

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA

**“IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACION  
DE LA POBLACION EN EL GOBIERNO LOCAL COMO FORMA DE  
DESCENTRALIZACION MUNICIPAL”  
EN GUATEMALA. –PERÍODO 2002-2008–”**

TESIS

Presentada al Consejo de la Escuela de  
Ciencia Política de la Universidad de San Carlos

POR

**AURA KARINA CASTELLANOS MORALES**

Al conferírsele el Grado Académico de:

**LICENCIADA EN CIENCIA POLÍTICA**

Y el título profesional de

**POLITICÓLOGA**

Guatemala, agosto de 2009

**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 POLÍTICA**

DIRECTORA	Licda. Geidy Magalí 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 Álvarez de León
SECRETARIO:	Lic. Marvin Norberto Morán Corzo

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMEN GENERAL**

EXAMINADOR:	Lic. Henry Dennys Mira Sandoval
EXAMINADOR:	Lic. José Francisco Lemus Miranda
EXAMINADOR:	Lic. Edwin Jahir Dabroy Araujo
EXAMINADOR:	Licda. Alma Consuelo Coguoax
EXAMINADOR:	Lic. Edgar Roberto Jiménez Ayala.

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMEN PÚBLICO DE TESIS**

DIRECTORA	Licda. Geidy Magalí De Mata Medrano
SECRETARIO:	Lic. Marvin Norberto Morán Corzo
EXAMINADOR:	Lic. Edgar Roberto Jiménez Ayala.
EXAMINADOR:	Lic. Juan Carlos Guzmán Morán
EXAMINADOR:	Lic. José Francisco Lemus Miranda

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)



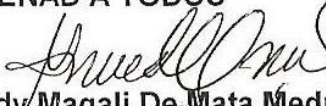
Escuela de Ciencia Política  
Calle 15, Ciudad Universitaria, Zona 12  
Guatemala, Centroamérica

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

**ASUNTO:** El (la) estudiante **Aura Karina Castellanos Morales**, carnet No. **200116534** inicia trámite para la realización de su Tesis.

Se admite para su trámite el memorial correspondiente y se dan por acompañados los documentos mencionados. Se traslada al (la) Coordinador (a) de la Carrera de Ciencia Política, **Lic. (Licda.) Roberto Jiménez Ayala**, para que considere la aceptación del tema de tesis planteado y el nombramiento del Asesor de tesis. El resto de lo solicitado téngase presente para su oportunidad.

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  
/1



Escuela de Ciencia Política  
6, Ciudad Universitaria, Zona 12  
Guatemala, Centroamérica

Guatemala,  
Ocho de octubre del 2008

Licenciada  
Geidy Magali De Mata Medrano  
Directora Escuela de Ciencia Política  
Su despacho

Estimada Licenciada De Mata:

Por medio de la presente me permito informarle que, verificados los registros de Tesis de la Escuela, el tema: **"Importancia de la Participación de la población en el Gobierno Municipal, como un mecanismo de descentralización"**, que la señorita **Aura Karina Castellanos Morales**, carnet No. **200116534**, desea trabajar, puede autorizarse dado que el mismo no tiene antecedentes previos en nuestra Unidad Académica.

Atentamente,  
**"ID Y ENSEÑAD A TODOS"**

  
Lic. Roberto Jiménez Ayala  
Coordinador de Ciencia Política

Se envía expediente  
c.c. archivos  
sebm  
/2





Escuela de Ciencia Política  
Ciudad Universitaria, Zona 12  
Guatemala, Centroamérica

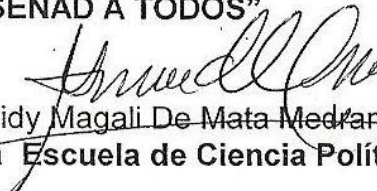
**ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA:** Guatemala, ocho de octubre del año dos mil ocho.

**ASUNTO:** El (la) estudiante **Aura Karina Castellanos Morales**, Carnet No. **200116534** continúa trámite para la realización de su Examen de tesis.

Habiéndose aceptado el Tema de Tesis propuesto, por parte del (de la) Coordinador (a) de Carrera, **Lic. Roberto Jiménez Ayala**, pase al Coordinador de Metodología, **Lic. Carlos Lòpez Chàvez**, para que se sirva emitir dictamen correspondiente sobre el Diseño de Tesis.

Atentamente,

**"ID Y ENSEÑAD A TODOS"**

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



Se envía el expediente  
c.c. Archivos  
sebm  
/3



Guatemala,  
8 de octubre del 2008

Licenciada  
Geidy Magali De Mata Medrano  
Directora Escuela de Ciencia Política  
Universidad de San Carlos de Guatemala

Estimada Licenciada De Mata:

Por medio de la presente me dirijo a usted con el objeto de informarle que, tuve a la vista el trabajo de Tesis del (de la) estudiante **Aura Karina Castellanos Morales**, Carnet No. **200116534** titulado **"Importancia de la participación de la población en el Gobierno Municipal, como un mecanismo de descentralización"**.

El (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"**

Handwritten signature of Carlos López Chávez in black ink.

Lic. Carlos López Chávez  
**Coordinador Área de Metodología**

Se envía el expediente  
c.c. archivos  
seb  
/4



Escuela de Ciencia Política  
C. Ciudad Universitaria, Zona 12  
Guatemala, Centroamérica

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

**ASUNTO:** El (la) estudiante **Aura Karina Castellanos  
Morales**, Carnet No. **200116534**, continúa trámite  
para la realización de su Examen de Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del Coordinador del Área  
de Metodología, pase al Asesor de Tesis **Lic. Dennys Mira**, 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  
/6



Guatemala, Agosto 5 2009

Licenciada  
Geldy Magali De Mata Medrano  
Directora Escuela de Ciencia Política  
Universidad de San Carlos de Guatemala

Estimada Licenciada De Mata:

Es un gusto dirigirme a usted, deseando que todas sus actividades se desarrollen exitosamente y manifestarle que en cumplimiento al nombramiento, asesore el proceso de elaboración de tesis de la estudiante de la Licenciatura en Ciencia Política Aura Karina Castellanos, quien se identifica con carné nº: 200116534. La tesis que presenta lleva por título: **"Importancia de la Participación de la Población en el Gobierno Municipal, como un Mecanismo de Descentralización"**.

El informe en referencia cumple con los requisitos exigidos por la Escuela de Ciencia Política y la Universidad de San Carlos de Guatemala en lo referente a tesis de grado. En tal virtud, emito el **Dictamen Favorable** para que se pueda continuar con el trámite respectivo.

Sin otro particular me es grato suscribirme,

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"



Lic. Henry Dennys Mira Sandoval  
Asesor  
Escuela de Ciencia Política

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS  
DE GUATEMALA



Escuela de Ciencia Política  
C. Ciudad Universitaria, zona 12  
Guatemala, Centroamérica

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

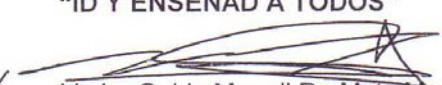
**ASUNTO:** El (la) estudiante **Aura Karina Castellanos  
Morales**, carnet No. **20016534** continúa trámite  
para la realización de su Examen de Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del Lic. (Licda.) Henry Dennys Mira, en su calidad de Asesor (a) de Tesis, pase al (a la) Lic. (Licda.) Roberto Jiménez Ayala, para que proceda en su calidad de Coordinador (a) de la Carrera de Ciencia Política de la jornada matutina, a conformar el Tribunal que escuchará y evaluará la defensa de tesis, según Artículo Setenta (70) del Normativo de Evaluación y Promoción de Estudiantes de la Escuela de Ciencia Política.

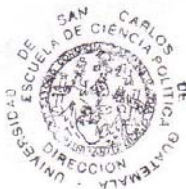
Atentamente,

**"ID Y ENSEÑAD A TODOS"**

X

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

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




TELEFAX extensión 1474,  
Planta USAC 24188000 ext. 85384, 85383, 1476 y 1473  
E-mail: usaccpol@usac.edu.gt

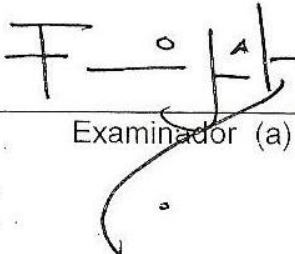



## ACTA DE EVALUACION DE TESIS

En la ciudad de Guatemala, el veintiuno de agosto del año dos mil nueve, se procederá a la verificación de la incorporación de las observaciones hechas por la Terna Examinadora del Examen de Defensa de Tesis, conformada por el Lic. Francisco Lemus, Lic. Juan Carlos Guzmán y el Coordinador del Área de Ciencia Política, Lic. Roberto Jiménez Ayala, tesis titulada: **"IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACIÓN DE LA POBLACIÓN EN EL GOBIERNO LOCAL COMO FORMA DE DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL EN GUATEMALA, PERÍODO 2002-2008"**, presentada por el (la) estudiante **Aura Karina Castellanos Morales**, carné No. **200116534**.

Los infrascritos miembros del Tribunal Examinador desarrollaron la evaluación y habiendo comprobado que efectivamente se efectuaron las modificaciones recomendadas se da por **APROBADA**, para que continúe con su trámite respectivo. Dado en la ciudad de Guatemala a los veinticuatro días del mes de agosto del año dos mil nueve.

  
Examinador (a)

  
Examinador (a)

  
Examinador (a)

Se envía el expediente  
c. c. archivos  
7/eeb

CIUDAD DE SAN CARLOS  
GUATEMALA

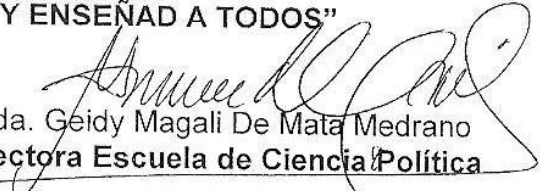


Escuela de Ciencia Política  
Ciudad Universitaria, zona 12  
Guatemala, Centroamérica

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

Con vista en los dictámenes que anteceden, autorizo la impresión del trabajo de Tesis del (de la) estudiante **Aura Karina Castellanos Morales**, carnet No. 200116534, titulado "IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACIÓN DE LA POBLACIÓN EN EL GOBIERNO LOCAL COMO FORMA DE DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL EN GUATEMALA, PERÍODO 2002-2008".

Atentamente,  
"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

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

Se envía el expediente  
c.c. Archivos  
B/seb



TELEFAX extensión 1474,  
Planta USAC 24188000 ext. 85384, 85383, 1476 y 1473  
E-mail: usaccpol@usac.edu.gt

## DEDICATORIA

**A Dios:** En quien creo, y quien siempre ha dirigido mis pasos y me ha fortalecido en momentos difíciles.

**A Las dos personas más importantes en mi vida:**

**Mi abuelita:** Mi profundo agradecimiento por tu amor y tus consejos, gracias por tu ejemplo y le agradezco a Dios por que te permitiera vivir conmigo este momento.

**A mi mamá:** Mi agradecimiento por darme la vida por todos sus sacrificios, por ser mi mejor ejemplo a seguir, y por su sabiduría, amor y trabajo hizo de mi la persona que soy ahora, gracias por trasmitirme su amor a la política.

A ellas con todo mi amor y mi respeto.

### **A Mis Hermanos**

Carmen María Por su ejemplo de excelencia académica

Carlos y Richard Por su cariño y apoyo

Muy especialmente a una gran Hermana; a Dianita, por todo su apoyo en mi vida académica en todos los sentidos.

**A mis cuñados:** Truf y Flor de María con todo mi cariño.

**A mis dos queridas sobrinitas:** Michy

Dulce María por tu amor para mí.

Esperando ser un ejemplo para ellas de la mujer en la Academia.

Un agradecimiento muy especial a una persona que significa mucho para mí, mil gracias por todo su apoyo incondicional en estos últimos años de vida profesional. Por ser más que un amigo y un compañero.

**A mi mejor amiga:** Cindy, por todos los retos y momentos en la vida profesional, y como amigas que hemos compartido. Por toda su ayuda y amistad sincera. Con todo mi cariño y agradecimiento a ella y a su familia.

**A mis amigos:** Doug, Memo, Melvin, Eder, Ronald Arango, Marco Vinicio, especialmente a mi amigo incondicional Cesar Tello. A mis amigas Florecita Beteta y Alicia Córdoba por compartir conmigo mis logros y por su amistad tan especial.

**A mis Docentes:** Por compartir sus conocimientos y sus experiencias profesionales. Todo mi respeto y agradecimiento, muy especialmente a mi amigo asesor a Dennys Mira por su paciencia y colaboración. Lic. Jiménez, Lic. Boris Cabrera y Beatriz Mendizábal por ser mis docentes y amigos.

**A la Escuela de Ciencia Política y la Universidad De San Carlos:** Fuentes de saber a las que me debo, muy orgullosa de pertenecer a esta Casa de Estudios. De la que hoy me llevo las mejores experiencias de mi vida.

## INDICE

INTRODUCCION.....	1
CAPITULO I	
METODO DE LA INVESTIGACION.....	3
CAPITULO II	
MARCO REFERENCIAL.....	9
DESCENTRALIZACION DEL ESTADO GUATEMALTECO.....	13
REGIONALIZACION.....	16
EL MUNICIPIO.....	17
GOBIERNO MUNICIPAL.....	20
CAPITULO II	
DEMOCRACIA Y PARTICIPACION.....	23
CIUDADANA	
PARTICIPACION.....	26
INSTANCIAS DE PARTICIPACION LOCAL EN GUATEMALA.....	31
LEY DE CONSEJOS DE DESARROLLO.....	32
LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL Y EL MUNICIPIO.....	35

LA FIRMA DE LOS ACUERDOS DE PAZ EN GUATEMALA, UN AVANCE EN EL TEMA DE DESCENTRALIZACION Y PARTICIPACION.....	37
LEY GENERAL DE DESCENTRALIZACION.....	38
CODIGO MUNICIPAL.....	39

### CAPITULO III

RESULTADOS Y HALLAZGOS.....	49
CONCLUSIONES.....	57
RECOMENDACIONES.....	61
BIBLIOGRAFIA.....	63
ANEXOS.....	65

## INTRODUCCION

La siguiente investigación presenta una exposición de los elementos que influyen en la participación local como una forma de descentralización municipal en la República de Guatemala.

Los procesos de descentralización que se han llevado a cabo en Centroamérica durante los últimos veinte años se han convertido en un punto central en las agendas gubernamentales y claro en un reclamo ciudadano. Estos Procesos van enfocados hacia la reforma de la administración pública, y con ello las reformas a sus marcos legales, y en estas toman como prioridad apostar por la descentralización y desconcentración de las funciones del municipio, como el espacio de participación inmediata del ciudadano. Es importante resaltar que el municipio en Guatemala alcanzó en los últimos veinte años el reconocimiento constitucional, estableciéndose el Régimen Municipal en el marco Constitucional y la emisión de leyes y códigos municipales que rigen el marco legal del municipio. Es importante la participación local ya que nadie conoce mejor las necesidades de su municipio que las personas que habitan en él. Así mismo la participación ciudadana es muy importante para profundizar la democracia. Aunque existen grandes avances en materia de descentralización y participación municipal, es innegable que aun persisten grandes desafíos y que hay que ver la descentralización como un proceso que aun le queda camino por recorrer.

La presente investigación tiene como objetivo analizar los distintos actores y formas de participación local que en Guatemala, que surgieron a raíz de la creación de varias leyes en materia de descentralización en el 2002. Además de analizar los dos procesos que abren las puertas para la participación local como lo son: la transición política en 1985 y la firma de los Acuerdos de Paz en 1996.

Se realizaron entrevistas a funcionarios públicos y a personas cercanas al poder municipal, para determinar de que manera estas personas ven el proceso de

Descentralización, y como en las diferentes áreas donde laboran o participan se pone en practica la participación local.

Los resultados se presentan de manera cualitativa y se hace un análisis de los mismos con respecto a los elementos del Estructural Funcionalista como método utilizada en la Investigación.

Se presentan además algunas conclusiones y recomendaciones para las autoridades municipales y en general para la población organizada o no organizada en los Municipios de la República de Guatemala.

En el capitulo uno, un Marco Referencial, es el conjunto de teorías en las el investigador se basa para sostener la investigación. Tanto como el proyecto como el campo de acción. En donde además de teorías, se incluyo un breve análisis del proceso de descentralización en Guatemala.

En el capitulo dos, se hablan de dos procesos muy importantes que se han llevado a cabo en los últimos veinte años como lo son: El retorno a la democracia en los ochenta y La Firma de los Acuerdos de Paz en los noventa que son dos procesos importantes que le dieron un auge y que abrieron espacios a la descentralización como a la participación local. Así mismo por su carácter democratizador de ambos están íntimamente ligados a la participación local.

En el capitulo tres, se presenta los resultados y hallazgos, estos resultan del análisis del trabajo de campo, y de la experiencia del investigador en la realización de la investigación.

## CAPITULO I

### **Metodología de la Investigación**

#### **Justificación del Problema**

Guatemala cuenta con una singular historia: fue el primer país en Latinoamérica donde la guerra fría impuso en 1954 el rompimiento de un modelo de gobierno democrático con el derrocamiento del gobierno del Presidente Jacobo Arbenz Guzmán. Así, dio inicio una cruenta guerra interna que produjo innumerables pérdidas humanas, ausencia de participación democrática y retraso en todos los órdenes de la vida nacional. Treinta y seis años después, en diciembre de 1996 se firma la paz entre las partes del conflicto. Una de las causas que generó el conflicto armado interno en Guatemala que duró treinta y seis años; fue las relaciones conflictivas entre Estado y sociedad. El autoritarismo, los procesos antidemocráticos, la debilidad del Estado en el cumplimiento de sus funciones en lo que el aspecto político se refiere. Entre otras causas que son vinculantes.

Guatemala está dividida administrativamente en departamentos y municipios. De acuerdo con el artículo 224 de la Constitución Política, la administración será descentralizada y se establecerán regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales; en este sentido, se han creado 8 regiones de desarrollo.

La historia guatemalteca ha demostrado una centralización en la administración y ejecución de las políticas públicas, que no han podido llegar a las áreas rurales donde se encuentran el sesenta por ciento de la población; una gran mayoría con alto índice de población que vive en pobreza y pobreza extrema. Esto demuestra que las políticas públicas por años no han llegado al área rural; esto no es más que la falta de voluntad política y resultado de los gobiernos militares altamente centralistas.

Como resultado del abandono e ineficiencia del Estado de Guatemala, las municipalidades en más del 60% del territorio nacional, producto del enfrentamiento

armado interno por más de tres décadas, han empezado a recibir cada vez con mayor insistencia demandas insatisfechas de la población, particularmente de aquella en condiciones de pobreza y pobreza extrema.

En Guatemala, amplios sectores de la población han sido históricamente excluidos en los procesos políticos de toma de decisiones, particularmente las mujeres, los indígenas y la población que viven en áreas rurales. En otras palabras, aunque la legislación promulga la igualdad de todos ante la ley, no todos disfrutan en términos reales del ejercicio pleno de la ciudadanía.

Para la ciencia política es de sumo interés el estudio del fenómeno de la participación local, tomando en cuenta dos procesos importantes como lo son: el retorno de la democracia y La firma de los Acuerdos de Paz, que abren los espacios para la participación ciudadana, así mismo el análisis de las leyes promulgadas en el 2002.

### **Planteamiento del problema**

Que políticas en participación local surgieron en el periodo 2002-2008? ¿Cómo dos procesos de importancia en nuestro país lograron abrir espacios de participación? ¿Cuáles han sido los grupos más favorecidos con estas políticas de participación local? ¿Avanzo el proceso de descentralización municipal con estas políticas de participación?

### **Especificación del problema**

El investigador hará un análisis cualitativo del proceso de descentralización, clave en el tema de la investigación que es la Participación local, Tomando en cuenta que en el 2002-2008 fue importante ya que en este periodo se da la creación de varias leyes en materia de descentralización que impulsaron la participación ciudadana.

## **Delimitación del problema**

Delimitación temporal: 2002-2008

Conceptual: enfocado a la Participación ciudadana en las Instancias de participación Municipal.

## **Objetivo General**

Tipificar y analizar la participación local en el periodo 2002-2008 para explicar el porque la participación local es importante para el proceso de Descentralización Municipal, y como esta participación ha sido influida por las leyes en la materia, y si las mismas han sido funcionales.

## **Objetivos Específicos**

- Explicar los problemas estructurales que han convertido en un desafío la participación de la población.
- Explicar los diferentes problemas que han podido surgir en trasladar las diferentes competencias desde el Organismo ejecutivo hacia el poder local.
- Establecer la relación existente entre participación local y descentralización.
- Enumerar las Leyes que surgen en el 2002 en materia de descentralización así como hacer un análisis de las mismas.

## **Metodología**

La metodología, técnicas y métodos que se utilizaron en el presente trabajo fueron, en su orden, plantear, especificar y delimitar el problema, demarcar el objetivo general y

los objetivos específicos, así mismo se realizó una entrevista dirigida y la recopilación hemerográfica.

### **Recopilación Hemerográfica**

Se logró una extensa recopilación hemerográfica, principalmente de información en folletos, boletines, material bibliográfico que salió publicado del 2002 a la fecha. Así mismo el investigador llevó un análisis sistemático de los principales matutinos diarios como lo son: Prensa Libre y el Periódico. Así como información de emisiones de los telenoticieros de información importante del tema de Descentralización Municipal o del tema central Participación Local.

El método utilizado para la investigación es el Estructural Funcionalismo, partiendo de la funcionalidad de la descentralización del Estado, hasta el funcionamiento de las diferentes formas de organización de la población guatemalteca.

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 son las causas por lo que la población participa o no participa en el gobierno de su localidad. Así mismo para conocer las políticas de participación local que Instituciones que están ligadas al poder municipal tomaron para apoyar al proceso de descentralización o por el contrario si no existen porque es que no se dan o se han frenado dichos procesos.

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. Ya que según dicho por expertos en la investigación la ventaja esencial de la entrevista reside en que son los mismos

actores sociales los que nos proporcionan los datos y opiniones, expectativas para comprender la naturaleza del problema ya que es imposible conocer estas particularidades desde afuera. Se elaboro una entrevista en materia de participación local para ser específicos, para permitir al entrevistado hablar ampliamente del tema.

**Entrevista** Se realizo una entrevista semi-estructurada dirigida a cinco actores municipales, la cual se tabuló y sistematizó con el objetivo de buscar coincidencia de criterios. Experiencias y análisis que pudieran enriquecer la experiencia y el análisis del investigador.



## **CAPITULO II**

### **MARCO REFERENCIAL**

La descentralización es parte de un proceso, como parte de cambios estructurales que desde la década de 1980 ha experimentado la mayoría de los países de la región: En Guatemala, el retorno a los sistemas políticos democráticos, la reformulación de las tareas y los roles del Estado, y las transformaciones en el seno de la sociedad civil. “Como una especie de correlato de las ideas que impregnaban las reformas económicas, conceptos tales como focalización, privatización y descentralización fueron incorporados a la discusión como alternativas a los déficit de la política social tradicional, conformando los elementos centrales de una nueva política social” (Sottoli, 1999).

La crítica a la política social tradicional se centraba en la constatación de que, a pesar de las grandes diferencias en el grado de institucionalización y cobertura de los sistemas sociales entre los países, en ningún caso las políticas sociales habían podido responder efectivamente a la crisis con medidas que compensaran realmente el deterioro de los niveles de vida de la población, servicios fuertemente centralizados, excesivos costos administrativos, dispersión de recursos y fragmentación institucional, así como deficiencias en relación con los efectos redistributivos de las políticas constituían los principales problemas de los sistemas sociales tradicionales (CEPAL, 1995).

Así mismo la política social paso a ser definida en la discusión científica y en los discursos políticos como una tarea que incluía a toda la sociedad, eso por así decirlo dejo atrás el viejo rol del Estado, como único o principal actor, en lugar de ello comenzó a favorecerse una estructura “pluralista” donde participaran actores estatales y privados en la formulación y ejecución de la política social.

Al hablar de descentralización existen diferentes enfoques:

El primero el que considera la descentralización como un proceso que transfiere funciones y responsabilidades al sector privado liberando así al Estado de su papel de empresario, productor e interventor de la economía y dos: la que entiende a la descentralización como el proceso dentro del Estado, que permite el traslado de funciones, recursos y capacidad de decisión a entes próximos a la población que gozan de autonomía para elegir a sus autoridades, tener presupuesto propio y personalidad jurídica.

Además de las posturas arriba indicadas puede existir otra variante donde los vecinos puedan apoyar para llevarse a cabo las funciones transferidas como la transferencia de funciones a comités de vecinos, o asociaciones. La segunda de las mencionadas claramente hace alusión a las Municipalidades como ente importante en este proceso.

De acuerdo con Víctor Gálvez (1998-251) “la descentralización es un proceso mediante el cual se transfieren competencias y poder político, desde el Gobierno central a las instancias que dentro del Estado, se encuentra más cercanas a la población y que están dotadas de recursos financieros e independencia administrativa, así como legitimidad propia.

La descentralización es parte de un proceso claro esta dicho por uno de los expertos en descentralización en Guatemala, Amílcar Burgos:

“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 políticos-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 reversible, 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” (BURGOS: 2007)

Los principales obstáculos al proceso de descentralización en Guatemala se encuentran particularmente en el modelo histórico de estructuración del Estado, sociedad y gobierno que viene del siglo XIX. El modelo en gran parte asentado en el sistema económico y el modo de producción ha reproducido un sistema rígido, excluyente social y políticamente, y con serias dificultades para enfrentar con seriedad procesos de modernización profunda del Estado. Por ello, casos como la pobreza extrema, los altos niveles de analfabetismo, la concentración de la riqueza y los medios de producción como la tierra, solamente se pueden explicar por el modelo de Estado.

Así mismo cabe resaltar que el término participación local esta íntimamente ligado con el término democracia, Es importante en primer lugar definir los conceptos que se utilizan en este estudio. No existe consenso, incluso entre académicos, acerca del concepto de democracia, el cual en sí ha generado intensos debates a lo largo de los años. La definición más aceptada de democracia es la de Joseph Schumpeter [Schmitter y Karl, 1991], quien la define como el arreglo institucional para llegar a decisiones políticas en las cuales los individuos adquieren el poder de decidir por la vía de una lucha competitiva por el voto popular. En otras palabras, la democracia es un "sistema institucional" concebido para llegar a la toma de decisiones políticas, en el que los individuos sólo pueden adquirir el poder de tomar tales decisiones por medio de la competencia por el voto del pueblo. Esta noción enfatiza en el factor procedimental de la elección de los representantes como la fuente de la legitimidad del poder político de los mismos.

Los niveles de organización constituyen un excelente termómetro de los niveles de participación ciudadana, así como su capacidad propositiva define la calidad de la misma.

En nuestro medio se pueden observar varias formas de participación ciudadana ya sea a nivel nacional, local y regional: los grupos formados por empresarios, comerciantes en general, los sectores económicos y políticos más poderosos; los grupos originados a partir de procesos de origen comunitario, local o regional, como fruto de procesos estatales o amparado a un marco legal como resultado de la acción de una ONG, u organismos Internacionales de Cooperación.

El llamado funcionalismo estructural o estructuralista es un enfoque empleado (también en ciertas ciencias sociales, especialmente en la antropología y la sociología. Supone que los elementos de una determinada estructura social son interdependientes entre sí. Una variación de alguno de ellos, repercute en los demás. Los orígenes de esta corriente se remontan a los trabajos de Émile Durkheim. Fue desarrollado en la antropología social británica por Bronislaw Malinowski y Alfred Reginald Radcliffe-Brown. En sociología, el estadounidense Talcott Parsons es uno de sus mayores exponentes, y sus aplicaciones principales tienen lugar en el campo de la sociología de la cultura

Los individuos participan en el sistema de acuerdo con su posición en relación con los otros actores. Esto se conoce como *estatus*. Los actores también participan de acuerdo con lo que hacen en sus relaciones con otros, y esto es lo que se llama rol, es el actor cuando se orienta a los demás. El individuo pertenece a un grupo social, porque desempeña determinados roles. Parsons se apoya en el concepto de conciencia social de Durkheim. Una sociedad puede recurrir a la coerción si los individuos no realizan sus acciones sociales de acuerdo con las normas vigentes (expectativas del rol).

Parsons conceptúa las instituciones, como entidades que aseguran que las acciones que se ejercen dentro de ese marco están socialmente aceptadas. Emplea también el concepto de anomia (desequilibrio y posibilidad de desintegración por falta de anormativas), como noción opuesta a la de La estructura social es la trama de posiciones y de interrelaciones mutuas mediante las cuales se pueden explicar las interdependencias

de las partes que componen la sociedad. La función de cada parte es la forma en que esa parte opera para mantener el sistema total en buena salud”

Para otros enfoques como el de Durkheim y Radcliffe Brown la estructura social es el conjunto de relaciones entre las personas y los actores, cuando estas relaciones son descritas en aquello que las estandariza, es decir, cuando son conformes a los modelos institucionalizados que sirven de normas para la conducta de las personas. Aspectos que fueron desarrollados por Talcott Parsons en el “El Sistema Social” en la que proponía una gran construcción teórico -metodológica “moderna” y “cibernetizada” para el análisis de la sociedad.

El problema de la centralización y con ella la participación en la toma de decisiones de unos pocos, como un proceso político, está determinados por las diversas *estructuras* económicas y sociales que en él existen, de manera que el pasado histórico de nuestro país ha sido altamente centralista desde tiempos de la colonia. Con ello analizar las instituciones implicadas en el proceso de descentralización municipal como lo son los municipios, los Consejos de Desarrollo, analizar si dichas instituciones están siendo funcionales o no. Y las demandas y necesidades de las comunidades que no son canalizadas y solucionadas por el Gobierno podrían ser una disfunción del sistema

## **2.1 DESCENTRALIZACION DEL ESTADO GUATEMALTECO**

En Guatemala los años ochenta marca la historia por ser la década de transición a la democracia, después de un largo periodo de gobiernos militares, y la llegada de gobiernos civiles se logran abrir espacios que anteriormente era impensable abrir, cabe resaltar que la transición democrática es eso una transición que claramente es un proceso que lleva tiempo el consolidarse como tal, es por ello que los primeros gobiernos civiles de los ochenta son llamados por muchos como gobiernos democráticos pero con una democracia tutelada es decir que solo fueron fachadas de civiles que estaban manejados aun por la cúpula militar. Lo cierto es que esta época empieza abrir espacios que veremos más adelante.

Desde la doctrina militar se estableció un marco filosófico y Operativo basado en la política contrainsurgente. Se establecieron así, las Coordinadoras Interinstitucionales, los Polos de Desarrollo y con este marco y propósitos surgió el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Este se establece en 1987 bajo el ordenamiento jurídico previsto en la Constitución Política de la República de Guatemala<sup>1</sup>. Y la emisión del Decreto 52-87 por medio de un procedimiento de coordinación social en la formulación de políticas publicas.

El Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, se integro en el pasado así<sup>2</sup>:

- a) Consejo Nacional.
- b) Consejos Regionales.
- c) Consejos Departamentales.
- d) Consejos Municipales.

Como consecuencia de la Creación de la estructura de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural anteriormente indicada, se diseñó una estructura institucional compleja y poco operativa, con cuatro niveles o instancias, una variada gama de funcionarios de diversas jerarquías y de actores sociales en cada uno de ellos, de difícil relación. Por otra parte, también debe tomarse en cuenta que para alcanzar resultados, el sistema debe funcionar como un todo, lo que en la práctica nunca ha sucedido.

---

<sup>1</sup> Art. 225. Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural. Para la organización y coordinación de la administración pública, se crea el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural coordinado por el Presidente de la República e integrado en la forma que la ley establezca. Constitución Política de la República de Guatemala. Antes llamado Coordinadoras Interinstitucionales, estas creadas para mejorar el funcionamiento de la Administración Pública. Legalmente estas dependían del gobernador departamental, pero, en la práctica, estaban subordinadas a los jefes de las bases militares de cada uno de los departamentos. Cabe resaltar que La justificación de dichas coordinadoras giraron en torno a la “reconstrucción y el desarrollo” a la participación de la población y de las ONG. Un análisis de la época en particular lleva a suponer que solo se trataba de una desconcentración de funciones para atender de mejor forma a la población pero no se trata de abrir los espacios para la participación de la población ni mucho menos de fortalecer la autonomía municipal. En este periodo solo podemos hablar de desconcentración administrativa

<sup>2</sup> Artículo 2. Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Decreto número 52-87. Congreso De La República de Guatemala. Luego esta organización tuvo algunos cambios.

Los problemas de concepción y diseño acarrearón limitaciones en su funcionamiento, el sistema de consejos creó una red de instancias para elaborar políticas y estimular la participación y las propuestas de diversos sectores organizados de la sociedad, pero no para ejecutar acciones. También se basó en órganos administrativos preexistentes (las gobernaciones y las municipalidades) que no fueron fortalecidos técnica y administrativamente para asumir las funciones que los consejos les exigían.

Ya en 1985, la constitución Política de la República de Guatemala, estableció que corresponde a los municipios ejercer la atención de los servicios públicos locales; el ordenamiento territorial y el cumplimiento de sus fines propios. La atención de los gobiernos giraban en otra dirección por ello no progresó la idea de implementar el proceso hacia la descentralización, como una política pública de Estado.

Al iniciarse la transición a la democracia, el tema de la descentralización entró a formar parte de las estrategias para solventar la crisis y sus secuelas. La misma se relacionó así con la democratización, la modernización económica, el combate a la pobreza y la reforma del Estado. Dejó de verse como preocupación administrativa y técnica para recuperar su dimensión política. Su dimensión política requería el valorizar la credibilidad en las Instituciones Públicas, que se había perdido en los gobiernos militares, esto llevó a que se pensara en la eficiencia administrativa, pero más allá de esto, algo muy importante era incrementar la participación social, pero no la participación entendida como ir a las urnas cada cierto periodo, lo que se buscaba era más que esto.

En cuanto a la política social y el combate a la pobreza, el principio de cercanía de los gobiernos locales y departamentales a las necesidades de la población, se consideró como un elemento central en la nueva estrategia de atención a la población de menores recursos.

Se postuló la descentralización administrativa y el traslado de recursos, poder de decisión y administración de los servicios básicos a la comunidad, los gobiernos locales y departamentales.

La democratización del poder como forma de redistribución de las cuotas de decisión política y por ende de participación social, es indispensable para que en el espacio local se gesten y fortalezcan diversas expresiones organizativas, algunas de ellas directamente derivadas del mismo periodo de transición democrática.

### **2.3 LA REGIONALIZACION**

La regionalización partía de una revisión crítica de la división tradicional de espacio en departamentos, considerados como producto de criterios obsoletos y arbitrarios. A eso se sumaba que muchas municipalidades se estaban agrupando en los años 60s en asociaciones regionales y subregionales, otra función de la regionalización es que esta funcionaria como “un nivel intermedio de acción entre el gobierno local y el nacional, lo que prefiguraba la constitución de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural que aparecían en 1986.

La introducción de planes tripartitos para la ejecución de actividades de desarrollo municipal y local, ha modificado o bien dinamizado en algún grado el nivel de participación ciudadana organizada. Las acciones y políticas estatales y municipales, a través de los canales de la democratización social y la descentralización social y descentralización, conflictividad local hasta la gobernabilidad municipal.

En virtud de lo anterior, algunas formas de poder vinculado a estructuras de poder autoritario y de control social aun permanecen activas y latentes en los espacios locales dificultando el proceso de reintegración social de la integración del tejido social.

## 2.4 MUNICIPIO

La legislación guatemalteca, en primer plano establece, que 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;
- 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.

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

- 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.

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 asuntos públicos. Se caracteriza primordialmente por sus relaciones permanentes de vecindad, multiétnicidad, pluriculturalidad y multilingüismo, organizado para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito<sup>3</sup>.

El Municipio 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 ya que como centro de representación y gobierno del vecindario que convive en el mismo núcleo poblacional. Además es 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 estos en municipios, mientras unos son rurales, despoblados y pequeños, otros son grandes y urbanos.

El código Municipal establece que el Municipio está conformado por los siguientes elementos<sup>4</sup>:

- La población
- El territorio

---

<sup>3</sup> Congreso de la República de Guatemala. Decreto 12-2002. Código Municipal. Título I Artículo 2. Naturaleza del Municipio. Guatemala. 2002.

<sup>4</sup> .Ibid. Artículo 8.

- 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 constitucionalmente de acuerdo a sus fines, las atribuidas por delegación son las que el gobierno central delega a los municipios mediante convenio<sup>5</sup>.

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;

- Velar por su integridad territorial y el fortalecimiento de su patrimonio económico, cultural y natural.;

- Promover, y de manera permanente y sistemática, la participación efectiva, voluntaria organizada de los habitantes en los asuntos municipales.

---

<sup>5</sup> Ibid.

## **Autonomía del Municipio**

El termino autonomía deriva del griego auto que significa uno mismo y nomos que significa norma, lo que se entiende como la capacidad de auto normarse, es decir tomar las decisiones sin la intervención de otros. “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<sup>6</sup>.”

### **2.5 Gobierno Municipal**

Se habla de Municipalidad para referirse al Gobierno local, esta compuesta por así decirlo por una rama ejecutiva que es la figura del alcalde y por una legislativa que es el Consejo municipal, el Gobierno Municipal tiene a su cargo la administración, organización y funcionamiento del municipio. “El Gobierno municipal corresponde al Consejo Municipal el cual es responsable de ejercer la autonomía del municipio. Se integra por el alcalde, los síndicos y los concejales, todos electos directa y popularmente en cada municipio de conformidad con la ley de la materia. El alcalde es el encargado de ejecutar y dar seguimiento a las políticas, planes, programas y proyectos autorizados por el Concejo Municipal”<sup>7</sup>.

**La Constitución Política de la República norma el papel de los gobiernos municipales para promover el desarrollo económico de sus jurisdicciones:**

- **El artículo 253 estipula que “los municipios de la República de Guatemala, son instituciones autónomas. Entre otras funciones les corresponde: Atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial y el cumplimiento de sus fines propios.”**
- **El artículo 255 establece que “Las corporaciones municipales deberán procurar el fortalecimiento económico de sus respectivos municipios, a efecto de poder realizar las obras y prestar los servicios que les**

---

<sup>6</sup> Proyecto Vos, Voto y Desarrollo Local. “El Gobierno Municipal” Guatemala. 2003. Pág.7

<sup>7</sup> ARTICULO 7. Del concejo y gobierno municipal. Código Municipal

**sean necesarios. La** captación de recursos deberá ajustarse al principio establecido en el artículo 239 de esta Constitución, a la ley y a las necesidades de los municipios.”

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.

El consejo municipal se integra por el alcalde, los síndicos y los concejales. Todos electos directa y popularmente en cada municipio. Todas las corporaciones municipales duraran en funciones cuatro años, pudiendo ser reelectos. La conformación de las autoridades se hace por medio de elecciones populares, el sistema electoral es de mayoría relativa: Esta se aplica a las elecciones municipales de alcaldes y síndicos, obteniendo la elección en su totalidad la planilla que haya alcanzado el mayor número de votos validos. Y para la elección de concejales se utiliza el sistema de cifra repartidora o método de Hondt, con este método se pretende que la corporación municipal este integrada no solo por los partidos mayoritarios, sino que se encuentren representados también los partidos que obtengan menor cantidad de votos según la cifra repartidora que se obtenga.

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

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

También en:

- Los Acuerdos de Paz
- La Política Nacional de Descentralización



## CAPITULO III

### DEMOCRACIA Y PARTICIPACION CIUDADANA

La democracia

El término 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. El término democracia proviene de los vocablos griegos *demos*, que significa gente y *kratos*, que significa autoridad o poder. Pero fue hasta en las primeras revoluciones burguesas cuando el término se concibió lo más cercano como hoy identificamos el término democracia. De allí que se defina a la democracia como “la doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno y también al mejoramiento de la condición del pueblo”.

No existe consenso, incluso entre académicos acerca del concepto de democracia, la definición más aceptada es la de Joseph Schumpeter [Schmitter y Karl, 1991], quien la define como el arreglo institucional para llegar a decisiones políticas en las cuales los individuos adquieren el poder de decidir por la vía de una lucha competitiva por el voto popular. Pero lo que debe quedar claro es que la democracia es más que elecciones libres, en ese mismo orden deben existir esas libertades políticas básicas que hagan de esas elecciones sean significativas O'Donnell aboga por la existencia de un sistema legal que respalde y lleve a la práctica estas libertades y agrega que no puede pensarse en una definición de democracia que excluya esos elementos.

Debe tenerse en cuenta que ningún país puede convertirse de la noche a la mañana en una democracia liberal y es por ello que la democracia no debe ser vista como un concepto estable y permanente, sino como un concepto dinámico, sujeto a cambio y evolución constantes. En una visión ideal, las nuevas democracias deberían transitar por un proceso que las lleve del autoritarismo a una democracia electoral hasta convertirse finalmente en democracias liberales. En este sentido, Kumar define la democratización como un proceso a través del cual los países desarrollan instituciones, patrones de comportamiento y una cultura política que respete el Estado de Derecho [Kumar, 1998].

La democratización es conceptualizada por O'Donnell y Schmitter como el proceso mediante el cual las reglas y procedimientos de ciudadanía son aplicados a instituciones políticas previamente gobernadas por otros principios (como el control coercitivo o la tradición) o extendidos a personas que anteriormente no tenían tales derechos y obligaciones (como las mujeres, las minorías étnicas o la población analfabeta). Es allí donde se puede decir que la descentralización es parte del proceso de democratización, ya que hoy en día si es cierto que hay aun desafíos, hay también grandes avances porque la participación de la población ha sido extendida a sectores que hace unos años esto era inconcebible. Importante de resaltar es como la participación ciudadana va a surgir a partir de que exista en Guatemala una democracia consolidada y no Institucional, en otras palabras que la democracia no sea entendida solo como participar cada cuatro años es decir asistiendo a las urnas.

La democracia como estilo de vida es un modo de vivir basado en el respeto a la dignidad humana, la libertad y los derechos de todos y cada uno de los miembros de la comunidad. La democracia, como forma de gobierno, es la participación del pueblo en la acción gubernativa por medio del sufragio y del control que ejerce sobre lo actuado por el estado.

Hoy en día el termino ha evolucionado ya que por su aplicación a partir de los sistemas modernos de gobierno, y ya que seria casi imposible la intervención de todos los ciudadanos en la toma de decisiones.

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.

Anteriormente las sociedades se caracterizaban por formas de gobierno de regímenes monárquicos, oligárquicos, y en América Latina por dictaduras militares, regímenes de caudillos, así como conflictos armados internos como es el caso de Guatemala, por lo que el fortalecimiento de la sociedad civil, participación política y ciudadana, o empoderamiento local son términos relativamente nuevos. Por ejemplo en

Guatemala la democracia aun esta en su etapa de consolidación por hablar de una democracia bastante joven que inicia con la llegada al poder de Vinicio Cerezo en 1985 con elecciones legítimamente reconocidas, quien fue postulado por La Democracia Cristiana Guatemalteca (DCG), aunque muchos analistas consideran este gobierno como una democracia tutelada es decir una fachada de los gobiernos militares. Aun así los ochenta se caracterizan por darle fin a una etapa de gobiernos militares, por ser el del Licenciado Cerezo un gobierno civil.

El proceso descentralizador es muy importante para la consolidación de la democracia porque se aproxima la toma de decisiones a la población, en este orden de ideas es que la prestación de servicios públicos debe mejorar por el hecho de que los funcionarios son funcionarios locales que saben las necesidades de su localidad y lo que quiere la gente.

Hay aquí un hecho importante de resaltar y este es que con el retorno a la democracia y la promulgación de la Constitución Política de la República de Guatemala, se establece en el artículo 257, un monto del 8% anual del presupuesto ordinario de ingresos del gobierno, el que posteriormente se eleva a un 10% y aproximadamente un porcentaje similar en transferencias de capital provenientes de otros impuestos del ejecutivo.

Esto pone al Sistema Municipal guatemalteco como el más subsidiado de Centroamérica con transferencias que alcanzan más del 60% de sus ingresos, lo que no significa que los ingresos municipales permitan cubrir con suficiencia las funciones de los gobiernos locales ni que se haya trastocado el modelo centralista. Esto no sucedió así porque la precariedad material de las municipalidades persiste y la dependencia a las transferencias ha solidificado al centralismo. Según el Sistema de Naciones Unidas en Guatemala, el índice de autonomía Fiscal de los Municipios es bajo. (PNUD, 2001)

Desde el establecimiento de esta transferencia esto ha llevado a varios problemas uno de ellos es, que esta transferencia no funciona como una forma clara y eficiente, ya que presenta múltiples problemas al momento de transferir los recursos, ya sea porque existen limitaciones en el uso de los fondos hacia gastos administrativos, por retrasos en la

entrega, por el cambio de criterios e índices para la entrega de los recursos, por el establecimiento de líneas de inversión (solamente para infraestructura y proyectos sociales) olvidando y dejando fuera actividades productivas, un signo bien importante que ha sido tema de conversación es el sesgo en la distribución que ha llevado a favorecer de las regiones urbanas en comparación de las rurales, las índices de pobreza más elevados, que asciende en las áreas rurales a un 55,1 % en comparación con la urbana.

Es así como este proceso democratizador da inicio y le siguen importantes procesos como lo es La firma de los Acuerdos de Paz, en 1996 el cual da gran importancia al fortalecimiento de la Democracia y a uno de sus elementos más importantes como lo es la participación ya que es una acción donde uno o varios individuos ejercen para poder intervenir en el proceso de la toma de decisiones dentro de un gobierno o dentro del Estado. Cabe mencionar que la participación se puede hacer efectiva en varios niveles ya sea en un Gobierno local, como en un grupo de presión o de interés. Un ejemplo bien importante es de la participación electoral, al momento de emitir el sufragio, ya que esta acción permite al ciudadano elegir dentro de varias opciones a sus representantes

### **3.1 PARTICIPACION CIUDADANA**

La participación ciudadana es concebida como la posibilidad real de influir en las decisiones políticas en diversos niveles y espacios territoriales. Ello faculta a la población a elevar propuestas, fiscalizar procesos e influir en políticas publicas orientadas a mejorar los niveles de bienestar social.

Para suscitar la participación ciudadana y aumentar las condiciones de eficiencia, los propios gobiernos locales tendrían que tender a asumir un rol subsidiario respecto a las condiciones. Sin embargo en Guatemala la participación ciudadana se ha traducido en la práctica con una concepción de sujeto colectivo completamente distinta. En efecto al vecino y las agrupaciones que conforma han sido visualizadas como “ejecutores de obra” en contraposición al papel de los influenciadores de decisiones” ello aumenta la cobertura y abarata costos, disminuye sensiblemente la participación a niveles de toma de decisión

El vecino como co-decisor, deliberador, evaluador y fiscalizador, no aparece adscrito al sistema de obra pública lesionando la democratización de estructuras como finalidad del proceso de descentralización. Por una parte estas funciones de la participación ciudadana no se generan espontáneamente se necesita generar capacidades locales para adoptar las características arriba apuntadas. Por otra parte se requiere de apertura de los agentes del Estado para que se realice abiertamente dicha labor. Un ejemplo a mencionar son las organizaciones del pueblo maya han tenido un estallido organizativo a raíz de los Acuerdos de Paz el despertar político maya con posibilidades reales de influencia se gestó en primera instancia debido a que se generó una apertura a través del acuerdo de identidad y derechos de los pueblos indígenas el cual definía a un interlocutor dentro de las organizaciones del pueblo maya.

Este acuerdo en su presentación reconoce que los pueblos indígenas han sido sometidos a niveles de discriminación de hecho, explotación e injusticia por su origen, cultura y lengua, y que padecen de tratos y condiciones desiguales e injustas por su condición económica y social. Esta realidad histórica ha afectado y sigue afectando profundamente a dichos pueblos, negándoles el pleno ejercicio de sus derechos y participación política, y entorpeciendo la configuración de una unidad nacional que refleje, en su justa medida y con su plenitud de valores, la rica fisonomía plural de Guatemala. Mientras no se resuelva este problema, sus potencialidades económicas, políticas, sociales y culturales jamás podrán desenvolverse en toda su magnitud, y ocupar en el lugar que le corresponde por su historia milenaria y la grandeza espiritual de sus pueblos<sup>8</sup>.

Así mismo, asumió la responsabilidad de impulsar una reforma educativa descentralizada, regionalizada y pertinente. Promover reformas legales para facilitar el acceso a frecuencias radiales para proyectos indígenas; garantizar la participación de los pueblos indígenas en los diferentes niveles de administración estatal; promover el desarrollo de normas legales que reconozcan a las comunidades indígenas el manejo de

---

<sup>8</sup> Acuerdo de Identidad y Derechos De los Pueblos Indígenas. Primera parte

sus asuntos internos de acuerdo con sus normas consuetudinarias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional.

Los acuerdos de paz estipulan que debe haber participación de los pueblos indígenas a todo nivel, el despertar de los pueblos maya posibilitó la apertura de espacios y consiguió canales de interlocución Representatividad en los consejos de desarrollo urbano y rural en todos sus niveles, sistemas de autoridad alternativa de las comunidades el ejercicio de su derecho comunitario la integración de los alcaldes auxiliares las formas de consulta colectiva y de democracia horizontal

Los Acuerdos de Paz establecen que la participación social debe ser amplia a todos los niveles e instancias de poder<sup>9</sup>. Cabe mencionar que la participación se puede hacer efectiva en varios niveles ya sea en un Gobierno local, como en un grupo de presión o de interés. Un ejemplo bien importante es de la participación electoral, al momento de emitir el sufragio, ya que esta acción permite al ciudadano elegir dentro de varias opciones a sus representantes.

### **3.2 Democracia, Descentralización y Participación ciudadana**

Esta expresión es de mucha importancia cuando hablamos de Democracia por que la participación ciudadana hablamos de un proceso que debería ser distinto y que no solo busca incidir en la toma de decisiones de nuestros gobernantes.

La democracia participativa se caracteriza por ser un régimen que hace posible articular el pluralismo. Según los términos formales de la democracia, a la participación

---

<sup>9</sup> Acuerdo de Reformas Constitucionales y Régimen Electoral". Estocolmo, Suecia, 1996.

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.

Por otro lado existe la participación ciudadana como un movimiento cultural, en donde existen una 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, ya que las personas que viven en la comunidad son las que realmente saben que mejoras necesitan sus comunidades. 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, titulada su ponencia “Cambio de valores en América Latina ¿Está cambiando la cultura política? De la que se sustrae 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, aun 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 como hay una saludable renovación de cuadros<sup>10</sup>”.

En Guatemala la renovación de que nos habla León Escobar se puede entender como el inicio de la era democrática en el año 1985 y la firma de los acuerdos de Paz en

---

<sup>10</sup> Consolidación de la democracia en América Latina. Relatoría de la Conferencia Temática para colaboradores en América Latina. Conferencia Temática para colaboradores en América Latina. Conferencia “cambio de valores en América Latina” Guillermo León Escobar. Fundación Konrad Adenaur. Guatemala, 1994. P. 220

1996 porque estos dos procesos son muy importantes por el hecho de que abrieron el camino para una participación, por ejemplo en los acuerdos de Paz, 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<sup>11</sup>.

En Guatemala una de las metas de la descentralización ha sido el fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana, para el ejercicio de la gestión y el control de lo público, es claro que la participación ciudadana trasciende estos marcos y que es un hecho social más allá de cualquier consideración funcional con respecto a las estructuras del Estado.

La sociedad civil organizada se constituye en un importante sustrato, o su carencia en una gran limitación para los procesos de descentralización. La gobernabilidad democrática se ve fortalecida por la presencia de una sociedad civil integrada en organizaciones fuertes, constituidas por grupos, asociaciones, movimientos, etc., de carácter comunitario y de incidencia local o regional; o por aquellos de una referencia más bien sectorial como los movimientos contra la discriminación de género, pro derechos humanos. A estos se puede agregar las organizaciones del sector privado, los grupos religiosos, entre otros.

En los países de la región el poder ejecutivo es el más fuerte y determinante, ya que esta se caracteriza por un arraigado presidencialismo. Cuando hablamos de la descentralización y la participación es el presidencialismo quien marca la pauta al Congreso y al Régimen Municipal y desarrolla y condiciona los procesos en esa dirección.

---

<sup>11</sup> Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria "Título, democratización y desarrollo participativo. Participación a nivel local, numeral 8.

### 3.3 INSTANCIAS DE PARTICIPACION LOCAL EN GUATEMALA

El lugar indicado y mejor para participar es el municipio por ser considerado el espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos, según el Código Municipal en su artículo dos. Definido anteriormente como el primordial espacio de participación, por el hecho el municipio el territorio que comparten los individuos y por su tamaño es más fácil participar allí que un lugar grande y complejo como la ciudad. Además de ello el Código Municipal incluye a la comunidad organizada como uno de los elementos del municipio y éste regula la formación y legislación de las distintas organizaciones de vecinos que puedan surgir como fruto de las distintas formas de participación.

Citando a otra de nuestras leyes en materia de descentralización, como lo es La Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural norma los niveles comunidades de Organización local, esta ley define esta participación 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”.

El sistema está integrado por los siguientes niveles:

- El Nacional,
- Regional,
- Departamental
- Municipal
- Comunitario

### **3.4 Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, decreto 11-2002**

Esta ley crea el Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo. El objetivo principal de este sistema es convertirlo en el medio principal de participación de la población indígena y 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 (art.1).

Está compuesto por cinco niveles,

**El Consejo Nacional, regional, y departamental**, previstos constitucionalmente; **Consejo municipal**, contenido en el Código municipal. **4.** y **el comunitario** contemplado en los Acuerdos de Paz.

En Su reglamento, los Consejos Comunitarios de desarrollo son concebidos como espacio para que 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 en 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, formulando fines específicos en los que trabajará. Así mismo a las comunidades indígenas también se les reconoce su personalidad jurídica.

Otro espacio de participación son las alcaldías comunitarias o alcaldías auxiliares, como entidades representativas de las comunidades, tomando un papel importante en 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 locales y sus respectivas propuestas de solución. La normativa de este espacio de participación se encuentra regulada en el artículo 58 y 59 del código Municipal.

Con la ley se crearon 331 Consejos Municipales, coordinados por el alcalde municipal; los consejos comunitarios organizados en cada una de las comunidades integrantes del municipio. Estos últimos están compuestos por dos estructuras, la Asamblea Comunitaria, integrada por los vecinos de una misma comunidad y el Órgano de Coordinación que se conforma de acuerdo a criterios propios de la comunidad.

Los comentarios que en ocasiones surgen de los Consejos es que no son funcionales que el Alcalde, el Gobernador sigue tomando la palabra final, si es cierto que los funcionarios tienen aun mucha injerencia, y es lo que hay que buscar reformar, (ver. Anexo II, Propuestas de Reformas) pero es importante considerar que después de tener un Estado represivo donde era prohibido participar, es lógico pensar que el Sistema de Consejos aun no ha madurado, pero lo importante es que se esta avanzando por ejemplo hoy hay unos Consejos que tienen ya Comisiones de Desarrollo Rural o de Catastro incluso, eso habla del avance del proceso de Organización, eso es muestra que los Consejos empiezan a tomar confianza en el proceso en si, pese a las limitaciones. Las Organizaciones se interesan en participar, un ejemplo importante la población Indígena eso es lo innovador de los avances.

### **Reglamento de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (acuerdo gubernativo 461-2002)**

Desarrolla los procedimientos y el funcionamiento del Sistema Nacional de Consejos. La designación de los funcionarios públicos que participan en los consejos de desarrollo -en cualquier nivel-, está a cargo del Presidente de la República. La convocatoria para la elección de los representantes de entidades no gubernamentales la hacen los ministros de Estado por sectores, las instituciones públicas y los presidentes y

coordinadores de los consejos que corresponda. La coordinación de la ejecución de política, planes, programas y proyectos aprobados en el Consejo Nacional de Desarrollo está a cargo de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP), la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) se constituye en la unidad técnica de apoyo de los consejos Nacional, regional y departamental.

### **3.5 Espacios de participación ciudadana en el nivel municipal.**

#### **El marco legal de la participación ciudadana y el desarrollo municipal**

A partir de 1997, la Comisión Paritaria de Reforma y Participación, instituida para los efectos en Guatemala, elaboró propuestas de reformas al Código Municipal y a la Ley de Consejos de Desarrollo, presentadas oficialmente a la opinión pública por la Secretaría de la Paz y la Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz, en enero de 2001.

En 1998 se inició la discusión del Código Municipal y se entregó al organismo legislativo un primer proyecto. Con las recomendaciones del Congreso, la comisión realizó en octubre de 2000, consultas con entidades del Estado y con asociaciones de las organizaciones de la sociedad civil.

El anteproyecto de reformas al Código Municipal estuvo fundamentado en la Constitución Política; en los acuerdos sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas, sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria, en el Acuerdo de Paz Firme y Duradera y en convenios.

El proyecto de reforma al Código Municipal respondió a la necesidad de brindar a nuestra nación multiétnica, multilingüe y pluricultural, una perspectiva municipal que aborde al municipio como la parte medular de la organización administrativa de Guatemala; es decir que se orienta hacia un nuevo sistema municipal que promueva formas de convivencia, organización, administración, escenarios jurídico- políticos, culturales, científicos, tecnológicos y socioeconómicos coherentes con nuestra propia

realidad. Las reformas administrativas, políticas y económicas de los municipios implican participación ciudadana, reglamentos, organización territorial, régimen económico, hacienda pública, ecología, así como los aportes sobre planes de desarrollo, presupuesto, distribución de recursos y competencias, finalidad social del municipio y servicios públicos municipales.

La Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural establece que el Estado es el que garantiza la participación de la población en la identificación de problemas y soluciones y en la ejecución de programas y proyectos de desarrollo, para lo que existe un sistema nacional de consejos de desarrollo urbano y rural. Sin embargo, para materializar y darle efecto a dicha función, fue preciso emitir una nueva Ley del Sistema de Consejos de Desarrollo, previendo disposiciones contempladas en los Acuerdos de Paz. En esta normativa se destacan los siguientes aspectos:

En esta nueva ley se destaca la inclusión de la realidad multiétnica, pluricultural y multilingüe de Guatemala; se da una apertura en quienes forman parte de los consejos de desarrollo urbano y rural; reaparecieron los consejos locales de desarrollo, en los que se respeta la autonomía municipal, permitiendo la identificación y priorización real de los problemas de las comunidades

### **3.6 Las organizaciones de la sociedad civil y el municipio**

La relación entre gobierno local y sociedad civil, se enmarca dentro de la implementación de la estrategia sobre control ciudadano en la gestión pública que se ha definido en algunas experiencias Municipales. El control ciudadano se fundamenta en abrir la municipalidad a la ciudadanía para acceder a los documentos públicos, conocer la manera de administrar el presupuesto local, fiscalizar la ejecución de los planes, programas y proyectos, así como hacer de la información pública un instrumento democrático para la eficiencia de la Gestión municipal.

El tema de coordinación municipal con la sociedad civil se limita muchas veces a apoyo con mano de obra no calificada, apoyo material o charlas que no convergen en el punto fundamental de coordinación conjunta de proyectos, así como ejecución y monitoreo con participación ciudadana real. El control ciudadano comprende: cabildos abiertos, audiencias públicas, participación comunitaria, quejas y demandas ciudadanas.

Es importante destacar que en Guatemala los municipios no cuentan con procesos formales de articulación entre la municipalidad y la sociedad civil. En algunos casos se encuentran municipios que coyunturalmente han realizado actividades con organizaciones en forma temporal y para fines específicos.

La elaboración más eficaz de planes y programas sólo puede hacerse en el plano local donde el municipio juega el papel de gerencia de servicios con capacidades operativas para dar respuestas a las necesidades de la comunidad. Las organizaciones sociales por su parte, son el medio propicio de participación organizada y responsable de la comunidad como beneficiaria. Se transforman en agentes canalizadores y transportadores de las demandas, necesidades, inquietudes y sobre todo, propuestas creadoras e innovadoras de la comunidad, lo que permitirá solucionar sus problemas en forma permanente y comunitariamente.

Este tipo de organizaciones, promueven también la potenciación y fortalecimiento de las capacidades de liderazgo, gestión y articulación de las organizaciones sociales en formas de participación para la comunidad, aportando de esta manera a la sustentabilidad de proyectos a ejecutar por el gobierno local.

En el municipio existe el sector constituido por las organizaciones no gubernamentales, fundaciones, corporaciones y en general todas aquellas organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro. También existen agencias cooperantes especializadas que representan la oportunidad de ser invitados a incorporarse activamente en la estrategia del municipio como propulsor y canalizador de la demanda social.

### **3.7 LA FIRMA DE LOS ACUERDOS DE PAZ EN GUATEMALA, UN AVANCE EN EL TEMA DE DESCENTRALIZACION Y PARTICIPACION LOCAL.**

Indudablemente, los Acuerdos de paz establecen compromisos que representan un logro de incomparable relevancia política en la historia nacional de las últimas décadas. Dichos compromisos involucran al gobierno, el ejército, los partidos y la sociedad guatemalteca en general, para restablecer el Estado democrático.

El “Acuerdo de Reformas Constitucionales y Régimen Electoral” ARCR, sintetiza los compromisos sustantivos de los acuerdos de “Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas” y “Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército” en una Sociedad Democrática. El acuerdo de reformas describe los compromisos y las acciones que debe asumir el gobierno para superar las causas políticas, sociales y económicas que motivaron el conflicto armado interno, reestablecer la institucionalidad democrática; reconocer la diversidad étnica; garantizar la participación social y la independencia del Sistema judicial; y, regular las funciones del ejército. La realización de la mayoría de estos compromisos sólo sería posible mediante la reforma a la actual Constitución. El gobierno y representantes de la sociedad civil, mediante los mecanismos de participación definidos en los Acuerdos de paz, elaboraron cincuenta propuestas de reformas constitucionales. Sin embargo, pese a las voluntades y compromisos expresados en los Acuerdos de Paz, las propuestas de reformar la Carta Magna fueron rechazadas en la Consulta Popular de mayo de 1999.

### **3.8 LEY GENERAL DE DESCENTRALIZACION**

Desde 1985 con la promulgación de la Constitución Política de la República de Guatemala se reconoció la necesidad de descentralizar la Administración Pública. Esta necesidad de redefinir las funciones y modernizar al Estado guatemalteco se vuelve a tocar con la firma del Acuerdo sobre Aspectos socioeconómicos y situación agraria (1996). Con ello se vio la descentralización como un mecanismo para incorporar a más guatemaltecos en la toma de decisiones a nivel de los gobiernos locales. Entre estas cosas se estableció reformar la legislación vigente.

Asimismo, la Constitución Política de la República de 1985 sentó las bases para la descentralización, en sus artículos 76, 98, 119, 224, 231 y 257. El proceso descentralizador continuo por el Estado de Guatemala fue concebido como un mecanismo para alcanzar mayor eficiencia del gobierno para atender las necesidades de la población.

Dentro del ordenamiento legal, también se encuentran los Acuerdos de Paz, reconocidos en el Decreto 52-2005 del Congreso, Ley marco de los Acuerdos de Paz. Una de las materias relevantes está contenida en el Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática, donde se indica que se debe profundizar el proceso democrático y participativo para fortalecer a la sociedad, se hace indispensable la mejora, modernización y fortalecimiento del Estado y su sistema de gobierno republicano, democrático y representativo. Y con ello se completa El marco legal para la descentralización se conformó en el año 2002, con la aprobación de tres leyes: El Código Municipal; La Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y la Ley General de Descentralización.

En ese contexto se estableció la descentralización prioritaria de áreas específicas, a saber: 1. Educación, 2. Salud y asistencia social, 3. Seguridad Ciudadana, 4. Ambiente y Recursos Naturales, 5. Agricultura, 6. Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, 7. Economía, y 8. Cultura, recreación y deporte. Asimismo se dispone de la provisión de

fondos para las competencias delegadas. (Artículos 2, 6, y 7 de la Ley de Consejos de Desarrollo y 5 del reglamento de la misma ley).

### **Reglamento de la ley General de Descentralización (Acuerdo gubernativo 312-2003)**

La Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia de la República es el órgano responsable de programar, dirigir y supervisar la ejecución de la descentralización del organismo ejecutivo, de formular las propuestas de política nacional y de un plan anual del proceso de descentralización compatible con el presupuesto general de ingresos y egresos del Estado<sup>12</sup> Establece los criterios para evaluar la prestación de los servicios públicos descentralizados, y ordena la previsión de recursos para descentralizar competencias. El procedimiento para la descentralización queda en manos de la Presidencia de la República.

### **3.9 Código Municipal (decreto 12-2002 del Congreso)**

Desarrolla lo relativo a la organización, gobierno, administración y funcionamiento de los municipios y demás entidades locales, así como las competencias que les corresponden. Ordena de mejor forma los temas, se actualizan los términos y se introducen nuevos conceptos como la mancomunidad municipal. El reconocimiento de la multiétnicidad y multiculturalidad es importante para la adecuación de la administración pública y la eficacia de sus políticas. El gobierno del municipio recae con exclusividad en el Concejo Municipal<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Sin embargo la Ley General de Descentralización no contempla esta facultad.

<sup>13</sup> Asociación de Investigación de Estudios Sociales. "Las nuevas leyes y la participación ciudadana". En: *Revista Momento*, año 17, N° 5, 2002  
Establecida en septiembre de 1997 de conformidad con un compromiso en el Acuerdo sobre Identidad

Las tres leyes marco fueron objeto de un prolongado proceso de discusión, en el caso del Código Municipal y la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, tal proceso se inició con la integración de la Comisión Paritaria de la Reforma y Participación (CPRP) comisión que entregó al Congreso un anteproyecto de Código Municipal y el anteproyecto de los Consejos de Desarrollo en diciembre del 2000.

Se avanzó sustancialmente en materia legal y constitucional en los temas municipales: por un lado la Constitución Política consagra en el Capítulo VII en el régimen municipal, otorgando autonomía política para la alternabilidad en el poder municipal, delegando competencias para el mismo; define la participación del municipio en el Presupuesto Nacional en el denominado situado constitucional que alcanza el 10% anual. Se asignan transferencias de capital que emergen de nuevos espacios de los tributarios del ejecutivo. Se estima que para el año 2004 el total de transferencias alcanzó hasta el 20.5% del presupuesto anual del Gobierno de Guatemala. Se han promulgado desde el año 2002: un nuevo Código Municipal, La Ley Marco de Descentralización y la Ley de Consejos de Desarrollo. Se puede afirmar que se avanzó sustantivamente, pero aún no es suficiente.

Por otro lado, a nivel territorial convergen una serie de entidades, entre ellos los Fondos sociales, que promueven procesos de inversión al margen del Gobierno Municipal<sup>14</sup>. Esta Convergencia en el territorio municipal superpone dos gobiernos en el mismo territorio que anula intentos de los enfoques descentralizadores que no terminan de asentarse con claridad.

---

<sup>14</sup> En Guatemala existen en la actualidad 12 entidades con relativa autonomía denominada "Fondos Sociales", funcionan de forma descentralizada a nivel territorial promoviendo a partir de estrategias de atenuación de la pobreza inversiones en infraestructura y política social sin articulación ni vertebración con el Gobierno Municipal.

A mediano plazo las lecciones aprendidas del proceso seguramente demandarán nuevos acuerdos entre gobiernos (central y municipal) y requerirán de nuevas reformas legales. Uno de los principales retos a resolver será el modelo y la forma de asumir la descentralización, impulsada desde el centro, cuando en la realidad más que motivaciones deberán ser marcos legales de carácter constitucional y producto de extensos acuerdos políticos que apunten a consolidar al municipio en sus funciones, más que eso donde concurren los planes nacionales en coherencia con los planes municipales.

En Centroamérica si se analizan los partidos políticos que originan estos gobiernos es claro que son estructuras altamente centralistas y con una gran concentración de poder en muy pocas manos, en el caso guatemalteco se dan varios casos que los dueños de los partidos políticos son familias y es allí donde se produce la centralización y no parece lógico que al llegar estos partidos políticos al llegar al poder como gobiernos electos sean capaces de revertir esa lógica centralista de poder. De igual forma, esto también señala a procesos de muy corta duración, desarticulados de un gobierno a otro y sumamente permeados por las coyunturas que atraviesan los gobiernos. En Guatemala mucho más se presenta estas situaciones por que desde el retorno de la democracia en los ochenta ningún gobierno ha logrado la reelección.

Resulta sorprendente comprobar la cantidad, calidad y diversidad de propuestas que se han producido en la región y la corta vida de alguna de ellas. Asimismo, es evidente que la diversidad de intereses que marcan la descentralización y la participación ciudadana están plenamente expresadas en los partidos políticos; por ejemplo el conflicto entre descentralización y privatización está expresado plenamente expresadas en los partidos políticos; por ejemplo el conflicto entre descentralización y privatización está expresado plenamente en el seno de los mismos, sobre todo en el caso costarricense y hondureño con una larga tradición de bipartidismo. Sin embargo, y es claro que el discurso más coherente y permanente es el neoliberal, con sus énfasis en la reducción del Estado el cual prima sobre los verdaderos procesos que podrían denominarse descentralizadores.

Estos elementos han hecho que múltiples sectores de la sociedad civil hayan planteado la necesidad de democratizar los partidos políticos, para convertirlos en instrumentos genuinos de participación ciudadana, o en algunos casos, como la elección de las autoridades locales donde abiertamente se pueda prescindir de ellos, dándole al ciudadano la oportunidad de presentarse como candidato directamente sin su intermediación.

En la región el tema de la descentralización y la participación ciudadana está marcado fundamentalmente por el poder ejecutivo. Su Abordaje aunque presente en la agenda de todos los gobiernos, ha sido asumido con carácter coyuntural y mediante propuestas que en esencia no niegan, y en muchos casos, refuerzan el carácter centralista, y hasta autoritario por el Gobierno.

Es importante en este tema ya que en este sentido la sociedad civil, el poder ejecutivo y los municipios presentan una serie de dinámicas tendientes a impulsar o retener éstos que finalmente se expresan en los distintos Congresos como legislación pendiente o aprobada. Es por ello que cuando hablamos de legislación es necesario tocar el tema del Organismo Legislativo, porque es allí donde se expresa si la legislación en materia de descentralización municipal, o participación municipal se esta tomando en cuenta en las agendas legislativas si hay iniciativas pendientes o aprobadas.

En Guatemala el número de propuestas es muy bajo, pese a la aprobación de la Ley de Descentralización, Decreto 14-2002 y al reglamento de la ley de descentralización, Acuerdo Gubernativo Número 312-2002. La descentralización se circunscribe al Organismo Ejecutivo debiendo trasladarse en forma progresiva y regulada las competencias administrativas, económicas, políticas y sociales al municipio y demás instituciones del Estado, sobre la base de ciertos principios, estos principios no incluyen el de subsidiariedad del Estado contemplado en el artículo 118 de la Constitución<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> “Principios del Régimen Económico y Social. El régimen económico y social de la República de Guatemala se funda en principios de justicia social. Es obligación del Estado orientar la economía nacional para lograr la utilización de los recursos naturales y el potencial humano, para incrementar la riqueza y tratar de lograr el pleno empleo y la equitativa distribución del ingreso nacional. Cuando fuere necesario, el Estado actuará complementando la iniciativa y la actividad privada, para el logro de los fines expresados.”

Los actores de la descentralización son el organismo ejecutivo, las municipalidades y demás entidades del Estado, y las comunidades legalmente organizadas con participación de las municipalidades. El Presidente de la República designa al órgano responsable de la programación, dirección y supervisión de la ejecución de la descentralización del organismo ejecutivo, de acuerdo con el reglamento de la ley, dicho órgano es la SCEP, que formula las propuestas de política nacional de descentralización del organismo ejecutivo.

SEGEPLAN es la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. Es el órgano de apoyo al Presidente de la República en la gestión de planificación y programación del Estado. Su objetivo es facilitar el desarrollo nacional a través de la orientación del proceso de planificación y programa de inversión pública, y sus funciones son:

- Asesorar al CODEDE sobre las necesidades, en orden de prioridad de los Consejos Municipales, que deben integrar los planes departamentales, proponiéndolos a la coordinación para su conocimiento y posterior discusión y aprobación.
- Coordinar la Unidad Técnica Departamental.
- Realizar acciones dentro del ámbito de la Secretaría del Consejo.
- Coordinar el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) y el Sistema Nacional de Financiamiento de Inversión Pública (SINAFIP)

Estas Leyes mencionadas anteriormente son un gran avance en el País, y de alto impacto por decirlo así, considerando la historia inmediata en el país, además de ser considerado Guatemala como un país tan conservador, con una cultura política tan arcaica. Si es cierto que estas Leyes son importantes y no son el problema las Leyes si no el demás andamiaje jurídico no las deja avanzar ni desarrollar, no es posible ni nunca va hacer sino se reforman Leyes tan importantes como El Código Civil, Municipal, La Ley del Presupuesto como ejemplo. Si la Ley del Presupuesto no se cambia las decisiones van a seguir tomadas por el Alcalde, el Diputado, el Gobernador.

### **3.10 Ley Orgánica del Instituto de Fomento Municipal -INFOM (Decreto Legislativo 1132)**

El Instituto de Fomento Municipal (INFOM) fue creado en 1957, por decreto 1132 del Congreso de la República, como una institución estatal, autónoma, descentralizada, con personería jurídica y con patrimonio propio para el cumplimiento de sus fines. Está destinado a apoyar a las municipalidades de la República en la promoción de su desarrollo mediante la prestación de servicios directos y el otorgamiento de asistencia técnica y financiera de diversa índole.

En agosto de 1997 por acuerdo gubernativo 376-97 se le designó como la institución encargada de “la gestión de políticas y estrategias del sector agua potable y saneamiento, así como la implementación y ejecución de las acciones que de ella se derive”. En la práctica esto significa que el INFOM, se convierte en el rector del sector agua y saneamiento, lo que le permitió ampliar la cobertura de sus acciones, cubriendo tanto el área urbana como rural de los municipios.

Adicionalmente, esta ley regula la relación con las municipalidades y establece entre sus funciones principales, brindar asistencia técnica y financiera a éstas. En el artículo 4, numeral 3, se establece la asistencia técnica en formulación de presupuestos anuales y la modernización de sistemas de contabilidad, auditoría y administración financiera.

La asociación busca promover la defensa y fortalecimiento de la Autonomía municipal, así como asistir a las municipalidades en apoyo medios para la resolución de problemas, promoción de acción gubernamental para el impulso y desarrollo de la gestión. Promueve la participación de agencias nacionales e internaciones que impulsan el mejoramiento de gobiernos locales.

- Propuestas de ley.
- Coordinar y facilitar la capacitación.
- Facilitar los hermanamientos de las alcaldías de Guatemala con Alcaldías de otros países.
- Transmisión de experiencias.

En Guatemala existe una institución estatal autónoma, descentralizada con personalidad jurídica y patrimonio propio, como lo es el Instituto de Fomento Municipal INFOM, que entre sus funciones esta atender el régimen municipal, coadyuvando a la plena autonomía local, cuyos principios fundamentales se encuentran dentro del Código Municipal y la Ley orgánica de INFOM, cuyo objetivo principal se puede resumir en ayudar a que todas las municipalidades se conviertan en gobiernos municipales modernos, eficientes, autosostenibles, que puedan optimalizar recursos con el fin de su bienestar.

Los retos para emprender procesos consistentes en descentralización requieren de instancias fortalecidas con capacidad de generar confianza y credibilidad ciudadana. Uno de los retos de los gremios municipalistas no se encuentra en justificar su existencia como organizaciones representativas de los gobiernos locales, sino en generar el papel político frente a agendas propositivas y consistentes, y además que se mantenga el nivel de discusión en el debate nacional en todas las instancias y esferas políticas.

Actualmente en Guatemala existen los denominados fondos sociales, que actúan como entidades descentralizadas con relativa autonomía y que concurren en el municipio en marco de inversiones directamente vinculada principalmente a la infraestructura básica comunitaria. En metodología de intervención la vinculación está directamente relacionada a comunidades beneficiarias y al establecimiento de relaciones directas comunidad-fondo de inversión. La modalidad de intervención de los fondos sociales en Centroamérica y el resto del continente tiene origen basado en paliar los efectos de las políticas de ajuste que redujeron la inversión en los temas sociales detonando crisis de pobreza a lo largo de la

región. Los fondos, supuestamente, debían acudir directamente al beneficiario, evitando procesos burocráticos o legitimación del gobierno territorial. Existen además iniciativas en nuestro país de buscar en el marco de la descentralización, generar una agenda mínima de coordinación con los fondos sociales (Fondo Nacional para la Paz FONAPAZ, FONDO NACIONAL DE DESARROLLO) para ejecutar plan piloto en una región de desarrollo coordinada con los gobiernos municipales para la coordinación y articulación ya que juega un papel importante en los mecanismos financieros para el desarrollo de la infraestructura.

Uno de las grandes debilidades es que los partidos políticos de Centroamérica, en general, asumen la descentralización como discurso de campaña o propaganda política, pero en la práctica no representa un espacio real ni siquiera de debate. En algunos casos solo son propuestas técnico burocráticas que provienen de los sectores organizados de la administración Pública pero no del partido de gobierno.

Uno de los grandes desafíos para el proceso de descentralización, es que las Estructuras centralistas del pasado, siguen arraigadas en la población guatemalteca y en las Instituciones del Estado. Que los procesos de descentralización, siguen manejados por un centro que en este caso es el poder ejecutivo. La figura presidencialista sigue siendo un gran desafío ya que las decisiones importantes y finales siguen tomadas y giran alrededor de una sola figura este es el caso del presidente, del Gobernador, del Alcalde, por ejemplo y esto es lo que se debe de cambiar por que ya no es posible que muchos de los funcionarios de apoyo al sistema de Consejos son nombrados por La Presidencia a través de la Secretaria de Coordinación Ejecutiva y SEGEPLAN, no es posible que los Gerentes son nombrados desde el gobernador, mucho menos los nombrados por el Presidente, por ello lo que hay que hacer es democratizar la función y el Gerente Departamental debería ser nombrado por el colectivo.

Por lo anteriormente abordado se puede decir que el caudillismo sigue aferrado al pensar guatemalteco. A esto se suma que el clientelismo político sigue siendo parte del Estado, por las razones siguientes: Porque aun las municipalidades se ven favorecidas por obras

de infraestructura por ser partidarias del gobierno de turno o viceversa, y por que las Leyes deben ser reformadas para ir de la mano con las Leyes en materia de Descentralización y de los Acuerdos de Paz, para dejar atrás estas practicas centralistas.

Otro problema es que el Estado de Guatemala se caracteriza por ser un Estado altamente centralista. Donde desde tiempos de la colonia Guatemala ha sido un país personalista y caciquil, es decir que la población no se acostumbra a mirar a los funcionarios como servidores públicos. Torres Rivas nos explica que “el alcalde que en su primer mandato es depositario del poder, con cada nueva reelección va sintiéndose mas su dueño y, dada la naturaleza del ambiente local, se propende a la corrupción, el cacicazgo y el clientelismo.” Esto es el caso de las reelecciones municipales, pero no se debe dejar de lado el clientelismo político, y la falta de experiencia en administración Municipal de los señores alcaldes, por lo tanto es necesario buscar una reforma a la Ley electoral y de Partidos políticos para que los candidatos a alcaldes tengan otro perfil, ya que los requisitos actuales han permitido que lleguen al cargo, sino también al Consejo Municipal personas que no tienen una clara idea de lo que necesita su municipio, como que exista un ente encargado de darles una verdadera información ya que La mayoría de las autoridades y trabajadores municipales no tiene experiencia en la administración pública, no conocen las opciones de gasto, ni los eslabones en las cadenas políticas y administrativas que vinculan los municipios con los Consejos de Desarrollo, la gobernación departamental, el Congreso de la República, la Presidencia, los fondos sociales y los Ministerios. Tampoco conocen las experiencias positivas y las dificultades enfrentadas en otros municipios.

Por ello el gran desafío apunta que los alcaldes de Guatemala son agentes con una agenda política, con un presupuesto determinado y con un gran vacío de información. Ahora que los municipios cobrarán un papel mucho más preponderante en la promoción del desarrollo del país, la falta de información de sus autoridades es mucho más alarmante, ya que el alcance de objetivos no es muy alentador porque los municipios siguen teniendo un bajo nivel de Desarrollo.

Propuestas para el corto plazo: Un objetivo deseable del sistema de transferencias del Gobierno Central a las municipalidades debe ser contribuir a reducir las desigualdades de desarrollo social y Económico entre los municipios. Para cumplir este objetivo se debe implementar un mecanismo que le asegure a los municipios más pobres y con mayores necesidades que la ayuda para estos sea una prioridad de las políticas públicas, que las autoridades sean congruentes en la planificación y ejecución de proyectos; ya que anteriormente, se ha dado frecuentemente que se construye un Estadio en un municipio donde no hay escuelas o centros de salud, solo como ejemplo. Esta es una de las políticas que parece ser prioridad para el nuevo gobierno, ya que han impulsado un Consejo de cohesión social que en teoría busca “establecer las prioridades sociales y coordinará las inversiones con las instituciones que lo integran, con el propósito de garantizar su efectividad y alcanzar resultados concretos, para reducir la brecha económica entre los sectores más vulnerables” Los resultados y el tiempo nos dirá si fueron los esperados, y si este Consejo de Cohesión Social fue eficaz y eficiente en la función para lo que fue creado.

Aunque existen ya algunos niveles de coordinación entre los alcaldes o instituciones que les pueden orientar en su trabajo (ANAM, INFOM, AGAAI y otras), aún no existen los mecanismos estatales efectivos y transparentes que promuevan el desarrollo, como tampoco el manejo más acertado de su presupuesto; poco es lo que una Corporación Municipal sabe sobre lo que hace el resto de los actores en el poder local: hay un bajo nivel de socialización de la experiencia y presumiblemente un uso ineficiente de recursos, tanto por falta de asimilación de experiencias ya vividas como por desconocimiento de las diversas acciones o actividades que pueden beneficiar su trabajo. Esto no es más ni menos que la burocratización ha llegado hasta el poder local.

## **CAPITULO IV**

### **RESULTADOS Y HALLAZGOS**

En el Gobierno del Licenciado Oscar Berger Perdomo, se dio un impulso muy grande a la descentralización en comparación de otros periodos la descentralización como política Nacional de Descentralización, conformada por 4 ejes:

- Transferir Competencias
- Modernización de la Administración Pública
- Mejoramiento de la Capacidad de gestión de los Gobiernos Locales
- Fortalecimiento de las capacidades de la Sociedad Civil
- Fomento del Desarrollo Económico Local y Rural

El presidente Óscar Berger declaró que 2006 sería “el año de la cosecha”, en cuanto a descentralización. Cuando termino el año fue difícil calificarlo en términos tan optimistas y son relativamente pocos los temas que han cobraron relevancia en cuanto a fortalecimiento de la participación ciudadana, fortalecimiento municipal y descentralización. Acerca de la participación ciudadana, relacionada con el fortalecimiento municipal, los sucesos más importantes fueron las consultas de buena fe realizadas en seis municipios de Huehuetenango, impulsadas desde el nivel local y mal recibidas por el Legislativo y el Ejecutivo. En cuanto a Consejos de Desarrollo su constitución muestra varios avances aunque siempre con dudas sobre su funcionamiento; y sobre fortalecimiento municipal, en 2006 se apreció el interés de autoridades y trabajadores municipales por mejorar sus expresiones de asociación de interés regional.

#### **4.1 Las consultas de buena fe realizadas en 2006**

Del 25 al 27 de julio la población de los municipios de Colotenango, Concepción Huista, San Juan Atitán, Santiago Chimaltenango y Todos Santos, en Huehuetenango, fueron consultadas sobre una licencia minera de exploración en parte sus territorios.

Participaron 27,360 personas, de las cuales sólo 51 se manifestaron a favor de la licencia minera. En este municipio, se expresaron en el evento 7,010 personas más que en las Elecciones Generales de 2003.

Muestra de poca voluntad: El 23 de agosto el Ministerio de Energía y Minas (**MEM**) emitió una resolución que establece que las consultas realizadas en los cinco municipios de Huehuetenango entre el 25 y el 27 de julio de 2006 están fuera de ley, porque la Constitución y la Ley de Minería declaran de utilidad y necesidad pública el fomento y desarrollo de la minería en el país. La licencia debió haber sido impugnada en el plazo de cinco días siguientes a la emisión de la notificación sobre su autorización, pero en la mayoría de los casos los municipios involucrados reciben las notificaciones dos o tres semanas después de emitidas éstas.

Sobre el caso de Santa Eulalia, las autoridades comunitarias y varios analistas se quejaron por la forma en que en el Congreso fueron recibidos los resultados, por parte de varios integrantes de la Junta Directiva, quienes los descalificaron e hicieron ironías acerca de los mismos, diciendo “*entonces Santa Eulalia no quiere desarrollo*”, y diciendo que la población fue manipulada.

*Estas son muestras de que persiste la idea de que la población no sabe lo que quiere, que necesita ser guiada y salvada, que no es capaz de decidir sobre su propio desarrollo.*

*Ese es un discurso totalmente contrario a todo el que se ha tenido sobre descentralización y fortalecimiento del poder local, que puede conducir a la confrontación, aseguró Cecilia Mérida, del Centro de Estudios y Documentación de la Frontera Occidental de Guatemala.*

En cuanto al Legislativo, entre 2006 y 2007 se repite la causa de desánimo para la población que participa en los Consejos de Desarrollo: los diputados vuelven a modificar según intereses políticos el listado de obras en las que se invertirá en 2007. Excepto las modificaciones a la ley del **RENAP**, ninguna otra vinculada con descentralización fue

aprobada en 2000. Por otro lado, varios gobernadores han sido acusados por autoridades locales y representantes de organizaciones sociales de debilitar las estructuras de participación en sus departamentos con intereses económicos y políticos. Incluso, hubo declaraciones de ex funcionarios públicos que mencionaron que por lo menos dos gobernadores fueron removidos de sus cargos por un condicionamiento directo de diputados departamentales al presidente para que los cambiara pues no se prestaban a la politización de las iniciativas.

Es así como las mismas leyes y políticas en materia de descentralización frenan el proceso descentralizador, pero igual o más freno constituye actitudes de funcionarios públicos al hacer uso de actitudes clientelistas partidarias, o de intereses particulares, olvidando el bien común, que es uno de los principios de una política pública. Si es cierto que el Proceso Descentralizador es una historia de subidas y resbalones, no se debe olvidar que hay un gran avance porque considerando que el País con una Legislación que es altamente conservadora estas Leyes son “de avanzada” en palabras del entrevistado el Lic. Elmer Velázquez, Director de CONGECOOP. En la entrevista realizada, indicaba que son muy buenas leyes pero el demás andamiaje jurídico las frenan, él pone el ejemplo de La Ley Del Presupuesto, en su opinión algunas leyes deben ser reformadas, y claro que es así porque de lo contrario no se podrán dar los cambios esperados, ya que las Leyes son completas pero deben de ir marchando al mismo paso que los Acuerdos de Paz, que la Ley del Presupuesto, entre otras.

Respecto a este tema el entrevistado Licenciado Elmer Velázquez dice que se ha encontrado un error que él califica como “un error gravísimo” el articulado del Reglamento de la Ley De Consejos de Desarrollo que habla de lo que sale de los Consejos no lo califica de resoluciones sino lo califica como especie de solicitudes que SEGEPLAN se encarga de ordenar y de presentarlo al Presidente de la República, y eso es uno de los grandes problemas de las leyes ya que a veces riñen con la descentralización. Esto no es más que un hallazgo de que las decisiones que se toman en Los Consejos no son vinculantes, es por ello que muchas personas no participan y las decisiones las toman otros, lo que el Lic. Velázquez en su entrevista dio una importante opinión por tener la

Institución a la que representa amplia experiencia en el tema de los Consejos Desarrollo, el dijo en un ejercicio evaluativo que ellos realizaron un campesino que esta de delegado en el Consejo Departamental o Municipal no tiene salario. Este análisis es importante ya que se puede pensar que las personas no participan porque nadie corre con los gastos que ocasiona trasladarse a las reuniones de los Consejos, en el caso de un campesino no puede perder un día de trabajo y más correr con el gasto del transporte, la comunidad no le paga ni el bus, el campesino opta por no llegar; Mientras un trabajador Municipal claro tiene salario, un delegado de una ONG lo tiene. Hay una participación desigual, esto no es más de buscar una solución al problema de la Participación de las Organizaciones Sociales.

**4.2 CASOS AISLADOS DE FORTALECIMIENTO MUNICIPAL.** El sistema no permite aprovechar, potencializar o replicar las experiencias exitosas que muchos municipios han puesto en práctica, *por eso todavía no se puede hablar propiamente de avances del fortalecimiento municipal en general, sino de casos exitosos, dijo Rokaël Cardon , director del Instituto para el Desarrollo Local Centroamericano.*

Seis municipalidades lograron pagos de la empresa Telecomunicaciones de Guatemala ( **TELGUA** ) por concepto de servidumbres de paso, haciendo valer toda la legislación vigente y las capacidades de negociación de sus Corporaciones Municipales. Ahora son más de 60 las comunas que buscan mejorar de esta forma su autonomía financiera.

En otro tema, durante 2006 hubo muchas muestras del interés de las autoridades o trabajadores municipales por asociarse. Se realizaron dos eventos de carácter nacional sobre mancomunidades; de ambos, surgieron declaraciones en torno a la necesidad de fortalecer la base legal de las mancomunidades para poder recibir y ejecutar fondos del gobierno central.

Por otro lado, en una especie de *mea culpa*, un diagnóstico elaborado por consultores a petición de la cooperación internacional, reconoció la gran dependencia de fondos de cooperación que se ha fomentado en las mancomunidades.

Otros ejemplo interesante de asociacionismo municipal han sido el de los alcaldes de Quetzaltenango, en torno al tema del precio de la energía eléctrica, el de la Asociación de Tesoreros de Santa Rosa, y varias Redes de Oficinas Municipales de Planificación ((**OMP's** ) como la de Suchitepéquez.

En cuanto a la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM ) y a la Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas ( **AGAAI** ), las autoridades locales las entienden como una gran ausencia. Incluso, sus mismos directivos interpretan que no están tan cerca de las autoridades locales como ellas esperan.

Lo más relevante hecho por **ANAM** fue la presentación a varios sectores, del Pacto Nacional por el Desarrollo Local, ante el cual la muestra de desinterés por los partidos políticos fue evidente.

**AGAAI** ha apoyado indirectamente los procesos de consultas realizados en los municipios de Huehuetenango.

El Gerente del Instituto De Fomento Municipal, en la entrevista realizada para esta investigación, nos indico que muchas veces los alcaldes, tienen muy poca información, como poca capacidad para ejecución, a lo que el Ing. Ariel Herrera de Cohesión Social por su parte en la entrevista a su persona realizada indico que en la Administración Municipal existe mucho clientelismo político: Porque al ser electo un alcalde llega al cargo a hacer prevalecer sus intereses y no el interés general, además de agregar que no precisamente los candidatos a alcaldes son los mejores, sino los que más dinero tienen para invertir en la campaña electoral, esto hace que sean personas que no tienen experiencia en Administración Municipal, y en consecuencia que no tengan el conocimiento en las nuevas políticas y leyes sobre participación local. Y esto se puede

entender que la tarea del fomento Municipal no ha sido efectiva, y las autoridades municipales no están preparadas aun para recibir las competencias del Gobierno Central.

Otro limitante es el poco cumplimiento de las leyes y algunas de ellas están en conflicto, algo importante de resaltar es que algunas instancias que tienen autoridad formal pero no real, este es el caso de los Consejos de desarrollo Urbano y Rural, por ejemplo en los que la gente viene y participa pero al final de cuentas ese órgano resulta no ser el que toma las decisiones. Considerando esto es lógico que las personas no participen porque no es tomado en cuenta sus opiniones. Es importante dejar atrás esta mala practica es necesario que las decisiones de los Consejos de Desarrollo Urbano y rural sean vinculantes, así mismo informar a la población en general. A hacerles conciencia que solo participando van a lograr el empoderamiento local. Pero opinión considero que seguimos viviendo el proceso de transición democrática, porque mientras siga existiendo un alto porcentaje de pobreza, de desigualdades y de una población que no participa, no vamos a poder hablar de una democracia consolidada.

A pesar de lo anterior, en lo que a participación local se refiere hay bastante avance, siendo el caso de los Consejos de Desarrollo. En palabras del Ing. Herrera de Cohesión Social “Hoy en día se pueden hablar de avances y los Consejos de Desarrollo es uno de ellos, por que son funcionales la gente participa y sus decisiones cuentan, su voz es escuchada, situación que hace unos veinte años era inconcebible, esto no es más que un proceso”. Al hablar de participación municipal no se puede dejar de hablar de la municipalidad capitalina y al preguntarle de participación local y si en la Municipalidad Capitalina se ha puesto en practica el tercer entrevistado trabajador de la Municipalidad de la Ciudad de Guatemala, nos dice “si, a través de los Comités Únicos de Barrio, las organizaciones de juventud, y proyectos de desarrollo social, en colonias y barrios de la ciudad capital” Por lo cual en la capital los Consejos de Desarrollo toman nueva forma como lo es los comités Únicos de Barrio, que no es distinta su función a estos, ya que no es más que darle al vecino la participación en el gobierno de su ciudad.

La Sra. Luvia Torres, Primera concejal de la Municipalidad de Poptún Peten, en la entrevista realizada, coincidió en lo anterior. Ella indicaba que aprovechan la organización de los COCODES Para poder reforzarlo en capacitaciones para que apoyen en el tema de descentralización. A la hora de contestar una de las preguntas que hacia mención a cuales han sido las debilidades y las fortalezas a la hora de implementar políticas de participación local ella contesto la debilidad formación de la gente, el nivel de educación y capacitación que tienen los lideres, sumado malentendidos por la falta de acceso de información. Las fortalezas dijo las autoridades que conforman el COMUDE están en la disposición de apoyar y trabajan proyectos paralelos no solo con ellos sino con otras instituciones.

Todos los entrevistados coinciden en que la participación local no es alta ni baja sino la enmarcan dentro del término medio. Cuando se hace la pregunta que grupo étnico participa más las diferencias son según del lugar donde son originarias por ejemplo el funcionario de la Municipalidad dijo los “ladinos” y es lógico siendo de la Municipalidad Capitalina. La autoridad Local de Poptun, Peten, dijo “la mestiza” El gerente de INFOM dijo los “indígenas”. Considero las diferencias son como antes mencione es por la función que tiene cada uno en la sociedad, y según de que región de la República es el entrevistado.

**Descentralización o Desconcentración?** A lo que en opinión del Dr. Fernando Mack que estuvo a cargo de Municipios Democráticos, para el en Guatemala se puede hablar de una desconcentración de funciones, pero de descentralización aun no se puede hablar.

En este caso se puede poner como ejemplo las famosas Mini Munis, que lanzo la Municipalidad de la ciudad de Guatemala, que fueron creadas con la justificación de que La mayoría de los servicios que ofrece la Municipalidad de Guatemala, se proporcionaban en el Palacio Municipal del Centro Cívico zona 1. En la actualidad debido al crecimiento poblacional y por la importancia que tiene el Centro Cívico de la Ciudad, por la afluencia de personas y por el tránsito que circula en dicha área, se hacia muy problemático para el

vecino el acudir al Edificio Municipal para realizar sus transacciones. Por esto, las autoridades decidieron descentralizar los principales servicios que presta la Municipalidad. Cabe resaltar que solo es una descentralización administrativa pero las decisiones económicas, y el poder de decisión lo sigue teniendo el centro único decisor, que en este caso es la Municipalidad Capitalina y el Alcalde Álvaro Arzú que tanto ha dado de que hablar por este tema, ya que muchos lo ven como la persona en donde se centralizan todas las decisiones tomadas en la Comuna Capitalina.

El Lic. Elmer Velásquez, opina que según sus estudios hay Instituciones que ni siquiera están desconcentradas como es el caso del Ministerio de Agricultura, esto tomado en base datos de sus Investigaciones.

En base a los resultados se puede decir que el proceso descentralizador Municipal, va en camino, pero existen aun grandes desafíos, algunos de problemas estructurales, otros legales, es decir que se necesita reformas legales urgentes a fin de que este proceso siga caminando y sea funcional tomando en cuenta que fue para lo que fue creado. Las Leyes en materia de Descentralización son muy avanzadas para Guatemala que es un país muy conservador y con una tradición de un Estado centralista, que salió hace más de una década, de un régimen opresivo que se vivió por treinta y seis años. Estas leyes son innovadoras pero necesitan reformas a la legislación guatemalteca, para no ser ahorcadas por el sistema. Hoy en día hay avances muy grandes como la Organización indígena, como los Consejos de Desarrollo y la participación en los mismos que con resbalones va caminando por camino correcto. Se debe de educar a la población a los niños a los adultos, a las mujeres, de la existencia de estas Leyes, el Estado debe de invertir en educar en esta línea, para que los vecinos de los municipios, participen en la toma de decisiones, y que estas sean de carácter vinculante. Ya que se debe de dejar atrás la democracia Institucional, es decir que las personas no entiendan la participación como llegar a las urnas cada cuatro años, sino que participen en el gobierno de su comunidad, que esto es un derecho.

## CONCLUSIONES

- Uno de los problemas es que el Estado de Guatemala se caracteriza por ser un Estado altamente centralista. Donde desde tiempos de la colonia Guatemala ha sido un país personalista y caciquil, es decir que la población no se acostumbra a mirar a los funcionarios como servidores públicos. Esto sumado a que treinta y seis años de guerra interna, de polarización donde en nuestro país era un delito participar; tomando en cuenta lo anterior hoy en día se puede hablar de avances muy grandes, pero llega un momento que estos avances se ven frenados por algunos procesos y por la legislación guatemalteca.

- Por tanto es necesario buscar una reforma a leyes como la Ley General de Descentralización y su Reglamento, La Ley del Presupuesto, entre otras, ya que están en riña con el proceso de Descentralización. Los Partidos políticos deben buscar que los candidatos a alcaldes tengan otro perfil, ya que los requisitos actuales han permitido que lleguen al cargo, sino también al Consejo Municipal personas que no tienen una clara idea de lo que necesita su municipio, se debe procurar que exista un ente encargado de darles una verdadera información ya que la mayoría de las autoridades y trabajadores municipales no tiene experiencia en la administración pública, no conocen las opciones de gasto, ni los eslabones en las cadenas políticas y administrativas que vinculan los municipios con los Consejos de Desarrollo, la gobernación departamental, el Congreso de la República, la Presidencia, los fondos sociales y los Ministerios. Tampoco conocen las experiencias positivas y las dificultades enfrentadas en otros municipios

- El proceso que busca fortalecer la participación ciudadana en Guatemala descansa en gran medida sobre los esfuerzos de descentralizar la toma de decisiones políticas y económicas que afectan al interior del país. Por otro lado, en los Acuerdos de Paz, los cuales contienen compromisos que deben

ser asumidos por el gobierno pero también por la sociedad civil, los gobiernos locales están llamados a buscar alternativas de desarrollo que logren superar las secuelas del conflicto armado.

- El fortalecimiento de la democracia pasa por reconstruir la credibilidad de la ciudadanía en sus gobiernos y en las Instituciones, y que los anteriores sean capaces de escuchar, comprender y atender de manera eficiente las necesidades, y opiniones de la ciudadanía. Si bien esta aspiración debe extenderse a todo el quehacer del Estado, lo cierto es que son las municipalidades los espacios idóneos para promover la participación ciudadana real y efectiva en la toma de decisiones sobre políticas e iniciativas que afecten directamente sus intereses y necesidades. Prioridad es resolver el problema de la participación de las Organizaciones Sociales, ya que muchas veces personas que están de delegados al Consejo Departamental o Municipal no tienen salario o incentivos por su esfuerzo por participar, hoy en día como no lo tiene opta por no llegar. Por ello al final las decisiones las toma los delegados Municipales, el Alcalde o el Gobernador que aun tienen mucha injerencia.

- Otro limitante es el poco cumplimiento de las leyes y algunas de ellas están en conflicto, algo importante de resaltar es que algunas instancias que tienen autoridad formal pero no real, este es el caso de los Consejos de desarrollo Urbano y Rural, por ejemplo en los que la gente viene y participa pero al final de cuentas ese órgano resulta no ser el que toma las decisiones. Por ello es necesario darle a las decisiones tomadas en Consejos de Desarrollo, el carácter de resolución vinculante con la política pública.

- Si las decisiones no son tomadas como resoluciones, es lógico que las personas no participen, porque no es tomada en cuenta su participación. Es importante dejar atrás esta mala practica es necesario que las decisiones de los Consejos de Desarrollo Urbano y rural sean vinculantes. Pero lamentablemente

considero que seguimos viviendo el proceso de transición democrática, porque mientras siga existiendo un alto porcentaje de pobreza, pobreza extrema, de desigualdades; alto indicador de la población que no participa, no vamos a poder hablar de una democracia consolidada.

- El involucramiento ciudadano en la planificación y presupuestación tiene también como subproducto un mayor acercamiento ciudadano en el control sobre el uso de los recursos públicos. Sin embargo, si no hay conocimiento sobre la estructura del municipio, los espacios de participación de los cuales se dispone y del ciclo presupuestario, difícilmente se tendrán las herramientas necesarias para participar eficientemente en aquellos espacios que el municipio disponga abrir.

- A pesar de que hay problemas y deficiencias como en todo proceso, se debe buscar consolidar el proceso democrático, como el proceso descentralizador, no se puede negar que las leyes mismas promulgadas para La Descentralización son un avance grande, pero es importante ponerlas en armonía con los Acuerdos de Paz, es importante de resaltar un hecho innovador que hace el Código Municipal, esto es el reconocimiento que hace de las poblaciones indígenas dándoles el reconocimiento de personas jurídicas. Los Consejos de Desarrollo están progresando y con ello las Organizaciones Comunitarias y esto es un gran proceso que es importante buscar consolidar.



## RECOMENDACIONES

A la población en General:

- 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 de su Municipio.

- Que la participación ciudadana no solo debe darse cada cuatro años en asistir a votar en elecciones. Los vecinos deben participar y aprovechar cada espacio de participación local, con el fin de buscar el desarrollo deseado de su municipio. Recordando Una sociedad empieza a ser libre y autónoma cuando ella misma es responsable de haberse dado el orden social y político que quiere vivir, cumplir y proteger para la dignidad de todos.

- La democracia es un orden autofundado: son las mismas personas que conforman la sociedad quienes deciden el orden que aceptan para vivir y lo transforma cuando lo considera conveniente. Por eso la democracia requiere de la participación de todos los miembros de la sociedad, ejerciendo su ciudadanía.

A Las Autoridades Municipales:

- Propiciar la participación de toda la sociedad civil del Municipio con el fin de que se cumpla lo estipulado en la Ley General de Descentralización y las demás leyes en esta materia. Así mismo de cumplir con los fines del Municipio de poner de poner al alcance del vecino los mecanismos para poder incidir en la toma de decisiones para buscar mejorar el nivel de calidad de vida de su Municipio.

- Que las diferentes formas de organización de participación local, sean tomadas en cuenta a la hora de la toma de decisiones, es decir que estas

- Organizaciones comunitarias tengan autoridad real y no formal, y estas decisiones sean vinculantes.

Al Estado de Guatemala

- Que las políticas de Participación local como forma de descentralización Municipal, sean Políticas de Estado y no del Gobierno de turno, que velen y se den procesos de formación a los niños como los adultos para que se conozca las Leyes en materia de descentralización. En especial las Autoridades Municipales tengan un conocimiento del proceso de Descentralización a fin de poder impulsarlo para crear un clima favorable para la participación comunitaria, y que esta sea incluyente y libre.

## Bibliografía

- AMARO, Nelson. Descentralización y participación popular en Guatemala. INCEP. Guatemala, 1990. P. 197.
- CEPAL/GTZ. Artana, Daniel y López Murphy, Ricardo. *Descentralización Fiscal y Aspectos Macroeconómicos: una Perspectiva Latinoamericana*. Artículo publicado en: Descentralización Fiscal en América Latina: Balance y Principales Desafíos:. Julio de 1996.
- CHAVEZ, Daniel ¿Democracia participativa en Guatemala? : la descentralización y la participación comunitaria en los gobiernos municipales / Edit. Movimondo. Guatemala, 2000. P. 120
- Constitución Política de la República de Guatemala, Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Código Municipal, Ley de descentralización.
- FLACSO. Capítulo 5. Acuerdos de paz, propuestas de reformas constitucionales.
- FUNCEDE, INFOM. *La Estructura del Presupuesto Municipal de los Municipios de Guatemala. Año 1997*. Serie de Estudios: No. 8. Guatemala 1999.
- HOFFMAN Bailey, Mario Anibal González, Aporte al debate sobre la descentralización en Guatemala. Edi. Fundación Ebert Stiftung. Guatemala, 2001 P66.
- INAP. CA. Descentralización y desconcentración administrativa en Guatemala. Instituto nacional de Administración Publica Guatemala.
- Linares. Luis. El Municipio y la descentralización. Edit. Funcede. Guatemala, 1994. P 10

- MACK Echeverria, Luis Fernando. El Municipio en Guatemala; ejes de tensión y agregación de la acción colectiva en el espacio local. Edit. Flacso México 2000. P 166
- Maldonado, Armando. Descentralización y participación ciudadana; el Sistema de Consejos de Desarrollo en Guatemala. CIDECA. Guatemala, 1998. P. 100
- NOHLEN, Dieter. Descentralización política y consolidación democrática: Europa-América del Sur/Edit. Nueva Sociedad. Caracas, 1991. P. 366
- PRESSACO, Carlos. Descentralización, municipio y participación ciudadana, Chile, Colombia y Guatemala. Edi. Ceja. Bogotá, 2000. P. 411
- Schwarz, Luis. *Recomendaciones para el Fortalecimiento Institucional del INFOM*. Reporte patrocinado por el Estado de Israel y USAID.

#### Entrevistas:

- Dr. Julio Roberto Marroquín Navas  
Gerente Instituto de Fomento Municipal INFOM
- Eder V. López, Encargado de Control de Calidad. Municipalidad de la Ciudad Guatemala
- Ing. Ariel Herrera, Consejo de Cohesión Social.
- Sra. Luvia Torres, Primera Concejal. Municipalidad, Poptun, Peten.
- Lic. Elmer Velázquez, Director CONGCOOP, (Coordinación de ONG y Cooperativas).

## ANEXOS

### Anexo 1 GUIA PARA ELABORACION DE ENTREVISTA

Sobre el Entrevistado:

Nombre: \_\_\_\_\_

Cargo: \_\_\_\_\_ Institución: \_\_\_\_\_

Fecha: \_\_\_\_\_ Hora: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

1. ¿Conoce el tema de Descentralización en Guatemala? Si No.

2. Conoce las iniciativas de descentralización en el período 2002-2008?

Si

No

3. La descentralización como una de las partes fundamentales se enfoca en fortalecer el régimen municipal, y para ello es necesario fortalecer la participación local. ¿De que forma la Institución a la que pertenece lleva a cabo lo anterior?

4. Uno de los acuerdos de Paz abarca la necesidad insoslayable de reconocimiento e inclusión de los pueblos que conforman la nación

guatemalteca desde una perspectiva de unidad en la diversidad, Se logro de alguna manera lograr la inclusión de estos pueblos en la participación local en el periodo 2002-2008?

5. ¿Qué opinión tiene de los Consejos de Desarrollo?

6. ¿Participa en alguna Instancia de participación Municipal?

7. ¿Cual han sido las debilidades y fortalezas a la hora de implementar políticas de participación local?

8. Se puede hablar hoy en día de que en el Estado de Guatemala ¿hay descentralización o de desconcentración municipal?

9. El grado de participación de la población en Guatemala es:

Bajo	“Medio”	Alta	¿Por qué?	O
Nula	Pasiva	Activa	¿Por qué?	

10. ¿Existe algún grupo de población que demuestra mayor participación política? Si, no ¿Qué tipo de población ha demostrado mayor participación?

Indígena	NO indígena/mestiza	ambas	Ninguna
----------	---------------------	-------	---------

11. ¿En qué temas se demuestra un mayor interés de participación de la población en el ámbito público?

- a. Seguridad
- b. Pobreza
- c. Infraestructura
- d. cultura
- e. Otros

12. La estructura de poder local puede definirse cómo:

- a. Jerárquica/ vertical
- b. equitativa u horizontal

