

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA**

**El Poder Local en el Municipio de Villa Canales, vinculado al
Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.
Las relaciones de poder en el período de junio 2006 a junio 2007.**

Tesis

**Presentada al Consejo Directivo de la Escuela de Ciencia Política de la
Universidad de San Carlos de Guatemala**

Por

Ericka Griselda Ramos Grijalva

**Al conferírsele el grado académico de
LICENCIADA EN CIENCIA POLÍTICA**

**Y el título profesional de
POLITICÓLOGA**

Guatemala, agosto de 2008

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

RECTOR

Lic. Carlos Estuardo Gálvez Barrios

SECRETARIO GENERAL

Dr. Carlos Guillermo Alvarado Cerezo

CONSEJO DIRECTIVO DE LA ESCUELA DE CIENCIA POLITICA

DIRECTORA	Licda. Geidy Magali De Mata Medrano
VOCAL I:	Licda. Claudia Verónica Agreda Ajquí
VOCAL II:	Lic. Pablo Daniel Rangel Romero
VOCAL III:	Licda. Margarita Castillo Chacón
VOCAL IV:	Br. Víctor Manuel González Robles
VOCAL V:	P.E.M. Williams Alejandro Alvarez de León
SECRETARIO:	Lic. Marvin Norberto Moran Corzo

TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMEN GENERAL

EXAMINADOR:	Lic. Mario Antonio Luján Muñoz
EXAMINADOR:	Lic. Jorge de Jesús Ponce Reynoso
EXAMINADOR:	Lic. Raúl Anselmo Zepeda López
EXAMINADOR:	Lic. Christian Calderón Cedillos
EXAMINADOR:	Lic. Carlos Villatoro González (Q.E.P.D.)

TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMEN PÚBLICO DE TESIS

DIRECTORA:	Licda. Geidy Magali De Mata Medrano
SECRETARIO:	Lic. Marvin Norberto Morán Corzo
EXAMINADOR:	Lic. Roberto Jiménez Ayala
EXAMINADOR:	Licda. Alma Consuelo Coguoax Pérez
EXAMINADOR:	Lic. Henry Dennys Mira Sandoval

NOTA: "Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas en la tesis"
(Artículo 74 del Reglamento de Evaluación y Promoción de Estudiantes de la
Escuela de Ciencia Política)

Universidad de San Carlos de Guatemala
Escuela de Ciencia Política

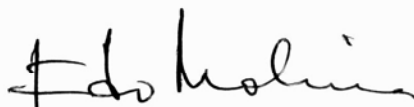
ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA:
Guatemala, diez de marzo de dos mil cinco.

ASUNTO: La estudiante **Erica Griselda Ramos Grijalva** Carnet No. **97-18026** inicia trámite para la realización de su Examen de Tesis.

1. Se admite para su trámite el memorial correspondiente y se dan por acompañados los documentos mencionados. 2. Se traslada al Coordinador de la Carrera de Ciencia Política, **Lic. Luis Fernando Mack**, para que considere la aceptación del tema de tesis planteado y el nombramiento del Asesor de tesis. 3. El resto de lo solicitado téngase presente para su oportunidad.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"



Lic. Juan Fernando Molina Meza
Director Escuela de Ciencia Política



del expediente

hivas

di

Universidad de San Carlos de Guatemala
Escuela de Ciencia Política

Guatemala,
02 de mayo del 2005

Licenciado
Juan Fernando Molina Meza
Director
Escuela de Ciencia Política

Estimado Licenciado Molina:

Por medio de la presente me permito informarle que, verificados los registros de Tesis de la Escuela, el tema: **"El poder local en el Municipio de Villa Canales, vinculado al sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural"** propuesto por la estudiante **Ericka Griselda Ramos Grijalva**, Carnet No. **97-18026** puede autorizarse dado que el mismo no tiene antecedentes previos en nuestra Unidad Académica.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Lic. Luis Fernando Mack
Coordinador de Ciencia Política



Universidad de San Carlos de Guatemala
Escuela de Ciencia Política

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA:

Guatemala, once de mayo del dos mil cinco.-----

ASUNTO: La estudiante **Erica Griselda Ramos Grijalva** Carnet
No.: **97 18026** continúa trámite para la realización de su
Examen de tesis.

Habiéndose aceptado el Tema de Tesis propuesta, por parte del Coordinador de Carrera, **Lic. Luis Fernando Mack**, pase al Coordinador de Metodología, **Dr. César Augusto Agreda Godínez** para que se sirva emitir dictamen correspondiente sobre el Diseño de Tesis.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"



Lic. Juan Fernando Molina Meza
Director Escuela de Ciencia Política



Se envia el expediente
c.c. Archivos
MLM/bsdI
2/

Universidad de San Carlos de Guatemala
Escuela de Ciencia Política

Guatemala,
09 de junio de 2005

Licenciado
Juan Fernando Molina Meza
Director, Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos de Guatemala

Estimado Licenciado Molina:

Por medio de la presente me dirijo a usted con el objeto de informarle que, tuve a la vista el trabajo de Tesis de la estudiante **Erica Griselda Ramos Grijalva**, Carnet No. **97 18026** titulado **"El poder local en el Municipio de Villa Canales, vinculado al sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural"**.

La estudiante en referencia hizo las modificaciones y por lo tanto, mi dictamen es favorable para que se apruebe dicho diseño y se proceda a realizar la investigación.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Dr. César Agreda Godínez
Coordinador Área de Metodología

Se envía el expediente
c.c. Archivos
MLM/bdi
3/



Universidad de San Carlos de Guatemala
Escuela de Ciencia Política

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA:

Guatemala, veinte de junio del dos mil cinco. _____

ASUNTO: La estudiante **ERICA GRISELDA RAMOS GRIJALVA** Carnet
No.: **97 18026** continúa trámite para la realización de su
Examen de Tesis.

1. Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del Coordinador de Metodología, pase al Asesor de Tesis, **Licda. Claudia Ágreda Ajqul** que brinde la asesoría correspondiente y emita su informe.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"



Lic. Juan Fernando Molina Meza
Director Escuela de Ciencia Política



Guatemala, 8 de agosto de 2007

Licenciada
Heydi D Mata
Directora
Escuela de Ciencia Política
Ciudad Universitaria

Vo. Bo.
[Signature]
autorizado



Estimada Licenciada De Mata:

De la manera mas atenta me dirijo a usted para solicitarle se sirva autorizar el cambio de asesor de Tesis de la Carrera de Licenciatura en Ciencia Política.

Actualmente cuento con el nombramiento de la Licenciada Claudia Agreda, pero deseo hacer el cambio para que el Licenciado Jahir Dabroy pueda asesorarme en dicho trabajo.

He hecho la consulta don el Licenciado Dabroy y el ha accedido a brindarme su apoyo en este proceso.

De antemano agradeceré dar trámite a dicha solicitud para contar con el nombramiento respectivo y continuar con mi trabajo de tesis.

Muy cordialmente,

[Signature]
Enoka Ramos Grijalva
Carné 9718026

Vo.Bo.

[Signature]
Licenciado Roberto Jiménez
Coordinador Carrera Ciencia Política



Escuela de Ciencia Política
Edificio M-5, Ciudad Universitaria, Zona 12
Guatemala, Centroamérica

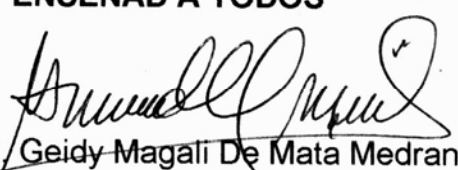
ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala, diez de agosto del año dos mil siete.

ASUNTO: El (la) estudiante **Ericka Ramos Grijalva** Carnet No. **9718026**, continúa trámite para la realización de su Examen de Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del Coordinador del Area de Metodología, pase al Asesor de Tesis **Lic. Jahir Dabroy Araujo**, para que brinde la asesoría correspondiente y emita su dictamen correspondiente.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Licda. Geidy Magali De Mata Medrano
Directora Escuela de Ciencia Política

Se envía el expediente

c.c. Archivos

seb

/5



Guatemala, 4 de septiembre de 2007

Licenciado
Roberto Jiménez
Coordinador Carrera de Ciencia Política
Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos de Guatemala
Ciudad Universitaria

Estimado Licenciado Jiménez:

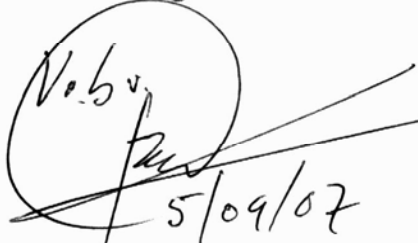
Por este medio solicito sea ampliado mi punto de tesis autorizado y avalado en esta Unidad Académica con fecha 2 de mayo de 2005.

La modificación que solicito consiste en delimitar el período de estudio, actualmente el punto de tesis aprobado es: **"El Poder Local en el Municipio de Villa Canales, vinculado al sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural"**, con la modificación que solicito, el tema quedaría de la siguiente manera: **"El Poder Local en el Municipio de Villa Canales, vinculado al sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Las relaciones de poder en el período de junio 2006 a junio 2007"**.

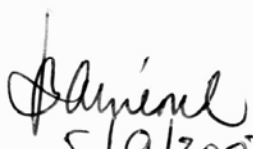
De antemano agradezco la autorización a esta solicitud.

Atentamente,


Ericka Ramos Grijalva
Carné 9718026


V.b.v.

5/09/07


5/9/2007
9:05 hrs



Escuela de Ciencia Política
Edificio M-5, Ciudad Universitaria, Zona 12
Guatemala, Centroamérica

B. Silvin
28/7/08
10:00

Guatemala, 25 de julio de 2008.

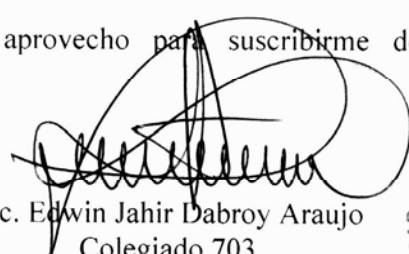
Licda. Geidy Magalí De Mata Medrano
Directora Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos de Guatemala
Ciudad Universitaria, Zona 12

Estimada Licenciada De Mata:

En atención al nombramiento que se me hiciera en calidad de Asesor de Tesis, emito el dictamen favorable para que continúe el trámite correspondiente la tesis "EL PODER LOCAL EN EL MUNICIPIO DE VILLA CANALES, VINCULADO AL SISTEMA DE CONSEJOS DE DESARROLLO URBANO Y RURAL. LAS RELACIONES DE PODER EN EL PERÍODO DE JUNIO 2006 A JUNIO 2007", elaborada por la estudiante ERICKA GRISELDA RAMOS GRIJALVA, Carné No. 1997-18026.

Partiendo del diseño de tesis, paso a paso desempeñé la función asesora considerando importante señalar que la estudiante Ramos Grijalva demostró un adecuado manejo de las técnicas de investigación y de los procesos metodológicos que corresponden a un trabajo como el que hoy se concluye. A través de Michael Foucault y Nicolas Maquiavelo se pretende interpretar las relaciones de poder existentes en un espacio y tiempo específico e intentar conocer por qué el Sistema de Consejos de Desarrollo a nivel municipal no ha generado un alto nivel de participación y desarrollo para el municipio de Villa Canales en el departamento de Guatemala. De esta manera expreso mi satisfacción por el trabajo realizado por la estudiante Ericka Ramos.

Sin otro particular, aprovecho para suscribirme de usted, respetuosa y deferentemente.


Lic. Edwin Jahir Dabroy Araujo
Colegiado 703
Asesor de Tesis





ACTA DE EVALUACION DE TESIS

En la ciudad de Guatemala, el trece de agosto del año dos mil ocho, se efectuó la verificación de la incorporación de las observaciones hechas por la Terna Examinadora del Examen de Defensa de Tesis, conformada por la Licda. Alma Consuelo Coguo Pérez, Lic. Henry Dennys Mira Sandoval y el Coordinador del Área, Lic. Roberto Jiménez Ayala, al trabajo de tesis **"EL PODER LOCAL EN EL MUNICIPIO DE VILLA CANALES, VINCULADO AL SISTEMA DE CONSEJOS DE DESARROLLO URBANO Y RURAL. LAS RELACIONES DE PODER EN EL PERÍODO DE JUNIO 2006 A JUNIO 2007"**, presentado por el alumno **Ericka Griselda Ramos Grijalva**, carné No. 1997-18026, el cual se da por **APROBADO** para que continúe con su trámite respectivo.

Dado en la ciudad de Guatemala a los catorce días del mes de agosto del año dos mil ocho.

Examinador (a)

Examinador (a)

Examinador (a)



Se envía el expediente
c.c.: Archivo
7c/seb

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



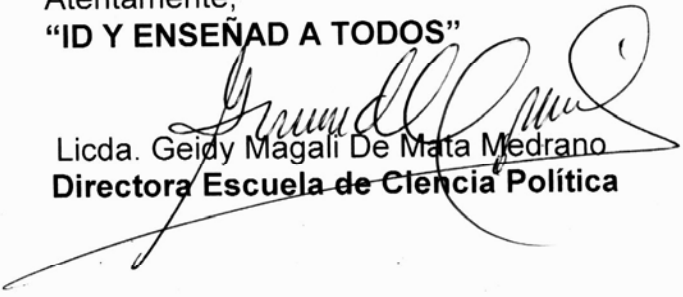
Escuela de Ciencia Política
Edificio M-5, Ciudad Universitaria, zona 12
Guatemala, Centroamérica

**ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA:** Guatemala, dieciocho de agosto del año dos mil ocho.

Con vista en los dictámenes que anteceden, autorizo la impresión del trabajo de Tesis del (de la) estudiante **Ericka Griselda Ramos Grijalva**, carnet No. **1997-18026**, titulado **"EL PODER LOCAL EN EL MUNICIPIO DE VILLA CANALES, VINCULADO AL SISTEMA DE CONSEJOS DE DESARROLLO URBANO Y RURAL. LAS RELACIONES DE PODER EN EL PERÍODO DE JUNIO 2006 A JUNIO 2007"**.

Atentamente,
"ID Y ENSEÑAD A TODOS"




Licda. Geidy Magali De Mata Medrano
Directora Escuela de Ciencia Política

Se envía el expediente
c.c. Archivos
8/l. chacón

DEDICATORIA

- A Dios:** En quien creo firmemente y quien ha dirigido mis pasos en diferentes momentos para ir cumpliendo mi misión en esta tierra.
- A mis padres:** Por su gran amor y sacrificio. Porque son los seres a quienes más admiro y un ejemplo vivo de lucha y superación ante la vida.
- A mis hermanos:** Especialmente a Lili por su cariño incondicional.
- A mi familia:** A todos en general, especialmente a mis tíos, tías, primos y primas, por el ejemplo de unidad y solidaridad.
- A mis amigos:** Claudia Nájera, Sandra Patzán, Sandra Esquivel, Pablo Abac, Danilo Polanco y especialmente a Jahir Dabroy por su apoyo y compañerismo.
- A mis docentes:** Por compartir sus conocimientos y experiencias. Todo mi respeto agradecimiento y admiración.
- A la Escuela de
Ciencia Política:** Con mucho cariño por todo lo que me permitió conocer y aprender en estos años de vida universitaria y por haber hecho más fuerte el compromiso con mi Patria.
- A la Universidad de
San Carlos de Guatemala:** Fuente del saber a la que me debo.

Agradecimiento

A Jorge Alberto García Villeda, porque juntos descubrimos una parte esencial de la vida, que me ha hecho más sensible y más fuerte.

ÍNDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN.....	1
METODOLOGIA DE LA INVESTIGACIÓN.....	3
CAPÍTULO I	
El Poder	
Definición de poder	5
La fuerza	6
La teoría de Maquiavelo.....	8
La teoría de Michael Foucault.....	15
El poder y el Estado	20
El poder en el Estado guatemalteco	22
La descentralización del Estado guatemalteco.....	23
Poder local.....	26
Gobierno municipal.....	28
 CAPITULO II	
Democracia y participación ciudadana	
Democracia.....	30
Participación ciudadana.....	32
Formas e instancias de la participación.....	36
Instancias de participación local en Guatemala.....	38
La descentralización en Guatemala.....	40
Antecedentes de la descentralización.....	42
Descentralización y Consejos de Desarrollo.....	44
Municipio.....	52
Los fines del municipio.....	53
Autonomía del municipio.....	55
Marco regulatorio de la descentralización del Estado de Guatemala	
Ley General de Descentralización.....	55

Código Municipal.....	56
Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.....	56

CAPITULO III

Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural en el Municipio de Villa Canales

Consejo Municipal de Desarrollo.....	64
Consejo Comunitario de Desarrollo.....	65
El Consejo Municipal de Desarrollo y el municipio.....	67
El municipio de Villa Canales.....	70
La implementación del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural en el municipio de Villa Canales.....	70
El Consejo Municipal de Desarrollo de Villa Canales en los años 2006-2007.....	72

CAPITULO IV

Resultados y hallazgos de la investigación

Presentación de resultados	
Convocatoria.....	74
Comisiones de trabajo.....	75
Funcionamiento.....	74
Concertación y convocatoria.....	75
Mecanismos de participación.....	80
Relaciones en el Comude de Villa Canales.....	84
Análisis de resultados	
Proceso de integración y convocatoria.....	87
Funciones según la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.....	93
Relaciones de poder.....	97

CONCLUSIONES.....	105
RECOMENDACIONES.....	107
BIBLIOGRAFIA.....	108
ANEXOS.....	110
GLOSARIO.....	113

INTRODUCCIÓN

En el siguiente trabajo se presenta una exposición de los elementos que influyen para la obtención y el manejo del poder y de las relaciones del mismo en la Municipalidad de Villa Canales, departamento de Guatemala.

La presente investigación tiene como objetivo analizar los distintos actores y formas de relaciones de poder que existían entre los miembros del Consejo Municipal de Desarrollo del Municipio de Villa Canales –Comude-, así como una comparación entre el tipo ideal marcado por el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural en contraposición al actuar del Comude durante los años 2006 y 2007.

La exposición del marco conceptual del poder se basó en dos orientaciones teóricas sobre el poder, Michel Foucault y Nicolas Maquiavelo. Para realizar el análisis de las relaciones de poder del Comude de Villa Canales se realizó una investigación por medio de entrevistas a profundidad a los integrantes del Comude y a personas cercanas a la autoridad municipal, para determinar de qué manera funcionaba el Comude, conocer los intereses de los miembros y determinar quién o quiénes eran las personas que tenían la fuerza o el poder en dicha institución.

Los resultados se presentan de manera cualitativa y se hace un análisis de los mismos con respecto a los elementos del poder encontrados en las teorías de Maquiavelo y Foucault.

Se muestran además algunas conclusiones y recomendaciones para las autoridades municipales y la población organizada y no organizada del Municipio de Villa Canales.

METODOLOGIA DE LA INVESTIGACIÓN

El método de la investigaciónn utilizado fue deductivo, partiendo de las generalidades de la información del poder, la descentralización del Estado, hasta llegar al Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y el funcionamiento del Consejo Municipal de Desarrollo de Villa Canales.

Para relacionar la naturaleza del problema con los elementos teóricos se realizó investigación documental, consultando distintas bibliografías especificadas a lo largo del texto y en el anexo que corresponde, a fin de cumplir con el proceso de de la estrategia trazada para conocer distintas corrientes y posturas de los temas que se incluyen en el estudio.

Los instrumentos utilizados para la investigación del marco teórico fueron libros de texto, leyes de Guatemala, referencia de investigaciones relacionadas al tema y revistas especializadas.

En el caso del trabajo de campo y para recabar los datos que permitieran conocer los aspectos necesarios para conocer cuáles y cómo fueron las relaciones de poder dentro del Consejo Municipal de Villa Canales, se realizaron entrevistas que permitieran llegar a conocer detalles de la información que poseían los integrantes del Comude durante el 2006 y 2007.

Se dispuso utilizar la entrevista como instrumento para la investigación debido a que según los mecanismos para recabar información con respecto a aspectos sociales, esta es una manera de lograrlo de forma más efectiva.

“La ventaja esencial de la Entrevista reside en que son los mismos actores sociales quienes nos proporcionan los datos relativos a sus conductas, opiniones, deseos, actitudes, expectativas, etc. Cosas

que por su misma naturaleza es casi imposible observar desde fuera".¹

Se elaboró una guía de entrevista que permitiera al entrevistador incluir todos los aspectos a evaluar el mecanismo que el Comude de Villa Canales implementó en sus relaciones de poder y funcionamiento. El instrumento se adjunta en la sección de anexos.

¹ Joseph F. Hair, Robert Bush, David Ortinau. "Investigación de mercados". Segunda Edición. P. 252.

CAPITULO I

El Poder

Definición de Poder

El Poder es definido en grandes términos como *“el concepto que expresa la energía capaz de conseguir que la conducta de los demás se adapte a la propia voluntad. Es una influencia sobre otros sujetos o grupos que obedecen por haber sido manipulados o atemorizados con una amenaza de empleo de la fuerza”*.²

El poder no es únicamente la utilización de una fuerza, cualquiera que sea, por encima de otros, es también una acción social ya sea por costumbre, tradición, imposición o acomodamiento de estar individual o colectivamente sometidos al mismo.

Para el ejercicio del poder existen dos partes, la que impone o ejerce la fuerza y la parte que generalmente asume y acepta la existencia de la primera.

Para el sociólogo Max Weber, por poder, se entiende *“...cada oportunidad o posibilidad existente en una relación social que permite a un individuo cumplir su propia voluntad. Así como un conjunto de formas de imponer la acción humana, pero también como lo que permite que la acción sea posible, al menos en una cierta medida 85”*.³

Esto quiere decir que existe en un universo dos porciones que están involucradas en el poder, una relación que está ligada al ejercicio por un lado y al

² Ignacio Molina en colaboración con Santiago Delgado. “Conceptos Fundamentales de Ciencia Política”. Alianza Editorial, S.A. España. 1998. P. 93.

³ Weber Max. “Sobre la teoría de las ciencias sociales”. Editorial Península. Barcelona, 1985. P. 52.

reconocimiento por el otro; sin embargo, es aquí donde vale la pena destacar que estas formas de ejercicio del poder se dan en todos los contextos o circunstancias de la vida diaria, pero el motivo del presente estudio se delimita al ejercicio del **poder político**, el cual “*se ejerce de manera coercitiva pero legítimo y dentro un marco institucional como es el Estado y en la mayoría de casos soberano*”.⁴

En el presente estudio tomaremos en cuenta dos perspectivas del ejercicio del poder. La tesis de Nicolas Maquiavelo expresada en su libro “El Príncipe”, que en principio habla de la adquisición del poder por medio de los principados, pero también la forma de alcanzar y mantenerse en el poder. Si bien es cierto, es una postura que fue inspirada cerca del siglo quince (XV), la vigencia de dicha teoría es hoy por hoy una fuente teórica que se adecua a las actitudes de gobernantes y gobernados en la época contemporánea. La segunda perspectiva o posición con respecto al poder, es tomada de una de los diálogos más importantes de Michael Foucault, “Un diálogo sobre el poder y otras conversaciones”.

La fuerza

Como un paréntesis, y partiendo de que el poder es una fuerza en sí, vale la pena destacar que en el terreno científico, la fuerza es un empuje o un tirón que actúa sobre un cuerpo, Newton fue el primer científico en introducir este concepto, quien también afirmaba que la fuerza es cualquier cosa que hace que un cuerpo cambie su estado de movimiento.

La Ley de la Fuerza de Newton tiene dos afirmaciones. La primera, que un cuerpo en reposo permanecerá en ese estado a menos que lo empujen, lo jalen o de algún modo lo impulsen fuerzas que actúen sobre él, afirmación que es consistente con el sentido común y la experiencia diaria. Este principio está un

⁴ “Poder político: El poder político cuando se ejerce en un marco donde la coerción es legítima o la recompensa por la obediencia tiene que ver con beneficios provistos por la comunidad. El Estado es la institución que aspira a monopolizar, a través de la idea de soberanía, el poder político que asegure el mantenimiento de un determinado orden social. No obstante, y a pesar de que el poder tiende en la mayoría de las ocasiones a prolongar lo ya existente, otras veces también se orienta a establecer un orden social que en principio es diferente u opuesto del que surge y en el que se ha desarrollado.” Molina, Op. Cit. P. 93 y 94.

tanto vinculado y de acuerdo con la teoría filosófica de Aristóteles, quien en sus textos de metafísica compartía que el reposo es el estado “natural” de los objetos, es decir que el humano cuando actúa de manera individual o en sociedad, permanecerá de algún modo en reposo, ya que por naturaleza es así como coexiste, pero al momento de existir alguien o algo que ejerza alguna presión en el diario vivir, se verá obligado a tomar partido de algo o ha tener una posición.

Bajo esta dinámica también existe la vinculación natural de la que hemos hablado y en ciencias sociales se le determina como la dinámica del ejercicio del poder, lo que para Newton sería el “empuje o tirón” para el individuo grupo la acción sería el ejercicio de la fuerza a un individuo o pueblo, ya sea por medio de un empuje social o bien por cualquier tipo de fuerza coercitiva o disuasiva.

La segunda parte de la teoría de Newton se refiere a que cualquier objeto que se pone en movimiento, llegará al reposo después de algún tiempo. Menciona que independientemente de la velocidad con la que haya iniciado su desplazamiento, no viajará más tiempo y más lejos que el otro, lo que sugiere que la acción retardatoria, no es idéntica en todos los casos.

Para la comparación aquí planteada, observaremos que las luchas por el poder pueden iniciar, en el lenguaje científico, con una fuerza a velocidad rápida, que aunque en las luchas de poder el término podría ser “rápido” o “intenso”, en lo social, hay fuerzas que pueden luchar intensamente por lograr sus objetivos y que a la larga, como bien menciona Newton llegarán a un reposo después de algún tiempo, lo que si es cierto, es que, en la dialéctica de la lucha por el poder, habrán luchas que aminoren y hasta terminen por ejercer una fuerza sobre un individuo y grupo, pero que en el tiempo habrá una nueva lucha y una nueva fuerza.

Para Newton, un objeto que está en movimiento, pero que no cambia su estado lo califica como un estado de “equilibrio”. El equilibrio definido científicamente no requiere que el objeto esté en reposo, el estado de reposo y de movimiento

uniforme difieren sólo dependiendo de cómo se vean. Es interesante precisar que dentro de la relación de las fuerzas sociales, también se puede llegar en algún momento a un “equilibrio”, que aunque hayan cambios y movimientos en aquellas personas o instituciones que ejerzan el poder, también existe la posibilidad que hayan movimientos, pero de la misma forma que coexista algún nivel de avenencia en donde todos aquellos que luchan por el tan codiciado poder dentro de un Estado puedan tener la capacidad de equilibrar esas fuerzas.

Un punto adicional, es que, se dice que el reposo o movimiento de los objetos que ejercen la fuerza, solo depende de cómo se mire, y como bien menciona Schmitt, *“en lo político hay un círculo vicioso que no puede satisfacer a nadie, o a todos”*, veremos pues que en muchos casos, las luchas de las distintas fuerzas dentro de un Estado se verán bien para unos y mal para otros.

Existen distintas condiciones de alcanzar y conservar el poder, y se considera interesante el punto de vista y los ejemplos que Maquiavelo expone en El Príncipe, acerca de estas formas de dominación, pero sobre todo de la forma de mantenerse en el poder.

La teoría de Maquiavelo

De esta cuenta es que Maquiavelo separa las distintas clases de principados, comenzando por los **principados hereditarios**. Menciona que:

“...es más fácil conservar un Estado hereditario, acostumbrado a una dinastía, que uno nuevo, ya que basta con no alterar el orden establecido que los príncipes anteriores y de contemporizar después con los cambios que puedan producirse. De tal modo que, si el príncipe es de mediana inteligencia se mantendrá siempre en su Estado, a menos que una fuerza arrolladora lo arroje de él, y aunque así sucediera, solo tendría que

esperar para reconquistarlo, a que el usurpador sufriera el primer tropiezo”.⁵

Existe en el Estado de Guatemala algunos ejemplos de familias que durante generaciones han interactuado en la dinámica del gobierno, esto quiere decir que si tradicionalmente un gobernante en cualquier nivel adquiere la conducción de un Estado, podrá administrar bajo este principio de costumbre y a la cual los gobernados ya verán como en muchos casos sucede, como aquel que ya sabe como se hacen las cosas y no tendrá que pasar un proceso de aprendizaje y conocimiento en el cargo, para el gobernante, bajo ese mismo principio de tradición podrá integrar cambios o políticas nuevas sin parecer que se altera el orden que habitualmente se tenía.

La segunda forma descrita es la de los **principados mixtos**:

“Estos Estados, que al adquirirse se agregan a uno más antiguo, o son de la misma provincia y de la misma lengua, o no lo son. Cuando lo son, es muy fácil conservarlos, sobre todo cuando no están acostumbrados a vivir libres; y para afianzarse en el poder, basta con haber borrado la línea del príncipe que los gobernaba, porque, por lo demás, y siempre que se respeten sus costumbres y las ventajas de que gozaban, los hombres permanecen sosegados”.⁶

Expandir la cobertura de un gobierno, ya se de manera territorial o en cobertura de acciones o políticas nuevas, podrá de alguna manera alterar el orden del Estado, tal y como sucede en casos en donde existen tradiciones y forma de vida distintas que pueden llegar a no respetarse, en los casos en donde no es así, el gobernante podrá tener la astucia de no solo conservar lo que ya existía, sino también brindar algunos elementos con los que no se contaba, servicios o privilegios, a fin de que

⁵ Nicolás Maquiavelo. “El Príncipe”. Editores mexicanos unidos, S.A. 3era. Reimpresión. Junio 2005. Capítulo II. P. 34.

⁶ Ibíd. P. 37.

la población se sienta de alguna manera importante, esto le permitirá conservar el orden y el poder.

De las ciudades que hay que gobernar que antes de ser ocupados, se regían por sus propias leyes, para Maquiavelo hay tres modos de conservar un Estado que, antes de ser adquirido, estaba acostumbrado a regirse por sus propias leyes y a vivir en libertad, lo que aconseja es:

“...primero destruirlos; después radicarse en él; por último dejarlo regir por sus leyes; y no reparar en medios para conservar el Estado adquirido, así como para conservarlo establecer un número de personas que se encargue de velar por la conquista, y que sean sus mismos ciudadanos”.⁷

La ausencia de políticas de largo plazo que trasciendan gobiernos, puede ser una forma habitual en la administración de un municipio, y sea por la falta de capacidad o bien por el tiempo en que el gobierno puede llegar a ocuparse en tareas propias de la administración del municipio, por el lado de los gobernados, esto puede dar pie a sentirse bajo una gestión que permite libertad para transgredir leyes, así como realizar gestiones dentro del gobierno con un mecanismo propio, en donde no exista una conducta o la legislación establecida.

El consejo de Maquiavelo en este caso es, actuar con cierto nivel de fuerza coercitiva pero utilizando a los mismos vecinos del lugar como los que libren cualquier batalla o frente que pueda existir, sin importar los mecanismos que haya que establecer para establecerse y permanecer en el poder.

De los principados nuevos que se adquieren con las armas propias y el talento personal, se refiere a que, donde hay un príncipe nuevo son más o menos difíciles de conservar según sea más o menos hábil el príncipe que los

⁷ Ibíd. P. 37.

adquiere. El hecho que un hombre se convierta de la nada en príncipe no presupone necesariamente suerte. Para estos casos, Maquiavelo menciona que:

“...los hombres siguen casi siempre el camino abierto por otros y se empeñan en imitar las acciones de los demás, aunque es posible seguir exactamente el mismo camino sin alcanzarlo a la perfección del modelo, todo hombre prudente debe entrar en el camino seguido por los grandes e imitar a los que han sido excelsos, para que, si no los iguala en virtud, por lo menos se les acerque”.⁸

En esta parte Maquiavelo refiere que cuando se adquiere el poder por primera vez y con virtudes propias del gobernante, el mayor reto y dificultad siempre será el introducir nuevas leyes, costumbres y condiciones para los gobernantes. Pero que podrá tener como referente aquellas buenas prácticas que hayan realizado sus predecesores, de alguna manera esto ayudará a fortalecer la imagen del nuevo gobernante, que en principio ya era visto como capaz, pero que este gesto lo hará ver como inteligente.

De los principados nuevos que se adquieren con armas y fortuna de otros, Maquiavelo menciona que éstos se adquieren con poco esfuerzo, pero con una gran dificultad para mantenerse en el poder.

“Estos principados no se sostienen sino por la voluntad y la fortuna –cosas ambas mudables e inseguras- de quienes los elevaron; y no saben ni pueden conservar aquella dignidad. No pueden tener más raíces ni sostenes que los defiendan del tiempo adverso salvo que quienes se han convertido en forma tan súbita en príncipes se pongan a la altura de lo que la fortuna ha depositado en sus manos, y sepan prepararse inmediatamente para conservarlo, y echen los cimientos que cualquier otro echa antes de llegar al principado”.⁹

⁸ Ibíd. P. 52.

⁹ Ibíd, P. 57.

En este se puede carecer de legitimidad, después de alcanzado el poder, habrá que actuar de manera rápida a fin de que la falta de construcción de un proceso de legalidad y delegación del poder por mecanismos democráticos, puedan sustituirse por la creación de bases sólidas para conservar el poder, aunque este se haya alcanzado de formas poco fundadas. Es decir, habrá que utilizar el mismo tiempo que cualquier otro gobernante tuviera pero con una función adicional, la de legitimarse en el cargo antes de ejercer el poder.

De los que llegan al principado mediante crímenes, en esta categoría se refiere a dos modos de llegar a un principado, el primero haciendo referencia al siciliano Agátocles, quien no adquirió la soberanía por el favor de nadie, si no por los méritos militares que ganó cometiendo algunos crímenes. Por otro lado se refiere a Oliverotto de Fermo, quien tras la muerte de uno de sus tíos y educador, pasó a militar y en poco tiempo se convirtió en el primer hombre de su ejército, que tras cometer un crimen contra Juan Foglione, quien en aquel entonces era gobernante de Fermo, hizo todas las gestiones para acabar con éste para luego tomar por suyo este territorio. Maquiavelo concluye en que:

“al apoderarse de un Estado, todo usurpador debe reflexionar sobre los crímenes que le es preciso cometer y ejecutarlos todos a la vez, para que no tenga que renovarlos día a día y, al no verse en esa necesidad, pueda conquistar a los hombres a fuerza de beneficios. Quien procede de otra manera, por timidez o por haber sido mal aconsejado, se ve siempre obligado a estar en el cuchillo en la mano”.¹⁰

Crimen o medidas poco lícitas para alcanzar el objetivo del gobernante, deberán de realizarse todas de una vez, de manera sistemática y estratégicamente construidas, a fin de alcanzar dicho objetivo, como menciona Maquiavelo, el hecho de renovar medidas poco lícitas día a día hará ver al príncipe como aquel que necesita tener siempre un arma en la mano para conservar el poder, y gozará de poca simpatía de sus gobernados, además sufrirá un desgaste que lo hará ver

¹⁰ Ibíd. P. 67 y 68.

como aquel que tiene que trasgredir las leyes para imponerse. Este tipo de gobernante deberá de reconstruir la parte de la imagen que haya sido dañada y ser benevolente en el resto de su gestión para poder mantenerse en el poder.

Del principado civil: Es aquel que llega al poder gracias a la designación o elección de sus compatriotas o vecinos, la llegada al principado depende de elementos como, los méritos que generan un apoyo popular. Cabe señalar que en esta parte de la obra “El Príncipe”, Maquiavelo menciona un elemento importante que Weber en su teoría sociológica define como el ejercicio del poder, Maquiavelo en referencia a este ejercicio del poder literalmente dice:

“...porque en toda ciudad se encuentran estas dos fuerzas contrarias, una de las cuales lucha por mandar y oprimir a la otra, que no quiere ser mandada ni oprimida: Y del choque de las dos corrientes surge uno de estos tres efectos; o principado, o libertad o licencia”.¹¹

De esta manera es como este principado es según Maquiavelo el que utilizan los nobles cuando ven algunas virtudes en un potencial gobernante a quien se lanza a un proceso de elección, porque se confía en que tendrá capacidad para ganar votos, contar con la simpatía para alcanzar el poder y posteriormente la capacidad de conservarlo, aunque esto no signifique a la larga que siga conservando la misma simpatía que al momento en que llegó a ser gobernante.

“...para poder, a su sombra, dar rienda suelta a sus apetitos o bien cuando el pueblo comprueba que no puede hacer frente a los grandes, cede su autoridad a uno y lo hace príncipe para que lo defienda. Estos principados peligran por lo general, cuando quieren pasar de principado civil a principado absoluto”.¹²

¹¹ Ibíd. P. 72.

¹² Ibíd. P. 74.

De los principados eclesiásticos: Maquiavelo indica que, como están regidos por leyes superiores e inalcanzables a la mente humana, y como han sido inspirados por el poder divino, sería soberbio y temible referirse a éstos; sin embargo, menciona que son los únicos principados felices y seguros dada su naturaleza. Más importante es la mención que realiza acerca de estos principados como el dominio que la Iglesia Católica llegó a tener en Francia y Europa, ya que en aquellos tiempos el mejor ejemplo de gobernabilidad de los Estados se daba por parte del Papa de turno. En conclusión, un principado “eclesiástico” según Maquiavelo, es:

“... aquel cuyas dificultades se presentan antes de poseerlo, pues se adquieren o por valor o por suerte, y se conservan sin el uno ni la otra, dado que se apoyan en antiguas instituciones religiosas que son tan potentes y de tal calidad, que mantienen a sus príncipes en el poder sea cual fuere el modo en que éstos procedan y vivan”.¹³

El hecho de administrar bien o mal un Estado, cometer acciones lícitas o no, o meterse a la legislación de un territorio, puede ser un elemento poco importante cuando existe un principado de esta naturaleza, ya que toda acción podrá responder a un mandato divino, que es cuestionable únicamente bajo el punto de vista de aquellos que no crean en esa fuerza poderosa de un Dios divino y en la que la mayoría de la humanidad si cree.

En los planteamientos de manejo y administración de los principados de Maquiavelo, ha existido fuerzas de carácter eclesial, dictatorial y de alguna manera democráticas o legitimadas por el pueblo u otros poderes, -aquel fenómeno que para Weber son las formas de imponer la acción humana-independiente al tipo de imposición al que nos referimos, existe esa capacidad o no de ejercer la fuerza y ganar las luchas necesarias para gobernar u oponerse a los gobernantes. Vale la pena pues, recordar aquí la teoría de Newton, en donde

¹³ Ibíd. P. 80.

existe un empuje o tirón a algún objeto éste reaccionará, es decir, habrá una acción de fuerza o poder.

La teoría de Michael Foucault

Michael Foucault, por su parte, en su texto “Un diálogo sobre el poder y otras conversaciones”, destaca que en todo lugar donde hay poder, el poder se ejerce. En el capítulo de “Verdad y poder de los diálogos sobre el poder y otras conversaciones, Foucault dedica un espacio, específicamente en el tema relacionado a la política como lo que es y lo que no es, pero finalmente explica que independientemente de la posición el poder, este debe ser analizado desde algo que para muchos son mínimos detalles, *“desde la inteligibilidad de las luchas, las estrategia y las tácticas”*¹⁴, estos principios, también nos servirán para el análisis del caso a demostrar en el actual estudio.

En principio, Foucault analiza cómo en el mundo bipolar de izquierda versus derecha se ejercía el poder. Para Foucault, el poder no es un asunto de ideología ni de mercado, sino el poder para él, es tal y como hemos dicho anteriormente, el ejercicio de esa fuerza independientemente del momento histórico en el que se encuentre el mundo:

“A la derecha o a izquierda – podía haberse planteado el problema del poder. A la derecha, no se planteaba más que en términos de constitución, de soberanía, etc., es decir, en términos jurídicos; del lado del marxismo, en términos de aparato de Estado. El modo como se ejercía concretamente y en el detalle, con su especificidad, sus técnicas y sus tácticas, no se buscaba; bastaba con denunciarlo en el -otro-, en el adversario, de un modo a la vez polémico y global: el poder en el socialismo soviético era denominado por sus adversarios totalitarismos; y en el capitalismo occidental era denunciado por los marxistas como

¹⁴ Michael Foucault. “Un diálogo sobre el poder y otras conversaciones. Verdad y poder, diálogo con M. Fontana”. Alianza Editorial, S.A. España. 2007. P. 144.

dominación de clases, pero nunca se analizaba la mecánica del poder".¹⁵

Para adentrarse en el análisis del poder, tomaremos en cuenta los postulados de Foucault, en donde propone algunos elementos para analizar el poder:

- Foucault descarta por tres razones el estudio del mismo desde la ideología, ya que confiere a la ideología tres inconvenientes para analizar desde este punto de vista al poder. El primero es que siempre se está en oposición con algo que sería la verdad; el segundo es que se refiere a algo como un único como es la ideología del sujeto; y un tercer aspecto es que la ideología del Estado que cuenta con un factor determinante al que tiene que responder o funcionar, que es el elemento económico, lo material o la administración de los bienes desde un Estado.
- Descarta la represión como el elemento para medir el poder. Para Foucault, el conocimiento y la búsqueda de la verdad, son elementos que permiten descubrir que la represión es inadecuada para dar cuenta de los frutos del poder, ya que la represión se relaciona con la ley, con la prohibición, sin tener intrínseca la voluntad de obedecer.

En el diálogo de Foucault con Fontana, le lanza una pregunta a Fontana, *"si el poder no fuera más que represivo, si no hiciera otra cosa que decir no, ¿cree usted verdaderamente que llegaríamos a obedecerlo?"*¹⁶; además menciona que, lo que hace que el poder se sostenga y sea aceptado, no es la represión, y no es que sencillamente sea aceptado como potencia que dice no. Esto quiere decir que no necesariamente es aquel quien sea capaz de oprimir a un pueblo es aquel que tenga más poder o que lo tenga por más tiempo.

¹⁵ Ibíd. P. 145.

¹⁶ Ibíd. P. 148.

Tras entender que estos puntos que son importantes para no caer en un falso concepto del poder y conseguir distarlo de aquellos elementos que pueden ser ideológicos, económicos o represivos, es aquí en donde a pesar de ser un tema tan amplio y profundo para este pensador, definiremos un breve concepto del poder según varios extractos de sus diálogos:

“... es la fuerza que permite que se obtenga, se sostenga, que sea aceptado, impregne, el poder produce cosas, induce placer, forma saber, produce discursos; el poder hay que considerarlo como una red productiva que pasa a través de todo el cuerpo social en lugar de como una instancia negativa que tiene por función reprimir. Nadie, hablando con propiedad, es un titular del poder y, sin embargo, se ejerce en determinada dirección, con unos a un lado y los otros en el otro; no sabemos quien lo tiene exactamente pero sabemos quién no lo tiene”.¹⁷

Para Foucault la teoría del Estado y el análisis tradicional de los aparatos de Estado, no agotan sin duda el resplandor del ejercicio y funcionamiento del poder, no se trata únicamente de tomar en cuenta aquellas instancias o personas que intervengan con distintos intereses en la dinámica del Estado, sino también del sistema, las formas de dominación, relaciones de producción, de alianza, de familia, de sexualidad, etc., donde juegan a la vez un papel condicionante y condicionado.

“En general, creo que el poder no se construye a partir de “voluntades” (individuales o colectivas), ni tampoco se deriva de intereses. El poder se construye y funciona a partir de poderes. Es este dominio complejo el que hay que estudiar. Esto no quiere decir que el poder es independiente, y que se podría descifrar sin tener en cuenta el proceso económico y las relaciones de producción”.¹⁸

¹⁷ Ibíd. P. 31.

¹⁸ Michel Foucault. “Microfísica del poder”. P. 157-158.

Para él, en todos los casos existe generalmente el desconocimiento de quién en realidad ejerce el poder, pero a esto se suman las interrogantes de ¿dónde, cómo, con qué interés y bajo que objetivo o visión se ejerce? Habrá diversidad de respuestas a éstas interrogantes, pero lo más importante es hacer hincapié que siempre se dará dentro del marco del Estado, a nivel central, local, de las cámaras de representantes, de parte de los legisladores, según sea el sistema, y de todos aquellos sectores civiles, militares y sociales que interfieran en la dinámica del Estado.

Retomando a Maquiavelo, el gobernante que es capaz de manejar el poder y permanecer en él, independientemente de la forma cómo lo haya alcanzado, es el príncipe que el erige, ahora bien, en cuánto a la interrogante de dónde se ejerce el poder, en su lugar institucional, la respuesta es en El Estado.

Todos los Estados tienen la misma categoría, pero todos son diferentes, es por eso que, el concepto de lo político se encuentra dentro de los garbos propios de un Estado, en las cuales se pueda conocer o impulsar una acción política en un asunto específico, esa es pues, la esencia del concepto de “lo político”, cualquier acción que implique “la fuerza” a la que nos hemos referido, que sin lugar a duda espera causar una reacción dentro de la institucional del Estado.

Para Schmitt, la distinción política específica, a la que pueden reconducirse las acciones y relaciones de fuerza y poder es, bajo la distinción de amigo y enemigo.

“Lo que ésta proporción no es desde luego una definición exhaustiva de lo político, ni una descripción de su contenido, pero sí una determinación de su concepto en el sentido de un criterio. En la medida en que no deriva de otros criterios, esa distinción se corresponde en el dominio de lo político con los criterios relativamente autónomos que proporcionan distinciones como la del bien y el mal en lo moral, la de la belleza y fealdad en lo estético, etc. Es desde luego una distinción autónoma, pero no en el sentido de definir por sí misma un nuevo campo

de la realidad, sino en el sentido de que ni se funda en una o varias de otras distinciones ni se la puede reconducir a ellas”.¹⁹

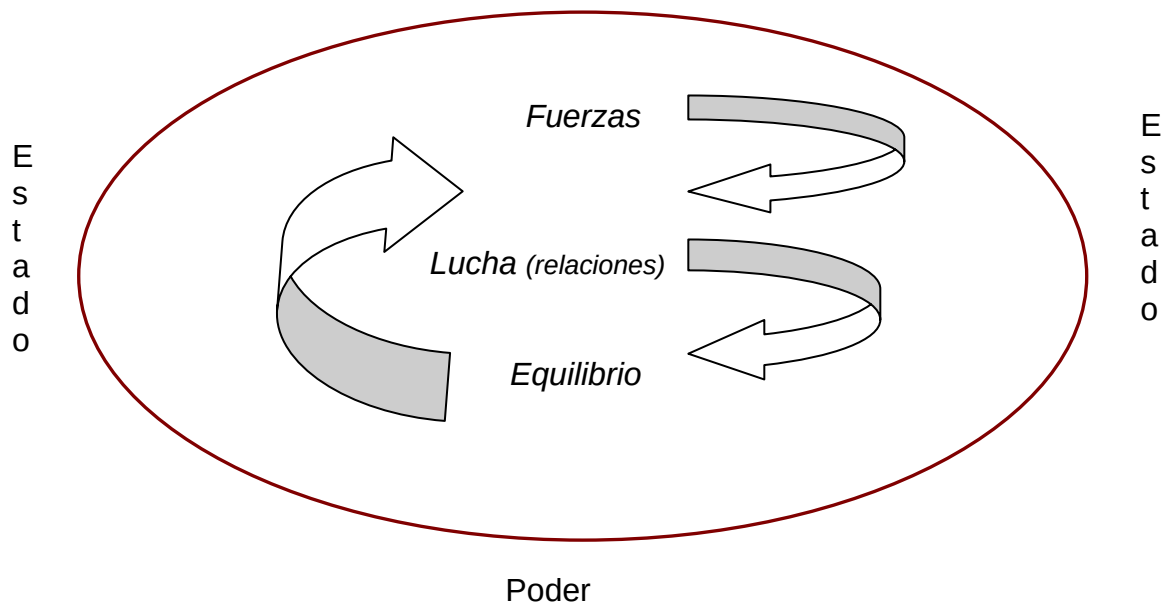
El término de enemigo político se agrega al marco del ejercicio del poder, y dentro de las fuerzas que puedan apalear una lucha, bajo este contexto, Schmitt califica que el enemigo no necesita ser moralmente malo, ni estéticamente feo; no falta que se erija en competidor económico; por lo tanto tampoco será un enemigo porque tenga una religión o valores diferentes, y en muchos casos, tampoco será enemigo por el hecho de tener ideologías distintas o concepción del Estado ambigua, sino más bien se convierte en “enemigo político” por ser el otro, el rival, aquel que tiene una lucha distinta sobre algún particular.

En la medida que existan más enemigos u oposiciones más intensas, habrá más luchas que permitirán analizar el fenómeno del poder, es decir, llegarán a existir más unidades dentro de lo que aquí hemos descrito como “lo político”.

Retomando a Foucault, existe un elemento adicional para el estudio del fenómeno del poder, *el interés*, lo cual vuelve al Estado en una lucha de intereses que puede tornarse más complejo aún, ya que el interés implica estar en una posición de dónde se quiera tener un provecho o una ventaja.

Finalmente, se puede precisar que son varios los elementos que constituyen la dinámica del poder dentro de un Estado. Por eso se presenta someramente la forma en que se llegó al poder, las relaciones o luchas que se dan dentro del círculo de poder y los acuerdos que se puedan alcanzar, todo esto, tomando en cuenta que se debe dar dentro de un marco regulado que garantice el orden constitucional de un Estado.

¹⁹ Carl Schmitt. “El Concepto de lo Político”. 1932. P. 56.



El poder y el Estado

Tomando en cuenta lo anteriormente expuesto sobre el poder, y partiendo de que, la política es, una disposición a obrar en sociedad, en un pueblo, o en una nación, utilizando el poder público para lograr el bienestar de un Estado; y que lo político se entiende como la decisión efectiva y funcional que busca establecer dicho bienestar, analizaremos en esta parte el poder público, es decir el ejercicio del mismo dentro de un pueblo o Estado.

Para esta parte es importante tomar en cuenta al sujeto quien gobierna y los gobernados, quienes a partir de un principio de conveniencia o convencimiento delegan su voluntad sobre éste (gobernante), acto que en la época contemporánea y sobre todo en la era democrática se le conoce como soberanía y es en donde descansa un Estado.

El término “Estado” tiene su origen conceptual en el siglo XVI, se utilizó en el mundo antiguo (Oriente Próximo, Egipto, Grecia, Roma, etc.) y la América precolombina, pero también para el final de la Prehistoria. El concepto se empieza a utilizar para analizar el periodo de los siglos XIV y XV y definir la peculiaridad de

estos. Se inicia utilizando términos como “Estado de Renacimiento” o “Estado de los siglos XIV y XV” en donde se van identificando acciones dentro de este como el crecimiento de la burocracia de las cortes, del ejército, las limitaciones a la monarquía, el surgimiento del parlamento, la autonomía de algunas comunidades, libertades y franquicias particulares, etc.

Se utilizó también el término latino *status* para referirse al Estado del gobernante o a la condición del reino. Maquiavelo, por ejemplo, empezó a realizar una distinción entre el gobernante y la idea de Estado como el aparato político en sí. Posteriormente, los franceses comenzaron a definir la noción de Estado en un sentido moderno.

Para introducir al término del Estado, al modelo del ejercicio de funciones en el mismo, tomaremos en cuenta que Jean Bodin, fue el primero en acercarse al término de lo que hoy conocemos como el Estado. Bodin distinguió entre Estado y gobierno, *“consideró el Estado como un ámbito de poder distinto tanto del gobernante como del conjunto de los súbditos y atribuyó al Estado el término “soberanía” (comillas del autor), teorizado como el poder supremo y absoluto dentro del territorio”*.²⁰

Es así como los orígenes del Estado Moderno se suelen situar en los siglos XIV y XV, pero el momento clave de su formación va de mediados del siglo XVI a mediados del XVII y giró en torno a dos cuestiones: primero, la soberanía respecto a los otros poderes exteriores, como lo eran en aquel entonces el papado, la monarquía y otros estados; y a lo interno, el ejercicio de la fuerza para conseguir que todos los súbditos estuvieran sometidos a un poder central que en algunos casos conllevaba el elemento de la soberanía.

²⁰ Elena Sánchez de Madariaga. “Conceptos Fundamentales de Historia”. Alianza Editorial, S.A. España. 2001. P. 51.

Hasta este momento no se puede hablar de un Estado con todas las características que a la fecha muestran los constituidos como tales, el proceso de modernización conllevó años y eras que en su evolución fueron transformándose, cambios como el de la división de poderes pensado por Montesquieu, y la democracia pensada por Rousseau, que en el pasado siglo XX después de transitar por un momento en donde la igualdad de derechos entre todos los hombres marcó un giro a la historia, prevalece el modelo de la democracia dentro de los Estados, en donde la delegación del poder y la voluntad popular se expresa en el sufragio.

El poder en el Estado guatemalteco

Bajo este marco teórico e histórico acerca del poder y la interacción de las fuerzas del mismo dentro de un Estado, nos referiremos al Estado guatemalteco, el cual se autodefine en la Constitución Política de la República de Guatemala vigente, como un Estado libre, independiente soberano, organizado para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y de sus libertades, así como una república democrática, en donde el Estado es garante de *“la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona”*.²¹

El ejercicio del poder público en el Estado guatemalteco, proviene siempre del pueblo, y según la Constitución Política de este país, el ejercicio del poder está sujeto a lo que prescribe la Constitución y las leyes del país de acuerdo a la naturaleza del asunto a tratar.

Los poderes del Estado guatemalteco se dividen en: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Según lo señalado en la Constitución, el Poder Legislativo, corresponde al Congreso de la República, compuesto por diputados electos directamente por el pueblo en sufragio universal y secreto, por el sistema de distritos electorales y lista nacional, para un período de cuatro años, pudiendo ser reelectos.

²¹ Asamblea Nacional Constituyente. “Constitución Política de la República de Guatemala”. Título I, Artículo 2. Deberes del Estado. Guatemala. 1985.

En el caso del Poder Ejecutivo, este es ejercido por el Presidente de la República quien es el Jefe del Estado de Guatemala y ejerce las funciones de este Organismo por mandato del pueblo. El Presidente de la República actuará siempre con los Ministros, en Consejo o separadamente con uno o más de ellos; además el Presidente es el Comandante General del Ejército, representa la unidad nacional y debe velar por los intereses de toda la población de la República.

El ejercicio del Poder Judicial corresponde a los tribunales de justicia, quienes tienen la potestad de juzgar y promover la ejecución de lo juzgado. Los otros organismos del Estado deberán prestar a los tribunales el auxilio que requieran para el cumplimiento de sus resoluciones.

Dentro de la división administrativa del Estado guatemalteco, se encuentra la división territorial, que se divide en departamentos y los departamentos a su vez en municipios.

Los municipios son instituciones autónomas que se encargan de elegir a sus propias autoridades; obtener y disponer de sus propios recursos; y atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios. El gobierno municipal es ejercido por un consejo el cual se integra con el alcalde, los síndicos y concejales, electos directamente por sufragio universal y secreto para un periodo de cuatro años, pudiendo ser reelectos.

La descentralización del Estado guatemalteco

La descentralización es un tipo de organización dentro de un Estado que busca que los gobiernos locales cuenten con la capacidad de administrar su territorio con el fin de satisfacer las necesidades de la población que habita dicho espacio. La descentralización se ha convertido en una técnica administrativa para el manejo de un Estado.

Para el ejercicio del poder dentro de la descentralización, diremos que ésta se ha convertido en un instrumento político para la práctica de la democracia de un Estado, la participación y el acercamiento del gobierno y la administración pública a la población. Esto quiere decir que, al igual que la administración de algunos servicios, al momento de descentralizar, el poder se transfiere hacia un gobernante o gobernantes a nivel local. Esta delegación también es para el gobernante y los gobernados una forma en donde hay mayor autonomía conferida a lo local.

Existen algunas instituciones de carácter público que también se encuentran dentro de un territorio descentralizado, y para ello es importante tomar en cuenta la siguiente diferenciación entre descentralización y desconcentración, ya que la transferencia de competencias, recursos y funciones desde lo central a los territorios municipales, se puede dar por medio de un mecanismo de descentralización, desconcentración o delegación.

Descentralizar es, trasladar ciertas competencias a instituciones que no dependen jurídicamente del gobierno central, sino a entes descentralizados que cuenten con personalidad jurídica, presupuesto y normas propias.

La desconcentración es el acto en donde se traspasan competencias del Gobierno central desde un nivel de la estructura administrativa a otro nivel de rango inferior, siempre y cuando sea dentro de la misma organización.

Es importante mencionar que dentro de la transferencia del gobierno central al gobierno local, existe la transferencia de fondos y el manejo de ellos, el cual se convierte también en un proceso de descentralización de algo político, ya que esto significa que a quien el gobernado demandará será a aquel que también tenga el poder económico para generar cambios en la atención y mantenimiento de los servicios públicos, se convierte esto en una relación que en términos

administrativos es una relación entre la oferta de insumos y la demanda de bienes finales.

Este punto, que puede ser visto como algo administrativo, es ciertamente un punto político y de poder que cabe dentro de éste axioma, ya que a nivel local se refleja más el cumplimiento de las demandas en servicios que son tangibles dentro de un Estado, como puede ser la infraestructura.

Por otro lado, la descentralización prevé teóricamente un estímulo a la participación ciudadana por el hecho de que ésta acerca más los servicios y el gobierno a la población. Un ejemplo importante de éste supuesto en el Estado guatemalteco, es que en los últimos tiempos el proceso de descentralización ha permitido mecanismos que buscan favorecer y garantizar los procesos en donde la población se aproxime más al ejercicio del poder local.

Dentro del proceso de descentralización se encuentra el Consejo de Desarrollo, el cual funciona por niveles, siendo el mayor el Consejo Nacional; luego el Consejo Departamental; el nivel Municipal y niveles comunitarios, a los cuales nos referiremos de manera más profunda más adelante.

El papel del gobierno central, así como instancias de gobierno, cuentan con representantes a nivel departamental, a fin de que la descentralización administrativa del Poder Ejecutivo también sea efectiva. En el caso del gobierno central, este es presentado por el Gobernador Departamental, quien es nombrado por el Presidente de la República, debiendo haber estado domiciliado durante los cinco años anteriores a su designación en el departamento para el que fuese nombrado.

Algunos ministerios, de acuerdo a sus planes y nivel de incidencia a nivel departamental, cuentan con Delegaciones Departamentales, las cuales son nombradas y administradas por el respectivo Ministro del ramo y ejecutan

funciones que desde lo central desconcentran para que sea ejecutado a nivel departamental o municipal.

Otro acto de desconcentración en el sistema guatemalteco es el hecho de contar con delegaciones departamentales del Organismo Judicial, instancias como los Juzgados de todas o algunas competencias, por ejemplo, juzgados de paz, juzgados de instancias penales, etc.

La participación de los pobladores, se vuelve fundamental al momento de la praxis de la política dentro de un pequeño Estado, ya que en este caso, el municipio se dinamiza y contribuye a aportar de manera efectiva proyectos y soluciones para alcanzar ciertos niveles de desarrollo, es por esta razón que muchos teóricos suponen que a mayor descentralización mayor desarrollo.

En el tema financiero, la participación contribuye efectivamente a aumentar el gasto asignado, es decir, anteriormente hemos mencionado que el hecho de tener más cerca los recursos asignados en presupuesto general, hace que la población tenga más a la vista lo que se realiza o ejecuta, pero por otro lado, la participación puede aumentar el presupuesto en la medida en que esta es efectiva y en la medida en que se induzcan soluciones cooperativas para atender algunos campos de acción que la población misma demande.

Poder local

El plano del poder nacional, generalmente el poder local da lugar a la toma de decisiones directa en un pequeño territorio, en el caso de Guatemala, ese pequeño territorio es el municipio, las acciones que se puedan tomar en un municipio van directamente dirigidas al gobierno local.

El Poder local es definido por algunos teóricos de la siguiente manera:

John Stuart Mill, en su texto “Consideraciones sobre el gobierno representativo” se refiere al poder local como:

“Aquel que no solo se necesitan funcionarios ejecutivos independientes para los asuntos meramente locales (un grado de independencia que existe en todos los gobiernos), sino que el control popular sobre ellos se pueda ejercer con ventaja, solo a través de un órgano distinto. Su nombramiento original, la labor de observarlos y refrenarlos, el deber de proveer, o la discreción de retener los efectos necesarios para que operen, deben fundarse no en el Parlamento o en el ejecutivo nacionales, sino en el pueblo de la localidad”.²²

Para Jenny Pearce, el poder local es:

“Un conjunto de prácticas, estrategias y actores. El poder local incluye una gama amplia de estrategias y metodologías de base cuyo objetivo es construir capacidades individuales y colectivas a nivel local y municipal para mejorar la calidad de vida y la transformación de estructuras sociales, económicas y políticas que limitan esas capacidades. La acumulación del poder para hacer cosas a nivel local tiene como meta contribuir al bien común colectivo”.²³

En el marco de la modernización del Estado, el municipio se ha constituido en la institución a la cual se transfiere las competencias y recursos para la ejecución de los distintos servicios, programas y proyectos para hacer llegar los servicios y ventajas del Estado a la circunscripción más pequeña del país.

Así mismo, la Constitución Política de la República de Guatemala, establece que, el poder local del Estado guatemalteco se constituye por medio un gobierno

²² John Stuart Mill. “Consideraciones sobre el gobierno representativo”. Herrero Hermanos Sucesores, S.A. Primera edición. México. 1966.

²³ Jenny Pearce. “Exposición del trabajo sobre El poder local en zonas de retorno”. 28 de agosto de 1998.

municipal, el cual cuenta con autonomía en sus actuaciones y una administración propia regulada en la legislación vigente.

Gobierno Municipal

En Guatemala, existe un sistema de descentralización económica administrativa hacia entes autónomos que son las municipalidades. El marco regulatorio de este sistema lo constituyen la Ley General de Descentralización, la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, y el Código Municipal.

El gobierno municipal y la descentralización general del Estado se rigen bajo el marco de la Ley General de Descentralización, la cual tiene como objeto *“desarrollar el deber constitucional de Estado, de promover en forma sistemática la descentralización económica administrativa”*.²⁴

La política de descentralización tiene como principios los siguientes elementos:

1. La autonomía de los municipios;
2. La eficiencia y eficacia en la presentación de los servicios públicos;
3. La solidaridad social;
4. El respeto a la realidad multiétnica, pluricultural y multilingüe de Guatemala;
5. El diálogo, la negociación y la concertación de los aspectos sustantivos del proceso;
6. La equidad económica, social y el desarrollo humano integral;
7. El combate y la erradicación de la exclusión social, la discriminación y la pobreza;
8. El restablecimiento y conservación del equilibrio ambiental y el desarrollo humano; y
9. La participación ciudadana.

²⁴ Congreso de la República de Guatemala. Decreto Número 14-2002. “Ley General de Descentralización”. Guatemala. 2002.

Por otro lado, los principios referentes a la organización, gobierno, administración y funcionamiento de los municipios y demás entidades locales se regulan en el Código Municipal. La naturaleza del municipio se define para el Estado de Guatemala de la siguiente manera:

“Es la unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos. Se caracteriza primordialmente por su relaciones permanentes de vecindad, multiethnicidad, pluriculturalidad y multilinguismo, organizado para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito”.²⁵

Finalmente, el elemento de participación del municipio se desarrolla por medio del Sistema Nacional de Consejo de Desarrollo Urbano y Rural, regulado por la Ley del mismo nombre, a dicho sistema con su respectiva legislación dedicaremos un capítulo para efectos del desarrollo de esta investigación.

²⁵ Decreto 12-2002. “Código Municipal”. Título I. Artículo 1. Objeto. Guatemala 2002

CAPITULO II

Democracia y participación ciudadana

Democracia

Para introducir al tema de la participación ciudadana, nos remitiremos a las características de la *democracia*, dentro de las cuales la participación es un elemento fundamental. El concepto de democracia nació en la antigua Grecia, para definir la forma de gobierno donde la autoridad se ejerce por una mayoría de los miembros de la comunidad política; sin embargo, fue hasta en las primeras revoluciones burguesas cuando el término se concibió lo más cercano de lo que hoy identificamos como democracia, en este tiempo se inició a dar la inclusión a más ciudadanos el derecho al sufragio y a tomar en cuenta a las mayorías en las tomas de decisiones.

El término ha evolucionado su aplicación a partir de los sistemas modernos de gobierno, ya que se hacía imposible la intervención de todos los ciudadanos en la tomas de decisiones, por lo que se crea un mecanismo con el que se vincula la idea de democracia, la participación se hace por medio de la delegación de la representación a una persona o grupo y de la representación de los distintos intereses y formas de pensar en los partidos políticos.

De esta cuenta, es que actualmente la democracia se caracteriza y conceptualiza como una forma de organización de grupos de personas, cuya principal característica es que el poder reside en la totalidad de sus miembros, haciendo que la toma de decisiones responda a la voluntad general.

La democracia es una forma de organización del Estado, en el cual las decisiones colectivas son adoptadas por el pueblo mediante mecanismos de participación directa o indirecta que le confieren legitimidad al representante. En sentido amplio, democracia es una forma de convivencia social en la que todos sus habitantes son libres e iguales ante la ley y las relaciones sociales se establecen de acuerdo a mecanismos contractuales.

Anteriormente las sociedades, se caracterizaban por formas de gobierno de regímenes monárquicos, oligárquicos, y en América Latina por dictaduras militares, regímenes caudillos, así como conflictos armados internos, por lo que el fortalecimiento de la sociedad civil los términos *participación ciudadana* o *participación política* son relativamente nuevos, ya que alcanzar la democracia en los países latinoamericanos ha sido un proceso de transición reciente. En el caso de Guatemala, se conoce el último proceso de transición a la democracia a partir de la elección del gobierno de Vinicio Cerezo Arévalo en 1985, quien fue propuesto por el partido Democracia Cristiana Guatemalteca (DCG) y llega al poder por elecciones legítimamente reconocidas, esta elección se caracterizó por darle fin a una etapa de gobiernos militares.

Tras este acontecimiento que marcó la historia del país, se intensificó el proceso de negociación para alcanzar el fin al conflicto armado interno, lo cual significó grandes avances en el tema de alcanzar la democracia en éste país. En la firma de Acuerdos de Paz de Esquipulas II, los presidentes centroamericanos se comprometen a impulsar de forma regional un proceso de democratización.²⁶

Aunque la participación no es el único componente de la democracia, si es uno de los más importantes, en el ámbito político la participación es una acción que el

²⁶ Bajo el marco de una Cumbre Centroamericana, los gobiernos se comprometen a impulsar un acuerdo que los obliga a asumir una lucha para alcanzar la paz, erradicar la guerra y establecer con esto un proceso que implicaba alcanzar la paz en cada uno de los países miembros. Esta acción constituyó un antecedente importante para que en Guatemala se inicie el proceso de negociación y diálogo para terminar con el conflicto armado interno. Este Acuerdo fue firmado en la Ciudad de Esquipulas, Chiquimula, Guatemala, el 07 de agosto de 1987.

individuo o grupo ejerce para poder intervenir en el proceso de la toma de decisiones dentro de un ente de Estado, ésta puede ejercerse a distintos niveles, por ejemplo tanto en un gobierno local, como en un grupo de presión o de interés que busquen el impulso de alguna política o regulación específica.

También la participación se ejerce al momento de emitir el sufragio. La acción de decidir sobre quién será el equipo o la persona que dirija las diferentes instituciones de Estado, es el ejercicio que permite a todos los ciudadanos designar a sus representantes y en la medida que se asiste a las urnas, también se ejerce la participación política.

Existen otras formas de participación que buscan influir sobre qué y cómo se ejecutará el presupuesto del que un Estado disponga y en la contemporaneidad de algunos gobiernos, la participación ha sido el componente que ha hecho que muchos proyectos de desarrollo sean exitosos, ya que se obtienen mejores resultados que bajo métodos tradicionales como un gobierno paternalista o autoritario.

La participación en el gobierno democrático es un mecanismo que fundamentalmente se norma por una cultura que consiste en que autoridades y población sean capaces de comprender, vivir y aceptar actitudes que garanticen convivencia y participación en una vida activa local y nacional.

La democracia participativa se caracteriza por ser un régimen que hace posible articular el pluralismo social y que periódicamente organiza consultas universales de las que emanan los poderes públicos que toman las decisiones.

Dependiendo del consenso y los resultados que se alcancen al momento de elegir las autoridades competentes, los diferentes grupos políticos deben de tener la capacidad de garantizar a los pobladores el ejercicio de sus derechos y la satisfacción de las necesidades que conciernen al Estado, y por el otro lado, la

población debe de tener la oportunidad y libertad de ejercer sus derechos y participar activamente sin ninguna represión en los asuntos públicos, es decir también tener la capacidad de incidir en la toma de decisiones y ejecución de los proyectos y planes que se lleven a cabo para el desarrollo a toda la población.

Participación ciudadana

La constitución política de una República es el marco regulatorio de la forma de administración que establece los mecanismos, límites y fines específicos de los gobiernos locales.

Como se mencionó anteriormente, la participación ciudadana dentro de la dinámica del Estado, es toda acción que busque incidir en la toma de decisiones de éste. La participación es un derecho que todos los ciudadanos tienen de influir en las decisiones de las autoridades de gobierno, que afecten su vida o sus intereses, ya sea particulares o de grupo.

En la medida que exista participación de parte de la ciudadanía existirá un empuje hacia la democracia, ya que como nos hemos referido en la conceptualización de democracia, esta no se limita únicamente a la participación al momento de votar, sino a opinar y apoyar para que las autoridades electas lleven a cabo las acciones que correspondan a los intereses de la mayoría.

Según los términos formales de la democracia, a la participación debe dársele una intencionalidad política que apalanque cambios, que evolucione y que en el sentido de dialéctica se puedan dar transformaciones de fondo dentro del Estado. Formalmente este sentido se debería dar en las esferas de los partidos políticos, en donde la regulación guatemalteca también marca las obligaciones que tienen las organizaciones políticas.²⁷

²⁷ Asamblea Nacional Constituyente. Decreto Número 1-85. "Ley Electoral y de Partidos Políticos". Reformas Congreso de la República de Guatemala. Período Legislativo 2007-2008. Artículo 22. Obligaciones de los partidos políticos: d) Desarrollar sus actividades de proselitismo, formación ideológica, captación de recursos y participación en procesos electorales, conforme a la ley y con

Por otro lado existe la participación ciudadana como un movimiento cultural, en donde existe una conciencia y necesidad de participar, una actividad que se da entre la vida privada de las personas y el deseo de incidir para alcanzar mejoras en el desarrollo de sus vidas y lugares de vecindad.

Guillermo León Escobar, de la Fundación Simón Bolívar de Colombia, en su intervención dada en la ciudad de Guatemala en 1994, en el marco de la Conferencia Temática para colaboradores en América Latina de la Konrad Adenauer Stiftung, titula su ponencia “Cambio de valores en América Latina ¿Está cambiando la cultura política?”, de la que vale la pena sustraer el siguiente párrafo:

*“Sin duda alguna ha crecido el valor de la participación. La descentralización y la crisis de los partidos políticos ha llevado a un nacimiento de múltiples organizaciones comunitarias, de movimientos cívicos, aún de movimientos organizados, de acciones ciudadanas orientadas por ciertas ONG’s **y sobre todo por el peso de la acción municipal**, lo cual ha conducido a renovar de abajo hacia arriba la dirigencia y el peso en la toma de decisiones. La renovación que no se pudo hacer desde la cúspide procede ahora desde la base, y bien se puede observar cómo hay una saludable renovación de cuadros”.*²⁸

En el caso guatemalteco, ese proceso de participación de abajo hacia arriba se empezó a registrar como ya mencionamos con el ejercicio de las primeras elecciones democráticas en 1985, pero aún más, tras iniciar un proceso de negociación y firma de los Acuerdos de Paz.

“Sin embargo, esto no significa que haya desaparecido esa esencial característica latinoamericana del individualismo. Si bien es cierto que en

apego a los principios que les sustenta. ...f) Fomentar la educación y formación cívico-democrática de sus afiliados.

²⁸ Consolidación de la democracia en América Latina. Relatoría de la Conferencia Temática para colaboradores en América Latina. Conferencia “Cambio de Valores en América Latina”. Guillermo León Escobar. Fundación Konrad Adenaur. Guatemala, 1994. P. 220.

*general vienen cayendo los “caudillos” del ayer, nadie puede decir con certeza que no se estén formando lo nuevos “caudillos” del futuro. Solamente una acción concertada de formación de organización y de ejercicio descentralizado de poderes permitirá ampliar la base del liderazgo, tal que los liderazgo sean múltiples y no arriesgar a que la vida de un partido termine con la finalización de un mandato presidencial o muera una hora más tarde la muerte de su líder”.*²⁹

En términos generales y aunque con características diferentes, la participación de los ciudadanos en los temas de gobierno en América Latina ha elevado su nivel, importante es en este punto, orientarse a que como bien dice León Escobar, el peso de la acción municipal y por ende de la descentralización se han conducido acciones que han agenciado la toma de decisiones.

En Guatemala, una manifestación de este cambio cultural, es sin lugar a dudas, la firma de los Acuerdos de Paz, en donde se suscribieron compromisos de parte del Estado guatemalteco a ampliar las posibilidades de participación.

Dentro del marco de estos acuerdos un compromiso de democratizar el Estado con el fin de estimular y fortalecer la participación ciudadana, el Estado se comprometió a tomar algunas medidas que fueran encaminadas a incrementar la participación en la gestión pública, las políticas de desarrollo social y rural, así como instrumentos que institucionalizaran la descentralización.³⁰

Es así como los Acuerdos de paz señalan la necesidad de profundizar en una democracia con mayores niveles de participación. Dentro de este marco

²⁹ Ibid. P. 221

³⁰ “Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria”. Título I Democratización y desarrollo participativo. Participación a nivel local, numeral 8: Teniendo en cuenta que los habitantes de un departamento o municipio, empresarios, trabajadores, cooperativistas o autoridades representativas de las comunidades, pueden definir mejor las medidas que los benefician o los afectan, se debe adoptar un conjunto de instrumentos que institucionalicen la descentralización de la decisión socioeconómica, con transferencia real de recursos económicos gubernamentales y de capacidad para discutir y decidir localmente la asignación de los recursos, la forma de ejecutar los proyectos, las prioridades y las características de los programas o de las acciones gubernamentales.

regulatorio, se crean nuevas leyes que en teoría estimulan a los ciudadanos ejercer el derecho de participar de manera real y funcional, y lograr así identificar necesidades, proponer soluciones, priorizar temas en la gestión municipal, llegar a consensos y que todos los sectores puedan estar involucrados en ésta dinámica.

Formas e instancias de la participación

Como hemos definido anteriormente, la participación en el ámbito político o del Estado, es aquella acción a través de la que una persona o un grupo buscar incidir en la toma de decisiones de un gobierno.

La participación debe ser de manera voluntaria, ya que es un derecho de las personas y para que ésta sea real y funcional debe hacerse de manera organizada, ya que no puede tratar de incidir o manifestar en contra o a favor de algo, sino se cuenta con un marco que regule la intervención, así como el conocimiento de las leyes y regulaciones para no cometer el error de tratar incidir en algo que no es legalmente viable.

Por esto mismo, la participación debe ser efectiva, es decir que se puedan ver los resultados y cambios, no es únicamente lograr algo de manera esporádica que no haya sido sistematizado ni efectivo, es por éstas razones, que la participación se debe dar dentro del marco del diálogo y el consenso, evitar actitudes o posiciones confrontativas que obstaculicen o desestimen la participación de los distintos sectores y de ésta manera no se logre llegar a acuerdos.

En el caso de América Latina, la ola de la democratización fue una acción importante para estimular la participación en éstos países, proceso que ha permitido la incorporación de distintos sectores que en algunos casos habían sido históricamente excluidos, la participación es pues una práctica relativamente nueva en países como Guatemala.

A nivel general en América Latina, este proceso de descentralización ha alcanzado mayor aplicación a partir de los años ochenta, a raíz del proceso de transición a la democracia. Este proceso ha implicado la creación y en algunos casos, la modificación de leyes, reformas a las instituciones, regionalización, mecanismos de participación, así como la privatización de algunos servicios públicos.

En países como Bolivia y Colombia, se establecieron mecanismos de elección popular de los consejos locales y gobiernos departamentales, así como la elección directa de los alcaldes. En el caso de Perú se ampliaron los espacios de participación con la creación de un proyecto de regionalización que buscaba estimular la participación y autogestión. Mientras tanto, en México se dio en 1983 una reforma al sistema político administrativo, se reiteró la elección popular de los ayuntamientos con mayor capacidad para crear sus propias normas; siempre dentro del modelo de Estados Federativos, en Venezuela se ampliaron las competencias de los Estados Federales y se instituyó la elección de alcaldes y gobernadores.

En el caso de algunos países que habían registrado un proceso de gobiernos dictatoriales como Chile, se crearon nuevas estructuras político administrativas de nivel intermedio entre los municipios y el gobierno central, pero de manera regionalizada, es decir agrupaban varias provincias en una región, y en el caso de Guatemala se establecieron ocho regiones.³¹

La participación estimula el desarrollo de las comunidades, ya que una sociedad con más asociaciones de carácter comunitario, sectorial y político puede plantear soluciones con procedimientos democráticos que traten de resolver conflictos o proponer proyectos o programas que busquen el beneficio de sus sectores al

³¹ La propuesta de Regionalización en el caso de Guatemala fue de 8 regiones integradas de la siguiente manera: Región I: departamento de Guatemala; Región II: departamentos de Alta y Baja Verapaz; Región III: Izabal, Chiquimula, Zacapa y el Progreso; Región IV: Jutiapa, Jalapa y Santa Rosa; Región V: Chimaltenango y Sacatepequez; Región VI: San Marcos y Quetzaltenango; Región VII: Huehuetenango y Quiché; Región VIII: Petén

punto de contribuir a reducir las desigualdades y la pobreza, al momento de tener incidencia de a dónde y para qué se designan los fondos del Estado.

De la misma forma, una sociedad con mayor nivel de participación legitimará aún más las decisiones que se tomen, desde la formación de un comité, hasta la institucionalización de una política pública. Una sociedad o pueblo que se organice para participar en un gobierno local o central, podrá de muchas maneras ejercer presiones a los gobiernos, los partidos políticos, los legisladores y los grupos de interés.

Uno de los lugares más adecuados para la participación es el municipio, porque se trata de un territorio y población pequeña, por lo que se hace más fácil participar a éste nivel que en una gran ciudad. A este nivel, las autoridades se encuentran un poco más al alcance de los ciudadanos y generalmente son vecinos del lugar y los consensos a los que se puedan llegar beneficiarán a todos los vecinos.

La participación a nivel municipal y los acuerdos que se puedan alcanzar entre las distintas organizaciones de la sociedad civil, estimularán la confianza y credibilidad en las autoridades ya que como bien hemos mencionado, las decisiones en conjunto y la mayor participación podrá legitimizar las políticas del gobierno municipal.

Instancias de participación local en Guatemala

El derecho de libre asociación está normado en la Constitución Política de la República de Guatemala.³² El Código Municipal incluye a la comunidad organizada como uno de los elementos del municipio y éste regula la formación y legalización de las distintas organizaciones de vecinos que puedan surgir como fruto de las distintas formas de participación.

³² Asamblea Nacional Constituyente. "Constitución Política de la República de Guatemala." Título II. Artículo 34. Derecho de asociación. Guatemala. 1985.

La Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural norma los niveles comunidades de organización local, la naturaleza de los mismos es definida en ésta ley como:

*“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”.*³³

En su Reglamento, los Consejos Comunitarios de Desarrollo son concebidos como el espacio para que los miembros de la comunidad, interesados en promover y llevar a cabo políticas públicas participativas, se reúnan para identificar y priorizar proyectos, planes y programas de desarrollo de su comunidad.

La legislación guatemalteca también permite que existan otros tipos de organizaciones dentro de un municipio, las asociaciones de vecinos, las cuales se regulan en el Código Municipal. La municipalidad les otorga personalidad jurídica a estas asociaciones que se constituyan por medio de escritura pública, presentando fines específicos en los que trabajará. A las comunidades indígenas también se les reconoce su personalidad jurídica al momento de declarar y probar ante el Registro Civil de su municipio su escritura pública.

Otro espacio de participación son las **alcaldías comunitarias o alcaldías auxiliares**, como entidades representativas de las comunidades, en especial para la toma de decisiones y como vínculo de relación con el gobierno municipal. La parte en donde tendrán incidencia es en la promoción de la organización y participación de la comunidad, así como en la identificación de necesidades

³³ Congreso de la República de Guatemala. Decreto 11-2002. “Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.” Artículo 1. Naturaleza.

locales y sus respectivas propuestas de solución. Esta normativa se encuentra prescrita en el Artículo 59 del Código Municipal.

La descentralización en Guatemala

La descentralización es la acción que se da dentro de la administración pública de traspasar el poder y toma de decisiones a los núcleos regionales o locales dentro de la administración territorial de un Estado, en el caso de Guatemala, a los municipios.

Para Ignacio Molina, éste concepto va acompañado de una connotación democratizadora, y dinámica, ya que implica la existencia previa de un único centro decisor. Aunque éste continúa monopolizando la soberanía estatal, por medio de la descentralización transfiere recursos que pueden medirse de acuerdo con el margen de autogobierno político, la capacidad financiera y las funciones de gestión concedidas.

Las principales características de la descentralización son:

- Traslado de competencias de lo central a nuevas personas jurídicas, regionales o locales.
- El Estado dota de personalidad jurídica al órgano descentralizado.
- Se le asigna un patrimonio propio.
- Se basa en un principio de autonomía.

La descentralización dentro del marco de la democracia, es definida como un proceso político vinculado al desarrollo, promoción y participación ciudadana, que pretende ya no tener un único órgano de decisión centralizado. Para Sergio Boisier, *“Descentralizar significa trasladar determinadas competencias a organismos que no dependen jurídicamente del Gobierno Central”*.³⁴

³⁴ Amílcar Burgos. “La Descentralización y Desconcentración en el Área Rural”. Cuaderno de Desarrollo Humano, PNUD. Guatemala. 1998. P. 24.

Sergio Boisier además, divide tres modalidades puras de los procesos de descentralización. La primera, la descentralización la cual Boisier describe como:

*“Funcional, cuando se crea un ente con personalidad jurídica, normas y presupuesto propio, estando su accionar limitado a una función actividad o sector (por ejemplo, una empresa pública generadora de energía eléctrica); la segunda, la descentralización territorial, cuando se crea un ente con las características señaladas de alcance multisectorial, pero cuya actuación se restringe a un espacio político-administrativo definido (por ejemplo, un gobierno regional) y la tercera, la descentralización política, cuando cumplido los requisitos básicos, la generación del ente deriva de procesos electorales populares, secretos e informados, como puede ser por ejemplo un Municipio”.*³⁵

Para el caso guatemalteco, la administración pública hacia lo local, *“la descentralización es un fin persigue el nuevo reparto del poder y un medio como conjunto de instrumentos de gestión pública que cambian la territorialidad institucional del Estado”*³⁶, esto también permite que pueda replantearse hacia dónde se encamina la inversión pública.

El texto de la Comisión Presidencial para la Modernización y Descentralización del Estado en Guatemala, menciona que, además la descentralización es un instrumento que combate las grandes desigualdades sociales, económicas y territoriales que se ven ahora en la infraestructura económica, de transporte, educativa, de salud, vivienda, vida cultural, recreación, deporte, seguridad ciudadana, etcétera, factores que contribuyen a los altos niveles de pobreza que afecta a la mayoría de guatemaltecos.

³⁵ Revista Eure (Vol. XXX, No. 90) Desarrollo territorial y descentralización. “El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente”. Sergio Boisier. Chile. 2004. P. 29.

³⁶ Oficina del Comisionado Presidencial para la Modernización y Descentralización del Estado. “Metas y desafíos de la descentralización.” Guatemala. 2002. P. 11.

En el caso de Guatemala, la descentralización ha sido un proceso largo, que tiene como antecedente algunos intentos no tan exitosos que se han dado a lo largo de la historia de éste país, que a pesar de ser un Estado relativamente nuevo, también fue afectada por un proceso de gobiernos dictatoriales y un proceso de guerra interna que poco permitía la participación y los avances hacia un proceso de democratización y participación a lo local.

Aún con estas debilidades ha habido avances en ésta materia, los cuales revisaremos cronológicamente a lo largo de este estudio; sin embargo, es importante tomar en cuenta que, como indica uno de los expertos en descentralización en Guatemala, Amílcar Burgos, la descentralización es parte de un proceso:

“La descentralización no se produce como un acto único, sino constituye un proceso, generalmente de lenta duración, que la mayor parte de las veces corresponde a exigencias participativas de la población que determinan cambios político-administrativo por los que el centro cede espacios de decisión a la periferia. Los procesos de descentralización por consiguiente, no se dan en el vacío, sino en un contexto que determina su modalidad, alcance y ritmo. En todo caso, el proceso de descentralización requiere, para ser irreversible, la existencia de un gobierno subnacional capaz de asumir las nuevas responsabilidades, capaz de desempeñar las funciones transferidas y, sobre todo, de una sociedad activada, organizada y con aptitud de autopropulsividad”.³⁷

Antecedentes de la descentralización

Aunque la descentralización se dio en América Latina casi en tiempos análogos, cada uno de los Estados ha tenido una dinámica similar pero con características distintas, lo que si es un denominador común es que en la década de los ochentas en donde alcanzó mayor auge.

³⁷ Burgos, Op. Cit. P.8

Para Sergio Boisier, el proceso de descentralización tuvo cuatro factores que la empujaron. **El primero, la Revolución Científica Tecnológica**, la cual modifica profundamente el modo de producción industrial manufacturera, los sistemas de comunicación y los sistemas de transporte, a decir de Boisier, estos cambios se potencian entre sí para crear un ambiente más favorable para la introducción de sistemas decisorios descentralizados. Fue en esta fase en donde se configuró el paso de la empresa individual y localizada en un punto a un conglomerado en red de localización múltiple, esto con el fin de ajustarse a la velocidad de la globalización; un ejemplo en Guatemala de este elemento podría ser la descentralización de la industria manufacturera en los ochenta a lugares como Villa Nueva y Chimaltenango, que aunque no están tan lejanos de la Ciudad Capital, encontraron mecanismos y facilidades para la apertura de parques industriales.

Según Boisier, estar lejos o cerca ha perdido relevancia en la actual geografía económica, y si estar lejos para la industria puede significar la reducción de costos, la descentralización viabilizada por la tecnología es extremadamente útil. En el caso del municipio de Villa Canales, se contó con hace más de 30 años con la ubicación de la fábrica de cigarrillos más grande de Centroamérica, lo que de alguna manera permitía que los habitantes del lugar pudieran contar con una fuente de trabajo que se encontraba cerca de su lugar de vivienda, y al gobierno municipal contar con un arbitrio significativo para fortalecer su propio presupuesto. Sin lugar a dudas estos espacios han ido creciendo y han convertido áreas rurales con poca actividad económica en importantes parques industriales a nivel nacional.

- **El segundo elemento, es la descentralización empujada por la reforma del Estado.** Según Boisier, es alrededor de los comienzos de los noventa en donde se consolida lo que se denomina un Estado total, es decir que el Estado ya no es un único agente, y que no existe un divorcio entre Estado y sociedad, sino este Estado contemporáneo incluyente es quien conduce un proceso de

devolver las instituciones a la sociedad civil; menciona que este proceso de descentralización y de autonomía que se había perdido equivale a *la descentralización societal*.

- **La creciente demanda autonómica por parte de organizaciones de la misma sociedad civil, es el tercer elemento del cual la descentralización se alimenta**, en este punto se refiere Boisier es que las organizaciones de la sociedad civil creen legítimamente haber alcanzado una mayoría de edad y no están dispuestos a seguir aceptando que “otros” tomen decisiones que están dentro de su ámbito de control, por lo tanto este momento coincide en que hay una demanda descentralizadora, coloca este punto como el cruce de ambas curvas, la de la oferta del Estado y la demanda de la sociedad civil en que se tome el camino hacia la descentralización. Menciona que la descentralización se vio de cierta manera también forzada por las tendencias privatizadoras. Boisier explica que la apertura a nuevos mercados y el hecho de estar involucrados en una dinámica de mercado globalizado implicaron apertura política que estimulara esta dinámica, así como que los entes de Estado relacionados facilitaran mecanismos y condiciones para que inversionistas privados pudieran venir a integrar sus actividades productivas o de servicios al territorio descentralizado.

Descentralización y Consejos de Desarrollo

Con los cambios que se dieron a raíz de la revolución de 1944, se estableció un régimen que reconocía la independencia de los organismos de Estado, así como la autonomía de las municipalidades y de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

La contrarrevolución, marcó el inicio de un régimen de gobiernos militares y su respectivo centralismo, quienes estuvieron en el poder hasta 1985. El proceso de descentralización impulsado por las autoridades que tomaron posesión durante el gobierno de la Revolución de 1944, se vio frustrado cuando las autoridades

militares deciden que los gobiernos locales serían designados por el gobierno central, siempre dentro del marco de la contrarrevolución en un ambiente de persecución a todos “los comunistas”, y con cierta preferencia para la designación de estos a los “comisionados militares” quienes se encargaban de mantener cierto nivel de vigilancia de aquellas actividades que llamaban “comunistas”, el 10 de marzo de 1956, entra en vigencia una nueva constitución.

Este nuevo marco regulatorio siguió normando la autonomía municipal, pero en cuanto a mecanismos de participación se decreta que toda acción comunista individual o asociada es punible (*artículo 62*), lo que merma la participación de ciertos sectores, a partir de este momento y durante los gobiernos militares subsiguientes se intensifica una etapa que tanto a nivel del gobierno central como locales, se dan manipulaciones electorales en todo nivel que caracterizan la dictadura que se tuvo por parte de los militares y se agudizan las contradicciones sociales.

En el año de 1976 se da el primer antecedente institucional del Sistema de los Consejos de Desarrollo, la creación de las Coordinadoras Interinstitucionales, las cuales tuvieron en sus inicios el papel de asumir las tareas de beneficio social y todas aquellas tareas de coordinación con los sectores públicos para canalizar el apoyo para los daños ocasionados por el terremoto que en ese año sufrió el país.

Las Coordinadoras Interinstitucionales, fueron creadas bajo el marco de la Ley del Sistema Nacional de Coordinación Institucional y el Desarrollo³⁸, que funcionaban en el ámbito local, departamental y municipal en conjunto con el Gobierno Central en proyectos encaminados a la reconstrucción por los daños ocasionados por el terremoto; a pesar de que los fines de éstas eran primordialmente dar el apoyo social, eran dirigidas por militares y gobernadores departamentales, es decir; seguían teniendo control militar, disputándose con la guerrilla los espacios del apoyo social a la comunidad.

³⁸ Congreso de la República de Guatemala. “Decreto 111-76.” 1976.

Desde este punto de vista, las coordinadoras institucionales fueron utilizadas principalmente para tener un control más efectivo en todos los departamentos, principalmente en aquellos en donde la actividad guerrillera era mayor, aunado a esto el ejército contó en esa época con más de un millar de promotores sociales que acompañaban las acciones de restauración por los daños causados por el terremoto, lo que les aseguraba mantener los ya mencionados niveles de control de la población en los 22 departamentos.

En 1985, la Constitución Política de la República de Guatemala, estableció que corresponde a los municipios atender los servicios públicos locales; el ordenamiento territorial y el cumplimiento de sus fines propios.

Existió un reto por implementar el proceso hacia la descentralización, como una política pública de Estado; sin embargo, los mecanismos para iniciar dicho proceso no se dieron, ya que la atención de los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil se concentraba en otros temas, tales como iniciar el proceso de conciliación interno.

Fue en este año donde la regionalización tuvo su primer antecedente con la promulgación de La Ley de Regionalización, que agrupó a los departamentos de Guatemala en ocho regiones, que pretendían mejorar los planes de desarrollo. La experiencia no tuvo éxito dado que no se implementó en el corto plazo y se le dio *“un enfoque puramente sectorial que produjo mapas regionalizados diferentes para los Ministerios”*³⁹; medidas que no ayudaron al proceso de descentralización, sino que desencadenaron acciones que únicamente concentraban las necesidades y políticas específicas de una región, a conveniencia de intereses particulares o del gobierno central. Aunado a esto no existía identidad cultural dentro de los grupos delimitados en cada región, es decir no había sido formados entre grupo étnicos afines.

³⁹ Burgos, Op. Cit. P. 19.

En 1987 se establece el **Sistema de Consejos de Desarrollo**, bajo el ordenamiento jurídico previsto en la Constitución Política de la República de Guatemala, y la emisión del Decreto 52-87 por medio de un procedimiento de coordinación social en la formulación de políticas públicas.

Es en este año donde se establece el Ministerio de Desarrollo, el cual funcionó únicamente durante el gobierno de Vinicio Cerezo, gestionando proyectos que se impulsaban por medio de promotores contratados por dicho Ministerio. Las organizaciones no gubernamentales se involucraron, así como los Consejos de Desarrollo, marcando el inicio de una descentralización de manera más tangible, enviando un delegado capacitado a cada municipio, para que pudieran impulsar cambios inicialmente en salud y educación, que fueron las prioridades de ese gobierno.

Finalmente la logística administrativa de colocar los promotores en cada una de las regiones se volvió un problema evidente, lo que permitió a la oposición criticar y hacer una evaluación a los promotores que habían sido designados, la que arrojó casi en un 86% deficiencia de estos para desarrollar su trabajo.⁴⁰

Se sumó a esto la época electoral que ya se hacía sentir, por lo que lo anteriormente mencionado fue parte de las causas de la desaparición del Ministerio de Desarrollo.

Por otro lado, los Consejos de Desarrollo son declarados inconstitucionales por resolución de la Corte de Constitucionalidad, respondiendo a dos recursos presentado por la oposición política -constituida mayoritariamente por el Partido Unión del Centro Nacional (UCN), el Partido Democrático de Cooperación Nacional (PDCN) y el Partido Revolucionario (PR), entre otros-, uno para derogar por completo el decreto antes mencionado y otro para declararlo inconstitucional; como lesiva, a la autonomía municipal, la Corte se pronunció favorablemente a

⁴⁰ Ibíd. P. 21.

estos dos recursos, específicamente los siguientes artículos de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, lo que finalmente hizo que quedara sin afecto la aplicación de esta ley que en materia de Consejos de Desarrollo normaba lo siguiente:

“Artículo 2.- Integración del Sistema. *El Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, se integrará así: Consejo Nacional;*

- a) Consejos Regionales;*
- b) Consejos Departamentales;*
- c) Consejos Municipales;*
- d) Consejos Locales.*

Artículo 11.- Coordinación municipal. *Cada Consejo de Desarrollo Municipal, dentro de la jurisdicción que le corresponde, convocará a los presidentes de los comités ejecutivos de los Consejos Locales de Desarrollo cada tres (3) meses, con el objeto de deliberar sobre los problemas del municipio y analizar sus posibles soluciones.*

Artículo 12.- Integración de los Consejos Locales de Desarrollo. *Podrán organizarse los Consejos Locales de Desarrollo en las comunidades con características de permanencia en un espacio territorial determinado y que cuenten con un mínimo de población de 250 habitantes mayores de 18 años. El Consejo local se integra con:*

- a) Asamblea de Vecinos*
- b) Comité Ejecutivo*

Artículo 13.- Funciones del Consejo Local de Desarrollo: *Son funciones del Consejo Local de Desarrollo, las siguientes:*

- a) Promover el desarrollo económico, social y cultural de su comunidad;*
- b) Promover la participación efectiva de la población en la identificación y solución de sus problemas;*
- c) Identificar e inventariar las necesidades de la comunidad y determinar las correspondientes prioridades para la formulación de programas y proyectos;*

- d) *Proponer al Consejo Municipal de Desarrollo la necesidad de cooperación para la ejecución de programas y proyectos, cuando éstas no puedan ser resueltas por su comunidad;*
- e) *Coordinar las actividades que promuevan o realicen los grupos de su comunidad para evitar la duplicación de esfuerzos;*
- f) *Gestionar los recursos económicos y financieros que requieran para sus programas y proyectos de desarrollo local.*

Artículo 14.- Asamblea de Vecinos. *La Asamblea de Vecinos es el órgano de mayor jerarquía del Consejo Local de Desarrollo; deberá reunirse ordinariamente dos veces al año y extraordinariamente cuantas veces fuera necesario, con un quórum mínimo de un tercio de su población; todos sus miembros tienen derecho a participar con voz y voto; es convocada públicamente por lo menos con una semana de anticipación, por su presidente y a solicitud de cien (100) o más vecinos; sus resoluciones tiene validez con el voto favorable de la mayoría de los vecinos presentes.*

Artículo 15.- Funciones de la Asamblea de Vecinos. *Las funciones de la Asamblea de Vecinos son:*

- a) *Velar por el cumplimiento de las funciones del Consejo Local de Desarrollo y adoptar las resoluciones que correspondan;*
- b) *Elegir al Comité Ejecutivo;*
- c) *Remover, total o parcialmente al Comité Ejecutivo;*
- d) *Aprobar las iniciativas y planteamientos que se resuelva proponer ante el Consejo Municipal de Desarrollo.*

Artículo 16.- Integración del Comité Ejecutivo. *El Comité Ejecutivo del Consejo Local de Desarrollo se integra con:*

- a) *Un Presidente;*
- b) *Un Vicepresidente;*
- c) *Un Secretario;*
- d) *Un Tesorero;*
- e) *Seis Vocales;*

- f) *Si lo hubiera, el Alcalde Auxiliar como miembro ex officio, con voz pero sin voto.*

Los integrantes del Comité Ejecutivo, con excepción del Alcalde Auxiliar, serán electos por la Asamblea de Vecinos, durarán en sus funciones un año a partir de la fecha en que tomen posesión pudiendo ser reelectos hasta por dos períodos consecutivos más.

Artículo 17.- Funciones del Comité Ejecutivo. *Las funciones del Comité Ejecutivo del Consejo Local de Desarrollo, son:*

- a) Ejecutar las acciones para hacer las funciones del Consejo local de Desarrollo, de conformidad con las resoluciones de la Asamblea de Vecinos;*
- b) Informar a la Asamblea de Vecinos sobre sus actuaciones;*
- c) Integrar los grupos de trabajo que considere necesarios;*
- d) Velar por el buen uso de los recursos de que disponga el Consejo Local de Desarrollo.*

Artículo 29.- Convocatoria. *La primera convocatoria para la conformación de los Consejos Locales de Desarrollo la deberán hacer los alcaldes municipales en un plazo de noventa (90) días a partir de la vigencia de la Ley”.⁴¹*

El Código Municipal fue retomado en 1998, con el propósito de adaptarlo al marco constitucional existente y hacerlo compatible con el proceso de democratización en congruencia con la participación social ya propuesta en la Constitución Política de la República así como La Ley de Consejos de Desarrollo y las políticas de modernización administrativa.

Cabe mencionar que, la firma de los Acuerdos de Paz, propone dentro del Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, en el inciso a, del

⁴¹ Congreso de la República de Guatemala. Decreto 58-88. “Código Municipal.” Guatemala. 1988.

Capítulo I, en los numerales citadas a pie de página⁴², la necesidad de fortalecer la participación a nivel local para alcanzar una sociedad con más altos niveles de participación de toda la población que se había quedado relegada por el recién terminado conflicto armado interno.

Todo esto da paso par que en octubre de 2001, se decretara la Ley de Consejos de Desarrollo Social, la cual tenía por objeto la creación de un marco jurídico que permitiera implementar los procedimientos legales y de políticas públicas, y contar así con los mecanismos necesarios para la promoción, planificación, coordinación, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones gubernativas relacionadas a la descentralización.

⁴² 8. Teniendo en cuenta que los habitantes de un departamento o municipio, empresarios, trabajadores, cooperativistas o autoridades representativas de las comunidades, pueden definir mejor las medidas que los benefician o los afectan, se debe adoptar un conjunto de instrumentos que institucionalicen la descentralización de la decisión socioeconómica, con transferencia real de recursos económicos gubernamentales y de capacidad para discutir y decidir localmente la asignación de los recursos, la forma de ejecutar los proyectos, las prioridades y las características de los programas o de las acciones gubernamentales. De esta forma, los órganos gubernamentales podrán basar sus acciones en las propuestas que emanen de la conciliación de intereses entre las diferentes expresiones de la sociedad.

9. Mediante el presente acuerdo, el Gobierno se compromete a tomar un conjunto de medidas encaminadas a incrementar la participación de la población en los distintos aspectos de la gestión pública, incluyendo las políticas de desarrollo social y rural. Este conjunto de reformas debe permitir sustituir estructuras que generan conflictividad social por nuevas relaciones que aseguren la consolidación de la paz, como expresión de la armonía en la convivencia, y el fortalecimiento de la democracia, como proceso dinámico y perfectible, en el que se pueda constatar un avance en la participación de los distintos grupos sociales en la definición de las opciones políticas, sociales y económicas del país.

10. Para fortalecer las capacidades de participación de la población y al mismo tiempo la capacidad de gestión del Estado, el Gobierno se compromete a:

Comunidades

(a) Promover una reforma al Código Municipal para que los alcaldes auxiliares sean nombrados por el alcalde municipal, tomando en cuenta las propuestas de los vecinos en cabildo abierto.

Municipios

(b) Propiciar la participación social en el marco de la autonomía municipal, profundizando el proceso de descentralización hacia los gobiernos municipales, con el consiguiente reforzamiento de sus recursos técnicos, administrativos y financieros.

(c) Establecer y ejecutar a breve plazo, en concertación con la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM), un programa de capacitación municipal que sirva de marco para los esfuerzos nacionales y la cooperación internacional en la materia. Dicho programa enfatizará la formación de un personal municipal especializado en la ejecución de las nuevas tareas que correspondan al municipio como resultado del proceso de descentralización, con énfasis en las tareas de ordenamiento territorial, catastro, planificación municipal, administración financiera, gestión de proyectos y capacitación de las organizaciones locales para que puedan participar efectivamente en la resolución de sus necesidades.

El mes de abril de 2002, marcó otra etapa en la cual se publican las leyes en mención⁴³, mismas que proponen regular como deberá ser incluida la sociedad civil por medio de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, en el ejercicio de los gobiernos locales, implementando la participación como herramienta para la toma de decisiones en el desarrollo de las comunidades.

Municipio

El municipio es la unidad territorial y administrativa encargada de la atención de los vecinos y ciudadanos que en el habitan.

Es una unidad autónoma formada por los vecinos que viven en su territorio, es sujeta a derecho público, es decir 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. Es administrado por autoridades electas por el pueblo.

La relevancia política del municipio se deriva de su naturaleza como centro de representación y gobierno del vecindario que convive en el mismo núcleo de población. Además, constituye el órgano encargado de prestar importantes servicios administrativos. La heterogeneidad en el tamaño y poder de los municipios se debe a que todo el territorio se divide según este nivel, en departamentos y éstos en municipios, mientras unos son rurales, despoblados y pequeños, otros son grandes y urbanos.

La legislación guatemalteca, en primer plano establece, en la Constitución Política de la República de Guatemala en su Artículo 253, que los municipios son entidades autónomas, que entre otras funciones les corresponde:

- a) Elegir a sus propias autoridades;

⁴³ Ley de Desarrollo Social, Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Ley General de Descentralización y Código Municipal y sus reformas.

- b) Obtener y disponer de sus recursos;
- c) Atender los servicios públicos locales;
- d) El ordenamiento territorial de su jurisdicción; y,
- e) El cumplimiento de sus fines propios.

Por otro lado la ley específica, el Decreto 12-2002, Código Municipal, señala que el municipio es 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 distrito⁴⁴.

Según el código municipal, el municipio esta conformado por los siguientes elementos:⁴⁵

- La población;
- El territorio;
- La autoridad ejercida en representación de los habitantes, tanto por el Consejo Municipal como por las autoridades tradicionales de las comunidades de su circunscripción;
- La comunidad organizada;
- La capacidad económica;
- El ordenamiento jurídico municipal y el derecho consuetudinario del lugar; y
- El patrimonio del municipio.

Los fines principales del municipio

Como lo dicta el Código Municipal, las competencias del municipio son las propias, que son todas aquellas inherentes a su autonomía establecida

⁴⁴ Congreso de la República de Guatemala. Decreto 12-2002. "Código Municipal". Título I Artículo 2. Naturaleza del Municipio. Guatemala. 2002

⁴⁵ Ibid. Artículo 8.

constitucionalmente de acuerdo a sus fines, las atribuidas por delegación son las que el gobierno central delega a los municipios mediante convenio⁴⁶.

El municipio en primera instancia está obligado a contribuir con cumplir los fines y deberes del Estado que le competen y que se encuentran establecidos en la Constitución Política de la República de Guatemala⁴⁷.

- Coordinar su política, con la política general del Estado y, en su caso, con la especial del ramo a que correspondan;
- Mantener estrecha coordinación con el órgano de planificación del Estado;
- Remitir para su información al Organismo Ejecutivo y al Congreso de la República, sus presupuestos detallados ordinarios y extraordinarios, con expresión de programas, proyectos, actividades, ingresos y egresos. Tal remisión será con fines de aprobación, cuando así lo disponga la ley;
- Remitir a los mismos organismos, las memorias de sus labores y los informes específicos que les sean requeridos, quedando a salvo el carácter confidencial de las operaciones de los particulares en los bancos e instituciones financieras en general;
- Dar las facilidades necesarias para que el órgano encargado del control fiscal, pueda desempeñar amplia y eficazmente sus funciones; y
- En toda actividad de carácter internacional, sujetarse a la política que trace el Organismo Ejecutivo.

El municipio ejerce la función de manejar las relaciones de vecindad que se establecen entre las personas que viven en su territorio. Para el efecto, los fines propios del Estado pueden resumirse en:

- Ejercer y defender la autonomía municipal;
- Impulsar permanentemente el desarrollo integral de todos sus habitantes;

⁴⁶ Ibid. Artículo 6

⁴⁷ Asamblea Nacional Constituyente. "Constitución Política de la República de Guatemala." Capítulo II. Artículo 134. Descentralización y autonomía. Guatemala. 1985.

- Velar por su integridad territorial y el fortalecimiento de su patrimonio económico cultural y natural;
- Promover, de manera permanente y sistemática, la participación efectiva, voluntaria organizada de los habitantes en los asuntos municipales.

Autonomía del municipio

El término autonomía deriva del griego *auto* = *uno mismo* y *nomos* = *norma*, lo que se entiende como la capacidad de auto normarse, es decir tomar decisiones sin ayuda de otros, es un término que se opone a la heteronomía: *“La autonomía es la capacidad que, por delegación del Estado tienen los municipios, para atender los asuntos que les corresponden, por medio de sus propias normas y sus propias autoridades”*.⁴⁸

Según la Constitución Política de la República de Guatemala, la autonomía municipal se debe desarrollar en los límites de actuación y funcionalidad que esta manda, así como las ordenanzas y reglamentos respectivos.

Marco regulatorio de la descentralización del Estado de Guatemala

En el 2002, el Congreso de la República de Guatemala aprobó las reformas al Código Municipal y la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, y promulgó una nueva ley, la Ley General de Descentralización, para fundamentar el marco que regula la descentralización del Estado guatemalteco.

Ley General de Descentralización

Tiene como fundamento el deber del Estado de promover en forma sistemática la descentralización económica administrativa para lograr el desarrollo regional del país.

Esta ley tiene por objeto desarrollar el deber constitucional del Estado, promover la descentralización económica administrativa, para lograr un adecuado desarrollo

⁴⁸ Proyecto Vos, Voto y Desarrollo Local. “El Gobierno Municipal”. Guatemala. 2003. P. 7.

del país, en forma progresiva y regulada para trasladar las competencias administrativas económicas, políticas y sociales del Organismo Ejecutivo al municipio y demás instituciones de Estado como lo prescribe actualmente la Ley General de Descentralización.

La naturaleza de esta ley es de orden público y aplicación general y rige los procesos de descentralización del Organismo Ejecutivo, estos principios están orientados a la autonomía de los municipios; la eficiencia y eficacia en la presentación de los servicios públicos; la solidaridad social; el respeto a la realidad multiétnica, pluricultural y multilingüe de Guatemala; el diálogo, la negociación y la concertación de los aspectos sustantivos del proceso; la equidad económica, social y desarrollo humano integral; el combate y la erradicación de la exclusión social, la discriminación y la pobreza; el restablecimiento y conservación del equilibrio ambiental y el desarrollo humano; y la participación ciudadana.

Código Municipal

Tiene por objeto desarrollar los principios constitucionales referentes a la organización, gobierno, administración y funcionamiento de los municipios y demás entidades locales, así como el contenido de las competencias que corresponden a los municipios.

En éste se regula el sistema y elementos del municipio, así como el gobierno municipal.

Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural

Tiene como fundamento los artículos 119 literal b) y 224 de la Constitución Política de la República, que se refieren a la necesidad 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.

Tiene como naturaleza establecer el Sistema de Consejos de Desarrollo como el medio 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.⁴⁹

Los principios de esta ley son, el respeto de las culturas guatemaltecas, el fomento a la armonía en las relaciones de éstos, optimización de la eficacia y eficiencia en todos los niveles de la administración pública, la promoción de procesos de democracia participativa, la conservación y el mantenimiento del equilibrio ambiental y el desarrollo humano y la equidad de género.

En esta ley se regula la integración del Sistema de Consejos de Desarrollo, los cuales tienen una estructura de niveles verticales que pretende llevar el modelo a la conformación de un Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural. La naturaleza de éste sistema, institucionalizada en la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, los presenta como:

*“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”.*⁵⁰

Este sistema está integrado por los siguientes niveles:

El nacional, Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural.

Tiene como funciones principales formular políticas de desarrollo urbano y rural, así como el ordenamiento territorial; promover la descentralización, administración

⁴⁹ Congreso de la República de Guatemala. Decreto 11-2002. “Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural”. Capítulo 1. Artículo 1. Naturaleza.

⁵⁰ Ibíd. Capítulo I. Artículo 1. Naturaleza.

pública y la coordinación interinstitucional; promover, facilitar y apoyar el funcionamiento del sistema de Consejos de Desarrollo; promover y facilitar la organización y participación efectiva de la población; formular políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo a nivel nacional; dar seguimiento a la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos nacionales de desarrollo, verificar y evaluar su cumplimiento y, cuando sea necesario proponer medidas correctivas; conocer los montos máximos de preinversión e inversión pública por región y departamento para el año fiscal siguiente; proponer a la Presidencia de la República, la distribución del monto máximo de recursos de preinversión e inversión pública, provenientes del proyecto de presupuesto general del Estado para el año fiscal siguiente; 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; contribuir a la definición y seguimiento de la política fiscal, en el marco de su mandato de formulación de las políticas de desarrollo; reportar a las autoridades nacionales que corresponden, el desempeño de los funcionarios públicos con responsabilidad sectorial en la nación; y 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.

Este nivel, el nacional, 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 secretaría;*
- 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) Un representante 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 de desarrollo;*
- n) Dos representantes de las organizaciones de mujeres;*
- o) Un representante de la Secretaría Presidencial de la Mujer;*
- p) Un representante de la Universidad de San Carlos de Guatemala; y*
- q) Un representante de las universidades privadas del país”.⁵¹*

El segundo nivel, es el regional, los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural. Sus funciones son: promover, facilitar y apoyar el funcionamiento del Sistema, en especial de los Consejos Departamentales de la región; promover y facilitar la organización y participación efectiva de la población y de sus organizaciones en la priorización de necesidades, problemas y sus soluciones; promover sistemáticamente tanto la descentralización de la administración pública como la coordinación interinstitucional en la región; formular políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la región, tomando en cuenta los planes de desarrollo departamentales y enviarlos al Consejo Nacional para su incorporación a las políticas de desarrollo del país; dar seguimiento a la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo a nivel regional; conocer los montos máximos de preinversión e inversión pública por departamento; proponer al Consejo Nacional la asignación de recursos de preinversión e inversión pública para proyectos de carácter regional; conocer e

⁵¹ Ibíd. Capítulo II. Artículo 5. Integración del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural.

informar a los consejos departamentales sobre la ejecución presupuestaria de preinversión e inversión pública del años fiscal anterior; contribuir a la definición y seguimiento de la política fiscal, en el marco de su mandato de formulación de las políticas de desarrollo; e informar a las autoridades regionales o nacionales el desempeño de los funcionarios públicos con responsabilidad sectorial en la región.

Este nivel se integra de la siguiente manera:

- 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 operan 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 Presidencia 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”.*⁵²

El tercer nivel, el departamental, con los Consejos Departamentales de Desarrollo. Sus funciones son apoyar a las municipalidades del departamento en el funcionamiento de los Consejos Municipales de Desarrollo y de los Consejos Comunitarios de Desarrollo y velar por el cumplimiento de sus cometidos; así como promover y facilitar la organización y participación efectiva de la población a fin de que el desarrollo del departamento sea integral; promover sistemáticamente tanto la descentralización y la desconcentración de la administración pública como la coordinación interinstitucional en el departamento; 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 nacional.

También son funciones del Consejo Departamental de Desarrollo dar seguimiento a la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del departamento, verificar y evaluar su cumplimiento; conocer los montos máximos de preinversión e inversión pública para el departamento, para el año fiscal siguiente y proponer al Consejo Regional sus recomendaciones o cambios con base en las disponibilidades financieras; proponer al Consejo Regional la distribución del monto máximo de recursos de preinversión e inversión pública; conocer e informar a los Consejos Municipales de Desarrollo, a través de los alcaldes respectivos sobre la ejecución presupuestaria de preinversión e inversión

⁵²Ibíd. Capítulo II. Artículo 7. Integración del Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural.

pública del año fiscal anterior; contribuir a la definición y seguimiento de la política fiscal, en el marco de mandato de formulación de las políticas de desarrollo; reportar a las autoridades departamentales que corresponda, el desempeño de los funcionarios públicos con responsabilidad sectorial en el departamento; y proponer al Presidente de la República las ternas respectivas de candidatos a los cargos de Gobernador titular y Gobernador suplente departamental.

El Consejo Departamental de desarrollo, se integra con los siguientes miembros:

- 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 de Programación de la presidencia, quien actúa como secretario;*
- d) Un representante de cada entidad pública 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 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”.*⁵³

Esta estructura bajo la cual funciona el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural con dos niveles más que son el municipal y el comunitario, que serán revisados en el siguiente capítulo, es el marco general que orienta las políticas y el proceso de descentralización en Guatemala.

La legislación descrita anteriormente fue aprobada el once de abril de 2002 con el objetivo de contar con el marco de descentralización acorde con la diversidad del país.

⁵³ Ibíd. Capítulo II. Artículo 9. Integración del Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural.

CAPITULO III

Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural en el Municipio de Villa Canales

Consejo Municipal de Desarrollo. Tienen a su cargo, promover, facilitar y apoyar el funcionamiento de los Consejos Comunitarios de Desarrollo del municipio; 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; promover la descentralización y desconcentración de la administración pública, como la coordinación interinstitucional en el municipio; promover políticas, programas y proyectos de protección y promoción integral para la niñez, la adolescencia, la juventud y la mujer; garantizar que las políticas, planes y programas y proyectos de desarrollo del municipio sean formulados con base en las necesidades, problemas y soluciones priorizadas por los Consejos Comunitarios de Desarrollo y enviarlos a la Corporación Municipal para su incorporación en las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del departamento; dar seguimiento a la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo municipal para su incorporación en los planes del municipio; evaluar la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos municipales de desarrollo y cuando sea oportuno proponer medidas correctivas; 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 priorizadas en los Consejos Comunitarios de Desarrollo del municipio; conocer e informar a los Consejos Comunitarios de Desarrollo sobre la ejecución presupuestaria de preinversión e inversión pública del año fiscal anterior; promover la obtención de financiamiento para la ejecución de las políticas, planes y programas y proyectos

de desarrollo del país; contribuir a la definición y seguimiento de la política fiscal; reportar a las autoridades municipales o departamentales, que corresponda, el desempeño de los funcionarios públicos, con responsabilidad sectorial en el municipio; y velar por el cumplimiento fiel de la naturaleza, principios, objetivos y funciones del Sistema de Consejos de Desarrollo.

Los Consejos Municipales de Desarrollo, según lo norma la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, 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 las entidades civiles locales que sean convocados.*⁵⁴

Consejo Comunitario de Desarrollo. El quinto y último nivel, el comunitario, con los Consejos Comunitarios de Desarrollo, según la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural funcionan y se integran así:

- a) *La Asamblea Comunitaria, integrada por los residentes de 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. Este órgano se integra por el Alcalde Comunitario, quien lo preside; y hasta un máximo de doce representantes electos por la Asamblea*

⁵⁴ *Ibíd.* Capítulo II. Artículo 11. Integración del Consejo Municipal de Desarrollo Urbano y Rural.

*General, éste órgano tiene bajo su responsabilidad la coordinación, ejecución y auditoria social sobre proyectos u obras que se prioricen y que seleccionen los Organismos del Estado y entidades autónomas para realizar en la Comunidad”.*⁵⁵

En los casos en donde se establezcan más de veinte 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.

Las funciones de los Consejos Comunitarios de Desarrollo son: elegir a los integrantes del órgano de Coordinación; 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 de la comunidad; promover y velar por la coordinación tanto entre todos los entes privados y públicos de la comunidad; promover políticas, programas y proyectos de protección y promoción integral para la niñez, la adolescencia, la juventud y la mujer; formular las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la comunidad y proponerlos al Consejo Municipal de Desarrollo; dar seguimiento a la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo comunitario priorizados por la comunidad; evaluar la ejecución, eficacia e impacto de los programas y proyectos comunitarios de desarrollo y, cuando sea oportuno proponer al Consejo Municipal o al ente correspondiente su cumplimiento; evaluar la ejecución, eficacia e impacto de los programas y proyectos comunitarios de desarrollo; solicitar al Consejo Municipal, la gestión de recursos para cubrir las necesidades; velar por el buen uso de los recursos técnicos, financieros y de otra índole; informar a la comunidad sobre la ejecución de los recursos asignados a los

⁵⁵ Ibíd. Capítulo II. Artículo 13. Integración del Consejo Comunitario de Desarrollo Urbano y Rural.

programas y proyectos de desarrollo comunitarios; promover la obtención de financiamiento para la ejecución de los programas y proyectos de desarrollo comunitarios; contribuir a la definición y seguimiento de la política fiscal, en el marco de su mandato de formulación de las políticas de desarrollo; reportar a las autoridades municipales o departamentales que corresponda, el desempeño de los funcionarios públicos con responsabilidad en el sector; y velar por el fiel cumplimiento de la naturaleza, principios, objetivos y funciones del Sistema de Consejos de Desarrollo.

El Consejo de Desarrollo Municipal y el municipio

El marco regulador en materia de descentralización en Guatemala, busca establecer y respetar los mecanismos de participación, en este caso, el lugar de estudio donde se dan dichos mecanismos, es el Consejo Municipal de Desarrollo – Comude-. En cada municipio debe funcionar un Comude, su integración está regulada en la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

El Comude debe integrar, de común acuerdo con el Consejo Municipal, las comisiones de trabajo necesarias para cumplir con los planes de trabajo aprobados.

Según la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, 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. Es decir, las finanzas del municipio deberán de presupuestarse a fin de que las acciones solicitadas y gestionadas por el Comude se ejecuten.

Las finanzas del municipio comprenden el conjunto de bienes, ingresos y obligaciones que conforman el activo y el pasivo del municipio. Según lo normado en el Código Municipal, se constituyen como ingresos del municipio los siguientes:

- a) *Los provenientes del aporte que por disposición constitucional el Organismo Ejecutivo debe trasladar directamente a cada municipio;*⁵⁶
- b) *El producto de los impuestos que el Congreso de la República decreta a favor del municipio;*
- c) *Las donaciones que se hicieren al municipio;*
- d) *Los bienes comunales y patrimoniales del municipio, y las rentas, frutos y productos de tales bienes;*
- e) *El producto de los arbitrios, tasas y servicios municipales;*
- f) *El ingreso proveniente de las contribuciones por mejoras, aportes compensatorios, así como el ingreso proveniente de las contribuciones que paguen a quienes se dedican a la explotación comercial de los recursos del municipio o tengan su sede en el mismo;*
- g) *Los ingresos provenientes de préstamos y empréstitos;*
- h) *Los ingresos provenientes de multas administrativas y de otras fuentes legales;*
- i) *Los intereses producidos de cualquier clase de débito fiscal;*
- j) *Los intereses devengados por las cantidades de dinero consignadas en calidad de depósitos en el sistema financiero nacional;*
- k) *Los provenientes de las empresas, fundaciones o cualquier ente descentralizado del municipio;*
- l) *Los provenientes de las transferencias recurrentes de los distintos fondos nacionales;*
- m) *Los provenientes de los convenios de mancomunidades del municipios;*

⁵⁶ Asamblea Nacional Constituyente. "Constitución Política de la República de Guatemala". Guatemala. 1985. Capítulo VII. Régimen Municipal. Asignación para las Municipalidades, Artículo 257: El Organismo Ejecutivo incluirá anualmente en el Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado, un diez por ciento del mismo para las municipalidades del país. Este porcentaje deberá ser distribuido en la forma en que la ley determine y destinado por lo menos en un noventa por ciento para programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos que mejoren la calidad de vida de los habitantes. El diez por ciento restante podrá utilizarse para financiar gastos de funcionamiento. Queda prohibida toda asignación adicional dentro del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para las municipalidades, que no provenga de la distribución de los porcentajes que por ley les corresponda sobre impuestos específicos.

- n) Los provenientes de contratos de concesión de servicios públicos municipales;*
- ñ) Los provenientes de las donaciones;*
- o) Los provenientes de aportes especiales esporádicos que acuerden los órganos de Estado;*
- p) El precio de la venta de bienes inmuebles;*
- q) El ingreso proveniente de las licencias para construcción, modificación o demolición de obras civiles;*
- r) El ingreso, sea por la modalidad de rentas a los bienes municipales de uso común o no, por servidumbre onerosa, arrendamiento o tasas; y;*
- s) Cualesquiera otros que determinan las leyes o los acuerdos y demás normas municipales.”⁵⁷*

El Comude es también una instancia o espacio de consulta, asesoría y concertación en el municipio, para formular proyectos o propuestas de solución y aplicación a partir de las propuestas hechas por los Consejos comunitarios de Desarrollo y demás organizaciones comunitarias, para ejecutar procesos de participación e impulsar el desarrollo del municipio.

Dentro de las funciones que también ejerce el Comude está la creación y funcionamiento de la Comisión Municipal de Auditoría Social, en ella deben participar los representantes de la sociedad civil que lo integren y un Síndico como enlace con el Consejo Municipal. La razón de esta Comisión es que, los vecinos participen y en el ejercicio de su calidad de ciudadanos puedan conocer e intervenir en la priorización de necesidades y ejecución de proyectos, sino que además participen en el control y evaluación de los mismos.

Las atribuciones del Comude, buscan en resumen incentivar la participación, pero de gran manera también, incidir en las políticas, planes y proyectos a desarrollar, así como la fiscalización de que estos se realicen. Tal y como quedó establecido

⁵⁷ Congreso de la República. Decreto 12- 2002. “Código Municipal.” Título VI. Capítulo I, Finanzas Municipales. Artículo 100. Ingresos del Municipio.

en los Acuerdos de Paz, se deberían encontrar aquellos mecanismos que además de fortalecer la participación, se ofrecieran mayores oportunidades a la población organizada en la toma de decisiones socioeconómicas.

El municipio de Villa Canales

Es un municipio del departamento de Guatemala, se localiza en el área sur del departamento de Guatemala. Recibió la calidad de municipio el 3 de junio de 1912.

El municipio de Villa Canales cuenta aproximada con 103 mil habitantes según el último censo de población realizado por el Instituto Nacional de Estadística –INE- en el año 2003, localizados en trece aldeas y diez caseríos, las cuales se dedican básicamente la cultivo de café, caña de azúcar, piña y comercio.

La autoridad municipal es ejercida por el Consejo Municipal, por contar con más de 20 mil habitantes, la Corporación Municipal está integrada por dos síndicos, cuatro concejales titulares; un síndico suplente y dos concejales suplentes.

El Consejo Municipal electo para el período del 2004 al 2008, se caracterizó por un amplio protagonismo del Alcalde Municipal en el manejo de los temas relacionados a los Consejos de Desarrollo. Asegura haber convocado a todas las comunidades de Villa Canales a través de los Consejos Comunitarios de Desarrollo –Cocode-, comités pro mejoramiento, comités de mujeres y comités organizados para que propusieran 4 proyectos prioritarios dentro de sus respectivas comunidades. Sin embargo, también considera que los fondos con los que cuenta el municipio son insuficientes para lograr el nivel óptimo de desarrollo de Villa Canales.

La implementación del sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural en el municipio de Villa Canales

Siendo la implementación de los Consejos de Desarrollo Municipales un proceso que lleva implícito integrar diferentes instituciones de carácter público y privado,

así como de la población representada por medio de sus consejos comunitarios, es importante tomar en cuenta que dicho proceso no se limita únicamente a la integración, sino también a alcanzar la coordinación y consensos con cada uno de los representantes de los distintos sectores.

La creación de un nuevo marco normativo del proceso de descentralización e integración de los Consejos de Desarrollo, fue un hecho que vino a favorecer el proceso de institucionalización de los consejos de desarrollo, permitió el conocimiento de gran parte de la población de un espacio de participación real a nivel local. A su vez permitió conocer de planificación estratégica desarrollados en el marco de la validación de la Estrategia de Reducción de la Pobreza, los ejercicios de microplanificación y las primeras experiencias de rendición de cuentas en algunos municipios.

En el municipio de Villa Canales, en enero de 2002 se ejecutaron obras por medio de comités creados para efectos o temas específicos, por ejemplo: si un sector necesitaba arreglar el acceso a su vecindario, los vecinos se organizaban, se inscribían como comité pro-mejoramiento de dicha cuadra o avenida y solicitaban el apoyo a la municipalidad la cual les otorgaba la materia prima y los vecinos aportaban la mano de obra, finalizado el trabajo el alcalde municipal inauguraba la obra y se daba por finalizada la vida del comité.

La administración 2000-2004, según la investigación realizada por medio de entrevistas a organizaciones y vecinos de la localidad, no realizó a cabalidad todas las fases del proceso para la implementación del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural Municipal en el momento en que entró en vigencia la nueva normativa; sin embargo, según consta en el Acta de Consejo Municipal del mes de noviembre 2004, se integró el Consejo Municipal de Desarrollo Municipal, sin haber celebrado una Asamblea como lo manda la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, y sin estar integrados los Consejos de Desarrollo Comunitarios respectivos. Un grupo de vecinos del área urbana se manifestó

haciendo una solicitud al Consejo Municipal, en la que solicitaba se revisara el procedimiento para la creación del Consejo de Desarrollo Municipal de Villa Canales, para constatar dicha información, el síndico primero de esa administración, el señor Azael Mejía, manifestó verbalmente en entrevista que esta revisión de procedimiento no procedía porque el Comude ya estaba inscrito en el Consejo Departamental de Desarrollo, del cual no se pudo obtener información de los proyectos ejecutados, ya que se informó de parte de la Municipalidad que los archivos habían desaparecido.

El año 2003, marca el inicio de un camino al proceso de elecciones generales en el país y por ende, la elección de autoridades locales en el municipio. La administración en funciones recurrió a aquella plataforma ya creada de los comités pro-mejoramiento para apoyarse en la realización de la campaña política y lograr así llegar a todas las aldeas y caseríos, cabe mencionar también que el grupo que en alguna medida presentó oposición en el momento en que se formó el Comude y solicitó revisión del proceso, estaba integrado por militantes de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca -URNG-, quienes también participaron posteriormente en este proceso electoral.

Algunos de los anteriores elementos dieron lugar a que la sociedad civil siguiera desorganizada en ese momento y no tuviera acceso a participar a nivel del Comude. Desde la entrada en vigencia de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, hasta dos años más tarde de la promulgación de la ley en mención, existió algunos inconveniente en el municipio de Villa Canales, en cuanto a determinar, definir y encontrar cuales eran los mecanismos para implementar este proceso en el municipio.

El Consejo Municipal de Desarrollo de Villa Canales en los años 2006-2007

Tras el cambio de administración en el municipio de Villa Canales en el año 2004, se contó con un Consejo Municipal de Desarrollo integrado a partir de la convocatoria del mes de abril de 2004 realizada por el Alcalde Municipal.

Este Comude fue integrado por algunos representantes de distintas aldeas o caseríos del municipio, no existían representantes de la totalidad de comunidades ni representantes de otras instancias de gobierno central o sociedad civil. Las personas que integraban el Comude en el período de la presente investigación fueron:

No.	NOMBRE	CARGO	CARGO COMUDE
1	Miguel García	Alcalde Municipal	Coordinador
2	Álvaro Mancilla	Síndico Segundo, Consejo Municipal	Representante del Consejo Municipal
3	Marco Antonio Mejía	Concejal Primero Suplente	Representante del Consejo Municipal
4	Rubén Reyes Secaida	Presidente Cocode, Aldea Los Llanos	Presidente
5	Arturo de Paz	Presidente Cocode, Aldea El Porvernir	Vicepresidente
6	Nora Fajardo de Hernández	Vicepresidenta Cocode, Aldea El Jícara Boca del Monte	Vocal
7	Max Chete	Presidente Cocode, Aldea Santa Elena Barillas	Vocal
8	Dimas Alfaro	Presidente Cocode, Aldea Boca del Monte	Vocal
9	Santiago Macajola	Presidente Cocode, Aldea El Tapacún	Vocal
10	Héctor Aldana	Secretario Privado del Alcalde Municipal.	Ninguno
11	Mirna Arana	Secretaria Municipal	Secretaria

CAPITULO IV

Resultados y hallazgos de la investigación

Instrumento

Las relaciones de poder en el Consejo de Desarrollo Municipal de Villa Canales, –Comude- se analizan en el presente estudio no solo como el funcionamiento de una institución de Estado, como es el Comude o la Municipalidad misma, ya que como refiere Foulcault, no se trata únicamente de tomar en cuenta aquellas instancias o personas que intervengan en la dinámica de éste, sino también de los intereses que puedan existir en el sistema mismo, es decir, los hallazgos encontrados en esta investigación van un poco más allá, van encaminados encontrar la forma de dominación de cada uno de los actores, las fuerzas, alianzas e intereses, el papel del condicionante y el condicionado.

Foulcault indica que para el análisis del poder es necesario sumar algunas interrogantes para encontrar el camino de quién realmente lo tiene y quien no, es por eso que buscaremos al final encontrar las respuestas a las siguientes preguntas: ¿Dónde?, ¿Cómo?, ¿Con qué intereses?, ¿Bajo qué objetivo y visión ejerce el poder la o las personas que lo tienen?

En el caso del Comude de Villa Canales, los distintos actores, fuerzas e intereses que intervinieron durante los años 2006 y 2007, no fueron necesariamente muchas o diversas, sino pocas y de alguna manera afines o alineadas a intereses comunes. Es importante conocer el punto de partida de esta organización para juzgar el resultado de las respuestas que se busca encontrar.

Presentación de Resultados

Convocatoria

Según lo regulado en la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, la integración del Consejo Municipal de Desarrollo –Comude- de Villa Canales, al

momento de integrarse cumplió con algunos pasos establecidos y se constituyó de la siguiente manera:

- a. El Alcalde Municipal;
- b. Dos Síndicos designados por el Alcalde Municipal y no por la Corporación Municipal como lo manda la ley;
- c. Representantes de Consejos Comunitarios de Desarrollo –Cocodes- de algunas comunidades;
- d. No se integraron representantes de otras entidades públicas;
- e. No se integraron representantes de entidades civiles locales.

Comisiones de trabajo

Las Comisiones de trabajo que se establecieron en el Comude de Villa Canales al momento de la Convocatoria fueron:

- a. Infraestructura
- b. Salud
- c. Educación

Según las fuentes consultadas, al inicio de la convocatoria del Comude, estas comisiones fueron conformadas por los distintos miembros; sin embargo, no ejercieron su función en el municipio. Los trabajos de infraestructura fueron los que se ejecutaron y los planes que se habían planteado para monitorear la salud y educación no se ejecutaron, los miembros del Comude no realizaron acciones relacionadas a las comisiones que se habían conformado.

Funcionamiento

Para el funcionamiento del Comude, durante el tiempo que comprende el estudio, el año 2006 y 2007, fueron designados 8 millones 924 mil 747 quetzales con 80 centavos y 10 millones de quetzales, respectivamente.

Sobre la decisión del funcionamiento y uso de los recursos, el Consejo Municipal conocía al mismo tiempo el resto de gastos e ingresos integrados al Presupuesto

General, el cual era presentado por el Alcalde Municipal el 15 de diciembre de cada año para su aprobación. No se conocían detalles de manera anticipada a esta fecha, y según las fuentes consultadas, la corporación no decidía la forma de financiamiento del Comude en el municipio de Villa Canales.

Durante el año 2006 las obras realizadas por medio del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural fueron 15, de estas 14 eran destinadas a la construcción de caminos, es decir el 93 por ciento; la restante fue una perforación y equipamiento de un pozo de agua. La unidad ejecutora de 11 de estas obras fue la Municipalidad de Villa Canales y 4 fueron ejecutadas por Asociación de Apoyo de Desarrollo Rural –Asader-.

En el año 2007, se ejecutaron 15 obras y el 100% de estas relacionadas a la construcción de caminos, todas tuvieron como unidad ejecutora a la Municipalidad de Villa Canales.

Concertación y convocatoria

El Comude es una instancia de consulta, asesoría y concertación en el municipio, que debe perseguir el fin de formular propuestas para ejecutar procesos de participación que impulsen el desarrollo del municipio, en ese sentido y según las fuentes consultadas, la convocatoria para el Comude fue realizada por parte del Alcalde Municipal, el señor Miguel Ángel García, a los Cocodes registrados en la Municipalidad a conformar el Comude durante los primeros meses del año 2004, cuando inició el período de la Administración Municipal 2004-2008. Cabe mencionar que algunos Cocodes, como el presidido por el señor Luis Taqué en Boca del Monte, no fue convocado, ya que al ser consultado afirmó no haber recibido ninguna convocatoria para integrar dicho ente, y que, además como ya había logrado el objetivo de trabajar por la pavimentación de la cuarta y quinta calle, tampoco buscó integrarse.

Este Cocode, al igual que otros localizados en distintas zonas del municipio, había sido conformado en la administración anterior 2002-2003 por la señora Hilma Gómez, ex candidata a Alcaldesa por el Partido Frente Republicano Guatemalteco –FRG-, quien en las elecciones del 2003 quedó en el segundo lugar, por una diferencia de no más de 200 votos del señor Miguel Angel García; otros Cocodes que habían funcionado en la anterior administración a partir de haber entrado en vigencia la nueva Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, tampoco fueron convocados a inicios del 2004.

Las fuentes aseguraron que en la primera reunión del Comude se realizó un consenso acerca de las áreas de trabajo que los representantes que acudieron a dicha convocatoria proponían trabajar, se hicieron elecciones para la Junta Directiva y se conformaron comisiones de trabajo.

Según el señor Aistilfo Escobar, síndico primero de esa administración, para la convocatoria en la administración 2004-2008, se llevó a cabo una reunión para llegar a consensos en donde se convocaron representantes de Cocodes de todas las aldeas del municipio, se presentó el plan de trabajo para la administración 2004-2008, menciona que el plan presentado había sido elaborado por el Alcalde Municipal y que, entre otras cosas, contemplaba acciones de fiscalización, los asistentes dispusieron estar de acuerdo y al final buscaron legitimar las decisiones por medio de la firma del Acta de aprobación de la política de descentralización que ellos propusieron.

Los entrevistados coinciden que en los primero 3 meses de gestión se dieron reuniones de manera mensual, pero que posteriormente la frecuencia de la realización de las mismas fue de 1 ó 2 veces al año; según el criterio del señor Max Chete, representante de Santa Elena Barillas, esto sucedió porque los integrantes no le daban la importancia que este ente tiene.

Por su parte, el señor Santiago Macajola, representante de aldea Tapacún, mencionó que inicialmente el Alcalde convocó a los Cocodes y se presentó la

mecánica de trabajo en donde iban a estar divididos por áreas (comisiones de trabajo) para verificar el estado de los servicios en el municipio, a él le había tocado el área de educación, pero finalmente ya no se dio seguimiento al proyecto. La convocatoria se dio por parte del señor Alcalde Municipal e informaron que se iban a reunir una vez al mes para rendirles cuentas de todo lo que se realizara.

El Alcalde Municipal, Miguel Ángel García, quien según la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural es quien coordina el ente, al respecto de la convocatoria y la forma de trabajo que se estableció en dicho ente, mencionó que durante las primeras reuniones de planificación que se llevaron a cabo con el Comude, los representantes manifestaron la forma en cómo querían que se ejecutaran los proyectos en cada una de sus comunidades, una encuesta que se realizó a lo interno del Comude dio como resultado que un 46% deseaba pavimentación; 16% agua; 6% educación; y otro 5% salud; el dato del porcentaje restante no fue brindado y no se tuvo acceso al acta de esa reunión.

Además, mencionó que ellos decidieron focalizar los esfuerzos en los dos primeros elementos debido a que, en primer lugar es lo que la gente pide, y en segundo lugar, porque los otros aspectos como salud y educación no se puede tener control, ya que se puede realizar una construcción de un centro de salud o bien de una escuela y luego el gobierno central no tiene recursos para equiparlos y pagar a los empleados de esos lugares: *“Por ejemplo, construir una escuela sin maestros implicaría después que la municipalidad tenga que incurrir en el gasto de pago de maestros”*, señaló el Alcalde Municipal.

El señor Héctor Aldana, ex secretario privado del Alcalde Municipal, indica que si hubo una convocatoria pero no funcionó, ya que no todos asistieron y con el pasar del tiempo hubo una nueva convocatoria en donde sí se lograron poner de acuerdo porque los que se quedaron asistiendo fueron personas allegadas al partido oficial o al Alcalde Municipal.

La mayoría de los entrevistados, dentro de estos, otras personas que no integraron el Comude, coinciden que luego la dinámica del Sistema se desarrolló con la creación de Cocodes por parte de algunos miembros de la Corporación para contar con estos Comités afines y así trabajar en conjunto de mejor manera, es decir, sin oposición política dentro del Sistema.

Para comprobar tal supuesto, el señor Santiago Macajola, quien era oponente del Alcalde, indicó después de las primeras reuniones ya no fue invitado ni tomado en cuenta, ya que fue sustituido por el señor Mateo Díaz Tecún, quien según él era afín al Alcalde Municipal. Se consultó al Alcalde Municipal y afirmó que tras unos meses de trabajo el señor Díaz Tecún fue el representante de dicho sector y se unió al partido oficial.

El señor Juan Hernández, vecino de Villa Canales y candidato a alcalde en el período 2004-2008 y 2008-2012, con respecto al Cocode de Villa Canales mencionó que *“este fue conformado a beneficio de ellos (las autoridades municipales)”*. En la Municipalidad de Villa Canales se intentó obtener información de quienes conformaban el Cocode de este sector pero no se obtuvo información, este extremo se comprobó con el señor Héctor Aldana, quien fungió como Secretario Privado del Alcalde Municipal y mencionó que, no se convocó a nadie y que él fue designado por el Alcalde Municipal para ser el Presidente del Cocode de esta localidad. A este respecto, el Alcalde respondió que él hizo una designación de personas allegadas a la Municipalidad para poder así realizar las obras que estaban destinadas para ese sector. Mencionó que el Presidente fue el señor Héctor Aldana, ya que por urgencia de realizar una obra en ese lugar se tuvo que formar el Cocode con personas afines a él.

Para validar el listado de los integrantes del Comude, se les leía a todos el mismo para conocer si habían sido tomados en cuenta todos los que según se había investigado fueron parte del Comude en el período de este estudio. Este listado se encuentra en el Anexo 3; sin embargo, es importante señalar que no había representantes de todas las aldeas del municipio. Tampoco se conoce si estos 11

miembros que integraron el Comude en los años 2006 y 2007, fueron los mismos que se convocaron en el año 2004.

Mecanismos de participación

Partiendo de lo señalado en el marco teórico, en donde se resumen las funciones del Comude como el ente que busca incentivar la participación, pero de gran manera también incidir en las políticas, planes y proyectos a desarrollar, así como la fiscalización que estos realicen, se recabó información acerca de cómo eran los mecanismos para incluir a los integrantes del Comude en esta dinámica.

Algunos de los entrevistados coincidieron que, habían decidido participar en el Cocode ya que tradicionalmente han integrado comités para buscar mejora en sus comunidades y la mayoría coincide en que participar es buscar que los servicios públicos estén mejor.

Miembros del Consejo Municipal mencionaron que los programas, proyectos o políticas del Comude no eran vinculantes con las acciones de la Corporación Municipal, ya que el mecanismo para llevar a cabo los proyectos era el siguiente, (este elemento también fue validado por todos los representantes de los Cocode integrados al 2006 y 2007): se presentaba en el Comude las obras que se habían realizado en el año anterior y la propuesta de las obras que se realizarían en el año siguiente, los miembros aprobaban dicho listado y la Unidad Ejecutora (en la mayoría de casos la Municipalidad) procedía, el Comude volvía a participar al momento de inaugurar la obra.

Por su parte, los miembros del Comude coincidieron en que la dinámica de las reuniones era que el Alcalde o representantes del Consejo Municipal llevaban un listado de proyectos para priorizar cuáles se iban a realizar en qué comunidad y todos aprobar o improbar, todos los entrevistados coincidieron que durante el año 2006 y 2007 todos coincidieron y estuvieron de acuerdo, ningún miembro se oponía a las propuestas del señor Alcalde Municipal.

El señor Dimas Alfaro, representante del Cocode de Boca del Monte y además empleado municipal, mencionó que se dio alguna situación en donde no se lograban poner de acuerdo, y estas situaciones eran básicamente porque adicional a la lista que el Alcalde llevaba, los participantes realizaban alguna propuesta pero no eran aceptadas por el Alcalde por señalar que era demasiado dinero y no se contaba con este, bajo este argumento la gente comprendía y lograban ponerse de acuerdo en realizar únicamente lo propuesto inicialmente por las autoridades.

El señor Mancilla, representante del Consejo Municipal, mencionó que no había discusión, que la reunión era para recibir solicitudes y llevarlas al Consejo Municipal para aprobar o improbarlas en esa instancia.

Mancilla al ser entrevistado que afirmó que, *“en términos generales era fácil ponerse de acuerdo porque casi todos los miembros eran allegados al alcalde”*, esto al preguntarle de forma directa si recordaba alguna situación en donde no fue posible ponerse de acuerdo.

En el Consejo Municipal, la dinámica de trabajo era, presentar el listado de obras por parte del Alcalde al Consejo Municipal el último día hábil para aprobar el presupuesto municipal (15 de diciembre). El señor Aistulfo Escobar, síndico primero de esa administración manifestó que no se aceptaban propuestas porque los listados de obras ya estaban hechos y de no aceptar la propuesta presentada por el alcalde, se verían obligados a trabajar con el presupuesto del año anterior.

El objeto de la reunión generalmente era para validar lo ya elaborado por el Alcalde Municipal. Para comprobar esta última afirmación, se consultó al señor Alvaro Mancilla, Síndico Segundo y representante de la Corporación Municipal en el Comude, quien afirmó esta declaración. El señor Aldana, quien también participaba en ambos entes, asegura que realizaron las obras y que éstas se

consensuaban en el Consejo Municipal por parte del señor Alcalde, pero que la forma de hacerlo era llevando los listados de obras ya elaborados, igual que en el Comude.

Otros actores fuera de ambos entes, que conocen cómo funcionan los temas municipales en Villa Canales, como el señor Juan Hernández, agregó que conoce como es el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural de la Municipalidad de Villa Canales, el cual se mantiene desde hace 4 años, lo hizo por investigación propia, ya que considera que era uno de los elementos más importantes para conocer el municipio y tener una propuesta clara al momento de llegar a la alcaldía.

Al respecto de la funcionalidad como ente de concertación y participación, el señor Julio Marroquín, otro candidato a Alcalde, quien quedó en segundo lugar en las pasadas elecciones a Alcalde Municipal, manifestó que, la poca funcionalidad del Sistema de Consejos de Desarrollo se debe en gran parte al desconocimiento de la población de sus obligaciones y derechos y debido a estos aspectos que se ignoran, los Consejos de Desarrollo son entes que están bajo el control del alcalde solo para ejecutar obras: *“La gente que allí participa únicamente transmite las necesidades de una aldea a la municipalidad e ignoran el tema de la participación”*, señaló.

Según Marroquín, el Cocode que él conoció en su localidad no se reunía, no tomaban en cuenta la opinión de la población, y se reúnen únicamente para efectos de ejecutar obras con algún interés particular, ya que los que participaban tenían un objetivo como fue el caso de alguien que estuvo en el Cocode de la Aldea El Porvenir para lograr la pavimentación de la calle que pasa frente a su casa. Debido al evento electoral, el señor Marroquín manifestó realizar un sondeo que le dio como resultado que la generalidad de la población no conoce el Cocode y no sabe para qué funciona, no se obtuvieron más detalles de dicho sondeo.

En referencia al tema de la participación el señor Alcalde Municipal, considera que el Comude es un espacio para la participación libre de cada uno de los miembros de los Cocodes, menciona que como un acto de democracia él no asistió en algunas ocasiones, ya que considera que si la gente tiene que decir cosas negativas de él, tiene derecho a hacerlo y el hecho de asistir a todas las reuniones puede intimidar a las personas y no permitir que hablen con libertad. Con referencia a este punto señaló que *“en algunas ocasiones solo asistían los delegados del Consejo Municipal para que existiera un política de libertad dentro del Comude”*.

Paradójicamente, el ex secretario privado del Alcalde Municipal menciona que la funcionalidad en materia de participación del Comude no fue la mejor porque se trabajaba al revés de cómo idealmente debe funcionar el Sistema, era el Alcalde el que proponía y los integrantes solo tenían que aprobar lo propuesto; sin embargo, menciona que a nivel de los Cocodes, la gente si participa y aporta pero no se siguen los lineamientos porque no hubo una línea de comunicación de lo que se planteaba el Cocode se fuera a discusión al Comude. No existía ese canal de comunicación, en algunas ocasiones la línea era directamente de los Cocodes al Alcalde Municipal, la gente no sabe que existe un mecanismo como para canalizar su participación por los niveles que la ley manda manifestó el señor Aldana.

Sin embargo, muchos de los entrevistados coincidieron con que, en comparación con años anteriores los espacios para participar han mejorado, porque pueden organizarse y tener un mecanismo para hacer llegar sus peticiones porque anteriormente no los convocaban. El señor Max Chete de Santa Elena Barillas al respecto opinó *“No es lo mejor pero si hay más participación que antes, creo que se puede participar más”*.

Relaciones en el Comude de Villa Canales

Para conocer cómo se dieron las relaciones de poder en el municipio de Villa Canales durante junio 2006 a junio 2007, se realizaron entrevistas a profundidad para conocer los siguientes aspectos:

Proceso de integración del Comude

La convocatoria inicial a los Cocodes para integrar el Comude se hizo a través de la invitación del Alcalde Municipal, coordinar según la ley; sin embargo, no se realizó a todos los Cocodes, se dejaron fuera algunos y posteriormente cambiaron algunos representantes de los que inicialmente estaban. Los Cocodes presentaban ya algunas debilidades propias, que según algunos entrevistados no estaban integrados de manera representativa, así como otros que fueron conformados por designación del Alcalde Municipal.

Convocatoria a los sectores privados y sectores representantes de otras entidades públicas

No se pudo comprobar si el Comude fue en algún momento un ente de concertación a donde se invitó a diferentes sectores para tratar temas relacionados al municipio de Villa Canales, ya que algunos de los consultados mencionaron que no existió ninguna convocatoria de otros sectores; sin embargo, mencionaron que si fueron invitados la Policía Nacional Civil –PNC-, así como el Supervisor de Educación Municipal pero no supieron señalar en qué oportunidades y con qué frecuencia. La información que brindaron los entrevistados no fue uniforme con respecto a este tema, es decir las respuestas fueran opuestas entre sí, por ejemplo, el señor Alvaro Mancilla, representante del Consejo Municipal ante el Comude fue el único en manifestar que si fueron convocados otros sectores como la PNC, los Bomberos Municipales, el delegado del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, el representante del Ministerio de Educación y delegados de la Coordinara Nacional para la Reducción de Desastres, extremo que no pudo ser comprobado por ninguna de las otras fuentes.

Por otro lado, el señor Juan Hernandez reconoció que en Villa Canales si existe gente con un buen nivel de liderazgo que represente a otros sectores públicos, así como pequeños empresarios que según él tampoco fueron invitados a integrar el Comude. El señor Chete, integrante del Comude indicó que sí fueron invitados pero que no llegaban.

El Alcalde Municipal opinó que la falta de participación de otros sectores se debe a que muchos opositores políticos siguen en “campaña electoral” debido a que existen muchas acciones en su contra. Menciona que la gente que ha participado en algún partido político, tras no ganar las elecciones desiste de participar en lugar de integrarse al Sistema y participar en conjunto todos.

Integración de los distintos representantes de los consejos comunitarios de desarrollo

El total de los entrevistados que eran parte del Comude, coincidieron en que durante los años 2006 y 2007, período del presente estudio, los miembros del Comude que se reunían eran personas afines al Alcalde Municipal, con quien tenían una buena relación, razón por la cual todos tenían cierto nivel de integración y se lograban consensos de manera fácil. Cabe mencionar que además, el Presidente del Comude, era el señor Rubén Reyes Secaída, cuñado del señor Alcalde; el representante del Cocode de Villa Canales, era el señor Hector Aldana Secretario Privado del Alcalde Municipal; y el señor Dimas Alfaro, representante del Cocode de Boca del Monte, empleado municipal. Según todos los entrevistados quienes eran parte del Comude, la relación era muy buena y ninguno se sintió en ningún momento excluido. La señora Nora de Hernández manifestó que a pesar de no haber pertenecido al partido oficial, llevó sus demandas al Comude y estas fueron escuchadas, informó que talvez era la persona que más exigía y que por conocer su trayectoria considera que el Comude la respetaba mucho, sobre todo porque era la única mujer que participaba.

Modalidad y forma de toma de decisiones

Las decisiones acerca de qué obras se iban a realizar se tomaban de manera unilateral por parte del Alcalde Municipal, tal extremo fue comprobado por todos los entrevistados e incluso por el señor Álvaro Mancilla quien era representante del Consejo Municipal en el Comude. A los miembros únicamente se les informaba de qué obras se realizarían. Los convenios con el Consejo de Desarrollo los realizaba el señor Alcalde Municipal. No se encontró registro de que en 2006 y 2007 haya sido creado algún programa o política en el Comude para el desarrollo del municipio, si se comprobó la ejecución de proyectos de infraestructura, principalmente de construcción y pavimentación de calles.

Nivel de incidencia de los miembros en la toma de decisiones

Los miembros del Comude no manifestaron tener ningún nivel de incidencia en las decisiones que se tomaban para la ejecución de obras, ya que era la función principal que ejercía el Comude. Se indagó si dentro de las personas de la Corporación Municipal o algún funcionario público tenía algún nivel de incidencia; sin embargo, los entrevistados no coincidieron en señalar a ninguna persona que incidiera en la toma de decisiones, únicamente dos personas señalaron que aunque muy poco, la persona que consideran influía era el señor Ruben Reyes, Presidente del Comude, por ser cuñado del señor Alcalde. El Alcalde Municipal mencionó que todas las decisiones relacionadas a la ejecución de obras eran tomadas en el seno del Comude.

Integración y participación de todos en las comisiones de trabajo

En los años 2006 y 2007 el Comude no integró ni trabajó en ninguna Comisión de trabajo.

Cuotas de poder de los distintos miembros del Comude

Los miembros del Comude durante los años 2006 y 2007 contaron con poder de gestionar frente a ese ente las obras que sus comunidades o aldeas demandaban.

En el caso de los representantes del Consejo Municipal, no tenían este poder, eran designados por el Alcalde Municipal para dirigir las reuniones.

Proyectos, programas y políticas en las que se alcanzaron consensos y acuerdos entre los distintos miembros del Comude

Según la información recabada cada Cocode actuaba dentro del Comude de manera independiente con respecto a los proyectos porque cada quien tenía sus objetivos, y todos llegaban para abogar por que se arreglara la situación de las calles y el agua. En cuanto a políticas y programas no hay ninguna posición ya que este ente no se encargó en términos generales de crear o proponer alguna política o programa para el municipio.

Fuerzas y corrientes dentro del Comude

Los entrevistados coincidieron en indicar que no hubo ningún momento en donde existiera alguna lucha o contradicción por algún punto durante los años 2006 y 2007. Los integrantes manifestaron tampoco pertenecer a ningún partido político, aunque unos se señalaron a otros el pertenecer al partido oficial.

Relación entre los miembros y sectores representados en el Comude

Según la mayoría de los entrevistados manifestaron que la relación era únicamente dentro del marco del Comude; sin embargo, el señor Alfaro mencionó que en algunas ocasiones se tenían actividades fuera de las del Comude, indicó que se sostenían reuniones en donde se podía compartir mejor, *“se invitaba al Alcalde y al Consejo para platicar y de esa manera se concedía de mejor manera lo que necesitaban”* indicó.

Análisis de resultados

Proceso de integración y convocatoria

El proceso de integración del Consejo Municipal de Desarrollo –Comude-, parte de la Convocatoria que realizó el Alcalde Municipal a los Cocodes establecidos en el municipio. Se integraron al Comude el Alcalde Municipal y dos síndicos delegados

por el Alcalde y no por la Corporación Municipal como lo manda la ley, esta acción le resta legitimidad al proceso y no coadyuva a la importancia y el interés que la Corporación Municipal puede prestar al Comude.

Idealmente debieron haber estado integrados representantes de otras entidades públicas descentralizadas o desconcentradas, así como representantes de entidades civiles locales lo cual no sucedió.

La convocatoria del Comude ya se había realizado con anterioridad a los años que engloba el presente estudio (2006-2007); sin embargo, es importante señalar que el hecho de no haber convocado a otras entidades públicas, privadas y de la sociedad civil, no permitía que existiera mayor coordinación en los entes para generar soluciones a los problemas del municipio y propuestas para propiciar el desarrollo integral en la región, así como una interacción de fuerzas que representara intereses diversos dentro del Comude.

Se mencionan algunos puntos débiles de acciones o procedimientos que no se realizaron, ya que idealmente el haber cumplido con estos requisitos responde a la naturaleza de la organización política del país y al modelo de democracia participativa, que se pretende tenga la unidad de división territorial mas pequeña del Estado guatemalteco –el municipio-. Dentro del marco de la democracia se debe dar la convivencia e integración, elementos que permitirán que todos sus habitantes puedan mantener relaciones sociales en donde se articule el pluralismo social y las consultas. Idealmente, según las leyes relacionadas con la descentralización del poder público y la participación ciudadana dentro del Estado, las decisiones deben emanar de la sociedad civil organizada a los poderes públicos para llevar a cabo acciones encaminadas al desarrollo de los pueblos.

Según una de las fuentes consultadas,⁵⁸ cuando la convocatoria a integrar el Comude se realizó, existieron algunos Cocodes que habían funcionado en el

⁵⁸ Luis Taqué de la Aldea Boca del Monte.

período del gobierno anterior que no fueron convocados, a pesar de que el Alcalde Municipal asegura haber convocado a la totalidad, dicho extremo no pudo ser comprobado, ya que el resto de los entrevistados coincidieron en repetir la misma lista de Cocodes invitados, la cual no incluía a estos que habían sido excluidos desde el inicio. Sin embargo, a pesar de conocer la dinámica de funcionamiento del Comude, estos Cocodes tampoco buscaron integrarse, ya que pudo no haber existido el nivel de conocimiento respecto a la vida y naturaleza de los Cocodes ya que el Sistema de participación por medio de estos entes era nuevo para la mayoría de la población.

Por otro lado, muchos de los Cocodes existentes en ese momento fueron apoyados durante la campaña electoral del año 2003 con la elaboración de obras de infraestructura para las comunidades que representaban, esto pudo incentivar la participación de algunas personas y tras lograr el objetivo del beneficio propio o de la comunidad representada, no interesarse más en participar en la nueva administración del municipio.

La participación es un sistema que funciona como un camino de doble vía, el hecho de que no todos los Cocodes participaran en la convocatoria inicial para integrarse al Comude pudo tratarse no únicamente de la falta de un llamado, sino de la falta de cultura de participación ciudadana, esto apunta a que, en alguna parte de la población hay falta de conciencia y necesidad de participar, por lo tanto ese camino de doble vía se pudo ver obstaculizado por las dos partes que intervienen en la integración de este ente, por un lado, el Alcalde, y por el otro, las organizaciones que no participaron o buscaron el camino para hacerlo.

Se denota con procesos de esta índole que en la integración de este ente representativo, el municipio de Villa Canales no contó con un proceso de representación democrática, contrario a lo que busca el sistema, ser un ente de concertación que proponga soluciones a propuestas hechas por el Comude y organizaciones de la sociedad civil dentro del municipio.

Asimismo, y como bien dice en el segundo capítulo de este estudio, una de las principales características de la democracia es que, el poder reside en la totalidad de sus miembros, haciendo que la toma de decisiones responda a la voluntad general, en este caso no existió una representación del total de los miembros de la Comunidad y por ende no podemos decir de manera absoluta que las acciones respondieron a la voluntad popular, pero si así a aquellos sectores o comunidades representadas por los miembros del Comude que participaban activamente.

Es importante mencionar que la toma de decisiones siempre se realizó con un proceso de legitimación de las mismas, ya que estas eran legalizadas de acuerdo a lo establecido en la ley. En el caso de la convocatoria y para conformar la Junta Directiva del Comude, se realizó una elección al momento de convocar a la primera Asamblea en donde además se tomó la decisión de quiénes integrarían las diferentes comisiones de trabajo, a las cuales nos referiremos más adelante.

La Junta Directiva fue presidida por el señor Rubén Reyes Secaida, quien era delegado del Cocode de la Aldea Los Llanos y además, cuenta con un parentesco con el Alcalde Municipal (cuñado).

Para el tiempo que corresponde el presente estudio, las personas que conformaban el Comude eran en su mayoría las convocadas a la primera Asamblea, a excepción del señor Santiago Macajola representante, de la Aldea El Tablón, el caso particular de esta persona se resume de la siguiente manera, al parecer a partir de la tercera reunión fue excluido de las reuniones de dicho ente por no ser afín al partido de gobierno y al Alcalde Municipal, a pesar de contar con una trayectoria de participación en la aldea, posteriormente fue reemplazado por otro líder comunitario, quien a decir del Alcalde Municipal y de su ex secretario privado, esta persona logró una empatía con el Alcalde y posteriormente se integró al partido oficial.

Maquiavelo al referirse a la cobertura de un gobierno, menciona que para expandirse éste deberá alterar el orden del Estado; pareciera ser que la táctica de contar con gente que se “convirtiera” al partido de gobierno que permitiera dejar fuera a los líderes tradicionales, ayudó a llevar a cabo la estrategia de mantener la cobertura que se tenía y no buscar expandirse y crear políticas nuevas.

Ampliar la convocatoria a otros sectores y representantes de Cocodes, que de alguna manera no fueran afines, hubiese alterado el esquema que se fue formando, la situación del señor Macajola pudo replicarse en otros representantes que por no encontrar el punto de convergencia y que como se mencionó anteriormente el camino de doble vía de participación no fluyó por ninguna de las dos partes, la lucha pudo haberse limitado únicamente a la que realizó el gobernante al integrar a una persona que sustituyera la representación de aquel sector que sería importante para la gestión de proyectos de esa área, ya que en ese lugar fue construida una carretera ofrecida por el Presidente de la República que gobernó durante el período 2004-2008⁵⁹, durante la campaña electoral y ejecutada en el período de su gobierno.

Este proceso estuvo en algunos aspectos alejado del tipo ideal del modelo de Consejos de Desarrollo, ya que según la legislación guatemalteca vigente, la ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural tiene por naturaleza

*“establecer el Sistema de Consejos de Desarrollo como el medio 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.”*⁶⁰

⁵⁹ Oscar Berger Perdomo.

⁶⁰ Congreso de la República de Guatemala. Decreto 11-2002. “Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural”. Capítulo 1. Artículo 1. Naturaleza.

Según la información recaba, existe un desconocimiento generalizado de la naturaleza de dicho sistema, debido a que tradicionalmente ha existido poco espacios de participación por un lado; y por el otro, tal y como la mayoría de entrevistados coincide, el desarrollo o las mejoras que puedan proponerse en este ente, se limitan a conseguir caminos e instalación de agua potable.

Un actor fundamental en la funcionalidad del Comude como un ente de concertación en el municipio, es el Alcalde Municipal, que al momento de realizar la convocatoria a algunos representantes de Cocodes, se encontró en situaciones que como se mencionó en la teoría de Maquiavelo debió enfrentarse a situaciones de lucha entre dos fuerzas contrarias, pero que del choque de las dos corrientes pueden surgir tres efectos, “principado, libertad o licencia”.

El requisito de la convocatoria, aunque según los datos recabados no fue incluyente en su totalidad, se circunscribió algunos actores que representaban una fuerza contraria, pero dos años después y para el tiempo que contempla este estudio, el gobernante logró conquistar a estos actores que habían militado en partidos oponentes; además, alcanzó dos de los efectos, actuar con licencia y libertad dentro de este ente, que aunque no funcionaba como idealmente el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural lo establece en el tema de la inclusión de distintos sectores, si se cumplió con el requisito de trabajar bajo esta figura y con la libertad de realizar obras por él propuestas y bajo un marco de legalidad.

Por otro lado, al ser consultado el señor Alcalde acerca de lo ejecutado por este ente, mencionó que en el Comude se realizaban las actividades que competían, pero que además se cumplía con el objetivo de realizar acciones encaminadas al desarrollo de la comunidad, ya que considera que la población no está equivocada en acercarse al Comude para solicitar caminos, ya que para él: *“desarrollo es tener acceso a caminos, porque es así como el desarrollo llega a las comunidades”*. Este criterio denota que el Alcalde Municipal, quien funge como

coordinador de este ente puede no conocer o no compartir la naturaleza de la participación como un mecanismo para la creación de nuevas políticas y programas, o bien como se indica en la parte de la conceptualización de la participación y la democracia, no existe esa intencionalidad política para que se le de a la participación ciudadana un papel de proponer e incidir en acciones que transformen y que en el sentido de dialéctica se puedan dar cambios de fondo.

Funciones según la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural

Al parecer si existió la intención de establecer comisiones de trabajo dentro del Comude de Villa Canales; sin embargo, no ejercieron el trabajo que se habían planteado, el Comude en general desconoce cuál es la razón de ser de estas comisiones de trabajo, así como el papel que juegan como ente fiscalizador, ya que tampoco se realizó ninguna acción para la creación y funcionamiento de la Comisión Municipal de Auditoría Social.

El Comude de Villa Canales funcionó con fondos designados para la realización de las obras solicitadas ante el Consejo de Desarrollo del Departamento de Guatemala; sin embargo, era competencia de la Corporación Municipal decidir la forma de financiamiento del mismo, situación que no se dio, sino se manejó de manera unilateral por el Alcalde Municipal, quien además fue el encargado de la gestión y asignación de los fondos.

Los programas, proyectos o políticas del Comude no eran vinculantes con las acciones de la Corporación Municipal, ya que el mecanismo para llevar a cabo los proyectos era el siguiente, -este extremo también fue validado por todos los representantes de los Cocodes integrados al 2006 y 2007-, se presentaba en el Comude las obras que se habían realizado en el año anterior y la propuesta de las obras que se realizarían en el año siguiente, los miembros aprobaban dicho listado y la unidad ejecutora -en la mayoría de casos la municipalidad-, procedía a hacer la obra, el Comude volvía a participar al momento de inaugurar la obra.

Por su parte, los miembros del Comude coincidieron en que la dinámica de las reuniones consistía en que el Alcalde o representantes del Consejo Municipal llevaban un listado de proyectos para priorizar cuáles se iban a realizar en qué comunidad y todos aprobar o improbar los mismos. Los entrevistados coincidieron que durante el año 2006 y 2007 todos estuvieron de acuerdo, ningún miembro se oponía a las propuestas del señor Alcalde Municipal.

La figura del Comude funcionaba como un ente en el cual se canalizaban solicitudes principalmente de infraestructura para las comunidades que contaban con un Cocode que los representara.

Existen dos elementos que vale la pena destacar, el primero, el hecho de contar con Cocodes que representaban únicamente a algún sector de una aldea y al momento de integrar el Comude éstos buscaban elevar sus solicitudes a la autoridad municipal para cumplir con las demandas de los vecinos de un lugar específico y no de las necesidades que la aldea o comunidad en general tuvieran en cuanto a la prestación de servicio público. El segundo, se registra un vacío en la atención que se pudiera brindar a comunidades o aldeas que no contaban con un Cocode que los representara dentro del Comude, la relación y representación ante el Comude se daba únicamente para aquellos que contaran con un Cocode que hubiese logrado integrarse al Comude.

Los años 2006 y 2007 se caracterizaron por tener únicamente una reunión al año, sin que esto significara que no existiera una buena relación entre los miembros, ya que dada la empatía que se había logrado entre el grupo, compartían en otras actividades relacionadas a la dinámica de sus comunidades, esto según lo manifestado por los entrevistados, esta dinámica permitió que se logaran consensos de manera fácil. La relación entre cada uno de los miembros alcanzó un alto nivel de integración ya que estos encontraron afinidad en sus pensamientos al punto de llegar a formar parte todos del partido oficial.

En el Comude de Villa Canales, por primera vez en el marco del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, participaba una mujer. Según la investigación realizada, se trataba de una persona dinámica, con una larga trayectoria de participación en otros entes de la sociedad civil e ideales que le permitieron llegar a ser la persona con mayores intervenciones dentro del Comude.

Cabe destacar que aunque en el período de gobierno anterior militó en un partido opositor al del Alcalde Municipal, mantuvo vigente su agenda, se integró al Comude y alcanzó algunos objetivos que se había propuesto realizar para esos años.

Es más importante aún mencionar que existe de alguna manera aquello que se dijo anteriormente, situaciones que deben analizarse desde la inteligibilidad de las luchas; según la investigación realizada, ésta fue una de las pocas relaciones en donde existió una lucha de poder, por un lado el Alcalde contaba con una estrategia para el manejo del poder local con el Comude, y por la otra, la señora Hernández, una persona que contaba con altos niveles de popularidad y representatividad, se integró al Comude habiendo sido para el Alcalde un “enemigo político” durante la campaña electoral del año 2003.

El Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural contemplado en las nuevas leyes de descentralización vigentes al momento del desarrollo de este estudio, buscaban modernizar el Estado y estimular la participación ciudadana. Estas leyes fueron creadas bajo un principio de descentralización la cual idealmente es vista como un instrumento que combate las grandes desigualdades sociales, económicas y territoriales que se reflejan en la infraestructura económica, de transporte, educativa, de salud, vivienda, cultura, recreación deporte, seguridad ciudadana, entre otras, estos factores deberían en teoría contribuir a disminuir los altos niveles de pobreza y de llevar de manera equitativa acciones o medidas que contribuyan al desarrollo de los municipios. Una organización como la que existía

en el municipio de Villa Canales, se encuentra alejada de ese tipo de organización ideal que estimule la participación como el camino para alcanzar una verdadera democracia.

No se puede decir a cabalidad que se trataba de una estrategia para el manejo de las relaciones de poder dentro de este ente; sino más bien, una estrategia establecida para el manejo del gobierno municipal en general, ya que los resultados de la investigación relacionados a la incidencia, integración y participación de cada uno de los miembros del Comude, indican que algunos miembros eran afines al Alcalde Municipal desde el inicio del gobierno municipal y aquellos, quienes no tenían una correspondencia al oficialismo desde el inicio, funcionaron de manera afín tiempo después tras haber alcanzado el nivel de integración necesario para la funcionalidad del Comude y la consecución de objetivos que tenían en común.

Los Acuerdos de Paz y las leyes de descentralización publicadas en el año 2002, cuentan con un espíritu de fondo, ofrecer mayores oportunidades a la población organizada en la toma de decisiones socioeconómicas de su localidad, esto quiere decir que la participación de los pueblos va un poco más allá que el de únicamente organizarse y establecer a su juicio un listado de demandas que deben ser tomadas en cuenta y resueltas por la oferta del gobierno de turno. La participación a nivel local busca encontrar aquellos puntos que se pueda resolver o avanzar en el camino hacia un desarrollo integral, debe encontrarse los elementos correctos para que ese camino tenga el rumbo y la dirección para que verdaderamente se puedan apaliar situaciones económicas y sociales desfavorables para la sociedad civil.

Paradójicamente, los convenios con el Consejo de Desarrollo los realizaba el señor Alcalde Municipal y dada la dinámica de trabajo y funcionamiento del Comude de Villa Canales en 2006 y 2007 no fue creado algún programa o política que emanara de dicho ente para el desarrollo del municipio.

Relaciones de poder

Con respecto a este punto, el medular de esta investigación, existen dos unidades de análisis en el presente estudio, el primero, los representantes de la Municipalidad de Villa Canales, y el segundo, los miembros del Comude de Villa Canales, representantes de los Consejos Comunitarios de Desarrollo de las comunidades anteriormente descritas.

Como menciona Foucault, el poder debe ser analizado desde la inteligibilidad de las luchas, las estrategias y las tácticas. En el caso del Comude de Villa Canales, pareciera no existir ninguna clase de lucha en la toma de decisiones, más bien, la información recabada parece indicar que el Alcalde Municipal, era en gran manera quien realizaba ciertas tácticas relacionadas a quién y cómo se tomaban las decisiones dentro de este ente.

La relación que existía entre el Comude era de carácter consultivo ya que los representantes de la Municipalidad eran encargados de presentar y gestionar proyectos, no existía debate, discusión y un análisis profundo que permitiera conocer el sentido de cada uno de los proyectos a realizar. Es importante mencionar que en términos formales, los representantes de la municipalidad de Villa Canales cumplían con los procedimientos consultivos para legitimar y legalizar cada una de las decisiones y acciones que se tomaban.

El Alcalde Municipal logró integrar al Comude aquellos representantes de Cocodes que pudieran moverse a la acción de compartir las funciones que permitieran realizar esos proyectos, es decir, contar con los fondos y las autorizaciones necesarias para que se ejecutaran como fruto del trabajo del Comude únicamente proyectos de infraestructura, después de haber ejercido la fuerza sobre los distintos actores y haber dejado de lado algunos que pudieran haber obstaculizado la estrategia del Alcalde Municipal, existió un momento de tranquilidad en donde los representantes de los Cocodes integrados en el Comude reposaron bajo los mismos ideales y dinámica impuesta por los representantes de la Alcaldía al punto

de integrarse durante el año 2007 al equipo de campaña que promovía la reelección del Alcalde Municipal.

El Alcalde Municipal manejó las relaciones de poder con las organizaciones de sociedad civil lo que le permitió asegurar la participación de actores afines y que tras actuar con esta fuerza hasta cierto nivel logró conformar una estructura en donde se apoyó en los mismos vecinos del lugar para que fueran capaces de librar cualquier batalla que pudiera existir hasta la misma contienda electoral del 2007, este mecanismo no solo funcionó como se mencionó anteriormente para mantener las relaciones de poder de manera nivelada dentro del Comude, sino además, para que éste ente pudiera apoyar a la permanencia en el poder del Alcalde Municipal. Estas acciones se hicieron dentro del marco de la legalidad porque las decisiones fueron legitimadas aunque no con todos los actores de la sociedad sí con los que fueron convocados y lograron sinergia en el grupo.

Cabe mencionar que el hecho de mantener este tipo de sistema en donde la autoridad tiene la capacidad de mantener el control de la población y ésta someterse a la voluntad del gobernante, utilizando un mecanismo en el cual la autoridad por ser quien cuenta con el manejo de los recursos del Estado mantiene un relación de control sobre los gobernados y es así como éstos se ven involucrados en un proceso de alguna manera depende únicamente de la o las personas que mantienen este control, este sistema, aunque poco legítimo, es un denominador común de la manera de cómo es la praxis política en Guatemala.

Existe otro ente muy importante a tomar en cuenta para el análisis de estas relaciones de poder, el Consejo Municipal, el cual permaneció de alguna manera al margen de las acciones que realizara el Comude. Las dos personas representantes del Consejo Municipal que integraban el Comude denotaban cierto nivel de desconocimiento del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

Con relación al interés,⁶¹ que es el elemento que mueve las luchas que se pueden dar dentro de un ente, y tomando en cuenta que estos personajes integran una de las partes de la unidad de análisis, se puede observar que el interés de los miembros del Consejo Municipal que participaban en el Comude era el mismo que el del Alcalde Municipal y la lucha por conservar el modelo y la estrategia impuesta por este último.

En cuanto a la ejecución presupuestaria y tomando en cuenta el elemento financiero como uno más para el análisis del manejo del poder, es importante mencionar que estos personajes tampoco eran partícipes de las decisiones al momento en que se planificaba el destino de los fondos de los proyectos que se realizaban en las comunidades de Villa Canales por medio de los Cocodes y del Comude.

El Consejo Municipal permaneció un tanto al margen de las acciones que se realizaron en el Comude, el Alcalde Municipal tomó el control de dicho ente y en los años que comprende el presente estudio no se involucraron los miembros del Consejo Municipal. Por ejemplo, el presupuesto fue aprobado y de esa manera legitimado por el ente colegiado para su ejecución; sin embargo, la falta de injerencia del Consejo frente a los entes de participación y consulta de la sociedad civil como son los Comudes se limitó únicamente a la aprobación.

El Comude es en el gobierno municipal solo uno de algunos elementos que conforman el poder local, aunque es vinculante a la labor del Consejo Municipal, para conocer las razones de la injerencia de este ente colegiado en la labor con el Comude habría que analizar las relaciones internas del Consejo Municipal, la investigación permitió conocer que algunos mecanismos que eran utilizados por el Alcalde Municipal para el manejo de las relaciones con el Comude eran replicadas en su Consejo Municipal; por ejemplo, la aprobación o no de las acciones a

⁶¹ Según Foulcault, el poder vuelve al Estado en una lucha de intereses que puede tornarse más complejo aún, ya que el interés implica estar en una posición en dónde se quiera tener un provecho o una ventaja

realizar y el manejo del Presupuesto General de la Municipalidad de Villa Canales que incluía todos los gastos de funcionamiento y administración del municipio y dentro de éstos lo que se ejecutaría por medio del Comude.

Con excepción de algunos miembros del Consejo Municipal -el señor Aistulfo Escobar y el señor Cesar Cantoral- que realizaban acciones de fiscalización y recomendación en el manejo y la calidad del gasto público, no se conocieron acciones de otros miembros del Consejo Municipal que se opusieran a la forma de trabajo del Alcalde Municipal, pero esto no determina las relaciones de poder o manera de trabajo del Consejo Municipal.

Fuera de las propias autoridades y los miembros del Comude, cabe mencionar que existían opositores políticos a la Administración 2004-2008 en la Municipalidad de Villa Canales, si tomamos en cuenta la existencia de figuras que se convierten en enemigos políticos de un gobierno, como se mencionó en un capítulo anterior, en la medida que existan más enemigos u oposiciones habrán más luchas que permitirán de mejor manera analizar el fenómeno del poder y encontrar respuesta a aquellas preguntas de Foucault.

Dentro de la investigación fueron tomados en cuenta los candidatos políticos que obtuvieron más votos en el proceso electoral del año 2007, quienes coinciden que existen dos factores fundamentales que se dieron en el manejo del Comude de Villa Canales. Por un lado, el desconocimiento y falta de aplicación del modelo por parte de las autoridades y por otro lado, la falta de cultura de participación de parte de la población del municipio de Villa Canales, factores que según los entrevistados volvieron al sistema disfuncional y alejado de la naturaleza que propone una descentralización y participación real.

Desde el punto de vista de las luchas e intereses de estos “opositores políticos” es importante mencionar que aunque estos no compartían la forma en que se manejaba el Comude, de estas fuerzas contrarias se dio lo que para Maquiavelo podría ser una licencia para que todo funcionara como el Alcalde había dispuesto,

con pocas manifestaciones de desacuerdo y con un bajo nivel de mediación para encontrar un punto de convergencia y mejorar la situación; sin embargo, vale la pena mencionar que miembros de Cocodes que militaron durante el 2007 en alguno de los partidos políticos opositores no fueron tomados en cuenta para una nueva convocatoria del año 2008, esto significa una manifestación más de una fuerza coercitiva de la autoridad del gobierno municipal en el manejo de la participación, que puede llegar a desestimular tanto la participación ciudadana como la política.

Los entrevistados coinciden que el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural en el municipio de Villa Canales no fue más que una estructura que permitía mantener el control y la presencia del Alcalde Municipal en sectores importantes, a fin de garantizar la permanencia en el poder.

Tras el análisis de estos puntos y tomando en cuenta los elementos anteriormente descritos, contestaremos las preguntas Foucault: ¿Dónde?, ¿Cómo?, ¿Con qué intereses?, ¿Bajo qué objetivo y visión ejerce el poder la o las personas que los tienen?

El poder de gobernar pareciera estar concentrado en la persona del Alcalde Municipal, caracterizado por contar con la capacidad de responder a los intereses y solicitudes que los integrantes del Comude tenían, contando con la simpatía y respaldo de cada uno de los representantes de los Cocodes de las diferentes comunidades, que aunque no todas estaban representadas, si lo estaban las más influyentes.

Para alcanzar el poder, el Alcalde Municipal utilizó los Cocodes como una plataforma que le permitió además contar con cierto nivel de gobernabilidad en el municipio, esto quiere decir que, tomó como base el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y bajo su propia forma de trabajo construyó una estructura que le permitió contar con aliados que velaran por necesidades de

infraestructura de algunas comunidades, y que le garantizaran la aceptación de estos vecinos para conservar el poder alcanzado.

A lo interno del Comude existían los mecanismos o situaciones propias que ayudaron al Alcalde de Villa Canales a mantener el control de este ente. La *lista de proyectos*, que el Alcalde presentaba anualmente para indicar qué proyectos se realizarían por medio del Comude pareciera ser el elemento de apoyo más importante para el manejo de los intereses de los distintos miembros del Comude. La asignación de fondos y el manejo de los mismos se convierte en un segundo elemento importante de parte del Alcalde para el manejo del poder, ya que bajo la limitación de fondos era capaz de convencer al Comude que lo que se realizaría en obras de infraestructura sería únicamente lo propuesto en la lista presentada ya que era lo que el dinero asignado cubría.

El factor financiero se convierte además en una de las respuestas más importantes del cómo y quién manejaba el poder, ya que aunque no se puede definir cuáles eran los intereses finales si se puede mencionar el manejo del Presupuesto General de la Municipalidad de Villa Canales, el cual incluía el gasto del Comude. El hecho de presentar el presupuesto al Consejo Municipal el último día hábil para aprobar el mismo, representa además de una manipulación de parte del Alcalde Municipal, una señal clara que este personaje era quien contaba con el poder real en la administración del municipio.

Referirnos al objetivo, visión e intereses con los que se ejercía el poder puede ser difícil de responder de manera integral, ya que la investigación se centró en únicamente uno de los componentes del poder local, el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural; sin embargo, el hecho de que el Alcalde Municipal fuera quien tuviera el control absoluto de lo que se realizaría por medio del Comude durante un año electoral (2007) puede ser un indicio de uno de los intereses del señor Miguel Ángel García quien en ese momento buscaba la reelección como Alcalde Municipal. Este manejo absoluto por parte de una sola

persona hacia un ente que lo que busca es concertar distintos intereses para beneficio de la mayoría, significa que la visión puede ser la de garantizar la conservación en el puesto como Alcalde Municipal.

Por otro lado, pareciera ser que para los gobernados lo más importante es alcanzar sus intereses que se limitan en muchos de los casos tener acceso a su hogar por medio de un camino “digno” no importando cuál sea el mecanismo o la forma en como se pueda alcanzar el objetivo, esto quiere decir que no únicamente se delega la legitimidad a aquellos que pueden representarlos en un ente como es el Cocode, sino también se deja de lado el hecho de participar y fiscalizar la forma en la que se manejen las acciones del municipio.

En el sentido de bajo qué visión ejercer el poder, es importante también mencionar que aunque existía una sola persona que contaba con el poder dentro del Comude, éste respondió a lo legislado ya que contaba con un ente consultivo y de participación que permitiera llevar el desarrollo a los pueblos, en donde además este Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural le garantizó una estabilidad con los distintos actores de la sociedad civil y que durante el año 2007 se pudo convertir en una plataforma a favor de la formación de redes para conservar el poder.

La fuerza ejercida por parte del Alcalde Municipal, era realizada de manera que permitiera no solamente tener el control sino la legalidad necesaria para conservar un escenario tradicional que no buscó una expansión de cobertura y extensión de servicios, sino la conservación del control sobre aquellos que lograron alinearse y reposar bajo la fuerza coercitiva de la autoridad y el poder con el que contaba.

Los opositores del Alcalde Municipal parecieron darse por vencidos, ya que dada la forma en la que el señor Miguel García actuaba (en un marco de legalidad, cumpliendo todos los requisitos de ley) parecía que no existía una forma de luchar

en contra del modelo impuesto y que la única manera de combatir este sistema era ganar en la batalla de las elecciones a Alcalde Municipal.

CONCLUSIONES

- El Comude de Villa Canales funcionaba como una unidad ejecutora para la realización de obras de infraestructura que beneficiaran a algunas aldeas o caseríos del municipio. La naturaleza del Comude se vio desvirtuada desde el momento de la convocatoria, ya que no existió inclusión de otros actores que buscaran crear un ente de concertación en donde se discutieran programas, proyectos o políticas para alcanzar mejores niveles de desarrollo para los habitantes de ese lugar. Adicionalmente, los integrantes del Comude de Villa Canales durante el año 2007 emplearon parte de su tiempo y esfuerzo en apoyar la campaña electoral para la reelección del alcalde municipal, convirtiéndose así en una entidad que respondían a un interés electoral alejado de su naturaleza.
- La mayoría de la población del municipio de Villa Canales, especialmente aquellas personas que buscan participar, no conocen la naturaleza, espíritu y objetivos del Sistema de Consejo de Desarrollo Urbano y Rural. El desconocimiento aunado a la manipulación por parte de las autoridades municipales no permite que exista una participación con mayores niveles de incidencia dentro del gobierno municipal.
- El Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural fue propuesto con el objetivo de crear mecanismos de participación más incluyentes a nivel local que permitieran la incidencia de la sociedad en la toma de decisiones; sin embargo, en el Municipio de Villa Canales no se cumplió tal cometido debido a que el manejo de este sistema ha sido parte de la estrategia del Alcalde Municipal para la conservación y equilibrio del poder dentro del municipio.

- En el caso del Municipio de Villa Canales durante los años 2006 y 2007, algunos miembros del pueblo delegaron su representación en los Cocodes, los cuales a su vez llegaron a formar parte del Comude, sin que esto llegara a significar que la voluntad del pueblo se viera reflejada en las decisiones que se tomaron en el Comude. Como bien decía Foucault con respecto al poder, a veces no sabemos quien lo tiene, pero si sabemos quien no lo tiene. En este caso es claro que el poder y la capacidad de tomar decisiones en beneficio del municipio no residían en el pueblo, ya que la representación era superflua y las decisiones manipuladas por un solo miembro de la autoridad municipal, el Alcalde.
- La sociedad civil sabe y conoce que es capaz de generar cambios y de aportar; sin embargo, para potenciar la capacidad de participar, el Estado deberá contar con mecanismos eficientes que permitan a la comunidad organizada y no organizada a incentivar una participación real, en donde desde su realidad puedan incrementar el nivel de incidencia en manejo del poder local.

RECOMENDACIONES

A la comunidad de Villa Canales:

- Conocer, participar y buscar incidir dentro del marco del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural en todas aquellas acciones que puedan generar cambios encaminados al desarrollo del municipio de Villa Canales.
- Romper el esquema existente del manejo y la manipulación del Sistema de Consejos de Desarrollo con el fin de retomar la naturaleza de los Cocodes y el Comude, actuando siempre dentro del marco de la legalidad y con el objetivo de alcanzar los niveles de desarrollo deseados para el municipio.

A la autoridad del Municipio de Villa Canales:

- Propiciar la participación de toda la sociedad civil del municipio de Villa Canales a fin de que se pueda cumplir el objeto de las leyes de descentralización y la naturaleza misma del municipio de poner al alcance de la población los mecanismos y canales para incidir en la toma de decisiones que la lleven a mejorar su nivel de calidad de vida.
- Que el Consejo Municipal pueda de manera real ejercer la autoridad y no dejar de manera absoluta la libertad al Alcalde de manipular la participación ciudadana.

Al Estado de Guatemala:

- Apoyar o impulsar mecanismos de control y fiscalización que permita que las autoridades municipales propicien un clima favorable para la participación ciudadana, que sea incluyente y libre, sin que esto signifique que las autoridades pierdan el control del manejo de las políticas y programas para la dirección gobierno local.

BIBLIOGRAFIA

Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política de la República de Guatemala. Versión electrónica. Guatemala. 1985.

Asamblea Nacional Constituyente. Ley Electoral y de Partidos Políticos. Decreto Número 1-85. Reformas Congreso de la República de Guatemala. Guatemala. 2007-2008.

Blatt, Frank J. Fundamentos de Física. Prentice Hall Hispanoamericana, S.A. Tercera edición. México. 1991.

Boisier, Sergio. Desarrollo territorial y descentralización. Revista Eure (Vol. XXX, No. 90) El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. Chile. 2004.

Burgos, Amílcar. La Descentralización y Desconcentración en el Área Rural. Cuaderno de Desarrollo Humano, PNUD. Guatemala. 1998.

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

Congreso de la República de Guatemala. Ley General de Descentralización. Decreto Número 14-2002. Asociación Poder Para Todos. Guatemala. 2002.

Congreso de la República de Guatemala. Código Municipal. Decreto Número 12-2002. Asociación Poder Para Todos. Guatemala. 2002.

Foucault, Michael. Un diálogo sobre el poder y otras conversaciones. Alianza Editorial. Tercera impresión. España. 2007.

Hair, Joseph F., Robert Bush, David Ortinau. Investigación de mercados. Segunda Edición. Estados Unidos. 1998.

León Escobar, Guillermo. Conferencia Cambio de valores en América Latina. Consolidación de la democracia en América Latina. Relatoría de la Conferencia Temática para colaboradores en América Latina. Fundación Konrad Adenaur. Guatemala. 1994.

Maquiavelo, Nicolás. El Príncipe. Editores mexicanos unidos, S.A. Tercera reimpresión. México. 2005.

Molina, Ignacio. Conceptos Fundamentales de Ciencia Política. Alianza Editorial. España. 1998.

Oficina del Comisionado Presidencial para la Modernización y Descentralización del Estado. Metas y desafíos de la descentralización. Guatemala. 2002

Pearce, Jenny. Exposición del trabajo sobre “El Poder Local en Zonas de Retorno”. Guatemala. 1998.

Proyecto Vos, Voto y Desarrollo Local. El Gobierno Municipal. Guatemala 2003.

Sánchez de Madariaga, Elena. Conceptos fundamentales de Historia. Alianza Editorial, S.A. España. 1998.

Schmitt, Carl. El Concepto de lo Político. Alianza Editorial. Primera reimpresión. España. 1999.

Stuart Mill, John. Consideraciones Sobre el Gobierno Representativo. Herrero Hermanos Sucesores, S.A. Primera edición. México, 1966.

Weber, Max. Sobre la teoría de las ciencias sociales. Editorial Península. España. 1985.

ANEXOS

Anexo 1

GUÍA PARA ELABORACION DE ENTREVISTA

Sobre el entrevistado:

Nombre: _____

Sector al que representaba: _____

Integró alguna comisión: SI _____ NO _____ Cuál: _____

- 1) ¿Cómo y a partir de cuándo se integró usted al Comude de Villa Canales?
¿Qué lo movió a integrarse a un COCODE y así participar también en el COMUDE? (era su objetivo estar en el Comude o el sistema lo llevó allí)
- 2) ¿Quiénes más integraron el Comude en el tiempo que usted estuvo?
- 3) ¿Con qué frecuencia se realizaban las reuniones del Comude?
- 4) ¿Asistían todos con esta frecuencia?
- 5) ¿Cómo era la relación entre los representantes del sector público y privado?
- 6) ¿Pensó en algún momento retirarse? ¿Por qué?
- 7) ¿Recuerda usted quién era la persona que más participaba?
- 8) ¿Quién generalmente dirigía la reunión?
- 9) ¿Recuerda alguna situación en donde lograron ponerse de acuerdo con facilidad? Seguridad
 - i. ¿Alguien estuvo en desacuerdo?
 - ii. ¿Quién fue la persona que trató de mantener el balance de la reunión?
 - iii. ¿Quién o quiénes fueron los que de alguna manera ayudaron o aportaron para llegar al acuerdo?
 - iv. En esta situación ¿cambió usted de opinión y compartió la opinión del alguien más?
 - v. ¿Cuál es su opinión con respecto a esa situación que se dio?
- 10) ¿Recuerda alguna situación en donde no fue posible ponerse de acuerdo?
 - i. ¿Quién estuvo en desacuerdo?
 - ii. ¿Quién fue la persona que trató de mantener el balance de la reunión?
 - iii. ¿Quién o quiénes fueron los que de alguna manera lograron que no se llegara a un acuerdo en esa ocasión?

- iv. En esta situación cambió, ¿usted de opinión y compartió la opinión del alguien mas?
 - v. ¿Cuál es su opinión con respecto a esa situación que se dio?
- 11) ¿Cómo califica la participación del alcalde dentro del Comude?
 - 12) Mencíoneme quiénes según usted contaban con mayor liderazgo o quién generalmente tenía mas aliados en las reuniones:
 - 13) Se recuerda usted si en alguna ocasión tuvieron que aprobar algún proyecto, programa o política que el Consejo Departamental haya ordenado que se hiciera.
 - 14) alguna vez sintió que alguien quisiera imponer su voluntad y propios proyectos y dejaba de lado los proyectos dirigidos al desarrollo de la comunidad.
 - 15) Recuerda algún proyecto importante para su comunidad en donde todos coincidieron y lo aprobaron por unanimidad:
 - 16) ¿Considera que había alguna persona que influía sobre la mayoría para tomar decisiones?
 - 17) ¿Cómo califica la participación del Secretario (a) dentro del Comude?
 - 18) Según su punto de vista, considera usted que el secretario incidía en la toma de decisiones del Comude.
 - 19) ¿Pertenece usted a algún partido político?
 - 20) En alguna ocasión se reunieron con los miembros del Comude fuera de sus sesiones, alguna ocasión que les permitiera convivir.
 - 21) ¿Considera que participar en el Comude le haya permitido aportar y participar con libertad?
 - 22) ¿En alguna ocasión se vio obligado a unirse a la mayoría para aprobar o improbar algo?
 - 23) Durante el tiempo que usted participó ¿quién era la persona o sector que usted considera aportaba más a la discusión y quien menos?
 - 24) ¿Alguien que no estuviera en el Comude influía en las medidas o decisiones que allí se tomaban?

Anexo 2

Fuentes tomadas en cuenta para la investigación

No.	NOMBRE	CARGO	CARGO COMUDE
1	Álvaro Mancilla	Síndico Segundo, Consejo Municipal	Representante designado por la Corporación Municipal
2	Marco Antonio Mejía	Concejal Primero Suplente	Representante designado por la Corporación Municipal
3	Nora Fajardo de Hernández	Vicepresidenta Cocode, El Jícaro Boca del Monte	Vocal
4	Arturo de Paz	Presidente Cocode Aldea El Porvernir	Vicepresidente
5	Max Chete	Presidente Cocode Aldea Santa Elena Barillas	Vocal
6	Rubén Reyes Secaída	Presidente Cocode Aldea Los Llanos	Presidente
7	Dimas Alfaro	Presidente Cocode Aldea Boca del Monte	Vocal
8	Santiago Macajola	Presidente Cocode Aldea El Tapacún	Vocal
9	Miguel García	Alcalde Municipal	Coordinador
10	Hector Aldana	Secretario Privado del Alcalde Municipal	Ninguno
11	Mirna Arana	Secretaria Municipal	Secretaría
12	Aistulfo Escobar	Sindico Primero, Consejo Municipal	Ninguno
13	Juan Hernández	Candidato a Alcalde 2008- 20012	Ninguno
14	Julio Marroquin	Candidato a Alcalde 2008- 20012	Ninguno
15	Luis Taqué	Integrante de Cocode 2002-2004	Ninguno

GLOSARIO

Administración Municipal: Es la capacidad que tiene la municipalidad de adoptar un sistema de administración para el manejo optimo de los recursos y obligaciones propias.

Administración Pública: Es la organización de los recursos materiales económicos y humanos de un Estado, a través de la cual un gobierno lleva a cabo su actuación. La administración pública del Estado es vista como un sistema administrativo integrado con subsistemas. La consideración objetiva de la administración es una doctrina originada en Alemania y está basada en la teoría organicista, posición positiva que explica que: “la administración es un organismo que funciona por medio de sus órganos”.

Autonomía Municipal: Capacidad y garantía que tiene el municipio de elegir a sus autoridades y ejercer por medio de ellas el Gobierno y la administración de sus intereses y jurisdicciones.

Autoridad: Es la fuerza ejercida por una persona o institución, conforme a funciones o atribuciones que le son generalmente reconocidas tanto por el como por sus gobernados. En este sentido cuando una persona tiene autoridad se deduce que tiene aptitud para mandar o dirigir.

Autoridad Municipal: Es la capacidad de mando y toma de decisiones del Consejo, como órgano colegiado superior para deliberar y tomar decisiones a nivel municipal.

Centralización: Sistema de administración, que se dio como una reacción a las guerras civiles que se sucedieron a lo largo de América Latina, donde los países

latinoamericanos decidieron concentrar las decisiones en el centro urbano, con el mismo modelo que había dejado la administración española, quedando en manos de las clases altas la concentración del poder y de la toma de decisiones.

Comunidad: Es el conjunto de habitantes de un lugar o un Estado, que poseen intereses y características afines, que van dejando de lado espacios personales o particulares para construir hechos dentro de sí que puedan caracterizar dicho grupo.

Convivencia: Es la capacidad efectiva de interactuar de un grupo en donde pueden existir diferencias sociales, culturales, políticas y religiosas, pero que dentro de un marco organizativo y/o jurídico, se pueden superar las tensiones y los conflictos para dejar por un lado los intereses y aspiraciones personales o particulares para anteponer lo relativo a lo que pueda ser de beneficio común.

Democracia: Forma de gobierno que permite la convivencia social, y pretende la desconcentración de una sola persona o institución tomando decisiones para la vida política de un Estado. Este sistema permite que el pueblo ostente la soberanía y en uso de la misma elija su forma de gobierno y sus gobernantes. Para Alexis de Tocqueville con respecto al sistema democrático en América, la democracia debería tender generalmente a promover el bienestar del mayor número posible de habitantes; para que de ellos emane la conformidad para todos, pero pueden existir quienes tengan un interés opuesto propio, opuesto a la ventaja de las mayorías. El criterio del jurista guatemalteco Julio César Méndez Montenegro, es que: la democracia establece procesos para alcanzar la representación de la mayoría, pero no es posible la participación de todos en las funciones concretas de gobierno, la democracia establece procedimientos selectivos para que se puedan hacer valer las distintas posiciones y legitimarlas.

Democracia Participativa: Es una forma de gobierno que fundamentalmente se norma por una cultura democrática de una nación que consiste en que autoridades

y población, sean capaces de comprender, vivir y aceptar actitudes que garanticen convivencia y participación en una vida activa local y nacional. La democracia participativa se caracteriza por ser un régimen que hace posible articular el pluralismo social y que periódicamente organiza consultas universales de las que emanan los poderes públicos que toman las decisiones. Dependiendo del énfasis que se dé al principio del consenso que es en donde las autoridades son producto del voto popular, los diferentes grupos políticos deben de tener la capacidad no solo de prometer, sino también de garantizar a los pobladores el ejercicio de sus derechos y la satisfacción de las necesidades que conciernen al Estado, y por el otro lado, la población debe de tener la oportunidad y libertad de ejercer sus derechos y participar activamente sin ninguna represión en los asuntos públicos, es decir también tener la capacidad de incidir en la toma de decisiones y ejecución de los proyectos y planes que se lleven a cabo para el desarrollo a toda la población.

Descentralización: La descentralización dentro del marco de la democracia, es definida como un proceso político vinculado al desarrollo, promoción y participación ciudadana, que pretende ya no tener un único órgano de decisión centralizado. Esto significa además trasladar determinadas competencias a organismos que no dependen jurídicamente del Gobierno Central.

Desconcentración: Es el acto que realiza el gobierno central al traspasar de forma exclusiva y permanente decisiones y competencias dentro de un mismo organismo a otro nivel inferior dentro de un sistema jerarquizado.

Gestión Municipal: La formulación de las demandas y el impulso de proyectos de desarrollo comunitario, por parte de las autoridades o de las comunidades organizadas, ameritan acciones, que son todas aquellas que deben adoptar y aprobar el Consejo Municipal. La ejecución de estas medirá una eficiente o ineficiente Gestión Municipal.

Gobierno Local: Son los eslabones estatales más próximos y accesible a los ciudadanos, en donde la población tiene sus más cercanos y directos representantes para participar en la implementación de políticas de Estado. Es el Consejo Municipal el que ejerce el Gobierno Local.

Ley: Es una norma jurídica dictada por el legislador. Es decir, un precepto establecido por la autoridad competente, en que se manda o prohíbe algo en consonancia con la justicia, y para el bien de los gobernados. Según el jurista panameño César Quintero, en su libro Derecho Constitucional, la ley es una norma dictada por una autoridad pública que a todos ordena, prohíbe o permite, y a la cual todos deben obediencia. Por otro lado, el jurista chileno-venezolano Andrés Bello definió a la ley, en el artículo 1º del Código Civil de Chile, como una declaración de la voluntad soberana, que manifestada en la forma prescrita por la Constitución, manda, prohíbe o permite.

Mecanismos de integración: Es la articulación positiva de distintos actores para la consecución de un determinado fin u objetivo.

Niveles de participación: En el tema de la descentralización y el poder local en Guatemala, los niveles de participación dentro del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, los niveles de participación se dan a nivel comunitario, municipal, departamental, regional, departamental y nacional.

Organización comunitaria: Los grupos organizados de la sociedad civil por afinidad y por locación, conforman la organización comunitaria, que se reúne para participar en la gestión pública y en especial en la gestión municipal, promoviendo programas y proyectos para satisfacer las necesidades.

Poder local: Es la forma más próxima para fortalecer la organización comunitaria donde las demandas y necesidades puedan ser encaminadas a las gestiones de las administraciones municipales para alcanzar un desarrollo real. Son además

todas aquellas prácticas, estrategias y actores, que buscan construir políticas a nivel local y municipal.

Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural: Es un sistema que propone una forma viable para que la población organizada a nivel local, pueda acceder a la participación en la toma de decisiones y asignación de recursos a las municipalidades. Los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural deben de garantizar una forma de participación en la identificación y formulación de proyectos que promuevan el desarrollo.