimula**

Como se ha dejando constancia del tipo de desarrollo que se pretende para el municipio de Chiquimula el cual se reitera como aquel proceso que proporciona un mejoramiento en las condiciones materiales y espirituales de los diferentes individuos de la sociedad bajo las dimensiones establecidas por el PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) las cuales son: la equidad, la sostenibilidad, la productividad, la cooperación, la potenciación y la seguridad. Para lograr la interacción holística de todos estos factores se hace necesario potenciar la interrelación entre las instituciones y las organizaciones de la localidad con las estructuras de poder. Es decir, que entre los ejes transversales del desarrollo local se encuentra el ámbito cultural y dentro de este juegan un papel fundamental, como socializadores y dinamizadores del cambio, los medios de comunicación masiva.<sup>567</sup>

Se debe tomar en consideración que para fortalecer el desarrollo de un municipio se debe dar cabida a la comunicación pues, "se ha convertido en una herramienta básica en el desarrollo de las sociedades al facilitar la creación de patrimonio, de una cultura de participación y la construcción democrática de ciudadanía." (Beltrán, 2002).

---

<sup>566</sup> Consultar: Issa Luna Pla. Medios de comunicación y democracia: Realidad, cultura cívica y respuestas legales y políticas. Razón y palabra. Primera revista electrónica especializada en comunicación. Octubre-noviembre 2001. [http://www.razonypalabra.org.mx/antecedentes/n23/23\\_iluna.html](http://www.razonypalabra.org.mx/antecedentes/n23/23_iluna.html) consultada el 2 de octubre de 2013 a las 10:19.

<sup>567</sup> Morfa Hernández, G. y Sol Garabito, I.: "Medios y desarrollo: un reto desde lo comunitario ", en Contribuciones a las Ciencias Sociales, Abril 2012, [www.eumed.net/rev/cccss/20/](http://www.eumed.net/rev/cccss/20/). Consultado el 26 de septiembre de 2013 a las 11:48.

En este sentido, una comunicación para el desarrollo debe estar íntimamente ligada con la creación de valores, la sensibilización y la educación, según el planteamiento de Beltrán (2002).

Beltrán (2005) hace referencia a Antonio Pasquali (Venezuela, 1990) qué se debe hacer para enfrentar de manera más concreta el devenir: “En el futuro habrá que ser más realistas, más pragmáticos, más convincentes, concretos, exigentes, tenaces y eficientes. Reconfirmemos solemnemente nuestro propósito de no cesar hasta que a nuestras comunicaciones les llegue la hora de la Democracia, de la Utilidad Social y de la Calidad”.<sup>568</sup>

Debe asegurarse también que los medios lleguen a la comunidad o la misma comunidad los cree debido a la importancia que estos tienen, pues como se evidencia en el municipio de Chiquimula la mayor parte de los medios responden a los intereses empresariales, como es natural, que a los intereses del municipio, en tal sentido las comunidades, el municipio debe crear sus medios para que sirvan de canales de participación, expresar sus preocupaciones y generar iniciativas que contribuyan a su propio desarrollo.

Visto del modo anterior estos medios tienen como proyección la congregación de la comunidad para que forme parte de su audiencia, pero a la vez hay una búsqueda por posicionarse frente a este colectivo de otra manera, de ser para la comunidad no sólo la emisora del pueblo, sino de convertirse en un actor que contribuya decididamente a la movilización de los distintos grupos existentes a su interior en favor de un proyecto(s) común(es) en donde la participación sea movilizadora del proceso de gestión comunitaria.

Alguien podría apelar a la identidad cultural local o regional territorial como motor para el compartir intereses comunes, entendida generalmente como un sentido de pertenencia territorial, un pasado común (relativamente común) o una producción cultural generada en la localidad o en la región que vincula a la población. Esta definición de identidad

---

<sup>568</sup> Beltrán, L. (2005). III CONGRESO PANAMERICANO DE LA COMUNICACIÓN. Problemática de la Comunicación para el Desarrollo en el contexto de la Sociedad de la Información. Buenos Aires, pág. 36.

local funciona, tanto para los contenidos de los programas, como para hacer un llamado a convocarlos a participar en el medio. (Benavides, 2004)

Sin embargo, sería absurdo hablar de medios para el desarrollo del municipio sino se tiene en cuenta la participación como elemento fundamental, pues el oírse tiene el mérito de acercarnos humanamente y facilita la legitimación social.

Es incuestionable que en este momento únicamente se hable de la televisión, de la radio o de la prensa, pues se tiene en uso constante el internet en varios lugares del municipio de Chiquimula, tanto el domiciliario como el que se instala en pequeñas empresas para prestar el servicio a jóvenes quienes son los que más frecuentan. Pero hace falta que llegue al área rural que todavía se encuentra aislada en este y otros aspectos.

Para Martínez (2013) el acceso a una conexión a Internet de calidad y a una buena cobertura inalámbrica son elementos clave para revertir el aislamiento de lo rural y, combinados con el uso adecuado de las redes sociales, pueden constituirse en factores de desarrollo económico.<sup>569</sup>

#### **4.6 Construcción del municipio**

La propuesta de la Comunicación municipal para el desarrollo y la democracia parte de la concepción de comunicación como fundamento en la construcción del municipio enfocada, no sólo le corresponde a las autoridades municipales sino a la población misma, idear, planificar y construir el municipio deseado, asimismo cómo quiere vivir, qué calidad de vida va a propiciarse, qué espacios creará para cultivarse académica, económica y culturalmente. Repensar el municipio.

En todo caso se trata de construir ciudadanía desde una comunicación que posibilite participación, deliberación, cambios sociales, desarrollo y conciencia crítica, puesto que la comunicación pública en el contexto municipal supone deliberadamente la construcción del municipio a la vista de todos, con y en la población responsable de estar vigilantes de sus derechos, a comunicarse, a la construir diálogo, tejido social,

---

<sup>569</sup> Celestino Martínez. Ponencia: Internet, redes sociales y desarrollo rural, el 27 noviembre 2012. Recuperado el 26 de noviembre de 2013 a las 12:31 de <http://celestinomartinez.com/2012/11/27/ponencia-internet-redes-sociales-y-desarrollo-rural/>.

espacios para la deliberación, la concertación, a la validación colectiva, a la protección de los espacios, a la organización para el desarrollo humano integral del municipio.

Por supuesto es necesario considerar que el municipio de Chiquimula tiene una dinámica en lo social, económico, político, cultural y académico puesto que en él intervienen los medios de comunicación, líderes sociales, organizaciones no gubernamentales, líderes de opinión, empresarios, estudiantes, profesionales, la población misma y que es necesario tomar en cuenta en los procesos de comunicación municipal.

El hecho de que la Administración municipal se haya convertido en agente de desarrollo económico y garantía del progreso social de una comunidad local, conlleva su intervención en muy diversos ámbitos de la vida cotidiana (Cárdenas, 1999). Está, así, continuamente expuesta a la opinión pública, que puede poner en tela de juicio su imagen, credibilidad y, en consecuencia, su legitimación.

En consecuencia, al momento de no informar a los ciudadanos o no hacerlo de manera eficaz supone un serio riesgo para la continuidad de los cargos políticos y para que los proyectos resulten beneficiando a la población. Tal y como expresa Martínez Bargeño (1985), el objetivo fundamental de los gabinetes de comunicación municipales no es otro que identificar y desarrollar al máximo las relaciones con los ciudadanos, reforzando el conocimiento que éstos poseen de la administración de proximidad para procurar el consenso en torno a la gestión del equipo de gobierno.”<sup>570</sup>

Es importante tomar en consideración lo que se señala en la “Guía práctica para la implementación de participación ciudadana” en la que la Federación Andaluza de Municipios y Provincias supone que la “construcción de ciudad/de pueblo” es un compromiso colectivo. Esto hace asumir la existencia de una responsabilidad que genera proyectos de acción y la articulación de redes de amplia participación por medio de prácticas que impliquen a todos los agentes sociales de la comunidad. En la articulación de estas redes participativas.<sup>571</sup>

---

<sup>570</sup> Op. Cit.

<sup>571</sup> Consultar para ampliar estos aspectos: Guía Práctica para la implementación de la Participación Ciudadana en los Gobiernos Locales de Andalucía: Estrategias para la acción. Edición: Federación Andaluza de Municipios y Provincias.

#### **4.8 El concepto de Comunicación Municipal para la democracia**

La justificación del nuevo modo de hacer comunicación municipal radica en que los gobiernos municipales “no son los únicos actores que enfrentan las grandes cuestiones sociales, estas también son retos para las organizaciones de la sociedad civil y las empresas. La gestión gubernamental continúa siendo decisoria, pero ella, fortalece su legitimidad y eficacia cuando es el resultado de la interacción entre los poderes públicos, el sector empresarial y las organizaciones de la sociedad civil.”<sup>572</sup>

Además de lo descrito en el párrafo anterior, están las organizaciones para el desarrollo de las comunidades y el municipio que en el país se legalizaron precisamente para tener participación en el proceso de desarrollo como ciudadanas y ciudadanos. En consecuencia los gobiernos municipales están obligados a generar la democracia participativa y deliberativa desde la comunicación para convocar a la discusión de la problemática, informar en qué y cómo se invierte, a saber de la propia gente cuáles son las necesidades más urgentes y buscar soluciones en conjunto.

El gobierno municipal de Chiquimula debe necesariamente desde la comunicación municipal para el desarrollo y la democracia propiciar la participación activa de la población urbana y rural pueblo en muchos niveles de debate y diálogo y en la adopción de decisiones. Esto requiere fomentar estructuras de democracia directa, permanentes y puntuales, así como el libre debate de las personas acerca de las políticas, el desarrollo y el cambio.

Facilitar la planificación desde abajo. La municipalidad de Chiquimula tiene las herramientas necesarias para hacerlo debido que cuenta con los diferentes Consejos de Desarrollo y debe, de estas instancias y otras que surjan en la población, “propiciar medios adecuados para que las comunidades aporten opiniones, información y

---

[http://www.famp.es/racs/observatorio/GLOSARIO/GUIA\\_participacion\\_ciudadana.pdf](http://www.famp.es/racs/observatorio/GLOSARIO/GUIA_participacion_ciudadana.pdf). recuperado el 5 de octubre de 2013 a la 1:010.

<sup>572</sup> José Villamil Quiroz. Gobernanza local y comunicación. Voxlocális. La primera revista electrónica Iberomericana municipalista. No. 022 diciembre 2008.

recomendaciones normativas en todos los niveles de la administración. Un instrumento útil de democracia participativa son los planes de actuación local.”<sup>573</sup>

Se puede concluir que de los aportes anteriores se debe tener un nuevo modelo de hacer comunicación en las municipalidades para crear no sólo la democracia participativa sino también la deliberativa. Con relación a éste aspecto Eekhout establece que es posible una verdadera participación popular si el pueblo es protagonista del proceso y para ello el pueblo debe reconocerse, reencontrarse y articularse, es decir, comunicarse. Y esa comunicación pasa por el uso de los medios masivos.<sup>574</sup>

De tal manera que la comunicación municipal debe concebirse como la que propicia diálogo, deliberación y participación. Una comunicación municipal que una “como humanidad y como la garantía de que hay futuro para la vida en el planeta.” (Eekhout).

La comunicación municipal de Chiquimula debe ser “dialógica, horizontal, inclusiva, popular; es una comunicación de sujetos activos, conscientes y libres... liberadora, promueve el encuentro y el reconocimiento del otro, promueve la identidad y la comprensión de las diferencias; devela, descubre; y posibilita la creación y la trascendencia.”<sup>575</sup>

#### **4.9 El concepto de participación ciudadana**

El municipio está constituido por personas, profesionales, obreros, campesinos, comerciantes, empresarios y otros, en tal sentido la administración municipal desde la comunicación debe permitir a la “gente a participar activamente en la toma de decisiones y por tanto facultarlos para decidir las políticas públicas.”<sup>576</sup> Esta participación la debe promover desde los Consejos Comunitarios de Desarrollo, el Consejo de Desarrollo Municipal e incluso desde la Mancomunidad Montaña Gigante pues estas instancias aglutinan a representantes de la sociedad civil que deben incidir en el desarrollo del municipio.

---

<sup>573</sup> Joan Bou Geli. Comunicación: La democracia participativa: un reto para el desarrollo humano local. [http://www.hegoa.ehu.es/congreso/bilbo/komu/3\\_Participacion/5\\_Joan-Bou.pdf](http://www.hegoa.ehu.es/congreso/bilbo/komu/3_Participacion/5_Joan-Bou.pdf), consultado el sábado 5 de octubre de 2013 a las 10:41.

<sup>574</sup> Blanca Eekhout. Comunicación y democracia. ALAI, América Latina en Movimiento. Recuperado el 5 de octubre de 2013 de <http://alainet.org/active/23061&lang=es>

<sup>575</sup> Op. Cit. (s/n)

<sup>576</sup> Joan Bou Geli. Comunicación: La democracia participativa: un reto para el desarrollo humano local. Recuperado de [http://www.hegoa.ehu.es/congreso/bilbo/komu/3\\_Participacion/5\\_Joan-Bou.pdf](http://www.hegoa.ehu.es/congreso/bilbo/komu/3_Participacion/5_Joan-Bou.pdf)

Como apuntala Bou, una democracia que da poder al pueblo debe construirse desde dentro, han de ser los ciudadanos del propio país los que han de decidir las estructuras políticas necesarias para garantizar la participación directa de toda la gente en la toma de decisiones de las gestiones del Estado, en todos sus niveles.

Se puede definir la participación comunitaria municipal como la organización racional y consciente de las personas que habitan en el municipio, con el propósito de proponer las iniciativas que satisfagan sus necesidades; definir intereses y valores comunes; colaborar en la realización de obras y prestación de servicios públicos; conocer sus responsabilidades como miembros del municipio e influir en la toma de decisiones del ayuntamiento.

Se entiende la Participación Ciudadana como: “proceso gradual, mediante el cual, el Ciudadano (a) se integra de forma individual o colectiva a la toma de decisiones, la fiscalización, control y ejecución de las acciones tanto de los entes públicos como privados, que afectan los aspectos políticos, económicos, educativo, sociales y ambientales; a cualquier nivel gubernamental, permitiéndole su desarrollo y el de su comunidad.”<sup>577</sup>

“La noción de participación ciudadana hace referencia a una nueva forma de institucionalización de las relaciones políticas que se basa en una mayor implicación de los ciudadanos y sus asociaciones cívicas tanto en la formulación como en la ejecución y el control de las políticas públicas. Por lo general, este enfoque busca dar respuesta a una creciente demanda de transparencia en la gestión pública por parte de una ciudadanía que desea, cada vez más, ser informada, ser consultada e incluso “ser parte” de aquellas decisiones que más le afectan.

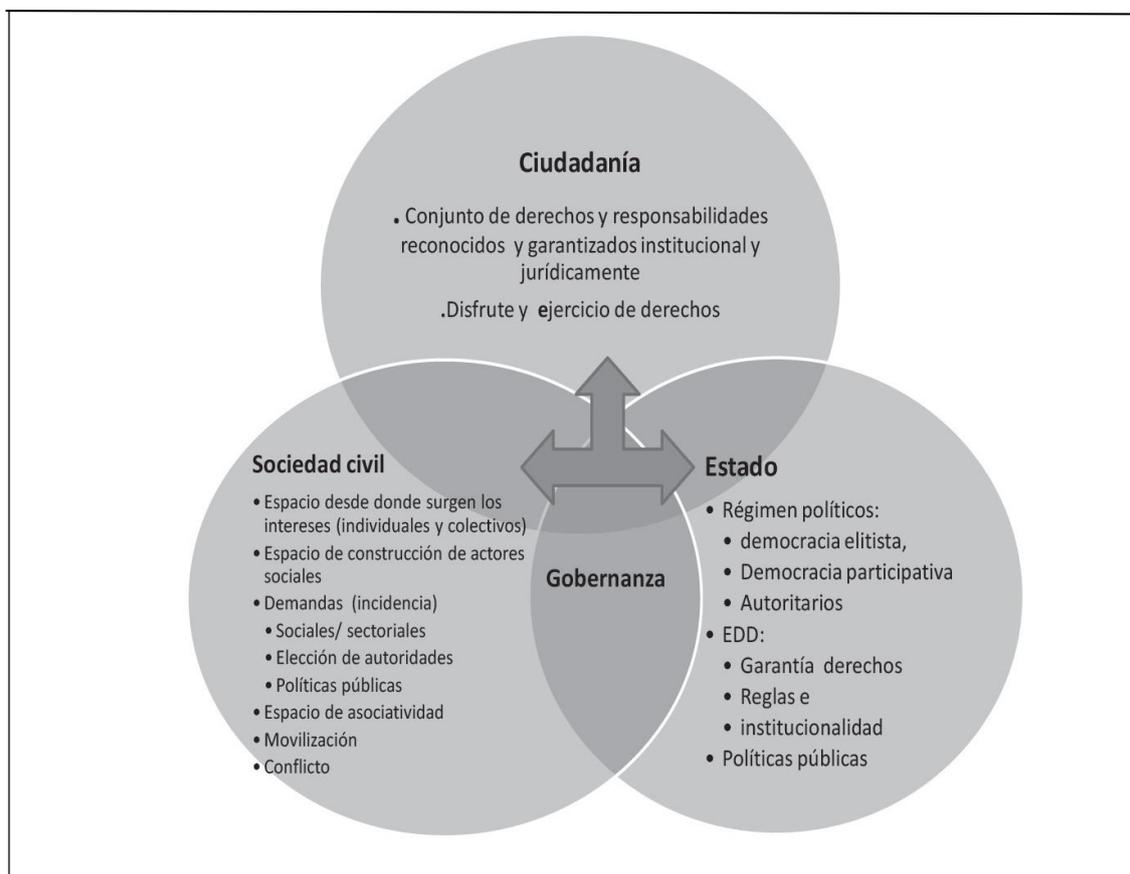
Desde la perspectiva de los gobernantes, la implicación de los ciudadanos en los procesos de gobernanza favorece que, especialmente en el ámbito local, se puedan tomar decisiones mejores y más informadas, y que se desarrollen políticas públicas que podrán contar, de cara a su implementación, con la complicidad y la colaboración de los propios colectivos ciudadanos. Se espera, asimismo, que la participación ciudadana

---

<sup>577</sup> Cf. en <http://temasdederecho.wordpress.com/tag/caracteristicas-de-la-participacion/>, consultado el sábado 5 de octubre de 2013 a las 12:27

contribuya a generar una mayor confianza en el gobierno y en las instituciones políticas y democráticas en general (Brugué *et al.* 2003).<sup>578</sup>

#### Esferas de construcción de ciudadanía<sup>579</sup>



Fuente: Elaboración de Ricardo Sol Arriaza

La ilustración de Sol (2012) permite visualizar los espacios para la construcción de ciudadanía que se requeriría en el municipio de Chiquimula en el marco de un Estado democrático como el que se supone es el de Guatemala. Con la interrelación planteada en las esferas, la participación enriquecería el funcionamiento de la democracia representativa en la búsqueda de una nueva gobernabilidad en la que guardan estrecha

<sup>578</sup> Pedro Prieto Martín (*Asociación Ciudades Kyosei*). Participación Ciudadana del siglo XX. Organización Universitaria Interamericana Colegio de las Américas Red Interamericana de Formación en Gobierno Electrónico.

[http://www.kyopol.net/docs/Curso\\_PCyMD.Modulo\\_II-Participacion\\_Ciudadana\\_del\\_siglo\\_XX.pdf](http://www.kyopol.net/docs/Curso_PCyMD.Modulo_II-Participacion_Ciudadana_del_siglo_XX.pdf), consultado el sábado 5 de octubre de 2013 a las 12:55.

<sup>579</sup> Sol, R. (2012) El desafío de la participación ciudadana en el Estado democrático. FLACSO Costa Rica.

relación con la evolución de la sociedad del siglo XXI. Porque hay un claro y fuerte vínculo entre el desarrollo de la participación ciudadana y los nuevos y mejores mecanismos de gestión y gobierno.

“La democracia local, como la democracia en general, no es algo inamovible. El papel y las funciones del Gobierno Local evolucionan en el marco de una realidad cambiante: las soluciones y metodologías consideradas apropiadas en un momento determinado deben ser verificadas y, en su caso, adaptadas a la luz de los cambios producidos en la sociedad. Se demanda más información, más participación y más transparencia en la toma de decisiones políticas.”<sup>580</sup>

Acorde al rumbo de las sociedades y países en el mundo el fomento de la participación ciudadana es una obligación que el gobierno municipal debe gestionar como derecho reconocido en la Constitución de la República de Guatemala, en la Ley de los Consejos de Desarrollo urbano y rural y la Ley de Acceso a la Información Pública. También porque los gobiernos locales no pueden trabajar aisladamente por las exigencias de un mundo globalizado

Es en este marco donde el gobierno municipal de Chiquimula debe ejercer liderazgo de los vínculos y relaciones entre los diversos actores implicados en los nuevos y viejos retos sociales, económicos, políticos con el fin de orientar los cambios que permitan construir el municipio con mayor cohesión y sostenible, social, económica y medioambientalmente.

## **5. COMUNICACIÓN MUNICIPAL PARA EL DESARROLLO Y LA DEMOCRACIA EN EL MUNICIPIO DE CHIQUIMULA**

Como punto de partida de la propuesta es el diagnóstico de la municipalidad de Chiquimula el cual debe dar como resultado la situación de comunicación, los niveles de participación, deliberación y los niveles de desarrollo alcanzado en el municipio. El segundo elemento importante es el marco conceptual, el cual se ha establecido en el apartado anterior. Ambos son esenciales para resolver la problemática encontrada y

---

<sup>580</sup> Guía Práctica para la implementación de la Participación Ciudadana en los Gobiernos Locales de Andalucía: Estrategias para la acción. Edición: Federación Andaluza de Municipios y Provincias. Recuperado de [http://www.famp.es/racs/observatorio/GLOSARIO/GUIA\\_participacion\\_ciudadana.pdf](http://www.famp.es/racs/observatorio/GLOSARIO/GUIA_participacion_ciudadana.pdf).

establecer los lineamientos que configure a la Comunicación municipal como promotora del desarrollo y la democracia en el municipio.

En el caso específico de la municipalidad de Chiquimula posee los problemas de comunicación comunes a la mayoría de las municipalidades del país, tal es el hecho que únicamente tienen a la comunicación como un parche que les ayuda a informar a la población de lo que hacen y a promocionar a la autoridad local, pero dicha información exenta de la responsabilidad de transparentar la gestión y de una retroalimentación como parte del proceso de participación de la ciudadanía. Y en poco o nada dicha información a producido cambios en el comportamiento de la población.

La concepción de comunicación está alejada como instrumento que puede facilitar el desarrollo y la democracia, de generar ciudadanía y responsabilidad de la construcción en conjunto del municipio. Una comunicación alejada de la realidad chiquimulteca, de las aldeas, de la educación, de la salud y de la política, entendida ésta, como la búsqueda del bien común.

La municipalidad de Chiquimula tiene una oficina de comunicación, bajo presupuesto y cuatro personas que hacen el esfuerzo por transmitir un programa de información en uno de los canales por cable que funciona en el municipio. Es importante hacer notar que las personas que trabajan en la oficina no son profesionales de la comunicación y están ahí por cuestiones de política partidista.

La comunicación es eminentemente informativa y carece el planteamiento de una comunicación que permita transparentar la gestión municipal y sobre todo fuera de abordar el tema de la rendición de cuentas a la cual está la autoridad obligado legalmente, pero que transcurre el período sin que informen de lo económico.<sup>581</sup>

La propuesta de Comunicación municipal para el desarrollo y la democracia del municipio de Chiquimula, parte de la realidad del municipio, de la realidad de la municipalidad y de las perspectivas a futuro. En consecuencia se aspira fortalecer la

---

<sup>581</sup> Según el artículo 62 del Código Municipal, los vecinos tienen el derecho a obtener copias y certificaciones que acreditan los acuerdos de los concejos municipales, sus antecedentes, así como consultar los archivos y registros financieros y contables, en los términos del artículo 30 de la Constitución Política de la República.

comunicación municipal, se establecen ejes temáticos con el propósito de definir a partir de ellos, líneas de acción y se proponen imaginarios para cambiar esa realidad de la que se hace alusión en el diagnóstico.

Pero, se necesita, para el caso del municipio de Chiquimula, aplicar otros tipos de comunicación que permitan por medio de estrategias, promover la autogestión, la organización, el desarrollo, la democracia a través de más participación y discusión de la problemática del municipio.

### **5.1 Definición de Comunicación Municipal para el Desarrollo y la Democracia – CMPDD-**

Es una herramienta para la planeación integral de la comunicación en los campos organizacional, informativa, rendición de cuentas, participación, deliberación, transformación social del municipio, en el cual se establecen objetivos claros y precisos para implementar una práctica desde una acción dialéctica en la municipalidad de Chiquimula. Se inscribe dentro del enfoque de la comunicación para el desarrollo y la comunicación alternativa.

Se entiende como herramienta para la planeación de la comunicación al conjunto de métodos que se utilizan para planificar la forma generar procesos y ejecutar proyectos para concretizar el modelo de Comunicación Municipal para el Desarrollo y la Democracia de Chiquimula.

Es necesario que al aplicar la propuesta de Comunicación Municipal Para el Desarrollo y la Democracia –CMPDD- en los Consejos de Desarrollo tanto comunitarios como municipal, asimismo empresas de comunicación y organizaciones gubernamentales y no gubernamentales a fin de establecer políticas acorde al Plan de comunicación municipal para el desarrollo y la democracia para que todas las organizaciones se vinculen con un objetivo común: impulsar el desarrollo y el fortalecimiento de la democracia en el municipio. Y que se cumpla lo establecido en el Código Municipal y la Ley de los Consejos de Desarrollo urbano y rural.

## **5.2 Objetivo de la Comunicación Municipal para el Desarrollo y la Democracia – CMPDD-**

Institucionalizar la comunicación en la municipalidad de Chiquimula como un eje estratégico, transversal y multidisciplinar a su estructura organizacional y como instrumento para el desarrollo humano y la democracia participativa, asimismo para la deliberación de los problemas y el protagonismo de la población para el trabajo colectivo de desarrollo. También dar cumplimiento a lo establecido en el Código municipal, la Ley de los Consejos de Desarrollo urbano y rural y la Ley de acceso a la Información Pública donde se establece lo relativo al desarrollo, la participación y la transparencia en la gestión pública.

## **5.3 Propósito y finalidad de la Comunicación Municipal para el Desarrollo y la Democracia –CMPDD-**

Es necesaria establecer a la Comunicación Municipal para el Desarrollo y la Democracia un propósito y una finalidad que faciliten la práctica comunicativa en la municipalidad de Chiquimula y que orienten a darle importancia a la comunicación en la municipalidad para el desarrollo y la democracia en el municipio. El propósito y la finalidad se coligen de la naturaleza de la municipalidad, la realidad del municipio y la importancia actual de la comunicación para el desarrollo, la democracia y la alternativa o popular. En todo caso, tanto la municipalidad como los Consejos de Desarrollo pretenden como lo establece la Ley de los Consejos de Desarrollo: “promover y facilitar la organización y participación efectiva de la población y de sus organizaciones en la priorización de necesidades, problemas y sus soluciones para el desarrollo integral del municipio”.<sup>582</sup>

El quehacer implica concientizar cuán importante es la comunicación en todas las instancias de la municipalidad y población del municipio, asimismo construir lo público en la municipalidad lo que compromete a este organismo a orientar los planes y proyectos a la atención de los más desfavorecidos, mejorar la calidad de vida del municipio, coordinar recursos y relaciones con otras instituciones e impulsar por los medios al alcance, la participación consciente y crítica de la población.

---

<sup>582</sup> Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y su Reglamento, acuerdo gubernativo 461-2002.

**Propósito:** la Comunicación Municipal Para el Desarrollo y la Democracia -CMPDD- tiene como propósito construir un municipio con desarrollo humano y con democracia en el que la población sea artífice del municipio que desean o aspiran, en la transformación de su realidad y se genere ciudadanía y cultura para la transparencia en el manejo de la cosa pública.

**Finalidad:** la finalidad de la Comunicación Municipal Para el Desarrollo y la Democracia está encaminada a introducir en la cultura organizacional de la municipalidad de Chiquimula la transparencia, la confianza, la interlocución, comunicar, dar participación, deliberar con la población y transformar la realidad del municipio con y desde la población.

#### **5.4 Marco institucional**

El Código Municipal establece la naturaleza del municipio como la unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos. Se caracteriza primordialmente por sus relaciones permanentes de vecindad, multiétnicidad, pluriculturalidad, y multilingüismo, organizado para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito.<sup>583</sup>

En cuanto al municipio en el sistema jurídico está establecido en el artículo 7 del Código Municipal en el que se lee: “El municipio, como institución autónoma de derecho público, tiene personalidad jurídica y capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, y en general para el cumplimiento de sus fines en los términos legalmente establecidos, y de conformidad con sus características multiétnicas, pluriculturales y multilingües. Su representación la ejercen los órganos determinados en este Código”.<sup>584</sup>

En cuanto a los derechos y obligaciones de los vecinos acorde al proyecto que se presenta de Comunicación Municipal, se encuentra en el artículo 17, incisos c, d, e, f, g y h del Código Municipal. Contribuir a los gastos públicos municipales, en la forma prescrita por la ley. Participar en actividades políticas municipales. Participar activa y

---

<sup>583</sup> Consultar Código Municipal, decreto número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala.

<sup>584</sup> Op. Cit. Pág. 4

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 de la rendición de cuentas, en la forma prevista por la ley e integrar la comisión ciudadana municipal de auditoría social.

En cuanto el derecho que todo vecino tiene a ser informado lo encontramos en el artículo 62: Todos los vecinos tienen derecho a obtener copias y certificaciones que acrediten los acuerdos de los consejos municipales, sus antecedentes, así como consultar los archivos y registros financieros y contables, en los términos del artículo 30 de la Constitución Política de la República.<sup>585</sup> Y por supuesto en la Ley de acceso a la Información Pública en la cual se estimula a la población y organizaciones a velar por la transparencia en la administración pública y privada.

Tanto en los derechos y obligaciones de todo vecino la comunicación juega un papel importante en cuanto que la población del municipio debe estar bien informada para la movilización y la construcción de un mejor municipio.

En cuanto al desarrollo del municipio está establecido en la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural desde donde se prioriza la participación de las comunidades tal como lo manifiesta en el artículo 12, funciones de los Consejos Municipales de Desarrollo, inciso b) “Promover y facilitar la organización y participación efectiva de las comunidades y sus organizaciones, en la priorización de necesidades, problemas y sus soluciones, para el desarrollo integral del municipio”.<sup>586</sup>

Y es una plataforma fundamental para que la comunicación para el desarrollo realice los objetivos que se plantean como estrategia para el desarrollo del municipio, asimismo como vehículo para informar a la población “sobre la ejecución de los programas y proyectos de desarrollo de la comunidad”.<sup>587</sup>

---

<sup>585</sup> Op. Cit. Pág. 39

<sup>586</sup> Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y su reglamento. Decreto número 11-2002

<sup>587</sup> Op. Cit. Pág. 492.

## **5.5 Enfoque**

Se constata que la participación, la deliberación, el desarrollo y la comunicación están preceptuados, tanto en el Código Municipal como en la Ley de los Consejos de Desarrollo de tal manera que se trata de darle el impulso requerido tanto a la democracia participativa como el desarrollo humano desde la población.

Le compete a la autoridad local promover la participación, el diálogo, el debate, los consensos. A la ciudadanía no escatimar esfuerzos para trabajar en su propio beneficio y del municipio que han soñado tener.

## **5.6 Competencias de la comunicación municipal para el desarrollo y la democracia**

Se define a la comunicación municipal como estrategia para promover el desarrollo y la democracia participativa en el municipio de Chiquimula, esto implica que la comunicación debe generar participación de las comunidades, deliberación de estas comunidades de la problemática que les aqueja, participar en la construcción del municipio y de políticas públicas, asimismo la movilización para transformar su realidad, hacer de la ciudad y aldeas el lugar adecuado para vivir bien. La comunicación municipal debe hacer cómplices a los ciudadanos para tener mejores condiciones de vida y mejores espacios para la convivencia.



A mayor participación, deliberación y reflexión acerca de los problemas más sentidos de la población, mayor sensibilización para transformar la realidad y mayor oportunidad para llegar a consensos de las acciones a considerar.

Las competencias de la Comunicación Municipal para el desarrollo y la democracia se presentan así:

**5.6.1 Información:** capacidad de informar y reconocimiento de la necesidad de ser informado, cuyo instrumento básico es la noticia, reportajes, programas científicos.

**5.6.2 Deliberación:** capacidad de hurgar, discutir y apertura a reconocer los argumentos del otro en escenarios como reuniones, conversatorios, diagnósticos participativos, proponiendo soluciones a la problemática o en la discusión en los Consejos de Desarrollo.

**5.6.3 Movilización:** capacidad de transformar la realidad adversa a las comunidades y a la ciudad.

**5.6.4 Reuniones:** capacidad de reunirse en Concejos, asambleas e instituciones con el propósito de buscar de manera consensuada el desarrollo del municipio.

## **6. COMPONENTES DE LA COMUNICACIÓN MUNICIPAL PARA EL DESARROLLO Y LA DEMOCRACIA –CMPDD-**

Los componentes de la Comunicación Municipal para el Desarrollo y la Democracia – CMPDD- son los elementos concretos a través de los cuales éste se configura en la práctica comunicativa de la municipalidad de Chiquimula dándole institucionalidad y un enfoque específico. Los componentes son:

1. Categorías y ejes temáticos
2. Matriz estratégica

### **6.1 Categorías y ejes temáticos**

Son las tres vías por las cuales se espera que transiten las acciones comunicativas contenidas en el Plan de comunicación. Las que se ramifican, a su vez, en ejes temáticos que definen de manera concreta los temas organizacionales en los cuales debe actuar el Plan, y los ejes temáticos se reorganizan en función de los Campos de la Comunicación Pública, la comunicación municipal y la comunicación alternativa por medio de los

cuales actúa la Comunicación Municipal para el Desarrollo y la Democracia, como se ilustra en el cuadro siguiente:

CATEGORÍA	EJE TEMÁTICO	CAMPO
Imaginarios sociales La opinión pública Contexto socio-político	Concertación social, actitud de servicio, visión compartida, trabajo colaborativo, sistematización, socialización de la información, precepto municipal de informar, participación en la vida pública, participación activa, transparencia	COMUNICACIÓN PÚBLICA
Crítico, dialéctico	Multilateralidad de relaciones, interconexión, cambio social	COMUNICACIÓN ALTERNATIVA
Participación pública, transversal y multidisciplinar	Eje Estratégico. Redes inalámbricas Precepto municipal de desarrollo y participación	COMUNICACIÓN MUNICIPAL

**Cuadro 14.2 Campos de la Comunicación Municipal para el Desarrollo y la Democracia**

A continuación se desarrollan los contenidos de las categorías de la Comunicación Municipal Para el Desarrollo y la Democracia con sus respectivos ejes temáticos.

## 6.2 Apertura

Apertura es la capacidad organizacional de resonar, de estar abierto. La entidad pública, de manera particular, se debe a sus audiencias externas, existe justamente en función de la ciudadanía y para ello debe ser receptiva, lo cual implica, de acuerdo con el artículo 40 de la Constitución, según el cual: “Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político”, que la ciudadanía sea escuchada.

No se trata de que las decisiones, que finalmente son responsabilidad de quien tiene a su cargo la dirección, deban ser concertadas con la comunidad, sino de que la entidad debe organizarse internamente para poder actuar de acuerdo con las necesidades, expectativas y demandas de la ciudadanía. En esencia se trata de desarrollar la actitud de escucha a la comunidad y a la ciudadanía, de que la organización sea capaz de oír.

La apertura supone la aplicación de dos subcategorías que resultan de la aplicación de dos principios organizacionales:

### **6.3 Receptividad**

En el caso específico de la Municipalidad de Chiquimula el juicio básico para construir confianza tiene que ver con la inclusión, cuando la comunidad percibe y reconoce que las entidades se interesan y preocupan por el interés colectivo. Si el Concejo Municipal escucha y es receptivo a lo que la ciudadanía requiere y a los reclamos de la comunidad en general, está demostrando que entiende que ha recibido un mandato y que por tanto reconoce su responsabilidad de generar confianza en la medida en que los ciudadanos encuentran en ella una entidad que los representa y trabaja por ella.

La comunicación hacia fuera, específicamente de la municipalidad, debe ser abierta, caracterizada por la apertura hacia la comunidad y la disposición a oír, busca principalmente la escucha, que el Concejo Municipal abra sus oídos a las necesidades de la comunidad, a las demandas y a reclamos de la ciudadanía, a sus expectativas y responder a ellas.

Significa que la municipalidad de Chiquimula debe desarrollar mecanismos para estar abierta a la comunidad, a través de acciones comunicativas concretas, es decir, que no solamente debe escuchar sino que debe ser receptiva; y la receptividad hace referencia a que lo que se escucha tenga posibilidad real de convertirse en elemento de juicio para la formulación de los planes y proyectos municipales.

### **6.4 Actitud de servicio**

La actitud de servicio debe partir del reconocimiento a la ciudadanía por parte de la municipalidad obediente al mandato legal establecido en el Código Municipal y cuyo servicio a los intereses públicos debe ser eficaz, eficiente, descentralizado, desconcentrado y participativo.<sup>588</sup>

En el mismo Código Municipal se establece la exigencia de la relación comunicativa con la comunidad cuyos conceptos fundamentales en todo caso son la escucha, el servicio y la respuesta a las demandas.

---

<sup>588</sup> Consultar: Código Municipal, artículo 5, pág. 3.

## **6.5 Interlocución**

Para el planteamiento de concebir una comunicación municipal que se proyecte a promover el desarrollo y la democracia resulta imprescindible la interlocución, a esa capacidad de diálogo, en los equipos de trabajo de la municipalidad de Chiquimula para que no exista ninguna pieza aislada y que ésta resulte siendo el obstáculo para la realización eficiente de los proyectos municipales, que deben ser, como se dijo anteriormente, proyectos de la ciudadanía.

Significa todo esto que cualquier proyecto se debe compartir con los miembros de los equipos, con los equipos para direccionar la municipalidad a un solo objetivo: servir con eficiencia y eficacia a la ciudadanía. Y por supuesto, que prolifere la participación en el municipio, que haya discusión, debate, que haya diálogo con frecuencia, un diálogo capaz de transformar, con la dinámica de construir un municipio vívido.

Para que la interlocución sea posible es fundamental la información. No se puede interlocutar cuando no hay conocimiento, no se puede tener visión compartida si la información no es un bien colectivo, no puede haber trabajo colaborativo si no se dispone de información. La información está conectada con la conversación, se conversa como una forma de conocer lo que el otro hace y reconocer que conoce lo que yo hago, para trabajar mejor. La interlocución busca potenciar las capacidades sinérgicas de la organización, expandir su capacidad, facilitar el trabajo en equipo.

Aplicar el principio de la interlocución en la municipalidad de Chiquimula, requiere de la implementación de cuatro ejes temáticos, que resultan, a su vez, de la aplicación de cuatro principios organizacionales:

1. Visión compartida
2. Trabajo en equipo
3. Sistematizar
4. Socializar la información

### **6.5.1 Visión compartida**

Se trata que los funcionarios municipales asuman como parte de un sistema que tiene una misión que cumplir y a la cual están contribuyendo o por el contrario obstaculizando con su labor, en este sentido, la visión compartida debe distinguirse del conocimiento especializado y hace referencia a aquellos elementos orientadores, de contenido y no formales, que en términos no solamente éticos sino desde otros horizontes políticos, culturales y administrativos, pueden convertirse en lugares de reconocimiento donde sea posible construir acuerdos organizacionales.

De lo que se trata en esencia es de buscar que la visión compartida se construya en torno a ejes estratégicos organizacionales de la municipalidad como el hecho de que tanto los miembros del Concejo Municipal como los funcionarios de la administración se asuman como servidores públicos y desarrollen una actitud de servicio y tengan claro, además, que con su trabajo están contribuyendo a la construcción de confianza y al logro de los propósitos misionales de la municipalidad en la medida que los conozcan y compartan.

Una necesidad básica para que la entidad pueda expandir su capacidad de trabajo es que se alinee, que sus funcionarios estén comprometidos con el quehacer de la municipalidad. Tanto el alcalde como los miembros del Concejo Municipal deben realizar un trabajo de construcción colectiva con su equipo y para eso es indispensable que sean capaces de convocarlo, persuadirlo, convencerlo, seducirlo y vincularlo a su proyecto. Ello requiere que esté abierto a la interlocución para convocar en torno al proyecto municipal que orienta, de tal forma que efectivamente los servidores públicos puedan conectar su proyecto de vida personal con el propósito misional contenido en ese proyecto municipal.

Si el alcalde estructura su gestión desde el punto de vista comunicativo buscando que su equipo participe en la toma de decisiones y recree su plan de gobierno o de gestión, si discute con ellos, les informa y llega a consensos, está construyendo sentido de pertenencia, un estilo de “ser democrático” de la entidad y demostrando con ello que no actúa como potentado, sino que entiende que la entidad es de todos. Así genera confianza entre su gente con respecto a su gestión, la compromete y construye una organización viva, democrática.

### **6.5.2 Trabajo en equipo**

En la municipalidad de Chiquimula la comunicación debe contribuir a la promoción de un estilo de trabajo organizacional participativo. Para ello deben tenerse en cuenta dos factores: el estilo de dirección y la construcción de redes de ayudas mutuas.

La estructura municipal de Chiquimula está construida acorde a lo establecido en el Código Municipal y a los servicios que presta, pero que en la práctica deben formar redes donde todos los componentes se colaboren para lograr los objetivos estratégicos de la municipalidad. Ninguna de las instancias de la municipalidad debe estar aislada, porque sería un ruido o un obstáculo enorme para lograr la misión de la municipalidad. Ninguno de los departamentos debe trabajar como si los otros no existieran o no formaran parte de un todo. Ninguna instancia debe funcionar de manera autónoma. El trabajo en equipo es fundamental para lograr que un municipio tenga una administración eficiente y óptima. Por ello la comunicación municipal debe atravesar todo el cuerpo municipal.

### **6.5.3 Sistematizar**

La sistematización busca volver el saber conocimiento, modelarlo, replicarlo, ponerlo en términos de teoría, para poder devolverlo a la sociedad de tal manera que ésta no solamente pueda conocerlo sino utilizarlo. Las entidades deben definir e implementar métodos y procedimientos de recuperación, procesamiento y sistematización de la información, que les permitan, además de darle publicidad a sus actuaciones, lograr que efectivamente todos, adentro y afuera, conozcan y entiendan cómo y por qué realizan su proyecto misional. Así se llega al reconocimiento que se traduce en confianza y en construcción de lo público.

### **6.5.4 Socializar la información**

Cuando el alcalde asume su responsabilidad de interlocución debe generar en la municipalidad formas de conversación a través de las cuales se hable y se escuche y no simplemente se asuman sus directrices como instrucciones que los demás deben seguir y replicar. Para romper con ese estilo autoritario y buscar que la interlocución logre

convocar, seducir y alinear, se requiere la socialización cotidiana de la información, de tal manera que el colectivo disponga de todos los elementos necesarios para conocer y dimensionar su labor en sintonía con el proyecto misional.

Estamos frente al poder de comunicarse, de trasladar información para que circule como el aire en toda la municipalidad como un todo, sin ciertas fragmentaciones que hacen colapsar la gestión y a la misma municipalidad. Deben darse los flujos comunicacionales y conversacionales en la municipalidad, pues esa agitación de la interrelación favorecía a lograr la misión municipal y a cambiar los rituales verticalistas del municipio. Sería un buen principio para generar diálogo en el municipio, para cambiar las actitudes poco democráticas.

## **6.6 Visibilidad**

Al hacer visible la gestión, al contar e informar lo que se está haciendo, el alcalde, el Concejo Municipal no solamente informan los resultados de su gestión sino que demuestran que no la han estructurado en su beneficio particular, pues quien se beneficia personalmente no rinde cuentas y por el contrario procura ser opaco, no ser visible, mantenerse oculto. Cuando se es visible se genera confianza y se construye por consiguiente la idea de lo público, de que la entidad es de la comunidad.

La alcaldía municipal debe asumir la información como un bien público y del municipio de Chiquimula. Asumir la obligación de informar, que circulen datos, que se manifiesten las actividades y responsable de sistematizar la gestión en función de verse y que el municipio analice.

Que la municipalidad se visibilice para generar confianza. Que publicite los resultados de la gestión y el gasto. Que no se oculten datos, estadísticas, el quehacer. Que esté a la vista de la ciudadanía.

## **6.7 Publicidad**

En la Ley de acceso a la Información Pública en Guatemala en el artículo 9, definiciones y numeral 8, se lee: Máxima publicidad: Es el principio de que toda

información en posesión de cualquier sujeto obligado, es pública. No podrá ser reservada ni limitada sino por disposición constitucional o legal. De esta manera se establece la posibilidad de que la información de las entidades del Estado informe suficientemente.

Transparencia es hacer visible lo que se hace, es mostrarse, entender que su condición pública, el carácter público del gobierno municipal, no le permite a la entidad ni al funcionario ser opacos ni externa ni internamente. La Ley de Acceso a la Información Pública permite a los ciudadanos y ciudadanas auditar la administración pública y de esa manera garantizar la transparencia.

La Rendición de Cuentas, que es, fundamentalmente, externa, resulta tanto de la cultura participativa, que incluye y reconoce los intereses del otro, como de la actitud de escucha y receptividad que los conoce y asimila y, por tanto, debe ser una disposición permanente y sistemática y no solamente un ejercicio ocasional. De esta manera la transparencia está contenida en la actuación cotidiana de la autoridad y de los servidores públicos en general: de la autoridad frente a sus colaboradores y ante la sociedad y de los servidores públicos frente a sus propios compañeros y frente a la sociedad. Es la única manera de lograr que sea visible todo lo que hace la administración. Rendición de Cuentas es dar razón de lo que el alcalde y el empleado hace.

Cuando se propone que la entidad sea visible y que los mandatarios hagan visible su gestión, lo que se busca es que construyan su relato y cuenten de manera constante, tanto interna como externamente, cómo están actuando y cuáles han sido los resultados de su gestión. A eso hay que darle publicidad en los medios tradicionales, en la Web y asambleas generales.

## **6.8 Posicionamiento**

El alcalde como líder y guía del municipio tiene que encontrar la manera de convertirse en punto de referencia para todos, para sus colaboradores y para la sociedad. En ese sentido la visibilidad tiene que ver también con la responsabilidad de orientación a la sociedad y no solamente con el valor ético de dar cuenta de lo que se está haciendo. Ser transparente implica aplicar valores axiológicos; en la transparencia hay un componente

ético indiscutible que es ser honesto y probo y un componente comunicativo que es ser visible.

Éticamente se puede ser probo como administrador público, pero, si esto no se muestra, no se constituye la transparencia. El guía debe hacerse visible en su probidad y esto se logra a través de acciones comunicativas que le den una posición en la sociedad en la medida en que muestran a los ojos de todos cómo está actuando.

La visibilidad no debe entenderse como un atributo que pueda ejercerse o no a voluntad sino como una condición de la administración municipal: en tanto no se sea visible no se está cumpliendo con el ejercicio de la función pública. Hacia fuera se es visible como administrador y como funcionario público y hacia adentro como alcalde.

## **6.9 Crítico**

Se trata de la construcción analítica de los fenómenos de comunicación, de lo social, económico y político donde los ciudadanos deben tener la visión del municipio como un todo en el cual deben buscar transformarlo para obtener mejores condiciones de vida, desarrollarlo integralmente.

Lo crítico “debe sentirse útil para la transformación de los espacios colectivos, debe servir además como plataforma para el desarrollo de estrategias discursivas, propuestas técnicas o espacios de mediación capaces de ahondar en una radicalización de la democracia, la solidaridad y el conocimiento-emancipación, como puntales de la renovación del paradigma epistemológico dominante a partir de estos momentos de crisis postmoderna.”<sup>589</sup>

## **6.10 Dialéctico**

La base fundamental para establecer una comunicación municipal que busque el desarrollo y la participación es lo dialéctico porque es una “concepción que defiende la

---

<sup>589</sup> Dr. Juan Carlos Fernández Serrato. Teoría crítica de la comunicación. Cosmopolitas, Grupo interdisciplinario de estudios de comunicación, política y cambio social. Universidad de Sevilla. <http://www.compoliticas.org/web/teoria-critica-de-la-comunicacion.html>, consultado el jueves 10 de octubre de 2013 a las 11:25.

«multilateralidad de relaciones» implicadas en cualquier proceso real (frente a la restricción esquemática de un proceso cualquiera a una «única línea» de relaciones, restricción en la que se haría consistir el modo de pensar metafísico)”.<sup>590</sup> No se vale que en un municipio sólo unos cuantos tengan la palabra, se requiere que la mayoría diga, exponga, se comunique y las mismas autoridades se acerquen a conversar, a escuchar y a deliberar.

Y esencial a la propuesta porque el municipio debe verse como un todo que no está aislado, puesto que todo está interconectado, concatenado, que ningún fenómeno se da aislado, por el contrario todo es un proceso continuo de cambio en ese engranaje.

“En síntesis, puede decirse que la dialéctica materialista es la ciencia de las leyes más generales del desarrollo de la naturaleza, la sociedad y el pensamiento y en ella tiene cabida el desarrollo de todas las variantes de la dialéctica subjetiva que la precedieron.”<sup>591</sup>

## **6.11 Participación pública**

La participación debe entenderse como un procedimiento mediante el cual la población se interesa en tomar decisiones que le atañen y son atinentes para su desarrollo. También es un instrumento sustantivo para la calidad y una democracia sana en un municipio, en un país.

“La participación es un instrumento clave de mejora de la calidad de los sistemas democráticos en la medida en que otorga una mayor capacidad a la población de vigilar y ejercer funciones de control social al aparato de gobierno. También refuerza la integración social de las comunidades y sus tejidos sociales, pues supone siempre iniciar o profundizar en dinámicas de aprendizaje y adquisición de responsabilidades. (Alvarado (2002); Font (2001).”<sup>592</sup>

---

<sup>590</sup> <http://www.filosofia.org/filomat/df096.htm> consultado el 8 de octubre de 2013 a las 6:46.

<sup>591</sup> García, R. y Fuentes, H. (s/f) Didáctica de la formación gerontológica del profesional de la salud, aproximación, Pág. 20

<sup>592</sup> Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona. ISSN: 1138-9788. Depósito Legal: B. 21.741-98 Vol. XIV, núm. 331 (38), 1 de agosto de 2010 [Nueva serie de Geo Crítica. Cuadernos Críticos de Geografía Humana]. <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-331/sn-331-38.htm>. Esta página se consultó el 21 de noviembre de 2012 a las 17:00 horas.

“Los gobiernos del hemisferio, en recientes conferencias cumbre mundiales y regionales, han reconocido el hecho de que una firme participación de la sociedad civil en la toma de decisiones es un factor fundamental para reforzar el régimen democrático, promover el desarrollo sostenible, lograr la integración económica y el libre comercio, mejorar el nivel de vida de toda la población y conservar el medio ambiente natural para las futuras generaciones. En la esfera del desarrollo sostenible, la Declaración de Santa Cruz de la Sierra apoya específicamente ese principio, comprometiéndose sus signatarios a respaldar y promover, como requisito básico de un desarrollo sostenible, una amplia participación de la sociedad civil en la elaboración de decisiones referentes a políticas y programas y su diseño, aplicación y evaluación.”<sup>593</sup>

El investigador de la FLACSO con sede en Costa Rica, Ricardo Sol Arriaza, se refiere a la importancia de la participación de la ciudadanía para que se dé la democracia participativa, en ese sentido sostiene con Cándido Grzybowski (2004; 123), que Afianzar la democracia... pasa necesaria e indispensablemente por la sociedad civil, sobre todo por las posibilidades de volver visibles a los invisibles.

Esto simplemente porque no puede existir derechos de ciudadanía si no son para El desafío de la participación ciudadana en el estado democrático de derecho todas y todos. Derechos para algunos, por más numerosos que estos sean, no son derechos, son privilegios. Ciudadanía es expresión de una relación social que tiene como presupuesto a todos, sin excepción. ¿Cómo incluirse en la relación de ciudadanía? Tomando nuestra realidad de millones y millones que aún permanecen fuera del sistema, sin que su ciudadanía haya sido reconocida; se trata de ver cómo y en qué condiciones pueden transformarse en sujetos históricos, iniciado un proceso virtuoso de rupturas y de refundación social, económica, política y cultural, de modo democrático y sostenido.<sup>594</sup>

---

<sup>593</sup><https://www.oas.org/dsd/publications/Unit/oea61s/ch16.htm>, consultada el 10 de octubre de 2013 a las 12:10

<sup>594</sup> El desafío de la participación ciudadana. En el Estado democrático de derecho avances y retos de la participación ciudadana en la gestión de políticas públicas, en espacios institucionales de los Estados Centroamericanos. Ricardo Sol Arriaza. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Costa Rica, 2012. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan050059.pdf>, consultado el jueves 10 de octubre de 2013 a las 12:30.

## **6.12 Transversal y multidisciplinar**

El carácter de transversal y multidisciplinar de la comunicación tiene una importancia fundamental en cuanto sirve de aglutinador en el municipio de todos los sectores, organizaciones sociales que tenga injerencia en el desarrollo del mismo.

Para ello se requiere que la comunicación tenga características como participativo, flexible, con una gran capacidad de interacción, para que realmente responda a las necesidades, sentimientos, experiencias y vivencias de las personas que, en definitiva, son las protagonistas de cualquiera de las acciones derivadas de la implementación de proyectos integrados de desarrollo.

## **6.13 Matriz estratégica**

Se toma en consideración algunos elementos de la matriz del Modelo de Comunicación para la Organización e Información –MCPOI- para concretizar la propuesta de Comunicación Municipal para el Desarrollo y la Democracia en el municipio de Chiquimula, las categorías y los ejes temáticos proponen un horizonte de sentido como el que se establecen en la matriz los cuales son la mejora de la municipalidad en los niveles de apertura, interlocución, visibilidad, criticidad, dialéctico, participación pública y transversalidad y multidisciplinaria.

También como parte de la matriz se establecen las líneas de acción tales como la receptividad, actitud de servicio, visión compartida, trabajo colaborativo, socialización de la información, sistematización, publicidad, posicionamiento, multilateralidad de relaciones, interconexión, cambio social, eje estratégico y redes inalámbricas.

## **6.14 Conceptos generadores**

De acuerdo a los objetivos establecidos para el modelo de Comunicación Municipal para el Desarrollo y la Democracia se establecen las ideas generadoras que ayudarán a tener una visión clara a dónde se desea llegar con el proceso de comunicación que aquí se plantea para la municipalidad de Chiquimula. Se propone cambiar la manera de hacer gestión municipal, la pasividad con que se asume el subdesarrollo, la pobreza, y el machismo en el municipio.

Las Ideas generadoras no sólo serán una guía para la producción de discursos democráticos sino también los que provocan el cambio en la ciudadanía, en las autoridades, en los grupos y los mismos Consejos de Desarrollo.

La Comunicación Municipal para el Desarrollo y la Democracia propone Ideas generadoras:

6.14.1 Accesibilidad de la información para la administración municipal como para la población del municipio de Chiquimula con el propósito que exista una sola visión del municipio que se quiere.

6.14.2 Participación en la planificación, implementación, definición de necesidades y distribución de los beneficios.

6.14.3 El discurso debe reflejar democracia, participación, equidad de género, justicia social y desarrollo.

6.14.4 El comportamiento transparente de las autoridades y de la ciudadanía

6.14.5 La verificación del desarrollo y la participación de la población.

La propuesta de una Comunicación Municipal para el Desarrollo y la Democracia se conforma con los Conceptos generadores:

- Apertura como capacidad de escuchar receptivamente, tanto a los usuarios del servicio municipal, a la población con sus demandas, a las instancias municipales.
- El diálogo como una herramienta que convoca y genera sentido de pertenencia.
- Visibilidad es transparencia y genera confianza. (La confianza es una de las fuentes de poder para mantener unido a un pueblo y a un territorio, según Geolf Mulgan, citado por Castells en Comunicación y poder).
- Crítico es construcción analítica
- Dialéctico es la unidad en la multiplicidad, cambio permanente.

- Praxis transformación de la realidad del municipio
- Transversalidad es cuando la comunicación atraviesa la estructura municipal

### **6.15 Ruta crítica operativa**

En la Comunicación Municipal para el Desarrollo y la Democracia pone a consideración la Ruta crítica operativa con la intención que la municipalidad de Chiquimula tenga los pasos a seguir para poner en práctica la nueva visión de hacer comunicación en la municipalidad de Chiquimula para tener la oportunidad de conseguir el desarrollo humano por medio de la participación crítica, consciente de los y las ciudadanos en el municipio.

Es pertinente que la autoridad local asuma la comunicación Municipal como estrategia para conseguir un municipio como lo establecido en su plan de trabajo y que responda a las necesidades de la población, porque necesariamente es el punto de partida en la concepción que se expone. En consecuencia es menester que conozcan los puntos medulares de la propuesta de Comunicación Municipal desde la concepción que se plantea lo cual traerá como punto importante la consolidación de un Departamento de Comunicación Municipal y el incremento financiero para el funcionamiento óptimo del mismo.

La ruta crítica operativa permitirá el asentamiento de la Comunicación Municipal para el Desarrollo y la Democracia, la puesta en práctica y la oportunidad de evaluar los cambios esperados en la misma municipalidad y el municipio.

Al poner en práctica el tipo de comunicación planteado es necesario considerar las categorías y temas para no perder de vista que se trata de Comunicación Municipal para el desarrollo y la democracia y no simplemente de información cuyo emisor percibe a la población como objetos de ser informados.

La comunicación Municipal debe generar participación, deliberación, movilización e identificación con los planes y proyectos. Debe crear sujetos de cambio desde la participación y lo dialógico.

La Ruta operativa de la Comunicación Municipal para el Desarrollo y la Democracia está conformada por los siguientes pasos:

### **Paso 1: Posicionamiento del concepto de Comunicación Municipal para el desarrollo y la democracia en el Concejo Municipal**

Es menester que para impulsar la Comunicación Municipal como instrumento y otro enfoque que implica integrar activamente a la población en la construcción del municipio, que conlleve cambios sustanciales en la forma de hacer política debido que, como lo plantearon los Gobiernos local de América Latina y el Caribe “los Gobiernos Locales no somos los únicos llamados a decidir. Compartimos esta responsabilidad con actores políticos, económicos, ambientales y sociales sobre los que debemos incidir para concordar las acciones que le den viabilidad al desarrollo sustentable de nuestros territorios. Convocaremos a las diversas instancias que permitan la inclusión y participación de todos ellos en la preparación de decisiones y en la construcción de una imagen de futuro que responda al bien común y a la felicidad de todos los habitantes de nuestras comunidades”.<sup>595</sup>

Que transforme la realidad social, que se democratice el municipio, que se participe del presupuesto y sea la transparencia, la rendición de cuentas ejes fundamentales, todo esto requiere sembrar la semilla de esta nueva comunicación en el corazón del poder local para que todas y todos se involucren y vean los resultados de hacer un trabajo en conjunto desde una comunicación municipal nueva.

Se espera con este primer paso se le dé importancia a la comunicación municipal para el desarrollo y la democracia, un trabajo de conjunto, articulación de todas las organizaciones y trabajadores municipales para tener un mismo horizonte, informar verazmente, participación de la población, construcción de lo público desde el diálogo y la inclusión.

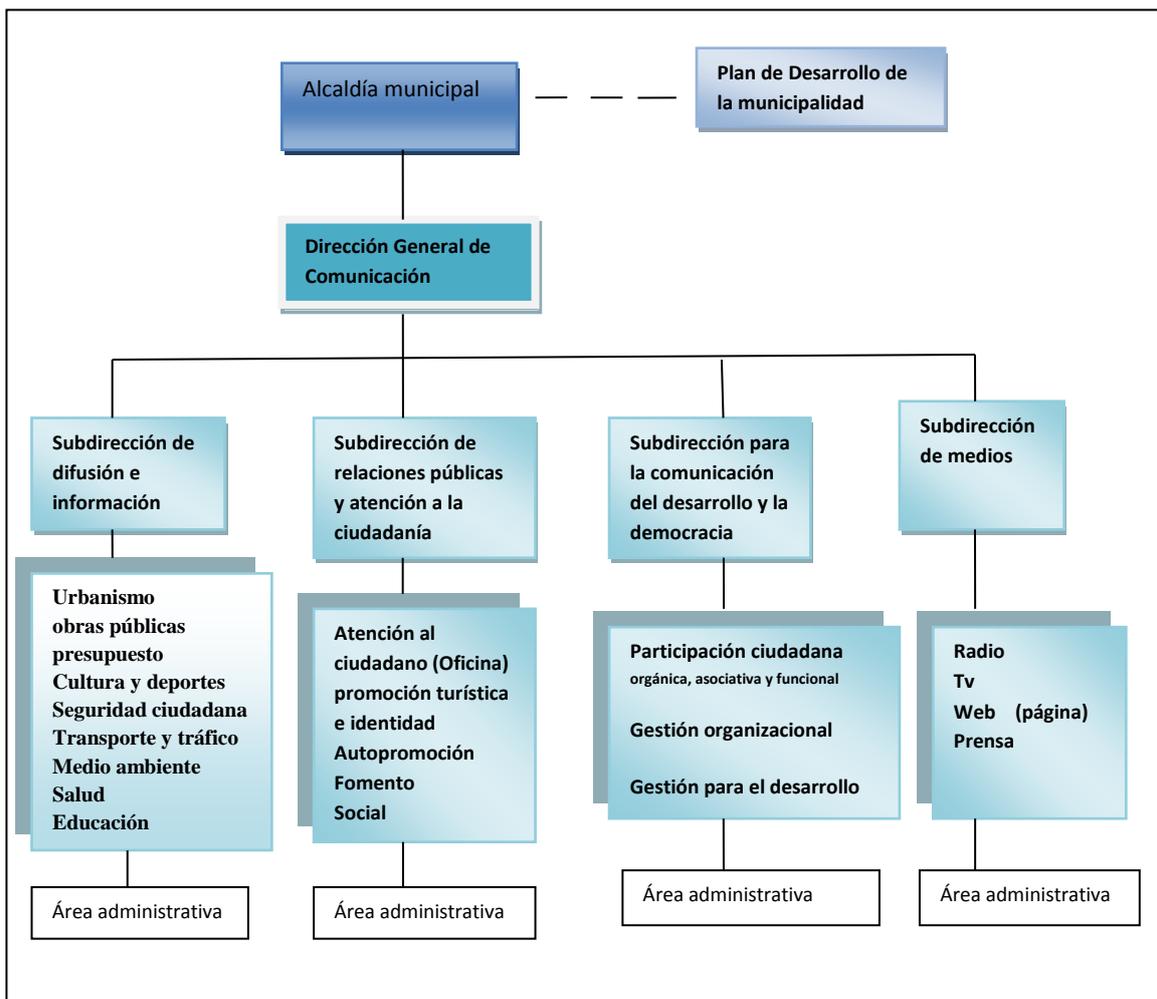
---

<sup>595</sup> Juan José Rodríguez Rey. La Comunicación como motor del Desarrollo local sustentable participativo. El caso de los comités consultivos ciudadanos de Panamá. Carta de Ñuñoa: [http://www.nunoa.cl/media/iclei/carta/carta\\_nunoa.pdf](http://www.nunoa.cl/media/iclei/carta/carta_nunoa.pdf)

## Paso 2: Organización del Departamento de Comunicación Municipal para el Desarrollo y la Democracia

Fundamental, después que el poder local toma conciencia de la importancia de la concepción del nuevo modelo de comunicación municipal, se estructure también un nuevo Departamento de Comunicación Municipal que incluya componentes como:

1. Director General de Comunicación municipal de Chiquimula
2. Subdirector de difusión e información
3. Subdirector de Relaciones públicas y atención a la ciudadanía
4. Subdirector para la comunicación del desarrollo y la democracia
5. Subdirector de medios (radio, tv, web, prensa etc.)



Cuadro 14.3 Organización del Departamento de Comunicación Municipal. Elaboración propia

### **Paso 3: Plan de Comunicación Municipal**

La elaboración del Plan de Comunicación Municipal para el desarrollo y la democracia es fundamental debido que es la base para el trabajo a realizar en el campo de la comunicación. El Plan de comunicación obviamente debe partir de un diagnóstico para realizar un trabajo organizado y sistemático, asimismo contar con los elementos que se proponen con el nuevo enfoque y visión de Comunicación municipal. Éste debe elaborado por el Departamento de Comunicación Municipal para el desarrollo y la democracia de Chiquimula –DCMPDD-

### **Paso 4: Participación del Plan de Comunicación Municipal a la autoridad local y ciudadanía del municipio**

El Plan debe darse a conocer para que se comparta con la población y la autoridad local y de esa manera hacer visible el trabajo y que todos se responsabilicen de la construcción del municipio debido que “para las instituciones locales la interacción comunicativa-relacional representa una necesidad vital”<sup>596</sup> para sentirse tomados en cuenta y corresponsables. Además, la municipalidad misma debe estar receptiva a escuchar las demandas, los aportes, a las necesidades de la población.

### **Paso 5: Praxis y evaluación**

Debe ponerse en práctica el Plan de Comunicación Municipal haciendo hincapié en la participación de la autoridad y la ciudadanía buscando tanto el desarrollo humano sustentable como la democracia deliberativa y participativa. Al final del año realizar una evaluación donde se incluya también a las distintas organizaciones del municipio y se evalúe la efectividad de las estrategias, la pertinencia de las mismas, los objetivos y los cambios en el municipio y la municipalidad como tal.

## **7. Proceso de aplicación del modelo de Comunicación Municipal para el Desarrollo y la Democracia en el municipio de Chiquimula**

Resulta siempre complejo el poner a funcionar nuevos modelos de comunicación cuando en la institución se ha hecho lo mismo por un sin número de períodos, sin embargo se propone algunos pasos a seguir:

---

<sup>596</sup> [Revistas.ucm.es/index.php/PEPU/article/download/.../15107](http://Revistas.ucm.es/index.php/PEPU/article/download/.../15107)

1. Que el Concejo Municipal de Chiquimula conozca el modelo, discuta las ventajas y desventajas, analice los pormenores del mismo para generar trabajo en beneficio del municipio.
2. Si se acepta el modelo de comunicación es necesario que el alcalde lo dé a conocer a los distintos Consejos de Desarrollo y organizaciones de desarrollo y sociales.
3. Conformar un equipo profesional de comunicación conforme a la estructura que se plantea en el modelo.
4. El equipo de comunicación debe elaborar un Plan de comunicación y proyectos que implique la participación de los munícipes y las organizaciones del municipio.
5. La Dirección de Comunicación debe establecer un plan de medios, un plan metodológico de trabajo, un plan de apoyo a la gestión comunicacional y un cronograma.
6. El lanzamiento del modelo para que la población tenga injerencia y audite.
7. Establecer índices de cambio para medir los resultados del modelo

**CAPÍTULO 15**  
**CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

## Conclusiones

El trabajo de investigación consistió en determinar las características de la comunicación en la municipalidad de Chiquimula, si posee o no un plan de comunicación que permita la unidad de visión del trabajo municipal y la participación de la población en la discusión de su problemática y si el departamento de comunicación funciona como tal o simplemente es una oficina de relaciones públicas.

Al respecto se determinó que no se tiene claridad del tipo de comunicación, que únicamente se traslada información de las obras y actividades que realiza el alcalde y la municipalidad, que no se utiliza la comunicación transversalmente para que en los diferentes departamentos se tenga una misma visión del trabajo municipal cuando eso es fundamental para que las labores que se realizan estén articuladas y con un mismo propósito que el de servir a la población y a su desarrollo.

También se constató que carecen de la comunicación como estrategia para las comunidades, la población en general no se encuentra y discute su problemática a sazón de transformar la realidad acorde a su identidad y contexto. Ni siquiera el alcalde hace relaciones públicas como una labor de comunicación que debe ejercer en la municipalidad pues se considera que es el principal trabajo que debieran los presidentes modernos, asegura Kernell, citado por Izurieta (2009).

También se verificó que pese a la llamada era de la informática, de la comunicación y de las nuevas tecnologías, en la municipalidad de Chiquimula y en general, las municipalidades de Guatemala dan poca importancia a la comunicación como herramienta para la construcción de municipios con mejor desarrollo humano y democráticos, pese a las condiciones sociales y económicas del municipio, fundamentalmente en sus aldeas donde campea la miseria.

Acorde a lo observado, la autoridad edil tendría mejores resultados si utilizara la diversidad de medios que en la actualidad proliferan en Chiquimula e incluso internet y la web 2.0 son parte del presente y se debe utilizar como parte de las estrategias en el desarrollo del municipio. Existen empresas que prestan el servicio de internet, tanto

domiciliar como a pequeñas empresas. El trabajo sería mucho más efectivo y eficaz. Según Kaufman (2005), el gobierno electrónico local puede ser mucho más que información y servicios en línea: la potencialidad interactiva de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) habilita el desarrollo de mecánicas altamente participativas en lo virtual, cuyo sustrato deriva de políticas públicas convocantes en el mundo presencial, más fáciles de desplegar en municipios y ciudades que en los gobiernos centrales.<sup>597</sup>

Se constata que se utiliza a la comunicación prácticamente en el lado de la información, pero además, información que no conlleva el trabajo donde la población responda activamente a la resolución de los problemas, sino simplemente quedan notificados de algunas obras que la realiza el alcalde con su Concejo Municipal.

Se concluye también que los medios de comunicación pertenecen a empresas privadas y como tales hasta la noticia es una mercancía más dentro de la gama de comerciales que sostienen a las empresas y con las que obtienen la ganancia respectiva. Se trasladan noticias descontextualizadas y que se trasladan a la gran masa sin tomar en consideración lo rural, lo urbano y otros factores que influyen negativamente para la comprensión. En todo caso, dice Castells (2008), los medios de comunicación de masas no son los depositarios del poder, pero en conjunto constituyen el espacio en el que se decide el poder.<sup>598</sup>

De tal manera que una información se presenta a un nivel fenomenológico y sin aclarar las causas que la provocan, no tiene ningún impacto en la población o descontextualizadas como asegura Van Dijk cuando estudia la noticia como discurso: “Así pues, una descripción pragmática especifica qué tipos de actos de habla existen en una cultura dada y las reglas que determinan en qué condiciones estos actos de habla son apropiados en relación con el contexto en el cual se utilizan.”<sup>599</sup>

---

<sup>597</sup> Kaufman, E. 2005. Redes asociativas, TIC y formación de funcionarios. En: Finkelievich, S. Desarrollo local en sociedad de la información, Buenos Aires, Argentina, pág. 21

<sup>598</sup> Castells, M. (2008). Comunicación, poder y contrapoder en la sociedad red. Los medios y la política Universitat Oberta de Catalunya. «Artículo publicado en la revista *Telos* n° 74. Enero-Marzo de 2008»

<sup>599</sup> van Dijk, T. (1990). La noticia como discurso, comprensión, estructura y producción de la información. Paidós comunicación. Barcelona, pág. 47.

En consecuencia la información y los medios de comunicación deben tener la función de ayudar al oyente, televidente o cibernauta a tomar decisiones en cuanto a la resolución de los problemas más ingentes, aclarar temas confusos e ilustrarlos con datos que faciliten asumir la mejor posición delante de una determinada problemática y con base al conocimiento adquirido.

Se concluye también que la municipalidad trasmite un programa por la televisión por cable, pero como los medios de comunicación segmentan la realidad, este no causa el efecto y fundamentalmente con el tipo de información que trasladan a la urbe, puesto que no llaman a la interacción y contrario al flujo de la vida cotidiana del municipio, pretende introyectar un discurso verticalista.

También se menosprecia la función de los COCODES, de los COMUDES y de los COREDUR, precisamente para generar desarrollo con participación ciudadana y en este caso, una vez más, se relega a la comunicación en el fortalecimiento de la unidad, la formación de ciudadanía, el trabajo en conjunto, la resolución de los problemas del municipio y tener una visión diferente del ejercicio del poder y el liderazgo por parte de las autoridades.

En ese sentido, se constata entonces, la carencia de políticas de desarrollo, la carencia de una concepción definida de desarrollo que parta de la realidad del municipio y de planteamientos claros de implementar una democracia participativa. Se tiene un Plan de Desarrollo estructurado por SEGEPLAN, pero la alcaldía municipal hace caso omiso de él y responde a lineamientos de otra índole.

Que la municipalidad puede contar con la Ley de Acceso a la Información Pública para la rendición de cuentas de las autoridades municipales y nacionales, pero además debe incluir comunicaciones para promover el desarrollo centrado en las personas, su liberación y participación activa, racional para trabajar juntos por la democracia participativa y deliberativa donde la población participe, critique, exponga, proponga y audite. Y debe además implementar una nueva cultura administrativa que conlleve la transparencia y el servicio honesto a la población.

Que acorde a las características del municipio se ha estructurado un Modelo de Comunicación Municipal para el Desarrollo y la Democracia con el objetivo fundamental de darle prioridad a la comunicación como herramienta fundamental para el desarrollo con base en la participación y la deliberación de la población, el cual se debiera implementar considerando que se ganaría más en cuanto a identificarse con el municipio, la participación y respecto a la rendición de cuentas comprado con lo que la municipalidad tiene en este momento.

## Recomendaciones

1. A los miembros de la corporación municipal de Chiquimula establezcan un modelo de comunicación municipal para el desarrollo y la democracia que implique el fortalecimiento de la participación, la formación ciudadana y la acción política en cuanto reconoce: la intencionalidad democrática, el empoderamiento, la construcción colectiva y la decisión ilustrada<sup>600</sup> entre algunos elementos que permitirían a la población ser determinantes en la construcción de su propio desarrollo. Tener mayor participación de la población que a la postre es lo que se requiere para obtener buenos resultados en favor de la misma gente. Y, el sentido del poder local en cuanto que la autoridad comparte la responsabilidad de hacer gobierno con acciones socializadas y trabajo colaborativo.
2. Que la municipalidad de Chiquimula genere políticas de comunicación, desarrollo y democracia tomando en consideración la propuesta que se presenta en este trabajo de tesis.
3. Se plantee a la municipalidad de Chiquimula un Plan de comunicación para el desarrollo y la democracia el cual debe servir de eje para el trabajo de la municipalidad.
4. Que se reestructure el Departamento de Comunicación Municipal y se implemente personal profesional de la comunicación para generar los cambios sustanciales que se requieren para un municipio desarrollado y democrático.
5. Que el alcalde optimice los medios de comunicación y la Web para generar debate o estudiar preferencias sobre asuntos controvertidos y un acceso más acelerado y concreto a las redes de radio y televisión para generar nuevos ámbitos de discusión e información públicos.
6. La comunicación municipal debe constituirse en la herramienta para la interacción entre la ciudadanía y las autoridades del municipio para que en

---

<sup>600</sup> Botero, L. y Galvis, C. (2009) Modelo de comunicación pública. Comunicación pública, pág. 98.

forma conjunta diseñen el modelo social, económico, democrático y organizativo que necesiten.

7. Que la gestión municipal fortalezca la organización social y los Consejos de desarrollo como una práctica de representación, reconocimiento, legitimidad y de participación ciudadana en los diversos procesos de desarrollo del municipio.

## **REFERENCIAS**

## REFERENCIAS DE LIBROS

- Asociación mundial de la comunicación (1993). Paradigmas indígenas de comunicación. Cristiana, Región América Latina.
- Beltrán, L. (2005) III Congreso Panamericano de la comunicación. Problemas de la comunicación para el desarrollo en el contexto de la Sociedad de la Información. Buenos Aires.
- Botero, L. y Galvis, C. (2009) Comunicación Pública, repensar la comunicación para la democracia. Sello Editorial, Universidad de Medellín.
- Burin, D y Heras, A. I. (2001). Desarrollo local, una respuesta a escala humana a la globalización. Ediciones CICCUS – La Crujía. Argentina.
- Cabezas, E y otros (1982). La emisora popular. Editora Andina. Quito, Ecuador.
- Cabrero, E. (2005). Acción pública y desarrollo local. Fondo de Cultura Económica. México.
- Cavadas, M. (2010). Tesis doctoral. Análisis de la comunicación municipal en las principales capitales europeas. Universidad Complutense de Madrid, España.
- Castells, M. (2009). Comunicación y poder. Traducción de María Hernández. Alianza Editorial, Madrid.
- Castells, M. (2012). Redes de indignación y esperanza. Traducción de María Hernández. Alianza Editorial, Madrid.

Comunicación pública, organizacional y ciudadana. Comunicación e identidad (2009).

Sello Editorial, Universidad de Medellín, Colombia.

DEMUCA (2009). Métodos de interlocución para el diseño social de políticas municipales. Una mirada reflexiva desde los fundamentos de la convivencia democrática (2009). Costa Rica.

Descentralización y Comunicación Municipal (2008). Municipios Democráticos, programa descentralización y fortalecimiento municipal. Guatemala.

Finquelievich, S. (2005) coordinadora. Desarrollo local en la sociedad de la información, municipios e internet. La Crujía, ediciones, Buenos Aires.

Gómez, M. (2007). Tesis doctoral: La comunicación en las organizaciones para la mejora de la productividad: El uso de los medios como fuente informativa en empresas e instituciones andaluzas. Universidad de Málaga.

González Gómez, L. M. (2007). Desarrollo: una aproximación polisémica, multidimensional e integral. Universidad Pontificia bolivariana. Medellín, Colombia.

Guatemala: Hacia un Estado para el desarrollo humano. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2009-2010. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Guatemala, Centroamérica.

Gumucio, A., Tufte, T. (2008). Compiladores. Antología de comunicación para el cambio social: lecturas históricas y contemporáneas. Bolivia.

Gumucio, A. (2009). Palabras, agua y viento: pueblos indígenas y comunicación.

Revista VOCES, 2.

Gutiérrez, F.(S/F). Pedagogía de la comunicación en la educación popular, Editorial popular, Madrid, España.

Habermas, J. (2001). Acción comunicativa y razón sin transcendencia. Paidós Studio. España.

Held, D. (2007). Modelos de democracia, 3ª edición. Alianza editorial, Madrid.

Hurtado, A. (2011). La gestión municipal en el marco del Plan de Desarrollo Local Concertado del distrito de San Andrés de Cutervo- Cajamarca, años 2007-2010. Tesis doctoral. Universidad Nacional de Trujillo. Perú.

Interiano, Carlos (2001). Cultura y comunicación de masas en Guatemala. Segunda edición. Editorial estudiantil Fénix. Guatemala.

Izurieta, R., Arterton, Ch. y Perina, R. (2009). Compiladores. Estrategias de comunicación para gobiernos. Cuarta reimpresión. La Crujía, ediciones. Argentina.

Konrad Adenauer Stiftung (1989) . Plataforma de comunicación para el desarrollo para México y Centroamérica. Televisión y democracia en América Latina. Instituto para América Latina, Perú

Nosnik, A., El desarrollo de la comunicación social. Editorial Trillas. México.  
Otra comunicación para otro desarrollo. Centro de comunicación para el desarrollo. Guatemala.

Sánchez, E. (2004). Comunicación y democracia. México.

SEGEPLAN/DPT. Plan de Desarrollo Chiquimula, Chiquimula (2010). Consejo Municipal de Desarrollo del Municipio de Chiquimula, Chiquimula. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. Dirección de Planificación Territorial. **Plan de Desarrollo Chiquimula, Chiquimula**. Guatemala.

SEGEPLAN (2010). Plan de Desarrollo Departamental (2010), 2011 – 2035. Consejo Departamental de Desarrollo del Departamento de Chiquimula. Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia. Dirección de Planificación Territorial. Plan de Desarrollo Departamental PDD del Departamento de Chiquimula, Guatemala.

Sol, R. (2012) El desafío de la participación ciudadana en el Estado democrático de derecho. FLACSO Costa Rica.

Ley de los Consejos de Desarrollo urbano y rural. DECRETO NUMERO 11-2002

EL CONGRESO DE LA REPUBLICA DE GUATEMALA

Ley de acceso a la Información Pública, Guatemala. (Decreto 57-2008), vigente a partir del 21 de abril de 2009.

Lugo, M. coordinadora y Kelly, V. (2011). La matriz TIC. Una herramienta para planificar las Tecnologías de la Información y Comunicación en las instituciones educativas. UNESCO, sede regional, Buenos Aires.

O'Donnell, G. (1993) Estado, democratización y ciudadanía. NUEVA SOCIEDAD, No. 128 Noviembre- diciembre, PP. 62-87

OEA y otras. (2010). Nuestra Democracia. México.

Priess, F. (2002). Relación entre política y medios. Konrad Adenauer Stiftung. Buenos Aires, Argentina.

- Pérez, I. (2009). La radio en Chiquimula. Guatemala.
- Puig, Toni (2003). La comunicación Municipal cómplice de los ciudadanos, *Somos una marca de servicios pública con propuestas innovadoras y un estilo entusiasta*. Paidós Comunicación. Barcelona.
- PNUD (2000). Guatemala: la fuerza incluyente del desarrollo humano. Tercer Informe del desarrollo Humano. Sistema de Naciones Unidas en Guatemala.
- PNUD (2004). La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. 2ª edición, Buenos Aires.
- PNUD (2010). Guatemala: hacia un Estado para el desarrollo humano. Informe nacional de desarrollo humano 2009/2010. Primera edición. Guatemala.
- PNUD (2012). Guatemala: ¿un país de oportunidades para la juventud? Informe Nacional de desarrollo humano 2011/2012. Guatemala.
- Rausell, C. y Rausell, P. (2002). Democracia, información y mercado. Propuestas para democratizar el control de la realidad. Editorial Tecno, Madrid.
- Ramírez, F. E. (2010). Análisis de la comunicación municipal en las principales capitales europeas. Tesis doctoral. Madrid.
- Reynol Díaz, R. y Escárcega, S. (2009). Desarrollo sustentable, una oportunidad para la vida. Mc Graw Hill. México.
- Rofman, A. y Villar, A., compiladores (2006). Desarrollo Local, una revisión crítica del debate. Espacio Editorial. Buenos Aires, Argentina.

- Rincón, O. (2005). Los medios públicos: de la retórica ilustrada al activismo y experimento estético. Centro de Competencia en Comunicación para A.L. México.
- Rincón, O. (2006). Narrativas mediáticas. Gedisa Editorial. Barcelona.
- Rosas, M. I. (S/F). Orígenes de la comunicación. Editorial estudiantil Fénix. Guatemala.
- UNICEF (2006). Comunicación, desarrollo y derechos humanos. Primera edición, Edupas, Argentina
- UNESCO (2010). La Comunicación para el Desarrollo –Una Herramienta para el Cambio Social y la Participación. Montevideo, Uruguay.
- USAID y otros (2011). Guía del gobierno Municipal: De prestadores de servicios a agentes de desarrollo. Primera edición.
- Van Dijk, T.A. (1990). La noticia como discurso. Comprensión, estructura y producción de la información. Ediciones Paidós, Barcelona.
- van Dijk, T. A. compilador (1997). El discurso como estructura y proceso. Gedisa editorial Barcelona, España.
- Vega, A. (2012) Coordinadora. Comunicación y derechos humanos. Universidad Nacional Autónoma de México. México.

## REFERENCIAS CON INFORMACION DE INTERNET

[http://www.infoamerica.org/teoria\\_articulos/beltran1.htm](http://www.infoamerica.org/teoria_articulos/beltran1.htm) consultado octubre 2011.

[revistas.ucm.es/index.php/PEPU/article/download/.../15107](http://revistas.ucm.es/index.php/PEPU/article/download/.../15107)

[http://www.infoamerica.org/teoria\\_textos/lrb\\_com\\_desarrollo.pdf](http://www.infoamerica.org/teoria_textos/lrb_com_desarrollo.pdf). Consultado el 2011.

[www.google.com](http://www.google.com) Experiencias en Comunicación para el Desarrollo y Modos de Vida.

Consultado en el 2011.

[http://www.simas.org.ni/experiencia/CasPatios\\_Productores.pdf](http://www.simas.org.ni/experiencia/CasPatios_Productores.pdf)

[http://www.google.com.gt/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=4&ved=0CDoQFjAD&url=http%3A%2F%2Frevistas.ucm.es%2Findex.php%2FPEPU%2Farticle%2Fdownload%2FPEPU1010120045A%2F15107&ei=5qduUqXdDcurkAfwh4HYAQ&usq=AFQjCNF\\_9vGm0NrCz8DBzvdIn3MzZcUkDQ](http://www.google.com.gt/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=4&ved=0CDoQFjAD&url=http%3A%2F%2Frevistas.ucm.es%2Findex.php%2FPEPU%2Farticle%2Fdownload%2FPEPU1010120045A%2F15107&ei=5qduUqXdDcurkAfwh4HYAQ&usq=AFQjCNF_9vGm0NrCz8DBzvdIn3MzZcUkDQ) consultado el 28 de octubre 2011

[http://www.munitel.cl/eventos/ESCUELA2010/images/VILLARRICA/DOCUMENTO S/MATERIAL DIGITAL MANUEL CALVELO.pdf](http://www.munitel.cl/eventos/ESCUELA2010/images/VILLARRICA/DOCUMENTO_S/MATERIAL_DIGITAL_MANUEL_CALVELO.pdf). (consultado el lunes 18 de abril de 2011)

<http://orecomm.net/wp-content/uploads/2010/01/AEIC-Barranquero-Saez.pdf>.

(consultado el 18 de abril de 2011).

<http://www.comminit.com/en/node/150284/348> (consultado el 10-4-2011).

<http://www2.metodista.br/unesco/PCLA/revista9/documentos%209-15.htm> (consultado el 11.4.2011).

<http://www.asomanga.com/articulos/comunicacion-para-el-desarrollo-urbano>

(consultado el 18 de abril de 2011).

<http://www.gobernabilidaddemocratica-pnud.org/archivos/1256589060ComunicaciF3n20para20el20Desarrollo2020Local20Proyecto20Enriquillo.pdf> (consultado el 18.4.2011).

<http://www.odhag.org.gt/pdf/MODULO%201%20Empoderamiento.pdf> (consultado el 18.4.2011).

<http://www.c3fes.net/docs/comunicaciondesarrollocadavid.pdf> (consultado el 8.4.2011).

[http://www.hegoa.ehu.es/congreso/bilbo/komu/3\\_Participacion/7-Juan-Jose-Rodriguez.pdf](http://www.hegoa.ehu.es/congreso/bilbo/komu/3_Participacion/7-Juan-Jose-Rodriguez.pdf) consultado el 2 de octubre de 2012

<http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/cealci/actuaciones/Documents/Ponencia%20Mar%C3%ADa%20Pia%20Matta.pdf> (consultado el 18.4.2011).

[http://www.unicef.org/argentina/spanish/EDUPAScuadernillo-2\(1\).pdf](http://www.unicef.org/argentina/spanish/EDUPAScuadernillo-2(1).pdf) (consultado el 18.4.2011).

[http://ciruelo.uninorte.edu.co/pdf/invest\\_desarrollo/14-2/2\\_Medios comunitarios y regulacion.pdf](http://ciruelo.uninorte.edu.co/pdf/invest_desarrollo/14-2/2_Medios comunitarios y regulacion.pdf) (consultado el 18.4.2011).

[http://www.infoamerica.org/teoria\\_textos/lrb\\_com\\_desarrollo.pdf](http://www.infoamerica.org/teoria_textos/lrb_com_desarrollo.pdf) (consultado el 18.4.2011).

<http://www.redunitas.org/InformacionInstitucionalPDPL202010.pdf> (consultado el 18.4.2011)

[http://durania-nortedesantander.gov.co/apc-aa-files/33666536313963356239323539346563/GEM\\_MA\\_02\\_00\\_Manual\\_de\\_comunicacion\\_organizacionale\\_informativa.pdf](http://durania-nortedesantander.gov.co/apc-aa-files/33666536313963356239323539346563/GEM_MA_02_00_Manual_de_comunicacion_organizacionale_informativa.pdf) (consultado el 18.4.2011 a las 20:00 horas).

[http://ciruelo.uninorte.edu.co/pdf/invest\\_desarrollo/14-2/7\\_Barranquilla.pdf](http://ciruelo.uninorte.edu.co/pdf/invest_desarrollo/14-2/7_Barranquilla.pdf) (consultado el 18.4.2011).

<http://www.diarioinformacion.com/universitarios/2010/12/21/premio-investigacion-gestion-comunicacion-municipal/1077678.html>

<http://www.agapea.com/libros/LA-COMUNICACION-MUNICIPAL-CoMPLICE-CON-LOS-CIUDADANOS-Somos-una-marca-de-servicios-publica-con-propuestas-innovadoras-y-un-estilo-entusiasta-isbn-8449314496-i.htm>

<http://alainet.org/active/23061&lang=es>

[http://www.ife.org.mx/docs/Internet/Biblioteca\\_Virtual\\_DECEYEC/deceyec\\_DECEYEC/Cuadernos\\_Divulgacion\\_DECEYEC/docs\\_estaticos/cuaderno24.pdf](http://www.ife.org.mx/docs/Internet/Biblioteca_Virtual_DECEYEC/deceyec_DECEYEC/Cuadernos_Divulgacion_DECEYEC/docs_estaticos/cuaderno24.pdf)

<http://www.contraloriadeitagui.gov.co/files/comunicacion/Plan.pdf> (consultado el 18.4.2011).

[http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PNADG787.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADG787.pdf) (Consultado el 18.4.2011).

<http://pensamiento.kinoki.org/contrainformacion/comunicacionalalternativa.htm> (consultado el 23.4.2011).

<http://www.agapea.com/libros/LA-COMUNICACION-MUNICIPAL-CoMPLICE-CON-LOS-CIUDADANOS-Somos-una-marca-de-servicios-publica-con-propuestas-innovadoras-y-un-estilo-entusiasta-isbn-8449314496-icc7396fb017d7e2bcdab9e99894d8420.htm>

<http://www.euskomedia.org/PDFAnlt/mediatika/11135150.pdf> (consultado el 24.4.2011).

[http://palestra.pucp.edu.pe/pal\\_com/?file=desarrollo/castaneda.htm](http://palestra.pucp.edu.pe/pal_com/?file=desarrollo/castaneda.htm).

<http://www.razonypalabra.org.mx/anteriores/n55/squiroya.html>, consultado el martes 2 de octubre de 2012.

<http://www.tonipuig.com/pdf/sok/libros/La%20comunicaci%C3%B3n%20municipal.pdf> (consultado el 24.4.2011).

[http://www.movimientos.org/show\\_text.php3?key=3959](http://www.movimientos.org/show_text.php3?key=3959) (consultado 27.4.2011).

<http://www.portalcomunicacion.com/both/temas/lramiro.pdf>

<http://www.aporrea.org/medios/a114869.html>.

<http://www.ucasal.net/unid-academicas/artes-y-ciencias/congresos/redcom10/archivos/redcom-ponencia/Eje1/Mesa1-3/Hamada%20PN.pdf> (consultado el 27.4.2011).

[http://www2.valledelcauca.gov.co/SIISVC/documentos/Presentaciones/MECI/Unidad2/B\\_control%20gestion/B\\_3\\_comunicacion/U2\\_B\\_3\\_lectura.htm](http://www2.valledelcauca.gov.co/SIISVC/documentos/Presentaciones/MECI/Unidad2/B_control%20gestion/B_3_comunicacion/U2_B_3_lectura.htm).

<http://www.diarioinformacion.com/universitarios/2010/12/21/premio-investigacion-gestion-comunicacion-municipal/1077678.html>

<http://alainet.org/active/23061&lang=es>

[http://www.ife.org.mx/docs/Internet/Biblioteca\\_Virtual\\_DECEYEC/deceyec\\_DECEYEC/Cuadernos\\_Divulgacion\\_DECEYEC/docs\\_estaticos/cuaderno24.pdf](http://www.ife.org.mx/docs/Internet/Biblioteca_Virtual_DECEYEC/deceyec_DECEYEC/Cuadernos_Divulgacion_DECEYEC/docs_estaticos/cuaderno24.pdf)

<http://www.maspoderlocal.es/files/revistas/10-E4f58e04c101331224652-revista-1.pdf>  
consultado el 7 de diciembre de 2012.

<http://prinsts.ucm.es/11609/1/T32066.pdf>. Consultado el 4 de diciembre de 2012.

[http://upana.edu.gt/web/upana/tesis-educacion/doc\\_view/205-t-c2-13-c117](http://upana.edu.gt/web/upana/tesis-educacion/doc_view/205-t-c2-13-c117). Consultado el 4 de diciembre de 2012.

<http://www.ucm.es/info/vivataca/numeros/n117E/pd>. Consultado el 4 de diciembre de 2012.

<http://www.voxlocalis.net/revistasq/num22/doc/gobernanzalocalycomunicacion.pdf>.

Consultado el 4 de diciembre de 2012.

<http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0144/comunicacionparaeldesarrollomunicipal.pdf>. Consultado el 4 de diciembre de 2012 a las 6.22 pm.

<Http://www.iug.com.ar/inventosnovedades/gestio-comunicación-municipal-americalatina>. Consultado el 4 de diciembre de 2012.

[http://www.infoamerica.org/documentos\\_pdf/spinelli01.pdf](http://www.infoamerica.org/documentos_pdf/spinelli01.pdf). Consultado el 25 de febrero de 2013

[http://www.infoamerica.org/teoria\\_articulos/beltran1.htm](http://www.infoamerica.org/teoria_articulos/beltran1.htm)

[http://www.infoamerica.org/teoria\\_textos/lrb\\_com\\_desarrollo.pdf](http://www.infoamerica.org/teoria_textos/lrb_com_desarrollo.pdf)

[www.google.com](http://www.google.com)Experiencias en Comunicación para el Desarrollo y Modos de Vida ...

[http://www.simas.org.ni/experiencia/CasPatios\\_Productores.pdf](http://www.simas.org.ni/experiencia/CasPatios_Productores.pdf)

[http://www.munitel.cl/eventos/ESCUELA2010/images/VILLARRICA/DOCUMENTOS/MATERIAL\\_DIGITAL\\_MANUEL\\_CALVELO.pdf](http://www.munitel.cl/eventos/ESCUELA2010/images/VILLARRICA/DOCUMENTOS/MATERIAL_DIGITAL_MANUEL_CALVELO.pdf). (consultado el lunes 18 de abril).

<http://orecomm.net/wp-content/uploads/2010/01/AEIC-Barranquero-Saez.pdf>.

(consultado el 18 de abril de 2011).

<http://www.comminit.com/en/node/150284/348> (consultado el 10-4-2011).

<http://www2.metodista.br/unesco/PCLA/revista9/documentos%209-15.htm> (consultado el 11.4.2011).

<http://www.asomanga.com/articulos/comunicacion-para-el-desarrollo-urbano>

(consultado el 18 de abril de 2011).

<http://www.gobernabilidaddemocratica-pnud.org/archivos/1256589060ComunicaciF3n20para20el20Desarrollo2020Local20Proyecto20Enriqueillo.pdf> (consultado el 18.4.2011).

<http://www.odhag.org.gt/pdf/MODULO%201%20Empoderamiento.pdf> (consultado el 18.4.2011).

<http://www.c3fes.net/docs/comunicaciondesarrollocadavid.pdf> (consultado el 18.4.2011).

[http://www.hegoa.ehu.es/congreso/bilbo/komu/3\\_Participacion/7-Juan-Jose-Rodriguez.pdf](http://www.hegoa.ehu.es/congreso/bilbo/komu/3_Participacion/7-Juan-Jose-Rodriguez.pdf) consultado a las 7:22 de la noche el 2 de octubre de 2012

<http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/cealci/actuaciones/Documents/Ponencia%20Mar%C3%ADa%20Pia%20Matta.pdf> (consultado el 18.4.2011).

[http://www.unicef.org/argentina/spanish/EDUPAScuadernillo-2\(1\).pdf](http://www.unicef.org/argentina/spanish/EDUPAScuadernillo-2(1).pdf) (consultado el 18.4.2011).

[http://ciruelo.uninorte.edu.co/pdf/invest\\_desarrollo/14-2/2\\_Medios\\_comunitarios\\_y\\_regulacion.pdf](http://ciruelo.uninorte.edu.co/pdf/invest_desarrollo/14-2/2_Medios_comunitarios_y_regulacion.pdf) (consultado el 18.4.2011).

[http://www.infoamerica.org/teoria\\_textos/lrb\\_com\\_desarrollo.pdf](http://www.infoamerica.org/teoria_textos/lrb_com_desarrollo.pdf) (consultado el 18.4.2011).

<http://www.redunitas.org/InformacionInstitucionalPDPL202010.pdf> (consultado el 18.4.2011)

[http://durania-nortedesantander.gov.co/apc-aa-files/33666536313963356239323539346563/GEM\\_MA\\_02\\_00\\_Manual\\_de\\_comunicacion\\_organizacional\\_e\\_informativa.pdf](http://durania-nortedesantander.gov.co/apc-aa-files/33666536313963356239323539346563/GEM_MA_02_00_Manual_de_comunicacion_organizacional_e_informativa.pdf) (consultado el 18.4.2011).

[http://ciruelo.uninorte.edu.co/pdf/invest\\_desarrollo/14-2/7\\_Barranquilla.pdf](http://ciruelo.uninorte.edu.co/pdf/invest_desarrollo/14-2/7_Barranquilla.pdf) (consultado el 18.4.2011).

<http://www.contraloriadeitagui.gov.co/files/comunicacion/Plan.pdf> (consultado el 18.4.2011).

[http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PNADG787.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADG787.pdf) (Consultado el 18.4.2011).

<http://pensamiento.kinoki.org/contrainformacion/comunicacionalalternativa.htm>  
(consultado el 23.4.2011).

<http://www.agapea.com/libros/LA-COMUNICACION-MUNICIPAL-CoMPLICE-CON-LOS-CIUDADANOS-Somos-una-marca-de-servicios-publica-con-propuestas-innovadoras-y-un-estilo-entusiasta-isbn-8449314496-icc7396fb017d7e2bcdab9e99894d8420.htm>.

<http://www.euskomedia.org/PDFAnlt/mediatika/11135150.pdf> (consultado el 24.4.2011).

[http://palestra.pucp.edu.pe/pal\\_com/?file=desarrollo/castaneda.htm](http://palestra.pucp.edu.pe/pal_com/?file=desarrollo/castaneda.htm).

<http://www.razonypalabra.org.mx/anteriores/n55/squiroga.html>, (consultado el martes 2 de octubre de 2012).

<http://www.tonipuig.com/pdf'sok/libros/La%20comunicaci%C3%B3n%20municipal.pdf> (consultado el 24.4.2011).

[http://www.movimientos.org/show\\_text.php3?key=3959](http://www.movimientos.org/show_text.php3?key=3959) (consultado 27.4.2011).

<http://www.portalcomunicacion.com/both/temas/lramiro.pdf>

<http://www.aporrea.org/medios/a114869.html>.

[http://www.ucasal.net/unid-academicas/artes-y-ciencias/congresos/redcom10/archivos/redcom-ponencia/Eje1/Mesa1-3/Hamada%20PN\\_.pdf](http://www.ucasal.net/unid-academicas/artes-y-ciencias/congresos/redcom10/archivos/redcom-ponencia/Eje1/Mesa1-3/Hamada%20PN_.pdf) (consultado el 27.4.2011).

[http://www2.valledelcauca.gov.co/SIISVC/documentos/Presentaciones/MECI/Unidad\\_2/B\\_control%20gestion/B\\_3\\_comunicacion/U2\\_B\\_3\\_lectura.htm](http://www2.valledelcauca.gov.co/SIISVC/documentos/Presentaciones/MECI/Unidad_2/B_control%20gestion/B_3_comunicacion/U2_B_3_lectura.htm).

<http://tesis.uson.mx/digital/tesis/docs/2931/Capitulo2.pdf>

[http://www.google.com.gt/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=4&ved=0CDoQFjAD&url=http%3A%2F%2Frevistas.ucm.es%2Findex.php%2FPEPU%2Farticle%2Fdownload%2FPEPU1010120045A%2F15107&ei=5qduUqXdDcurkAfwh4HYAQ&usg=AFQjCNF\\_9vGm0NrCz8DBzvdIn3MzZcUkDQ](http://www.google.com.gt/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=4&ved=0CDoQFjAD&url=http%3A%2F%2Frevistas.ucm.es%2Findex.php%2FPEPU%2Farticle%2Fdownload%2FPEPU1010120045A%2F15107&ei=5qduUqXdDcurkAfwh4HYAQ&usg=AFQjCNF_9vGm0NrCz8DBzvdIn3MzZcUkDQ) consultado el 28 de octubre a las 12:15 de 2013.

Pedro Prieto Martín (*Asociación Ciudades Kyosei*). Participación Ciudadana del siglo XX. Organización Universitaria Interamericana Colegio de las Américas Red Interamericana de Formación en Gobierno Electrónico.

[http://www.kyopol.net/docs/Curso\\_PCyMD.Modulo\\_II-Participacion\\_Ciudadana\\_del\\_siglo\\_XX.pdf](http://www.kyopol.net/docs/Curso_PCyMD.Modulo_II-Participacion_Ciudadana_del_siglo_XX.pdf), consultado el sábado 5 de octubre de 2013.

Burgos Méndez, Ana Nineth de la Luz. Tesis: Análisis del discurso político-ideológico del Ejército contrainsurgente en Guatemala, 1978-1996. Recuperado el 1 de mayo de 2014 de [http://biblioteca.usac.edu.gt/tesis/14/14\\_0452.pdf](http://biblioteca.usac.edu.gt/tesis/14/14_0452.pdf).

# ANEXOS

## 1. Encuesta



**Universidad de San Carlos de Guatemala**  
**Escuela de Ciencias de la Comunicación**  
**Doctorado en Comunicación Social**

Con el estudio de la municipalidad, las instituciones gubernamentales y no gubernamentales que trabajan en el municipio de Chiquimula se pretende determinar el grado de incidencia en el desarrollo y la democracia que tienen al utilizar la comunicación.

**Identificación:** La presente encuesta contiene la identificación de la institución, recoge información relativa a los planes de comunicación y su incidencia en el desarrollo municipal.

**Objetivo:** Recolectar información para plantear un plan de comunicación buscando el desarrollo de la ciudad y las aldeas de Chiquimula.

**Instrucciones:** Responda a las cuestiones que se le plantean. En algunas respuestas deberá responder con un Sí o con un No, dependiendo su situación.

1. Nombre de la institución: \_\_\_\_\_

2. Objetivos de la institución \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

3. Tiene un plan de comunicación que posea programas, plan de tiempos y recursos, supervisión, control y marketing?      **Sí**              **No**

4. ¿En qué consiste el plan de comunicación? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

5. ¿Qué modelo de comunicación aplica, entendido este como “esquemas explicativos del proceso de comunicación y los elementos que en él intervienen”?
- \_\_\_\_\_
6. ¿Cómo hacen para comunicar e informar a la población del municipio?
- \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_
7. ¿El plan de comunicación de la municipalidad toma en cuenta las diferentes culturas del municipio?    **Sí**                      **No**
8. ¿El Plan de comunicación de la Municipalidad contempla la relación interinstitucional del municipio?    **Sí**                      **No**
9. ¿Concibe el plan de comunicación de la municipalidad el desarrollo del capital humano, social y el bienestar económico del municipio de Chiquimula?
10. Cuáles son los problemas de comunicación en el municipio de Chiquimula?

4.4 \_\_\_\_\_

4.5 \_\_\_\_\_

11. ¿Utiliza la municipalidad algún sistema de comunicación, entendido este como el conjunto de recursos y esfuerzos para dar apoyo a todas las áreas y procesos de la organización para facilitar el plan de trabajo del alcalde?

**Sí**                      **No**

¿Cuál? \_\_\_\_\_

12. ¿Por qué necesita el municipio de Chiquimula un modelo de comunicación que incluya diseño de los programas, plan de tiempos y recursos, ejecución del plan, supervisión y control y un marketing del plan para el desarrollo y la democracia en el municipio?
13. ¿Qué estrategias de información y comunicación utiliza la municipalidad para el desarrollo y la democracia en el municipio?
14. ¿Cómo se comunican, qué formas y mecanismos utilizan para comunicarse en el municipio de Chiquimula?

- 15.** ¿Qué imposibilita el diálogo entre los distintos actores involucrados en el desarrollo municipal de Chiquimula?
  
- 16.** ¿La comunicación que se planifica en la municipalidad promueve el desarrollo y la participación de la población a nivel municipal?
  
- 17.** ¿Cuál es el modelo de comunicación entendido éste, como un plano de la realidad, que aplica en su institución?
  
- 18.** ¿Cuáles son las características del discurso como suceso de comunicación utilizando el lenguaje para comunicar ideas o creencias y lo hacen como parte de sucesos sociales más complejos en el municipio de Chiquimula al que usted pertenece?
  
- 19.** ¿Cómo se comunican con la población más lejana?

## 2. Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural

# DECRETO NUMERO 11-2002

## EL CONGRESO DE LA REPUBLICA DE GUATEMALA

### CONSIDERANDO:

Que la Constitución Política de la República en sus artículos 119 literal b) y 224, se refieren a la necesidad imperativa de promover sistemática mente la descentralización económico-administrativa como medio para promover el desarrollo integral de; país, para lo cual es urgente propiciar una amplia participación de todos los pueblos y sectores de la población guatemalteca en la determinación y priorización de sus necesidades y las soluciones correspondientes.

### CONSIDERANDO:

Que al legislar sobre el Sistema de Consejos de Desarrollo debe cumplirse con estipulaciones contenidas en la Constitución Política de la República, diversos tratados y convenios internacionales en materia de derechos humanos y la legislación ordinaria sobre materias afines, en especial el Código Municipal.

### CONSIDERANDO:

Que el Sistema de Consejos de Desarrollo debe comprender cinco niveles, a saber: nacional, regional y departamental, previstos constitucionalmente; municipal, contenido en el Código Municipal, Decreto Legislativo 58-88; y el comunitario, contemplado en los Acuerdos de Paz; debiendo estructurarse desde la base de la población, para constituir un instrumento permanente de participación y representación de los pueblos maya, xinca y garífuna y de la población no indígena, así como de los diversos sectores que constituyen la nación guatemalteca, sin exclusión ni discriminación de ninguna especie, mediante la creación de los mecanismos y criterios idóneos en los niveles comunitario, municipal, departamental, regional y nacional.

### CONSIDERANDO:

Que con la firma de Acuerdo de Paz Firme y Duradera se puso fin al conflicto armado interno y se asumieron compromisos para superar las causas que le dieron origen, entre los cuales está la reforma de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto Número 52-87 de; Congreso de la República.

### CONSIDERANDO:

Que es esencial que este Sistema de Consejos de Desarrollo se rija por los principios de igualdad en dignidad y derechos de todos los actores sociales, y se haga efectivo en condiciones de oportunidades equitativas de participación dentro de una convivencia pacífica, en el marco de una democracia funcional, efectiva y participativa, en los procesos de toma de decisión en la planificación y ejecución de las políticas públicas de desarrollo.

### CONSIDERANDO:

Que es necesario actualizar las normas legales relativas a los Consejos de Desarrollo incorporando en ellas principios fundamentales contenidos en la Constitución Política de la

República, pero -no atendidos adecuadamente hasta ahora, y armonizándolos con progresos alcanzados en la legislación del -país desde entonces y que, en consecuencia, procede dictar una nueva ley sobre la materia.

**POR TANTO:**

En ejercicio de las atribuciones que le confieren los artículos 171 literal a) y 176 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

**DECRETA:**

La siguiente:

**LEY DE LOS CONSEJOS DE DESARROLLO URBANO Y RURAL**

**CAPITULO I  
NATURALEZA, PRINCIPIOS Y OBJETIVO**

**ARTICULO 1. Naturaleza.** El Sistema de Consejos de Desarrollo es el medio principal de participación de la población maya, xinca y garífuna y la no indígena, en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo, tomando en cuenta principios de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca.

**ARTICULO 2. Principios.** Los principios generales del Sistema de Consejos de Desarrollo son:

- a) El respeto a las culturas de los pueblos que conviven en Guatemala.
- b) El fomento a la armonía en las relaciones interculturales.
- c) La optimización de la eficacia y eficiencia en todos los niveles de la administración pública.
- d) La constante atención porque se asigne a cada uno de los niveles de la administración pública las funciones que por su complejidad y características pueda realizar mejor que cualquier otro nivel. La promoción de procesos de democracia participativa, en condiciones de equidad e igualdad de oportunidades de los pueblos maya, xinca y garífuna y de la población no indígena, sin discriminación alguna.
- e) La conservación y el mantenimiento del equilibrio ambiental y el desarrollo humano, con base en las cosmovisiones de los pueblos maya, xinca y garífuna y de la población no indígena.
- f) La equidad de género, entendida como la no discriminación de la mujer y participación efectiva, tanto del hombre como de la mujer.

**ARTICULO 3. Objetivo.** El objetivo del Sistema de Consejos de Desarrollo es 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.

**CAPITULO II  
INTEGRACION Y FUNCIONES**

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

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

**ARTICULO 5. Integración de Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural.** El Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural se integra así:

- a) El Presidente de la República, quien lo coordina;
- b) Un alcalde en representación de las Corporaciones Municipales de cada una de las regiones
- c) El Ministro de Finanzas Públicas y los ministros de Estado que el Presidente de la República designe
- d) El Secretario de Planificación y Programación de la Presidencia, quien actúa como secretario
- e) El Secretario de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia
- f) Los Coordinadores de los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural
- g) Cuatro representantes de los pueblos maya, uno del xinca y uno del garífuna
- h) Un representante de las organizaciones cooperativas
- i) Un representante de las asociaciones de micro, pequeñas y medianas empresas de los sectores de la manufactura y los servicios
- j) Dos representantes de las organizaciones campesinas
- k) Un representante de las asociaciones agropecuarias, comerciales, financieras e industriales
- l) Un representante de las organizaciones de trabajadores
- m) Un representante de las organizaciones guatemaltecas no gubernamentales de desarrollo;
- n) Dos representantes de las organizaciones de mujeres;
- o) Un representante de la Secretaría Presidencia; de la Mujer;
- p) Un representante de la Universidad de San Carlos de Guatemala; y,
- q) Un representante de las universidades privadas del país.

El Vicepresidente de la República sustituirá, en caso de ausencia, al Presidente de la República. Los Ministros y Secretarios de Estado, en caso de ausencia, sólo podrán ser sustituidos por los Viceministros y Subsecretarios correspondientes. Los representantes a que se refieren los literales b) y de la g) a la o) contarán con un suplente y ambos serán electos de entre los representantes de esos sectores ante los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural; y los otros lo serán de acuerdo a los usos y costumbres o normas estatutarias propias."

**ARTICULO 6. Funciones del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural.** Las funciones del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, son:

- a) Formular políticas de desarrollo urbano y rural y ordenamiento territorial.
- b) Promover sistemática mente tanto la descentralización de la administración pública como la coordinación interinstitucional.
- c) Promover, facilitar y apoyar el funcionamiento de; Sistema de Consejos de Desarrollo, en especial de los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural y velar por el cumplimiento de sus cometidos.
- d) Promover y facilitar la organización y **participación efectiva** de la población y de sus organizaciones en la priorización de necesidades, problemas y sus soluciones, para el desarrollo integral de la Nación.
- e) Formular las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo a nivel nacional, tomando en consideración los planes de desarrollo regionales y departamentales y enviarlos al Organismo Ejecutivo para su incorporación a la Política de Desarrollo de la Nación.
- f) Dar seguimiento a la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos nacionales de desarrollo; verificar y evaluar su cumplimiento y, cuando sea oportuno, proponer medidas correctivas a la Presidencia de; Organismo Ejecutivo o a las entidades responsables.
- g) Conocer los montos máximos de pre inversión e inversión pública por región y departamento para el año fiscal siguiente, provenientes del proyecto del presupuesto general del Estado, y proponer a la Presidencia de la República, sus recomendaciones o cambios con base en las disponibilidades financieras, las necesidades y problemas económicos y sociales priorizados por los Consejos Regionales y Departamentales de Desarrollo Urbano y Rural y las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo vigentes, conforme al Sistema Nacional de Inversión Pública.
- h) Proponer a la Presidencia de la República, la distribución del monto máximo de recursos de preinversión e inversión pública, provenientes del proyecto del presupuesto general del Estado para el año fiscal siguiente, entre las regiones y los departamentos, con base en las propuestas de los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural y Consejos Departamentales de Desarrollo.
- i) Conocer e informar a los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural sobre la ejecución presupuestaria de preinversión e inversión pública del año fiscal anterior, financiada con recursos provenientes del presupuesto general del Estado.
- j) Contribuir a la definición y seguimiento de la política fiscal, en el marco de su mandato de formulación de las políticas de desarrollo
- k) Reportar a las autoridades nacionales que corresponda, el desempeño de los funcionarios públicos con responsabilidad sectorial en la Nación.
- l) Promover políticas a nivel nacional que fomenten la participación activa y efectiva de la mujer en la toma de decisiones, tanto a nivel nacional como regional, departamental, municipal y comunitario, así como promover la concientización de las comunidades respecto de la equidad de género y la identidad y derecho de los pueblos indígenas.

**ARTICULO 7. Integración de los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural.** Los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural se integran así:

- a) El Coordinador de la Región, quien lo preside y coordina, nombrado por el Presidente de la República;
- b) Un alcalde en representación de las corporaciones municipales de cada uno de los departamentos que conforman la región;
- c) El Gobernador de cada uno de los departamentos que conforman la región;
- d) El Jefe de la oficina regional de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, quien actúa como secretario;
- e) Un representante de cada una de las entidades públicas que designe el Organismo Ejecutivo
- f) Un representante de cada uno de los pueblos indígenas que habitan en la región;
- g) Un representante de las organizaciones cooperativas que operen en la región;
- h) Un representante de las asociaciones de micro, pequeñas y medianas empresas que operen en la región, de los sectores de la manufactura y los servicios;
- i) Un representante de las organizaciones campesinas que operen en la región;
- j) Un representante de las asociaciones agropecuarias, comerciales, financieras e industriales que operen en la región;
- k) Un representante de las organizaciones de trabajadores que operen en la región;
- l) Un representante de las Organizaciones Guatemaltecas no Gubernamentales de desarrollo, que operen en la región;
- m) Dos representantes de las organizaciones de mujeres que operen en la región
- n) Un representante de la Secretaría Presidencial de la Mujer;
- o) Un representante de la Universidad de San Carlos de Guatemala; y,
- p) Un representante de las universidades privadas que operen en la región.

Los representantes a que se refieren los literales b) y de la f) a la n) contarán con un suplente y ambos serán electos de entre los representantes de esos sectores ante los Consejos Departamentales de Desarrollo; y los otros lo serán de acuerdo a sus usos y costumbres o normas estatutarias.

**ARTICULO 8. Funciones de los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural.**  
Las funciones de los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural son:

- a) Promover, facilitar y apoyar el funcionamiento de; Sistema de Consejos de Desarrollo, en especial de los Consejos Departamentales de Desarrollo de la región y velar por el cumplimiento de sus cometidos.
- b) Promover y facilitar la organización y participación efectiva de la población y de sus organizaciones en la priorización de necesidades, problemas y sus soluciones, para el desarrollo integral de la región.
- c) Promover sistemáticamente tanto la descentralización de la administración pública como la coordinación interinstitucional en la región.

- d) Formular las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la región, tomando en consideración los planes de desarrollo departamentales y enviarlos al Consejo Nacional para su incorporación a la Política de Desarrollo de la Nación.
- e) Dar seguimiento a la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo regionales; verificar y evaluar su cumplimiento y, cuando sea oportuno, proponer medidas correctivas a las entidades responsables.
- f) Conocer los montos máximos de preinversión e inversión pública por departamento para el año fiscal siguiente, provenientes de; proyecto de presupuesto general del Estado.
- 9) Proponer al Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural la asignación de recursos de preinversión e inversión pública para proyectos de carácter regional, provenientes del proyecto del presupuesto general del Estado para el año fiscal siguiente.
- h) Conocer e informar a los consejos departamentales de desarrollo sobre la ejecución presupuestaria de preinversión e inversión pública del año fiscal anterior, financiada con recursos provenientes del presupuesto general del Estado.
- i) Contribuir a la definición y seguimiento de la política fiscal, en el marco de su mandato de formulación de las políticas de desarrollo.
- j) Informar a las autoridades regionales o nacionales que corresponda, el desempeño de los funcionarios públicos con responsabilidad sectorial en la región, Los Consejos regionales de Desarrollo Urbano y Rural tramitarán con celeridad los asuntos que le sean planteados por los consejos departamentales de su jurisdicción.

**ARTICULO 9. Integración de los consejos departamentales de desarrollo.** Los consejos departamentales de desarrollo se integran así:

- a) El Gobernador del departamento, quien lo preside y coordina;
- b) Los alcaldes municipales del departamento;
- c) El jefe de la oficina departamental de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, quien actúa como secretario;
- d) Un representante de cada una de las entidades públicas que designe el Organismo Ejecutivo;
- e) Un representante de cada uno de los pueblos indígenas que habiten en el departamento;
- f) Un representante de las cooperativas que operen en el departamento
- g) Un representante de las asociaciones de propietarios de micro, pequeñas y medianas empresas que operen en el departamento, de los sectores de la manufactura y los servicios;
- h) Un representante de las asociaciones agropecuarias, comerciales, financieras e industriales que operen en el departamento;
- i) Dos representantes de las **organizaciones campesinas** que operen en el departamento,
- j) Un representante de las organizaciones de trabajadores que operen en el departamento;

- k) Un representante de las Organizaciones Guatemaltecas no Gubernamentales de desarrollo, que operen en el departamento;
- l) Una representante de las organizaciones de mujeres que operen en el departamento,
- m) Un representante de la Universidad de San Carlos de Guatemala;
- n) Un representante de las universidades privadas que operen en el departamento; y,
- o) Los secretarios generales departamentales de los partidos políticos con representación en el Organismo Legislativo, quienes participarán con voz.

Los representantes a que se refieren las literales de la e) a la l) contarán con un suplente y ambos serán electos por los respectivos pueblos y sectores representados, de acuerdo a sus propios principios, valores, normas y procedimientos, o sus estatutos. El reglamento de la presente ley creará procedimientos de elección, que se aplicarán en forma supletoria.

#### **ARTICULO 10. Funciones de los consejos departamentales de desarrollo.**

Las funciones de los Consejos Departamentales de Desarrollo son:

- a) Apoyar a las municipalidades de( departamento en el funcionamiento de los Consejos Municipales de Desarrollo y de los Consejos Comunitarios de Desarrollo y velar por el cumplimiento de sus cometidos.
- b) Promover y facilitar la organización y participación efectiva de la población y de sus organizaciones en la priorización de necesidades, problemas y sus soluciones, para el desarrollo integral del departamento.
- c) Promover sistemáticamente tanto la descentralización y la desconcentración de la administración pública como la coordinación interinstitucional en el departamento.
- d) Formular las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del departamento, tomando en consideración los planes de desarrollo de los municipios y enviarlos a los Consejos Nacional y Regional de Desarrollo Urbano y Rural para su incorporación en la Política de Desarrollo de la Nación y de la región.
- e) Dar seguimiento a la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del departamento, verificar y evaluar su cumplimiento y, cuando sea oportuno, proponer medidas correctivas a las entidades responsables.
- f) Conocer los montos máximos de preinversión e inversión pública para el departamento, para el año fiscal siguiente, provenientes del proyecto del presupuesto general del Estado, y proponer al Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural sus recomendaciones o cambios con base en las disponibilidades financieras, las necesidades y problemas económicos, sociales y culturales priorizados por los Consejos Municipales de Desarrollo y las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo vigentes, conforme al Sistema Nacional de Inversión Pública.
- g ) Proponer al Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural la distribución del monto máximo de recursos de preinversión e inversión pública, provenientes de; proyecto de presupuesto general del Estado para el año fiscal siguiente, entre los municipios, con base en las propuestas de los consejos municipales de desarrollo, presentadas por los alcaldes respectivos.
- h) Conocer e informar a los Consejos Municipales de Desarrollo, a través de los alcaldes respectivos, sobre la ejecución presupuestaria de preinversión e inversión pública del año fiscal anterior, financiada con recursos provenientes del presupuesto general del Estado.

i) Contribuir a la definición y seguimiento de la política fiscal, en el marco de su mandato de formulación de las políticas de desarrollo.

j) Reportar a las autoridades departamentales que corresponda, el desempeño de los funcionarios públicos con responsabilidad sectorial en el departamento.

k) Proponer al Presidente de la República las ternas respectivas de candidatos a los cargos de Gobernador Titular y Gobernador Suplente departamental; en esta función sólo tendrán voz y voto los representantes a que se refieren las literales e) a la n) del artículo 9 de esta ley.

**ARTICULO 11. Integración de los Consejos Municipales de Desarrollo.** Los Consejos Municipales de Desarrollo se integran así:

a) El alcalde municipal, quien lo coordina

b) Los síndicos y concejales que determine la corporación municipal

c) Los representantes de los Consejos Comunitarios de Desarrollo, hasta un número de veinte (20), designados por los coordinadores de los Consejos Comunitarios de Desarrollo;

d) Los representantes de las entidades públicas con presencia en la localidad; y,

e) Los representantes de entidades civiles locales que sean convocados,

**ARTICULO 12. Funciones de los Consejos Municipales de Desarrollo.** Las funciones de los Consejos Municipales de Desarrollo son:

a) Promover, facilitar y apoyar el funcionamiento de los Consejos Comunitarios de Desarrollo del municipio.

b) Promover y facilitar la organización y participación efectiva de las comunidades y sus organizaciones, en la priorización de necesidades, problemas y sus soluciones, para el desarrollo integral del municipio.

c) Promover sistemática mente tanto la descentralización de la administración pública como la coordinación interinstitucional en el municipio, para coadyuvar al fortalecimiento de la autonomía municipal; para ese efecto, apoyará a la Corporación Municipal en la coordinación de las acciones de las instituciones públicas, privadas y promotoras de desarrollo que funcionen en el municipio,

d) Promover Políticas, programas y proyectos de protección y promoción integral para la niñez, la adolescencia, la juventud y la mujer.

e) Garantizar que las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio sean formulados con base en las necesidades, problemas y soluciones priorizadas por los Consejos Comunitarios de Desarrollo, y enviarlos a la Corporación Municipal para su incorporación en las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del departamento.

f) Dar seguimiento a la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo municipal y comunitario, verificar su cumplimiento y, cuando sea oportuno, proponer medidas correctivas a la Corporación Municipal, al Consejo Departamental de Desarrollo o a las entidades responsables.

g) Evaluar la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos municipales de desarrollo y, cuando sea oportuno, proponer a la Corporación Municipal o al Consejo

Departamental de Desarrollo las medidas correctivas para el logro de los objetivos y metas previstos en los mismos.

h) Proponer a la Corporación Municipal la asignación de recursos de preinversión y de inversión pública, con base en las disponibilidades financieras y las necesidades, problemas y soluciones priorizados en los Consejos Comunitarios de Desarrollo del municipio.

i) Conocer e informar a los Consejos Comunitarios de Desarrollo sobre la ejecución presupuestaria de preinversión e inversión pública del año fiscal anterior, financiada con fondos provenientes del presupuesto general del Estado.

j) Promover la obtención de financiamiento para la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio,

k) Contribuir a la definición y seguimiento de la política fiscal, en el marco de su mandato de formulación de las políticas de desarrollo.

l) Reportar a las autoridades municipales o departamentales que corresponda, el desempeño de los funcionarios públicos, con responsabilidad sectorial en el municipio.

m) Velar por el cumplimiento fiel de la naturaleza, principios, objetivos y funciones del Sistema de Consejos de Desarrollo.

#### **ARTICULO 13. Integración de los Consejos Comunitarios de Desarrollo.**

Los Consejos Comunitarios de Desarrollo se integran así:

a) La Asamblea Comunitaria, integrada por los residentes en una misma comunidad; y,

b) El Órgano de Coordinación integrado de acuerdo a sus propios principios, valores, normas y procedimientos o, en forma supletoria, de acuerdo a la reglamentación municipal existente.

**ARTICULO 14. Funciones de los Consejos Comunitarios de Desarrollo.** La Asamblea Comunitaria es el órgano de mayor jerarquía de los Consejos Comunitarios de Desarrollo y sus funciones son:

a) Elegir a los integrantes del Órgano de Coordinación y fijar el período de duración de sus cargos con base a sus propios principios, valores, normas y procedimientos de la comunidad o, en forma supletoria, según el reglamento de esta ley.

b) Promover, facilitar y apoyar la organización y participación efectiva de la comunidad y sus organizaciones, en la priorización de necesidades, problemas y sus soluciones, para el desarrollo integral de la comunidad.

c) Promover y velar por la coordinación tanto entre las autoridades comunitarias, las organizaciones y los miembros de la comunidad como entre las instituciones públicas y privadas.

d) Promover políticas, programas y proyectos de protección y promoción integral para la niñez, la adolescencia, la juventud y la mujer.

e) Formular las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la comunidad, con base en la priorización de sus necesidades, problemas y soluciones, y proponerlos al Consejo Municipal de Desarrollo para su incorporación en las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio.

- f) Dar seguimiento a la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo comunitarios priorizados por la comunidad, verificar su cumplimiento y, cuando sea oportuno, proponer medidas correctivas al Consejo Municipal de Desarrollo o a las entidades correspondientes y exigir su cumplimiento, a menos que se demuestre que las medidas correctivas propuestas no son técnicamente viables.
- g) Evaluar la ejecución, eficacia e impacto de los programas y proyectos comunitarios de desarrollo y, cuando sea oportuno, proponer al Consejo Municipal de Desarrollo las medidas correctivas para el logro de los objetivos y metas previstos en los mismos.
- h) Solicitar al Consejo Municipal de Desarrollo la gestión de recursos, con base en la priorización comunitaria de las necesidades, problemas y soluciones.
- i) Velar por el buen uso de los recursos técnicos, financieros y de otra índole, que obtenga por cuenta propia o que le asigne la Corporación Municipal, por recomendación del Consejo Municipal de Desarrollo, para la ejecución de los programas y proyectos de desarrollo de la comunidad.
- j) Informar a la comunidad sobre la ejecución de los recursos asignados a los programas y proyectos de desarrollo comunitarios.
- k) Promover la obtención de financiamiento para la ejecución de los programas y proyectos de desarrollo de la comunidad.
- l) Contribuir a la definición y seguimiento de la política fiscal, en el marco de su mandato de formulación de las políticas de desarrollo.
- m) Reportar a las autoridades municipales o departamentales que corresponda, el desempeño de los funcionarios públicos con responsabilidad sectorial en la comunidad.
- n) Velar por el fiel cumplimiento de la naturaleza, principios, objetivos y funciones del Sistema de Consejos de Desarrollo.

**ARTICULO 15. Consejos Comunitarios de Desarrollo de Segundo Nivel.** En los municipios donde se establezcan más de veinte (20) Consejos Comunitarios de Desarrollo, el Consejo Municipal de Desarrollo podrá establecer Consejos Comunitarios de Desarrollo de Segundo Nivel, cuya Asamblea estará integrada por los miembros de los órganos de coordinación de los Consejos Comunitarios de Desarrollo del municipio, y su órgano de coordinación se establecerá de acuerdo a sus propios principios, valores, normas y procedimientos o sus normas estatutarias para ejecutar las acciones que resuelva la asamblea comunitaria, en forma supletoria, de acuerdo al reglamento de esta ley. En este caso:

- a) Las representaciones de los Consejos Comunitarios de Desarrollo en el Consejo Municipal de Desarrollo se designarán de entre los coordinadores de los Consejos Comunitarios de Desarrollo, b) La designación se hará en el seno de la Asamblea del Consejo Comunitario de Desarrollo de Segundo Nivel, c) Las funciones de la Asamblea del Consejo Comunitario de Desarrollo de Segundo Nivel serán iguales a las de los Consejos Comunitarios de Desarrollo,
- d) Las funciones del Órgano de Coordinación del Consejo Comunitario de Desarrollo de Segundo Nivel serán iguales a las de los órganos de coordinación de los Consejos Comunitarios de Desarrollo,

**ARTICULO 16. Integración del Órgano de Coordinación de los Consejos Comunitarios de Desarrollo.**

El órgano de Coordinación de los Consejos Comunitarios de Desarrollo constituidos en el municipio, se integran de la siguiente forma:

- a) El Alcalde Comunitario, quien lo preside;
- b) Hasta un máximo de doce representantes electos por la Asamblea General.

El Órgano de Coordinación tiene bajo su responsabilidad la coordinación, ejecución y auditoría social sobre proyectos u obras que se prioricen y que seleccionen los Organismos del Estado y entidades descentralizadas y autónomas para realizar en la Comunidad.

**ARTICULO 17. Funciones del Órgano de Coordinación.** Las funciones del Órgano de Coordinación del Consejo Comunitario de Desarrollo son:

- a) Ejecutar las acciones que resuelva la Asamblea Comunitaria e informarle sobre los resultados obtenidos.
- b) Administrar y velar por el buen uso de los recursos técnicos, financieros y de otra índole que obtenga el Consejo Comunitario de Desarrollo, por cuenta propia o asignación de la Corporación Municipal, para la ejecución de programas y proyectos de desarrollo de la comunidad; e informar a la Asamblea Comunitaria sobre dicha administración.
- c) Convocar a las asambleas ordinarias y extraordinarias del Consejo Comunitario de Desarrollo.

**ARTICULO 18. Regiones de desarrollo integradas por un solo departamento.** En las regiones de desarrollo que se establezcan con un solo departamento, su Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural se integrará de la manera como se integran los Consejos Departamentales de Desarrollo y tendrá las funciones del Consejo Departamental. La relación de este consejo será con el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural.

**ARTICULO 19. Ampliación de la integración de los Consejos Nacional, Regionales y Departamentales.** La ampliación de la integración de los **Consejos Nacional**, Regionales y Departamentales de desarrollo, podrá llevarse a cabo a solicitud de los representantes de otros movimientos sociales formalmente organizados que surjan y lo soliciten al consejo en cuya jurisdicción tengan interés; la ampliación del Consejo deberá ser aprobada por el voto de mayoría calificada en el seno del Consejo que corresponda.

**ARTICULO 20. Toma de decisiones.** Los Consejos de Desarrollo tomarán sus decisiones por consenso; cuando éste no se logre, se tomarán por el voto de mayoría simple.

### **CAPITULO III FINANCIAMIENTO DE LOS CONSEJOS DE DESARROLLO**

**ARTICULO 21. Financiamiento para el funcionamiento del Sistema de Consejos de Desarrollo.** De conformidad con el artículo 229 de la Constitución Política de la República, cada Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural y Consejo Departamental de Desarrollo debe presentar al Ministerio de Finanzas Públicas, los requerimientos financieros para su funcionamiento, en el marco de la política financiera del Estado.

Para el funcionamiento de los Consejos Municipales de Desarrollo, cada Corporación Municipal decidirá la forma de su financiamiento, tomando en cuenta la disponibilidad de sus recursos.

**ARTICULO 22. Actuación ad honorem.** Todos los miembros de los Consejos de Desarrollo participan en las sesiones en forma ad honorem.

## **CAPITULO IV DISPOSICIONES GENERALES**

**ARTICULO 23. Consejos Asesores Indígenas.** Se constituyen Consejos Asesores Indígenas en los niveles comunitarios, para brindar asesoría al órgano de coordinación del Consejo Comunitario de Desarrollo y al Consejo Municipal de Desarrollo, en donde exista al menos una comunidad indígena. Los Consejos Asesores Indígenas se integrarán con las propias autoridades reconocidas por las comunidades indígenas de acuerdo a sus propios principios, valores, normas y procedimientos.

El gobierno municipal dará el apoyo que estime necesario a los Consejos Asesores Indígenas de acuerdo a las solicitudes presentadas por las comunidades.

**ARTICULO 24. Comisiones de Trabajo.** Los Consejos de Desarrollo pueden crear las comisiones de trabajo que consideren necesarias; sus funciones son emitir opinión y desarrollar temas y asuntos por encargo del consejo correspondiente; el desarrollo de dichas funciones será apoyado por la Unidad Técnica a que hace referencia el artículo 25 de la presente ley. En el caso del nivel municipal, las comisiones serán acordadas entre el Consejo Municipal de Desarrollo y la Corporación Municipal. La integración de las comisiones de trabajo será regulada por el reglamento de la presente ley.

**ARTICULO 25. Unidad Técnica de los Consejos Regionales, Departamentales y Municipales.** Cada Consejo Regional y Departamental de Desarrollo contará con una unidad técnica responsable de asesorar en la elaboración y seguimiento de la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo y preinversión e inversión pública en la región o departamento, según corresponda, y otras que le asigne el reglamento respectivo.

**ARTICULO 26. Consultas a los pueblos indígenas.** En tanto se emite la ley que regule la consulta a los pueblos indígenas, las consultas a los pueblos maya, xinca y garífuna sobre medidas de desarrollo que impulse el Organismo Ejecutivo y que afecten directamente a estos pueblos, podrán hacerse por conducto de sus representantes en los consejos de desarrollo.

**ARTICULO 27. Apoyo administrativo y técnico a los Consejos Nacional, Regionales y Departamentales de Desarrollo.** El apoyo administrativo para el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural está a cargo de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia; el apoyo para cada Consejo Regional es proporcionado por la oficina del coordinador de la región, y el de cada Consejo Departamental de Desarrollo por la gobernación departamental.

Estará a cargo de la Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia suministrar al Sistema de Consejos de Desarrollo en sus diversos niveles, el apoyo técnico para la formulación de políticas, planes y programas presupuestarios, dentro del marco general de las políticas del Estado y de su integración con los planes sectoriales.

**ARTICULO 28. Educación.** El Sistema de Consejos de Desarrollo, en coordinación con el Ministerio de Educación, también impulsará la inclusión en los programas educativos de contenido referentes a la estructura y funcionamiento del Sistema de los Consejos de Desarrollo en los idiomas de los pueblos maya, garífuna y xinca.

**ARTICULO 29. Fondos sociales.** Los recursos de los fondos sociales se asignarán con base en las políticas, planes y programas priorizados por el Sistema de Consejos de Desarrollo, en los Consejos Comunitarios, Municipales, Departamentales, Regionales y Nacional, con el apoyo técnico del Sistema Nacional de Inversión Pública. Cuando los recursos de los fondos sociales sean destinados para atender emergencias, su ejecución

se hará con la celeridad del caso en coordinación con los Consejos Comunitarios, Municipales y Departamentales de las localidades afectadas.

**ARTICULO 30. Cooperación obligada.** Todas las entidades públicas están obligadas a cooperar con el Sistema de Consejos de Desarrollo para el cumplimiento de sus cometidos.

## **CAPITULO V DISPOSICIONES FINALES Y TRANSITORIAS**

**ARTICULO 31. Planes operativos anuales.** Los planes operativos anuales de cada nivel de los consejos de desarrollo serán planteados en la forma y plazo establecidos en la Ley Orgánica del Presupuesto y su Reglamento, sin perjuicio de lo que se establezca en el reglamento de la presente ley.

**ARTICULO 32. Convocatoria para la integración del Sistema de Consejos de Desarrollo.** La convocatoria para integrar los Consejos de Desarrollo en sus diferentes niveles, será hecha noventa (90) días después de la vigencia de la presente ley, de acuerdo al sistema de convocatoria contenida en su reglamento.

Para la integración de los Consejos Municipales y Comunitarios de Desarrollo, la Corporación Municipal deberá hacer las convocatorias correspondientes dentro de los cuarenta y cinco (45) días siguientes a partir de la vigencia de esta ley. Si la Corporación Municipal no hace aquella convocatoria, los vecinos podrán celebrar por mismos Asamblea General en la que, por mayoría absoluta de sus integrantes, decidirán sobre su integración.

Lo actuado en aquella Asamblea General deberá hacerse constar en acta que incluya el acreditamiento de la calidad de vecino e identificación de cada uno de los participantes, quienes deberán firmar la misma, o dejar impresa la huella digital de su dedo pulgar derecho si no saben hacerlo, y cuya transcripción al Consejo de Desarrollo Departamental será suficiente para confirmar la integración del Consejo.

**ARTICULO 33. Reglamento.** El reglamento de la presente ley debe emitirse dentro de los sesenta (60) días a partir de su vigencia, considerando la propuesta de la Comisión Paritaria de Reforma y Participación.

**ARTICULO 34. Derogatoria.** Se derogan: a) los artículos del 1 al 22 y del 24 al 34 del Decreto Número 52-87, reformado por el Decreto Número 49-88, y b) el Decreto Número 13-95; todos del Congreso de la República, así como cualquier otra disposición legal que contravenga la presente ley,

**ARTICULO 35. Divulgación.** El Organismo Ejecutivo deberá divulgar esta ley a través de todos los medios de comunicación social del país, en los idiomas de los pueblos maya, garífuna y xinca.

**ARTICULO 36. Vigencia.** El presente Decreto entrará en vigencia ocho días después de su publicación en el diario oficial.

**PASE AL ORGANISMO EJECUTIVO PARA SU SANCION, PROMULGACION Y PUBLICACION.**

**DADO EN EL PALACIO DEL ORGANISMO LEGISLATIVO, EN LA CIUDAD DE GUATEMALA, A LOS DOCE DIAS DEL MES DE MARZO DEL AÑO DOS MIL DOS.**

**JOSE EFRAIN RIOS MONTT  
PRESIDENTE  
RUDIO LECSAN MERIDA HERRERA  
SECRETARIO  
AURA MARINA OTZOY COLA3  
SECRETARIO**

