

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

**EVALUACIÓN DEL PROCESO DE CREACIÓN Y APROBACIÓN DEL MUNICIPIO DE
SAN JORGE, UBICADO EN EL DEPARTAMENTO DE ZACAPA Y SU
INCIDENCIA EN EL PROCESO ELECTORAL DE 2015 EN GUATEMALA**

TESIS

Presentada al Consejo Directivo

de la

Escuela de Ciencia Política

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

RICARDO ANTONIO BARRENO ARRIAZA

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA

y el título profesional de

POLITICÓLOGO

Guatemala, mayo de 2016

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

RECTOR MAGNÍFICO

Dr. Carlos Guillermo Alvarado Cerezo

SECRETARIO GENERAL

Dr. Carlos Enrique Camey Rodas

CONSEJO DIRECTIVO DE LA ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA

DIRECTOR:	Dr. Marcio Palacios Aragón
VOCAL I:	Lic. Henry Dennys Mira Sandoval
VOCAL II:	Licda. Carmen Olivia Álvarez Bobadilla
VOCAL III:	Licda. Ana Margarita Castillo Chacón
VOCAL IV:	Br. María Fernanda Santizo Carvajal
VOCAL V:	Br. José Pablo Menchú Jiménez
SECRETARIO:	Lic. Marvin Norberto Morán Corzo

TRIBUNAL QUE PRACTICO EL EXAMEN GENERAL DE CONOCIMIENTOS

COORDINADOR:	Lic. Henry Dennys Mira Sandoval
EXAMINADOR:	Lic. Sergio Abraham Cabria Batres
EXAMINADORA:	Licda. Cindy Lisbeth Poroj Caraballo
EXAMINADOR:	Lic. Luis David Winter Luther
EXAMINADOR:	Msc Dennis Armando Valvert Gamboa

TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMEN PÚBLICO DE TESIS

DIRECTOR:	Dr. Marcio Palacios Aragón
SECRETARIO:	Lic. Marvin Norberto Morán Corzo
EXAMINADOR:	Lic. José Efraín Pérez Xicará
EXAMINADOR:	Lic. Luis David Winter Luther
COORDINADOR:	Lic. Werner Enrique Castillo Regalado

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 POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE
GUATEMALA:** Guatemala, veintinueve de abril del año dos mil dieciséis.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión de la Tesis titulada: **“Evaluación del Proceso de Creación y Aprobación del Municipio de San Jorge, ubicado en el Departamento de Zacapa y su Incidencia en el Proceso Electoral de 2015 en Guatemala”**, presentada por el (la) estudiante **Ricardo Antonio Barreno Arriaza, carnet No. 201015221.**

Atentamente,
“ID Y ENSEÑAD A TODOS”


Dr. Marcio Palacios Aragón
Director Escuela de Ciencia Política



c.c. archivos
sebm
/10



ACTA DE DEFENSA DE TESIS

En la ciudad de Guatemala, el día veintisiete de abril del año dos mil dieciséis, se efectuó el proceso de verificar la incorporación de observaciones hechas por el Tribunal Examinador, conformado por: Lic. Luis David Winter Luther, Lic. José Efraín Pérez Xicará y Lic. Werner Enrique Castillo Regalado, Coordinador (a) de la Carrera de Ciencia Política, el trabajo de tesis: **“Evaluación del Proceso de Creación y Aprobación del Municipio de San Jorge, ubicado en el Departamento de Zacapa y su Incidencia en el Proceso Electoral de 2015 en Guatemala”**, presentado por el (la) estudiante **Ricardo Antonio Barreno Arriaza**, carné No. **201015221** razón por la que se da por **APROBADO** para que continúe con su trámite.

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”

Lic. Werner Enrique Castillo Regalado
Coordinador de Carrera




c.c. archivos
sebm
/9




ACTA DE DEFENSA DE TESIS

En la ciudad de Guatemala, el día diecinueve de abril del año dos mil dieciséis, se realizó la defensa de tesis presentada por el (la) estudiante **Ricardo Antonio Barreno Arriaza**, carné No. **201015221**, para optar al grado de Licenciado (a) en Ciencia Política titulada: **“Evaluación del Proceso de Creación y Aprobación del Municipio de San Jorge, ubicado en el Departamento de Zacapa y su Incidencia en el Proceso Electoral de 2015 en Guatemala”** ante el Tribunal Examinador integrado por: Lic. Luis David Winter Luther, Lic. José Efraín Pérez Xicaré y el Lic. Werner Enrique Castillo Regalado, Coordinador de la Carrera de Ciencia Política. Los infrascritos miembros del Tribunal Examinador desarrollaron dicha evaluación y consideraron que para su aprobación deben incorporarse algunas correcciones a la misma.


Lic. Luis David Winter Luther
Examinador


Lic. José Efraín Pérez Xicaré
Examinador


Lic. Werner Enrique Castillo Regalado
Coordinador de Carrera





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


ASUNTO: El (la) estudiante **Ricardo Antonio Barreno Arriaza**, carné No. **201015221** continúa trámite para la realización de su Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del (la) Lic. **Gregorio Ramiro Trujillo Gómez**, en su calidad de Asesor, pase al Lic. **Werner Enrique Castillo Regalado**, Coordinador de la Carrera de Ciencia Política, para que proceda a conformar el Tribunal Examinador 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”




Doctor Marcio Palacios Aragón
Director Escuela de Ciencia Política

c.c. archivos
sebm
/7

Guatemala 04 de abril de 2016

Doctor
Marcio Palacios
Director de la Escuela de Ciencia Política
USAC
Presente.

Estimada Sr. Director:

La presente comunicación tiene por objeto informarle que he procedido a asesorar y revisar el trabajo de investigación del estudiante **Ricardo Antonio Barreno Arriaza** carnet **201015221** titulado "EVALUACIÓN DEL PROCESO DE CREACIÓN Y APROBACIÓN DEL MUNICIPIO DE SAN JORGE, UBICADO EN EL DEPARTAMENTO DE ZACAPA Y SU INCIDENCIA EN EL PROCESO ELECTORAL DE 2015 EN GUATEMALA", el cuál presenta como requisito académico previo a obtener el grado de Licenciado en Ciencia Política y el título de Politicólogo.

Al respecto, el trabajo presenta un serio esfuerzo de investigación en el ámbito del fortalecimiento del Estado y su relación con el poder local, a través del análisis de los factores políticos que inciden en el papel de la organización de la Sociedad Civil en la búsqueda de su autodeterminación.

Por lo anterior, me permito manifestarle que los planteamientos desarrollados en la investigación son un aporte importante al estudio de la problemática mencionada, desde la perspectiva de la Ciencia Política. Por tal virtud, me es grato comunicarle que el informe de investigación presentado por el estudiante **Barreno Arriaza** cumple las cualidades y requisitos necesarios para ser presentado como Tesis de Graduación.

Sin otro particular, me suscribo de Usted con las muestras de mi más alta consideración.

Atentamente


Lic. Gregorio Ramiro Trujillo Gómez
Asesor de Tesis





ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala, veintinueve de octubre del dos mil quince.


ASUNTO: El (la) estudiante **Ricardo Antonio Barreno Arriaza**, carné No. **201015221** continúa trámite para la realización de su Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del Coordinador de Carrera correspondiente, pase al Asesor de Tesis, **Lic. Gregorio Ramiro Trujillo Gomez**, para que brinde la asesoría correspondiente y emita dictamen.

Atentamente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”




Dr. Marcio Palacios Aragón
Director Escuela de Ciencia Política

c.c. archivos
sebm
/6



Guatemala, 27 de octubre del 2015

Doctor Marcio Palacios Aragón
Director Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su despacho

Respetable Doctor Palacios:

Me permito informarle que para desarrollar la tesis titulada **“Evaluación del Proceso de Creación y Aprobación del Municipio de San Jorge, ubicado en el Departamento de Zacapa y su Incidencia en el Proceso Electoral de 2015 en Guatemala”**, presentado por el (la) estudiante **Ricardo Antonio Barreno Arriaza**, carné No. **201015221** puede autorizarse como Asesor al Lic. **Gregorio Ramiro Trujillo Gomez**.

Cordialmente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”

Lic. Henry Dennys Mira Sandoval
Coordinador de Carrera

c.c. archivos
sebm
/5





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

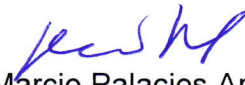
ASUNTO: El (la) estudiante **Ricardo Antonio Barreno Arriaza**, carné No. **201015221** continúa trámite para la realización de su Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del Coordinador del Área de Metodología, pase al Coordinador de Carrera de Ciencia Política, para que emita visto bueno sobre la propuesta de Asesor.

Atentamente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”




Dr. Marcio Palacios Aragón
Director Escuela de Ciencia Política

c.c. archivos
sebm
/4



Guatemala, 14 de octubre del 2015

Doctor Marcio Palacios Aragón
Director Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su despacho

Respetable Doctor Palacios:

Me permito informarle que tuve a la vista el diseño de tesis titulado: **“Evaluación del Proceso de Creación y Aprobación del Municipio de San Jorge, ubicado en el Departamento de Zacapa y su Incidencia en el Proceso Electoral de 2015 en Guatemala”**, presentado por el (la) estudiante **Ricardo Antonio Barreno Arriaza**, carné No. **201015221**, quien realizó las correcciones solicitadas 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”

Lic. José Efraim Pérez Xicará
Coordinador del Área de Metodología



c.c. archivos
sebm
/3



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

ASUNTO: El (la) estudiante **Ricardo Antonio Barreno Arriaza**, carné No. **201015221** continúa trámite para la realización de su Tesis.

Habiéndose aceptado el tema de tesis propuesto por parte del Lic. **Henry Dennys Mira Sandoval**, Coordinador de Carrera; pase al Lic. José Efraín Pérez Xicará, Coordinador del Área de Metodología, para que se sirva emitir dictamen correspondiente sobre el diseño de tesis.

Atentamente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”

Dr. Marcio Palacios Aragón
Director Escuela de Ciencia Política



c.c. archivos
sebm
/2



Guatemala, 9 de octubre del 2015

Doctor Marcio Palacios Aragón
Director Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su despacho

Respetable Doctor Palacios:

Me permito informarle que el tema de tesis: **“Evaluación del Proceso de Creación y Aprobación del Municipio de San Jorge, ubicado en el Departamento de Zacapa y su Incidencia en el Proceso Electoral de 2015 en Guatemala”**, propuesto por el (la) estudiante **Ricardo Antonio Barreno Arriaza**, carné No. **201015221**, puede autorizarse dado que el mismo cumple con las exigencias mínimas de los contenidos de la carrera.

Cordialmente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'H. Mira Sandoval'.

Lic. Henry Dennys Mira Sandoval
Coordinador de Carrera

c.c. archivos
sebm
/1



Dedicatoria

- A Dios** Por su infinita misericordia. Por todas sus bondades. Por su perdón.
- A mis papás** Ricardo Barreno y Lorena de Barreno, por su ejemplo de lucha y perseverancia. Por enseñarme que todo en la vida se puede alcanzar cuando uno es perseverante. Por mostrarme que todo tiene solución. Por enseñarme que amar es darse a los demás sin medidas.
- A mi hermana** Alejandra Barreno, por motivarme a alcanzar éste objetivo, que es apenas el inicio.
- A mi novia** Pilar Letona, por su amor, tolerancia, paciencia y apoyo. Por enseñarme que aunque la vida te pueda llegar a golpear en más de una ocasión, siempre hay que sonreír.
- A mis ángeles** Valentina Flores y Corina Andrade, quienes desde el cielo cuidan de mí y me siguen enseñando que Dios tiene un plan perfecto en mi vida.
- A mi asesor y amigo** Gregorio Trujillo, por su apoyo –más que fundamental- en ésta emocionante aventura.
- A la Universidad de San Carlos de Guatemala** En especial a la Escuela de Ciencia Política, por abrirme sus puertas. Dejo en sus aulas miles recuerdos pero me llevo incontables enseñanzas forjadas por mis catedráticos, amigos y compañeros.

Índice

Página

Introducción..... I

CAPITULO I

Aspectos Teórico-Methodológicos 1

1.1. El municipio como ámbito de gobierno más cercano a la población: Desde dos enfoques teóricos 2

1.1.1. Corriente política Municipalista..... 2

1.1.2. Teoría de Elección Racional..... 4

1.2. Justificación..... 5

1.3. Planteamiento del problema..... 6

1.3.1. Delimitación del problema..... 7

1.4. Preguntas generadoras..... 8

1.5. Objetivos de la investigación 9

1.5.1. Objetivo General..... 9

1.5.2. Objetivos Específicos..... 9

1.6. Metodología de la investigación 9

CAPITULO II

Antecedentes de la normativa del proceso de descentralización municipal en Guatemala..... 11

2.1. Acuerdos de Paz en Guatemala que se refieren a procesos de descentralización municipal..... 12

2.1.1. Acuerdo para el reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por el enfrentamiento armado (Oslo, Noruega, 17 de junio de 1994)..... 13

2.1.2. Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas (Distrito Federal, México, 31 de marzo de 1995)	15
2.1.3. Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria (Distrito Federal, México, 6 de mayo de 1996)	17
2.1.4. Acuerdo sobre el fortalecimiento del poder civil y función del Ejército en una sociedad democrática (Distrito Federal, México, 19 de septiembre de 1996)	18
2.2. Trilogía de Leyes: Un esfuerzo para alcanzar una eficiente descentralización municipal en Guatemala	20
2.2.1. Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural	21
2.2.2. Código Municipal: Entre reformas y vacíos legales	24
2.2.3. Ley General de Descentralización: ¿Una herramienta que garantiza la participación ciudadana con enfoque democrático?	26
2.3. Gobierno del expresidente Alfonso Portillo (2000-2004): El escenario en donde entró en vigencia la Trilogía de Leyes	28
2.3.1. Consulta popular: Un intento para reformar la Constitución Política de la República de Guatemala	29
2.4. Política Nacional de Descentralización del Organismo Ejecutivo como apoyo adicional a la Trilogía de Leyes.....	31
 CAPITULO III	
<i>Dinámica sociopolítica de la creación de municipios en Guatemala</i>	33
3.1. Definición conceptual de Municipio: Entre un enfoque sociológico, jurídico o ecléctico	34
3.2. Procedimiento legal para la creación y aprobación de un municipio en Guatemala.....	35
3.3. Funciones básicas del municipio: Desafíos para superar las vulnerabilidades y construir resiliencia	38

3.3.1. Ranking de la gestión municipal, 2013: Grandes desafíos y pocos avances en la construcción de un desarrollo local sostenible	39
3.3.1.1. Índice de participación ciudadana	42
3.3.1.2. Índice de información a la ciudadanía.....	45
3.3.1.3. Índice de servicios públicos municipales.....	46
3.3.1.4. Índice de gestión administrativa.....	48
3.3.1.5. Índice de gestión financiera.....	50
3.3.1.6. Índice de gestión estratégica.....	52
3.4. Concejo Municipal: Actores estratégicos para el eficiente desarrollo económico y social a nivel local	54
3.4.1. Fórmula electoral de elección por Mayoría Relativa y de Representación Proporcional de Minorías: Mecanismos para la conformación del Concejo Municipal	57
3.4.1.1. Efectos políticos de la fórmula electoral Mayoritaria y Proporcional en el sistema políticos guatemalteco.....	60
3.4.2. El ámbito electoral municipal: El escenario en donde se pone a prueba la democracia	62
3.4.2.1. Dinámicas territoriales del voto municipal: Entre el cambio y la continuidad en el poder local.....	65
3.4.2.1.1. Análisis geográfico de la organización municipal de los partidos políticos en Guatemala, durante las Elecciones Generales de 2011	68

CAPITULO IV

Evaluación del proceso de creación y aprobación del municipio de

San Jorge, Zacapa..... 71

4.1. Municipios creados en Guatemala entre 1950 y 2011, y las repentinas creaciones en 2014 71

4.1.1. El caso de San Jorge, Zacapa: Entre intereses particulares y la necesidad de construir un desarrollo local sostenible 75

4.1.1.1. Cifras del desarrollo humano en Zacapa: Comprendiendo la necesidad de una eficiente descentralización municipal..... 78

4.1.1.1.1. Salud, educación y calidad de vida: Principales retos en el departamento de Zacapa..... 80

4.1.1.2. Verificación del procedimiento legal de la creación y aprobación del municipio de San Jorge 83

4.1.1.3. Incidencia de la creación del municipio de San Jorge, Zacapa en el Proceso Electoral de 2015 en Guatemala..... 88

4.1.1.3.1. Convocatoria electoral sucedió en medio de crisis política 88

4.1.1.3.2. Empadronamiento resulta un desafío principalmente para San Jorge, Zacapa 91

4.1.1.3.3. Conformación de órganos temporales: Un intento por fortalecer el Proceso Electoral desde lo local..... 94

4.1.1.3.4. Periodo de propaganda electoral: Caracterizada por altas sanciones económicas y baja calidad de propuestas programáticas 96

4.1.1.3.5. El ascenso de un nuevo actor a la silla presidencial y la continuidad de los mismos a nivel local 99

4.1.1.3.6. UNE-LÍDER: Una cerrada lucha por pasar a segunda vuelta	101
4.1.1.3.7. Resultados electorales en San Jorge, Zacapa en perspectiva comparada: Entre el liderazgo del expresidente Alfonso Portillo y la continuidad de actores tradicionales.....	109
4.1.1.4. Planificar para el desarrollo: Lo que puede hacer la diferencia en el municipio de San Jorge.....	148
Conclusiones.....	153
Recomendaciones.....	155
Bibliografía.....	157
Anexos.....	169

Índice de cuadros

Cuadro No. 1

Ventajas de la aplicación de la fórmula de Representación por Mayoría en relación con la Proporcional 62

Cuadro No. 2

Zacapa: Indicadores básicos (2010) 77

Cuadro No. 3

Zacapa: Población según municipio (2010)..... 77

Cuadro No. 4

Zacapa: Tasa de alfabetización según municipio (2010) 81

Cuadro No. 5

Guatemala: Crecimiento del Padrón Electoral 2011-2015 (por departamento)..... 92

Cuadro No. 6

Guatemala: Partidos políticos sancionados (enero-abril, 2015)..... 97

Cuadro No. 7

Guatemala: Partidos políticos sancionados por el TSE (mayo-julio, 2015)..... 98

Cuadro No. 8

Guatemala: Resultados de la elección presidencial, 2015..... 103

Cuadro No. 9

Guatemala: Número de diputados que buscaron y lograron su reelección para el periodo 2016-2020 104

Cuadro No. 10

Guatemala: Alcaldes reelectos para el periodo 2016-2020..... 107

Índice de gráficas y organigrama

Gráfica No. 1

Guatemala: Población según edad (2010) 78

Gráfica No. 2

Guatemala: Evolución del IDH del departamento de Zacapa (1994-2006) 79

Gráfica No. 3

Zacapa: Tasas de mortalidad infantil según edad (2008-2010) 80

Gráfica No. 4

Zacapa: Estratificación socioeconómica (2006) 82

Gráfica No. 5

Guatemala: Votos a favor que recibieron los Magistrados Titulares del TSE (2014-2019) al momento de su elección. Por bancada parlamentaria 90

Gráfica No. 6

Guatemala: Participación ciudadana en Elecciones Generales efectuadas entre 2003 y 2015 100

Gráfica No. 7

Guatemala: Abstencionismo en Elecciones Generales efectuadas entre 2003 y 2015 101

Gráfica No. 8

Guatemala: Resultados de la primera vuelta de la elección presidencial, 2015..... 102

Gráfica No. 9

Guatemala: Resultados de la segunda vuelta de la elección presidencial, 2015.... 102

Gráfica No. 10

Guatemala: Número de curules conquistada por partidos políticos

Elecciones Generales de 2015..... 106

Gráfica No. 11

Guatemala: Número de alcaldías conquistada por partido político

Elecciones Generales de 2015..... 109

Gráfica No. 12

Zacapa, Zacapa: Participación ciudadana

Elecciones Generales de 2015..... 115

Gráfica No. 13

Zacapa, Zacapa: Resultados electorales de Presidente y Vicepresidente

Elecciones Generales de 2015..... 117

Gráfica No. 14

Zacapa, Zacapa: Resultados electorales de Diputados por Lista Nacional

Elecciones Generales de 2015..... 118

Gráfica No. 15

Zacapa, Zacapa: Resultados electorales de Diputados Distritales

Elecciones Generales de 2015..... 119

Gráfica No. 16

Zacapa, Zacapa: Resultados electorales de Diputados al PARLACEN

Elecciones Generales de 2015..... 120

Gráfica No. 17

Zacapa, Zacapa: Resultados electorales de Corporaciones Municipales

Elecciones Generales de 2015..... 121

Gráfica No. 18

Estanzuela, Zacapa: Participación ciudadana

*Elecciones Generales de 2015.....*125

Gráfica No. 19

Estanzuela, Zacapa: Resultados electorales de Presidente y Vicepresidente

Elecciones Generales de 2015..... 126

Gráfica No. 20

Estanzuela, Zacapa: Resultados electorales de Diputados por Lista Nacional

Elecciones Generales de 2015..... 127

Gráfica No. 21

Estanzuela, Zacapa: Resultados electorales de Diputados Distritales

Elecciones Generales de 2015..... 127

Gráfica No. 22

Estanzuela, Zacapa: Resultados electorales de Diputados al PARLACEN

Elecciones Generales de 2015..... 128

Gráfica No. 23

Estanzuela, Zacapa: Resultados electorales de Corporaciones Municipales

Elecciones Generales de 2015..... 129

Gráfica No. 24

Teculután, Zacapa: Participación ciudadana

Elecciones Generales de 2015..... 133

Gráfica No. 25

Teculután, Zacapa: Resultados electorales de Presidente y Vicepresidente

Elecciones Generales de 2015..... 135

Gráfica No. 26

Teculután, Zacapa: Resultados electorales de Diputados por Lista Nacional
Elecciones Generales de 2015..... 136

Gráfica No. 27

Teculután, Zacapa: Resultados electorales de Diputados Distritales
Elecciones Generales de 2015..... 137

Gráfica No. 28

Teculután, Zacapa: Resultados electorales de Diputados al PARLACEN
Elecciones Generales de 2015..... 138

Gráfica No. 29

Teculután, Zacapa: Resultados electorales de Corporaciones Municipales
Elecciones Generales de 2015..... 139

Gráfica No. 30

San Jorge, Zacapa: Participación ciudadana
Elecciones Generales de 2015..... 142

Gráfica No. 31

San Jorge, Zacapa: Resultados electorales de Presidente y Vicepresidente
Elecciones Generales de 2015..... 143

Gráfica No. 32

San Jorge, Zacapa: Resultados electorales de Diputados por Lista Nacional
Elecciones Generales de 2015..... 144

Gráfica No. 33

San Jorge, Zacapa: Resultados electorales de Diputados Distritales
Elecciones Generales de 2015..... 145

Gráfica No. 34

San Jorge, Zacapa: Resultados electorales de Diputados al PARLACEN

Elecciones Generales de 2015..... 146

Gráfica No. 35

San Jorge, Zacapa: Resultados electorales de Corporaciones Municipales

Elecciones Generales de 2015..... 147

Organigrama No. 1

Guatemala: Organigrama básico del Sistema Municipal.....57

Índice de mapas

Mapa No. 1

Guatemala: Índice general de gestión municipal (2013)..... 41

Mapa No. 2

Guatemala: Índice de participación ciudadana (2013)..... 43

Mapa No. 3

Guatemala: Índice de información a la ciudadanía (2013)..... 46

Mapa No. 4

Guatemala: Índice de servicios públicos municipales (2013)..... 48

Mapa No. 5

Guatemala: Índice de gestión administrativa (2013)..... 49

Mapa No. 6

Guatemala: Índice de gestión financiera (2013)..... 51

Mapa No. 7

Guatemala: Índice de gestión estratégica (2013)..... 53

Mapa No. 8

Guatemala: Partidos políticos que lograron conquistar alcaldías en las Elecciones Generales de 2011..... 67

Mapa No. 9

Guatemala: Organización partidaria a nivel municipal en las Elecciones Generales de 2011..... 70

Mapa No. 10

Guatemala: Municipios creados (1950-2011)..... 72

Introducción

El 28 de enero de 2014, a través del Decreto Legislativo 2-2014, fue creado el municipio de San Jorge, ubicado en el departamento de Zacapa. Esta acción debe responder a mecanismos de descentralización que permiten transferir, desde el Organismo Ejecutivo a la municipalidad, las herramientas administrativas y operativas con las cuales pueda tener la capacidad para implementar proyectos de desarrollo como respuesta a las necesidades de la comunidad. Sin embargo, dado que ocurrió un año antes de la celebración de Elecciones Generales, el interés del presente trabajo investigativo se centró en comprender la manera en la que incidió la creación del municipio de San Jorge en el proceso electoral de 2015 en Guatemala.

Para el efecto, en el primer capítulo se indican los aspectos teóricos y metodológicos que orientaron la investigación. Si bien, el objetivo general fue *evaluar el proceso de creación y aprobación del municipio de San Jorge, ubicado en el departamento de Zacapa y la incidencia de los intereses políticos manifiestos (particulares y generales) que ello representó en el proceso electoral de 2015 en Guatemala*, resultó más que necesario apoyarse en la Teoría de Elección Racional y en la corriente Municipalista; en el método inductivo, analítico y sintético; y en la técnica documental, monitoreo de medios y análisis bibliográfico para verificar el debido cumplimiento de los requisitos territoriales, demográficos, socioeconómicos y ambientales a los que se refiere el art. 5 del Código Municipal vigente para dicha creación (Primer objetivo específico); establecer el grado de relación entre los intereses de los actores involucrados en el proceso y las principales necesidades de la comunidad (Segundo objetivo específico); y determinar la incidencia de los intereses de los actores involucrados para el eficiente cumplimiento de las responsabilidades del Tribunal Supremo Electoral (TSE) en el proceso electoral que ocurrió en 2015 (Tercer objetivo específico).

En el segundo capítulo se abordan ampliamente los antecedentes del proceso de descentralización municipal en Guatemala. Se puntualiza que desde 1950 esto se analiza desde lo administrativo y operativo; comprendiendo el primero como el

conjunto de acciones relacionadas con el traspaso de funciones del nivel nacional hacia lo local. Mientras que el segundo como la manera en la que a través de estas funciones la ciudadanía se puede constituir en un eficiente auditor social.

Los Acuerdos de Paz en Guatemala (sus principios y objetivos) que se refieren al fortalecimiento del poder local, tales como: 1) Acuerdo para el reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por el enfrentamiento armado (Oslo, Noruega, 17 de junio de 1994); 2) Acuerdo sobre identidad y derecho de los pueblos indígenas (Distrito Federal, México, 31 de marzo de 1995); 3) Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria (Distrito Federal, México, 6 de mayo de 1996); y 4) Acuerdo sobre el fortalecimiento del poder civil y función del Ejército en una sociedad democrática (Distrito Federal, México, 19 de septiembre de 1996), también son abordados en el referido capítulo, incluyendo una valoración de su cumplimiento actual, con la intención de visibilizar los retos pendientes.

A propósito de ello, se efectúa una descripción del proceso de aprobación de la Trilogía de Leyes (Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural; Código Municipal - incluyendo sus reformas del año 2010 de la cual se hace un análisis retrospectivo-; y la Ley General de Descentralización) como un conjunto de herramientas que procuraron darle una mayor incidencia y enfoque social a los procesos de descentralización venideros. Se presentan resultados de entrevistas efectuadas con el presidente del Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural I Metropolitana y con el gerente Regional del Instituto Nacional de Fomento Municipal (INFOM), quienes opinaron acerca del funcionamiento del Sistema de Consejos de Desarrollo (SISCODE) y la viabilidad para que a través del mismos se formulen políticas públicas apropiadas a la realidad local guatemalteca. Y se concluye con un análisis de la gestión del expresidente Alfonso Portillo, quien gobernó en el cuatrienio 2000-2004 y cuya gestión se caracterizó, entre otras cosas, por el apoyo a la descentralización municipal.

Cuando se aborda la dinámica sociopolítica de la creación de municipios en Guatemala (tercer capítulo), se considera de gran importancia el rol actual de los partidos políticos

como actores estratégicos para garantizar altos grados de desarrollo local o en su defecto, instrumentos con los cuales los intereses particulares logran posicionarse en las agendas locales. El capítulo inicia con una definición conceptual de municipio desde un punto de vista sociológico, jurídico y ecléctica, con el propósito de enfatizar que ni el Estado ni un municipio pueden funcionar de manera adecuada si alguno de ellos presenta debilidades institucionales. Se procede a un análisis detallado del procedimiento que establece el art. 5 del Código Municipal para la creación y aprobación de un municipio; los requisitos territoriales, demográficos, socioeconómicos y ambientales; y el dictamen favorable que deben emitir las distintas instancias del Estado involucradas.

El impacto en la creación de un municipio puede medirse cuando se analiza si con el mismo la población ha encontrado oportunidades para mejorar su calidad de vida. De tal cuenta que el más reciente estudio “Ranking de la gestión municipal 2013” que elaboró la Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) permite verificar lo anterior; además de los desafíos para garantizar una alta participación de la ciudadanía en la toma de decisiones a nivel local; en la calidad del acceso a información pública; y en lo relativo con el mejoramiento de procesos administrativos, financieros y estratégicos.

Los Concejos o Corporaciones Municipales resultan ser actores estratégicos para el óptimo desarrollo económico y social a nivel local. Es por ello que en este capítulo también se presenta un ejercicio práctico de la fórmula electoral de elección por Mayoría Relativa y de Representación Proporcional de Minorías que se utilizan para la conformación de la Corporación Municipal; subrayando los efectos de las mismas en el sistema político guatemalteco. Se concluye con un análisis geográfico de la organización municipal de los partidos políticos en el país, durante las Elecciones Generales de 2011 a través del cual se visibiliza los grandes retos que enfrentan estos, como consecuencia de sus intereses electorales, para lograr tener organización partidaria legal a nivel municipal y departamental, como indica el art. 49 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP).

Por último, en el capítulo IV se efectúa una evaluación del proceso de creación y aprobación del municipio de San Jorge. Para lo cual se inicia señalando que entre 1951 y 2011 la creación de municipios en Guatemala era de uno por cada tres años, en promedio; hasta 2014, cuando en los primeros dos meses se oficializaron cuatro nuevos. Se continúa con una descripción de la realidad del departamento para demostrar los principales retos que deberán enfrentar las autoridades locales electas para el periodo 2016-2020 si buscan darle una razón social y humana al proceso de descentralización efectuado en febrero de 2014. Con la verificación del procedimiento legal de la creación y aprobación del municipio de San Jorge (ejercicio que se realizó a través de la revisión del expediente que contiene los antecedentes del proceso que duró más de 25 años) se subrayan los obstáculos que superó el comité promunicipio para que en las distintas instituciones involucradas se les emitiera el respectivo dictamen favorable para que, posteriormente, el Congreso de la República de Guatemala reconociera su creación.

El capítulo concluye con un análisis del Proceso Electoral de 2015 en Guatemala, puntualizando en los “rompe paradigmas” sucedidos en el mismo; el ascenso de nuevos actores al escenario político; y el ambiente de manifestaciones sociales en el que todo lo anterior ocurrió. Aunado a ello, y en perspectiva comparada, se analizaron los resultados electorales que se obtuvieron en San Jorge y cómo estos estuvieron altamente condicionados por el involucramiento de actores estratégicos como el expresidente Alfonso Portillo (2000-2004).

En las conclusiones y recomendaciones se enfatiza en la importancia de superar las prácticas partidistas tradicionales que repercute negativamente en el fortalecimiento democrático de Guatemala. De tal manera que sea posible implementar procesos de descentralización –en constante monitoreo y evaluación- a través de los cuales la ciudadanía encuentre espacios de participación activa y proactiva. La bibliografía y anexos se constituyen en la parte final del trabajo de investigación.

CAPITULO I

Aspectos Teórico-Metodológicos

Según el Código Municipal de Guatemala (Decreto 22-2010), en su primer considerando, el municipio es el ámbito de gobierno más cercano a la población y el núcleo en donde se encuentra la esencia del equilibrio de toda relación entre gobierno y ciudadano. Éste se constituye en un escenario en donde convergen diversos intereses que pueden responder, por un lado, a la construcción del bien común, o por el contrario, a la satisfacción de necesidades particulares ocasionando un divorcio entre el bien de todos y el bien de pocos.

En ese sentido, Soto (1988: 80) asegura que el “fin que todos buscan en la vida política es lograr el poder y actuar sin cuidar la justicia”, siendo así que el poder se comprende como la capacidad de incidir y alterar una realidad en beneficio de grupos específicos. Si bien, las dinámicas de poder surgen a partir de relaciones sociales; es decir, en espacios en donde interactúan personas con la intención de alterar una realidad para maximizar sus propios beneficios, para la Ciencia Política, las interrogantes acerca del *cuándo* y el *cómo* contribuye a analizar los pasos naturales que siguen las personas en el cumplimiento de su naturaleza (de vivir en sociedad), reflejado en la creación de una comunidad o bien, un municipio.

Previo al nacimiento político de un municipio existe una organización que se encuentra en estrecha relación con la población. Para Ugarte (s.f: 28-29) “antes de un municipio, se dieron los Concejos y antes de los Concejos existieron indiscutiblemente el equivalente al Demos griego”. Lo que demuestra que una cadena de relaciones sociales es un elemento fundamental para la constitución de una herramienta de mayor representatividad como lo puede ser un municipio.

Por su parte, Albi (1955: 68) señala que sin Estado no puede existir un municipio y asegura que “en la actualidad, está totalmente desbordada la teoría que considera a éste último [al municipio] anterior históricamente al primero [al Estado]”. Mientras que

la Escuela Jurídica Española, con autores como Francisco de Vitoria y Suárez explica el origen de un municipio y Estado. Ellos consideran que existen dos momentos lógicos en el proceso de formación de una comunidad: 1) una etapa de ignorancia, y 2) una de organización. En la última, las personas se constituyen en sociedad luego de congregarse en un cuerpo político mediante un vínculo de sociedad (Ugarte, s.f.: 30). En otras palabras, mediante la organización, las personas establecen un “pacto de sociedad” a partir del consentimiento de una sociedad con el objetivo de determinar la forma de organización, sus órganos de gobierno, y las personas idónea para su administración.

De esa cuenta es que las diversas teorías, expuestas hasta el momento, pueden desembocar en la corriente política Municipalista y en la Teoría de Elección Racional y contribuir a evaluar -de manera exhaustiva- el proceso de creación y aprobación del municipio de San Jorge, ubicado en el departamento de Zacapa, y la manera en la que ello incidió en el proceso electoral de 2015 en Guatemala.

1.1. El municipio como ámbito de gobierno más cercano a la población: Desde dos enfoques teóricos

1.1.1. Corriente política Municipalista

La idea de la democracia se ha relacionado con el derecho de decisión (ya sea de manera directa o indirecta) del ciudadano en asuntos estatales. Desde la Grecia clásica (entre el año de 499 y 323 a. C) hasta los momentos que dieron lugar a la Revolución francesa (1789 - 1799 d. C), se comprendió a partir de las diversas formas de autogobierno, en donde, por ejemplo, un grupo de comunidades locales se reunían, escuchaban y decidían sin ningún tipo de mediación formal. Es decir, a partir de la opinión de cada uno de los involucrados se construía un consenso social.

La idea de representatividad política –comprendida cuando un representante electo de manera democrática actúa en nombre de su representado y en comunión de intereses

con el mismo- también fue tomando mayor hincapié. En términos de relaciones de poder, la misma puede ser comprendida como “una relación social en donde existe un dominante que actúa en nombre de un dominado, a lo que hay que sumar desde fechas relativamente cercanas el hecho de que el representado puede controlar al representante a través de elecciones periódicas” (Stuart, 1987: 87).

Una crisis en la representatividad política ocurre en el momento en que existe un rompimiento de intereses entre las partes involucradas (por ejemplo, gobernante-ciudadano). En ese sentido, Novaro (2000:18), señala que entre los rasgos que suelen destacar, casi de manera generalizada, cualquier crisis en el marco de la representatividad política son: 1) la crisis de los actores sociales representables; 2) el debilitamiento de las identidades y las funciones de agregación de los partidos; y 3) el deterioro de la unidad jurídica y política de los estados. Es decir, que el fraccionamiento en el tejido social a partir de la poca capacidad de actores estratégicos para articular las diversas demandas sociales y proponer soluciones adecuadas a las mismas resultan ser elementos a considerar para un necesario fortalecimiento en las relaciones de identidad entre el ciudadano y el representante.

Losada (2010: 50) recomienda que “en la medida en que se garantiza la igualdad a los grupos más desfavorecidos se consigue tanto que las decisiones sean más inclusivas como que las respuestas estén acordes con las demandas de la población”. En otras palabras, con la participación de la población, luego de haber reconocido que sus demandas están siendo atendidas de manera adecuada y teniendo como fin supremo el bien común, la participación de estos se incrementa y en consecuencia, se legitima.

Por tal razón, la corriente política Municipalista o Municipalismo enfatiza que la democracia comienza desde la política local. La comunidad propone personas para ocupar puestos de elección popular, particularmente el de Alcalde y Diputados por distrito departamental, con el propósito de contribuir en la construcción y fortalecimiento de una democracia local integral. Al respecto, el Observatorio Metropolitano, (2014:13), subraya que en la corriente política Municipalista, “se

multiplican las experiencias de pequeñas agrupaciones de vecinos y vecinas que sencillamente quieren cambiar las cosas y que para ello empiezan por lo que les resulta más cercano”.

1.1.2. Teoría de Elección Racional

A mediados del siglo XX en el campo de la Ciencia Política apareció la Teoría de la Elección Racional, la cual trata de entender las decisiones de los actores/jugadores con poder de veto bajo determinados supuestos de racionalidad. Expertos como Kenneth Arrow, Anthony Downs o Duncan Black coinciden en que los fenómenos políticos son productos de decisiones individuales por lo cual las personas ordenan sus prioridades o intereses, buscando satisfacer las principales (Losada, 2010: 86).

Para Elster (1995: 31), uno de los autores que más ha profundizado en el tema de la elección racional, considera que ésta resulta de gran utilidad “cuando enfrentamos varios cursos de acción porque la gente suele hacer lo que cree que es probable que tenga mejor resultados generales”. Aunado a lo anterior, es ilustrativo señalar unos requisitos que el autor propone al momento de elegir –de manera racional- una opción y rechazar las demás:

- Se requiere un acuerdo total sobre los objetivos.
- Es necesario un conocimiento exhaustivo de todas las alternativas posibles.
- Es conveniente que el jugador tenga plena disponibilidad de los recursos para conseguir sus objetivos.
- Las estrategias adoptadas para conseguir el objetivo depende de la fluidez en la relación entre medios y fines.

Llama la atención que los actores poseen la capacidad de maximizar o minimizar sus beneficios. Los maximiza cuando sus recursos son escasos frente a una meta deseada. En cambio, los minimiza, cuando está decidido a lograr algo al menor costo posible. Por lo cual, la racionalidad no depende de las preferencias del actor y de las

características de las mismas; si son sensatas, justas, o absurdas. Más bien, se caracteriza a partir de la pertinencia para cumplir sus principales intereses. Tampoco depende de la cantidad de información que posea el actor con respecto a las posibles decisiones, porque pueden presentarse en condiciones de escases o abundancia de información.

La Teoría de Elección Racional puede sintetizarse con el apoyo de una fórmula matemática (expuesta a continuación). Aunque es necesario señalar que es a partir de ella es donde se comienzan a “descomponer el todo” para llegar a una conclusión, lo más certera posible, de la elección de un actor/jugador con poder de veto hacia una alternativa en específico.

$$\text{Fórmula matemática de la Elección Racional}$$
$$P1B1 - P2C1 = U1$$

Donde P es igual a la probabilidad; B al beneficio; C , a costo; y U a la utilidad. En la ecuación, la Probabilidad 1 y el Beneficio 1 representan una alternativa con la que se espera alcanzar una Utilidad o meta deseada. Aunque es necesario señalar que la Probabilidad 2 representa los Costos previstos de tomar una alternativa, ajustados a la probabilidad estimada de incurrir en ellos.

1.2. Justificación

Entre enero y febrero de 2014, en Guatemala se efectuó una acelerada creación de cuatro municipios, dentro de los cuales se incluye a San Jorge, ubicado en el departamento de Zacapa. Dichos procesos respondieron, en principio, a mecanismos de descentralización que permitiera transferir, desde el Organismo Ejecutivo a las municipalidades y demás instituciones del Estado, las herramientas administrativas y operativas para implementar políticas municipales como respuesta a las necesidades de las comunidades locales.

Sin embargo, dichas creaciones -y de manera particular la del municipio de San Jorge, Zacapa- se dieron en un marco de acción previo al proceso electoral de 2015, por lo cual resultó por demás importante comprender y analizar si ello respondió -en determinado momento- a intereses políticos y/o electorales o en torno al objetivo de atender las diversas necesidades de la comunidad local de manera pertinente. Y con ello identificar los desafíos y oportunidades para el desarrollo local sostenible.

De esa cuenta es que el presente estudio ofrece a la Escuela de Ciencia Política de la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC) y a la población en general, un primer ejercicio de evaluación del proceso de creación y aprobación del municipio de San Jorge, ubicado en el departamento de Zacapa, con el propósito de determinar la incidencia de la constitución de dicho municipio para el proceso electoral de 2015 en Guatemala y la manera en la que ello beneficiará a la comunidad local.

Para el efecto, fue necesario de un riguroso proceso de investigación y análisis de los principales actores estratégicos involucrados; sus intereses, beneficios y recursos destinados para ello, así como la capacidad actual del Tribunal Supremo Electoral (TSE) para responder a los desafíos que representa la cobertura electoral en un nuevo municipio, tales como: 1) la conformación de la Junta Electoral Municipal (JEM); 2) las Juntas Receptora de Votos (JRV) y la capacitación a los miembros de las mismas; y 3) los procesos de formación cívica dirigida a la ciudadanía que se enfrentaron por primera vez a un proceso de elección popular.

1.3. Planteamiento del problema

La creación del municipio de San Jorge, ubicado en el departamento de Zacapa, se efectuó en enero de 2014. El mismo inició sus funciones administrativas y operativas de manera formal y con autoridades electas de manera democrática, el 15 de enero de 2016, cuando tomó posesión la Corporación Municipal. En el año previo (es decir, desde su creación en enero 2014 hasta enero de 2015) el municipio debió superar diversos desafíos de manera inmediata. Siendo estos los siguientes: 1) gestionar para

que gobernación departamental y el Presidente de la República designara una junta provisional conformada por cinco miembros; 2) procurar que la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM) los incluyera en su propuesta de presupuesto ante el Ministerio de Finanzas (MINFIN); y 3) garantizar que las negociaciones entre diputados y el gobernador departamental acerca del uso de la cantidad monetaria asignada al municipio contribuyera a la implementación adecuada de diversos proyectos que permitan un desarrollo local sostenible.

Aunque la mayoría de los desafíos antes referidos fueron alcanzados de manera eficiente, la intencionalidad en la creación del municipio continuó siendo motivo de incertidumbre debido a la agilidad con la que el mismo fue creado en las vísperas del proceso electoral de 2015. Por lo que resultó necesaria una intensa evaluación del municipio de San Jorge para comprender **¿de qué manera incidió la creación y aprobación del municipio de San Jorge, ubicado en el departamento de Zacapa, en el proceso electoral de 2015 en Guatemala?**, y determinar los intereses políticos reales para los actores involucrados con tal creación así como los beneficios directos para el desarrollo de la comunidad local.

1.3.1. Delimitación del problema

Como *unidad de análisis* se consideraron a los actores estratégicos (incluyendo sus respectivos intereses y beneficios) que incidieron en la creación de municipio de San Jorge, Zacapa. Siendo ellos: 1) diputados del Congreso de la República; 2) Gobierno central; 3) Concejo Municipal; 4) Gobernador departamental; 5) Comité proformación y líderes comunitarios del referido municipio; 6) Ministerio de Gobernación, 7) Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN); 8) así como el Tribunal Supremo Electoral (TSE).

Como *periodo histórico* se consideró pertinente considerar que el referido proceso de creación inició en 1984 y concluyó en enero de 2014, cuando fue aprobado como nuevo municipio. Sin embargo, resulta adecuado subrayar que a pesar que dicho

proceso duró 30 años, fue en el 2012 cuando dirigentes miembros de la formación promunicipio intensificaron la gestión para su aprobación en 2014. Por lo cual se priorizaron estos dos años (2012-2014).

Por último, como *ámbito geográfico*, el estudio se efectuó en el municipio de San Jorge, ubicado en el departamento de Zacapa. El municipio limita al Norte con el municipio de Estanzuela, Zacapa; al Sur con el municipio de Chiquimula, Chiquimula; al Este con el municipio de Zacapa; y al Oeste con Huité, ambos circunscritos al departamento de Zacapa.

1.4. Preguntas generadoras

En respuesta al planteamiento del problema de investigación y a la naturaleza cualitativa/explicativa del estudio se formularon las siguientes preguntas de investigación.

- ¿Quiénes son los actores que estratégicamente estuvieron involucrados en la creación y aprobación del municipio de San Jorge, ubicado en el departamento de Zacapa?
- ¿Cuáles son los principales intereses y beneficios políticos de los actores involucrados en la creación y aprobación del municipio de San Jorge, ubicado en el departamento de Zacapa?
- ¿Qué relación existe entre los intereses generales de la comunidad local de San Jorge, Zacapa, de procurar la construcción de un desarrollo sostenible y los intereses particulares (políticos) de los actores involucrados en la creación y aprobación del municipio referido?
- ¿De qué manera los intereses manifiestos (políticos) en la creación y aprobación del municipio de San Jorge, ubicado en el departamento de Zacapa, incidieron para que el Tribunal Supremo Electoral (TSE) pudiera desempeñar, de manera eficiente, sus responsabilidades en dicho municipio, durante el proceso electoral de 2015?

1.5. Objetivos de la investigación

1.5.1. Objetivo General

Evaluar el proceso de creación y aprobación del municipio de San Jorge, ubicado en el departamento de Zacapa y la incidencia de los intereses políticos manifiestos (particulares y generales) que ello representó en el proceso electoral de 2015 en Guatemala.

1.5.2. Objetivos Específicos

- 1) Verificar el debido cumplimiento de los requisitos territoriales, demográficos, socioeconómicos y ambientales a los que se refiere el art. 5 del Código Municipal vigente para la creación y posterior aprobación del municipio de San Jorge, Zacapa.
- 2) Establecer el grado de relación entre los intereses de los actores involucrados en el proceso de creación y aprobación del municipio de San Jorge, Zacapa y las principales necesidades de la población de dicho municipio.
- 3) Determinar la incidencia de los intereses de los actores involucrados en la creación y aprobación del municipio de San Jorge, ubicado en el departamento de Zacapa, para el eficiente cumplimiento de las responsabilidades administrativas y operativas del Tribunal Supremo Electoral (TSE) en el proceso electoral de 2015.

1.6. Metodología de la investigación

Para la realización de la presente investigación se propuso un estudio de naturaleza cualitativo, lo cual contribuyó con una adecuada evaluación/verificación del cumplimiento de los requisitos territoriales, demográficos, socioeconómicos y ambientales a los que se refiere el art. 5 del Código Municipal vigente para la creación del municipio de San Jorge, Zacapa.

La aplicación del método inductivo/analítico, se constituyó en un método de investigación de vital importancia para identificar a los actores estratégicos involucrados; los intereses, beneficios y recursos que utilizaron en el proceso de creación y aprobación del municipio objeto de estudio. Así mismo, se discurre en la necesidad de la aplicación del método sintético para la reconstrucción de los elementos antes mencionados en un todo que permitiera determinar la viabilidad para la satisfacción de las principales necesidades en San Jorge, Zacapa.

Como técnicas a utilizar para la ejecución de dichos métodos se utilizó la documental, monitoreo de medios y análisis bibliográfico. Con la técnica documental, se interpretó y analizó, de manera sistemática, distintas realidades teóricas de la creación de municipios. Es decir, los Decretos, Leyes y Memorias o cualquier otro documento que se refieren al proceso de creación del municipio de San Jorge, Zacapa.

Al utilizar la técnica de monitoreo de medios, se pudo estar pendiente de los principales sucesos noticiosos suscitados en el país en el marco de la creación del municipio. Para tal efecto, se elaboró una ficha semanal en donde se sistematizó la información publicada en el medio de comunicación escrita. La misma contenía el nombre del periódico de publicación, la fecha y el contenido específico de la misma.

Con el análisis bibliográfico también se sistematizó la información con respecto al propósito investigativo central señalado anteriormente. Es necesario agregar que se aplicó la entrevista en profundidad, dirigida a diputados del Congreso de la República de Guatemala y miembros del Tribunal Supremo Electoral, (TSE), líderes comunitarios del municipio de San Jorge, entre otros actores estratégicos involucrados en la creación y aprobación del referido municipio.

CAPITULO II

Antecedentes de la normativa del proceso de descentralización municipal en Guatemala

Los diversos procesos de descentralización municipal que se han efectuado en Guatemala, aproximadamente desde la década de 1950, se pueden analizar desde dos puntos de vista: 1) administrativo y 2) operativo. El administrativo se comprende como el conjunto de acciones que buscan una relación entre niveles de Gobierno a través del traspaso de funciones del nivel central hacia niveles locales. Ello con el propósito de ampliar la cobertura en servicios públicos y mejorar la calidad de vida de las comunidades locales. Sin embargo, desde un punto de vista operativo, se aborda a partir de las oportunidades para incrementar la organización y participación ciudadana. Por ejemplo, en el marco de un Proceso Electoral, el ciudadano tiene la capacidad de incidir con su voto en el rumbo que tome el país en materia económica, política, social y cultural y de esa cuenta, fortalecer las acciones gubernamentales.

En Guatemala, con la firma de los Acuerdos de Paz relativos al fortalecimiento de los procesos de descentralización municipal, y luego, con la emisión la Trilogía de Leyes: 1) Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto 11-2002); 2) Código Municipal (Decreto 12-2002); y 3) Ley General de Descentralización (Decreto 14-2012), se intentó reconstruir la relación entre el Estado y el tejido social fragmentado como consecuencia de 36 años de conflicto armado interno¹. El objetivo de esta reconstrucción/fortalecimiento se basó en dos principios fundamentales de la descentralización: el diálogo y los consensos. Cuando se estudian los diversos procesos de descentralización municipal en Guatemala, se comprende que en los mismos se han generado juegos de intereses/beneficios por lo que resulta necesario diálogos constructivos y consensos permanentes para enfocar estos

¹ La Constitución Política de la República de Guatemala –como ley de mayor jerarquía en el país- indica que el territorio guatemalteco se divide para su administración en departamentos y estos en municipios (art. 224). De tal manera que los Acuerdos de Paz y la Triada Normativa se constituyen en herramientas de apoyo complementarias para la implementación de procesos de descentralización.

intereses/beneficios hacia la construcción de un desarrollo local que esté constantemente orientado al bien común.

2.1. Acuerdos de Paz en Guatemala que se refieren a procesos de descentralización municipal

Con la firma de los Acuerdos de Paz Firme y Duradera que se efectuó el 29 diciembre de 1996 entre el Gobierno de la República de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) se concluyó con el proceso de negociaciones de paz que inició en 1991 en Querétaro, México y se estableció el cese de un enfrentamiento armado de 36 años en Guatemala².

Dicho suceso constituyó el principio –al menos en la dimensión teórica- de la construcción de medidas y proyectos para el fortalecimiento de desarrollo social, económico, político y cultural del país. Para el efecto, se reconoció la importancia de la implementación de diversas medidas para una adecuada transferencia de competencias administrativas y recursos económicos; es decir, la provisión de bienes y servicios básicos a las comunidades para que ellas mismas se constituyeran en agentes de su propio desarrollo. Por lo anterior, los acuerdos suscritos entre el Gobierno de la República de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), durante el lustro de 1991 a 1996, relativos al fortalecimiento de los procesos de descentralización en Guatemala son descritos a continuación:

² El conflicto armado interno en Guatemala se desarrolló de 1960 a 1996 entre el Ejército de Guatemala y grupos guerrilleros. Dicho enfrentamiento inició luego del intento de derrocar al Gobierno de Miguel Ydígoras Fuentes (1958-1963) por parte de un grupo de militares jóvenes conocido como “Castillo de San Rafael de Matamoros”, el 13 de noviembre de 1960. Los jóvenes militares no aceptaron el indulto que les ofreció el siguiente Gobierno (el del Coronel Enrique Peralta Azurdía) y se aliaron con miembros del Partido Guatemalteco del Trabajo (PGT) para organizar, posteriormente, las Fuerzas Armadas Rebeldes (FAR) y luchar contra el Ejército por 36 años, según lo explica la Fundación para la Cultura y el Desarrollo [FUCUDE] (2004: 450).

2.1.1. Acuerdo para el reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por el enfrentamiento armado (Oslo, Noruega, 17 de junio de 1994)

El 17 de junio de 1994 se suscribió en Oslo, Noruega, el *Acuerdo para el reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por el enfrentamiento armado*³. En dicho acuerdo el Gobierno de Guatemala y la URNG se comprometieron con el retorno de las personas que tuvieron que abandonar sus hogares y sus tierras a causa del conflicto armado interno. Para el efecto, en el Acuerdo se establecieron principios y objetivos concretos, los cuales se citan a continuación⁴:

Principios

- 1) La población desarraigada tiene derecho a residir y vivir libremente en el territorio guatemalteco. En tal virtud, el Gobierno de Guatemala se compromete a asegurar las condiciones que permitan y garanticen el retomo voluntario de las personas desarraigadas a sus lugares de origen o al sitio que ellos elijan, en condición de dignidad y seguridad;
- 2) El respeto irrestricto a los derechos humanos de la población desarraigada constituye una condición esencial para el reasentamiento de esta población;
- 3) Las poblaciones desarraigadas merecen una atención especial, por las consecuencias que el desarraigo tuvo en ellas, mediante la ejecución de una estrategia global de carácter excepcional que asegure, en el plazo más breve, su ubicación en condiciones de seguridad, dignidad y su libre y plena integración a la vida social, económica y política del país;
- 4) Las poblaciones desarraigadas deben participar en la toma de decisiones

³ Para los propósitos del presente Acuerdo el término "población desarraigada" se comprende como los refugiados, retornados o desplazados internos por motivos del conflicto armado interno; y el término "reasentamiento", se traduce como el proceso legal de retorno, ubicación e integración de las poblaciones y personas desarraigadas a su lugar de origen u otro de su elección en el territorio guatemalteco.

⁴ Para un análisis exhaustivo del Acuerdo completo se recomienda consultarlo en el sitio web oficial de la Secretaría de la Paz de la Presidencia de la República de Guatemala (SEPAZ): <http://www.sepaz.gob.gt/>

relativas al diseño, la ejecución y la fiscalización de la estrategia global de reasentamiento y sus proyectos específicos. Este principio de participación se extiende a las poblaciones que residen en las áreas de reasentamiento en todos los aspectos que les conciernen;

- 5) La estrategia global sólo será posible en la perspectiva de un desarrollo sostenible, sustentable y equitativo de las áreas de reasentamiento, que beneficie a todas las poblaciones y personas que radiquen en ellas, en el marco de un plan de desarrollo nacional; y
- 6) La ejecución de la estrategia no es discriminatoria y propicia la conciliación de los intereses de las poblaciones reasentadas y de las poblaciones que radican en las áreas de reasentamiento.

Objetivos

- a) Garantizar a la población desarraigada el pleno ejercicio de todos sus derechos y libertades fundamentales, en particular de aquellos que fueron afectados en el proceso de desarraigo;
- b) Reintegrar las poblaciones desarraigadas, social, económica y políticamente marginadas, creando las condiciones que les permitan constituirse en un factor dinámico del proceso de desarrollo económico, social, político y cultural del país;
- c) Priorizar la lucha contra la pobreza y la pobreza extrema, que afectan con particular gravedad las áreas del desarraigo;
- d) Desarrollar y fortalecer la democratización de las estructuras del Estado, garantizando el ejercicio por las poblaciones desarraigadas de sus derechos y deberes constitucionales a todos los niveles: comunal, municipal, departamental, regional y nacional; y
- e) Promover una auténtica reconciliación favoreciendo en las áreas de reasentamiento y a nivel nacional una cultura de paz basada en la participación, la tolerancia mutua, el respeto recíproco y la concertación de intereses.

Llama la atención que en el Acuerdo en mención también se reconoció *grosso modo* la inseguridad jurídica de la tenencia de tierras, es decir, que no existían normas claras acerca de quienes podían utilizar el recurso, durante qué tiempo y bajo qué circunstancias. Debe subrayarse que en un contexto en donde las normas son claras y en beneficio de la población, la seguridad jurídica de la tenencia de tierras, por ejemplo, representa una herramienta que evita la primacía de intereses particulares.

En el tercer capítulo, numerales 10 y 11, también se reconoce que el desarrollo institucional de los municipios es fundamental para alcanzar un adecuado proceso de desarrollo democrático. Para ello, el Gobierno y la URNG se comprometieron con la intensificación, el fortalecimiento administrativo, técnico y financiero de los Gobiernos y organizaciones locales mediante la implementación de programas de formación, capacitación profesional y empleo.

2.1.2. Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas (Distrito Federal, México, 31 de marzo de 1995)

Los temas de identidad y derechos de los pueblos indígenas se constituyen en elementos fundamentales que deben considerarse en cualquier proceso de formulación e implementación de políticas públicas con enfoque incluyente. Sin embargo, la realidad histórica de Guatemala demuestra que a los pueblos indígenas se les ha negado la oportunidad de ejercer sus derechos; por ejemplo, el relativo a recibir una educación gratuita, laica, obligatoria y de calidad. En consecuencia, los procesos de coordinación y unificación nacional-local que responden al interés de incrementar las potencialidades económicas, políticas, sociales y culturales del país se ha entorpecido, centralizando la calidad de los servicios en el sector nacional y discriminando la calidad de laicidad de la educación.

Es por ello que con el *Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas*, suscrito el 31 de marzo de 1995, en el Distrito Federal, México, el Gobierno y la URNG reconocieron que el sistema educativo es uno de los vehículos de mayor importancia

para la transmisión y desarrollo de los valores y conocimientos culturales. Para ello, se comprometieron a impulsar una reforma educativa⁵ con las características que se presentan a continuación⁶:

- 1) Ampliar e impulsar la educación bilingüe intercultural y valorizar el estudio y conocimiento de los idiomas indígenas a todos los niveles de la educación;
- 2) Promover el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de vida de las comunidades, a través del desarrollo de los valores, contenidos y métodos de la cultura de la comunidad, la innovación tecnológica y el principio ético de conservación del medio ambiente;
- 3) Incluir en los planes educativos contenidos que fortalezcan la unidad nacional en el respeto de la diversidad cultural;
- 4) Contratar y capacitar a maestros bilingües y a funcionarios técnicos-administrativos indígenas para desarrollar la educación en sus comunidades e institucionalizar mecanismos de consulta y participación con los representantes de comunidades y organizaciones indígenas en el proceso educativo;
- 5) Perseguir el efectivo cumplimiento del derecho constitucional a la educación que corresponde a toda la población, especialmente en las comunidades indígenas donde se muestran los más bajos niveles de atención educativa; además de Incrementar el presupuesto del Ministerio de Educación (MINEDUC), a fin de que una parte sustancial se asigne a la implementación de la reforma educativa.

⁵ A pesar que la reforma educativa en Guatemala adquiere notoriedad con los Acuerdos de Paz, su génesis se presenta con la creación del programa bilingüe intercultural (1984), la Ley de Alfabetización (1986), el Sistema de Mejoramiento de los recursos humanos y Adecuación Curricular (1989), la Ley de Educación Nacional (1991) y con el Programa Nacional para el Desarrollo Educativo (1993). Sin embargo, aún no se han implementado procesos educativos concretos que permitan orientar la educación en Guatemala por una vía inclusiva y común para la población guatemalteca (Siglo 21, 03/08/2013).

⁶ El contenido completo del Acuerdo se puede consultar en el sitio web oficial de la Secretaria de la Paz de la Presidencia de la República de Guatemala (SEPAZ): <http://www.sepaz.gob.gt/>

Aunado a ello, en el capítulo IV, el Gobierno y la URNG también reconocen que son las comunidades locales quienes deben evaluar y determinar sus necesidades en materia de educación, salud, cultura e infraestructura. Para garantizar que estas necesidades fueran atendidas, en las literales c) y d), se señala que el Gobierno de Guatemala y la URNG se responsabilizan con la definición de mecanismos para la promoción de la equitativa distribución del gasto público, incluyendo el porcentaje del presupuesto general de ingresos ordinarios del Estado trasladado anualmente a las municipalidades. Con lo que se demuestra que un proceso de descentralización tiene un sentido humano. Es decir, que la descentralización no solamente busca la transferencia de funciones administrativas sino, además, que a través de ésta la población se vea beneficiada, por ejemplo, con más y mejor educación.

2.1.3. Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria (Distrito Federal, México, 6 de mayo de 1996)

Para la construcción de una paz firme y duradera así como la optimización de la delegación de competencias es fundamental que el desarrollo socioeconómico se caracterice por la implementación de acciones gubernamentales con base en una justicia social que permitan que demandas básicas (alimento, vivienda, vestido, salud, educación y protección social) de las comunidades locales sean cubiertas de manera eficiente. Por lo cual es indispensable que en las áreas rurales se formulen estrategias integrales para facilitar el acceso de los campesinos a la tierra, como principal recurso productivo.

El 6 de mayo de 1996, se suscribió en el Distrito Federal, México, el *Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria*⁷ con el propósito de fortalecer las condiciones que garanticen una participación efectiva de la población. En su capítulo I se enfatiza que la democracia participativa, es posible cuando los procesos de desarrollo económico y social se componen de las siguientes cualidades:

⁷ El Acuerdo se puede consultar en el sitio web oficial de la Secretaría de la Paz de la Presidencia de la República de Guatemala (SEPAZ): <http://www.sepaz.gob.gt/>, para su análisis exhaustivo.

- 1) La concertación y el diálogo entre los agentes del desarrollo socioeconómico;
- 2) La concertación entre estos agentes y las instancias del Estado en la formulación y aplicación de las estrategias y acciones de desarrollo; y
- 3) La participación efectiva de los ciudadanos en la identificación, priorización y solución de sus necesidades.

La participación de la ciudadanía en el desarrollo económico y social de una comunidad local, y del país en general, se constituye en una herramienta *ad hoc* a las demandas de productividad y crecimiento económico en Guatemala. Primero, porque asegura una transparencia en el proceso de formulación e implementación de políticas públicas orientadas hacia el bien común, la eficiencia en la prestación de servicios, y en el desarrollo integral de la persona. Y segundo, porque fortalece el vínculo entre el Gobierno central y local, lo cual permite la apertura a diálogos y consensos nacionales.

En ese sentido, en la literal g) se enfatiza que es compromiso del Gobierno de Guatemala fomentar la participación activa de las municipalidades, las comunidades y las organizaciones sociales (de mujeres, indígenas, sindicales, cívicas, humanitarias, entre otras) en la planificación, ejecución y fiscalización de la administración de los servicios y programas sociales (de salud, educación, entre otros) a través de los Sistemas locales y el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR).

2.1.4. Acuerdo sobre el fortalecimiento del poder civil y función del Ejército en una sociedad democrática (Distrito Federal, México, 19 de septiembre de 1996)

La participación activa y propositiva de la población, a través de organizaciones civiles o partidos políticos, también permite una renovación institucional a nivel local y nacional. Ello contribuye con el mejoramiento de la calidad de la administración pública en Guatemala porque existe una alternabilidad en el poder. Con el *Acuerdo sobre el*

*fortalecimiento del poder civil y función de Ejército en una sociedad democrática*⁸ suscrito el 19 de septiembre de 1996, en el Distrito Federal, México, se consideró necesario el fortalecimiento de la participación comunitaria a partir de las siguientes medidas:

- 1) Fortalecer los Gobiernos municipales y asegurar el efectivo funcionamiento del Sistema de Consejos de Desarrollo (SISCODE);
- 2) Establecer los Consejos Locales de Desarrollo para el fortalecimiento de las instituciones propias de las comunidades indígenas y los comités pro mejoramiento que canalizan la participación de los vecinos en el proceso de desarrollo de sus comunidades y de los municipios al que pertenecen; y
- 3) Crear, en concordancia con lo dispuesto en el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas y el Acuerdo sobre aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, el conjunto de condiciones para que se desarrollen las organizaciones locales representativas de la población.

Cuando han transcurrido 18 años de la Firma de los Acuerdos de Paz, el cese al fuego no ha sido suficiente para construir una democracia incluyente y común para toda la población. Los más de Q 114 mil millones que se destinaron para el financiamiento de los acuerdos no han sido suficiente para reducir los principales problemas sociales (la pobreza y desigualdad) que motivaron el intenso y sangriento conflicto armado interno.

Según cifras del Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN), para el año de 2006, de los Q 114 mil millones, sólo un 43% (casi Q 50 mil millones) se canalizaron a proyectos de educación, ciencia y cultura, salud y asistencia social (Prensa Libre, 29/12/2014). En el marco de los homicidios que sucedieron luego de que concluyó el conflicto armado interno, la Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala

⁸ La participación ciudadana de la comunidad local es un pilar fundamental para el éxito de los procesos de descentralización municipal, por lo que se recomienda un análisis exhaustivo del Acuerdo en mención. El mismo se encuentra en el sitio web oficial de la Secretaria de la Paz de la Presidencia de la República de Guatemala (SEPAZ): <http://www.sepaz.gob.gt/>.

(ODHAG) señala que durante el Gobierno del Partido de Avanzada Nacional (PAN) de Álvaro Arzú (1996-2000) hasta el Gobierno de la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE) de Álvaro Colom (2008-2012) ocurrieron 64,191 homicidios (producto de la delincuencia común) lo cual representa un aumento del 63% (ODHAG, 2011: 11).

En cuanto a la calidad en salud, el Sistema de Contabilidad Integrada Gubernamental (SICOIN) da cuenta que para septiembre de 2014, se ejecutó el 55.98% de los Q 628 millones 984 mil 139 asignados al renglón de Productos Medicinales y Farmacéuticos. Sin embargo, la mayoría de los 44 hospitales nacionales no contaban con suficientes recursos para concluir el año de 2014 (El Periódico, 23/09/2014). En ese sentido, la definición teórica de descentralización deja de tener efecto y validez y en su lugar, se comienza a analizar el contexto a partir de procesos de desconcentración. La desconcentración se comprende como el proceso mediante el cual se transfieren competencias administrativas a niveles regionales o locales, pero el poder de decisión se continúa manteniendo en el nivel central (nacional).

2.2. Trilogía de Leyes: Un esfuerzo para alcanzar una eficiente descentralización municipal en Guatemala

Dada las debilidades operativas y el endeble cuerpo legal de los Acuerdos relativos al fortalecimiento de la descentralización municipal, en 1997, la Comisión Paritaria de Reforma y Participación (CPRP)⁹, integrada por representantes del Gobierno y de las organizaciones indígenas, elaboró un proyecto para un nuevo Código Municipal. El 13 de diciembre de 2000, la CPRP entregó dicho anteproyecto a la Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz¹⁰ quien lo trasladó al Congreso de la República de Guatemala. Luego de ser analizada, entre el 12 de marzo y el 11 de abril

⁹ La Comisión Paritaria de Reforma y Participación (CPRP) se conformó cuando el Gobierno se comprometió con la promoción de reformas legales e institucionales, en el marco de la participación ciudadana a la que se refiere el Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas.

¹⁰ Se estableció en el marco del acuerdo sobre Cronograma para la Implementación, Cumplimiento y Verificación de los Acuerdos de Paz. En el numeral 5 del referido Acuerdo, se señala que la Comisión se encarga de calendarizar las medidas que se deriven de las reformas constitucionales cuando las mismas sean aprobadas.

de 2002, fue emitido el nuevo Código Municipal (Decreto 12-2002), aunado a la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto 11-2002) y la Ley General de Descentralización (Decreto 14-2012).

Llama la atención que la aprobación de las referidas leyes (Trilogía de Leyes) se efectuó de manera apresurada porque el país tenía premura por presentar avances en el cumplimiento de los Acuerdos de Paz. Además, con la firma de los Acuerdos de Paz, la comunidad financiera internacional conformó el Grupo Consultivo para asesorar a Guatemala acerca de la asignación presupuestaria para implementar, de manera adecuada, los proyectos que beneficiarían a la población guatemalteca. Para ello, en una sesión organizada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), efectuada en Bruselas en enero de 1997, el Grupo prestó 1.9 mil millones de dólares a Guatemala para el cumplimiento de los Acuerdos de Paz. Aunque éste préstamo fue condicionado porque el Gobierno de Guatemala debía privatizar las empresas propiedad del Estado y permitir la liberación del comercio, con el objetivo de reducir el papel del Estado en las esferas sociales y económicas (Linares, 2008: 31).

2.2.1. Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural

En la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto 11-2002), se considera que, de acuerdo con los artículos 119 literal b), y 224 de la Constitución Política de la República de Guatemala, es necesario efectuar, de manera sistemática, una descentralización económica y administrativa como mecanismo para el desarrollo integral del país. Para el efecto se creó el Sistema de Consejos de Desarrollo (SISCODE) como una herramienta permanente para construir espacios de participación y representación de los pueblos indígenas y no indígenas (Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, art. 3). El SISCODE está conformado por sectores representados en el Concejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR), los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural (COREDE), los Consejos Departamentales de Desarrollo (CODEDE), los Consejos Municipales de Desarrollo (COMUDE), y los Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODE).

Los mismos actúan a partir de su circunscripción territorial (nacional, regional, departamental, municipal y comunitaria) dentro de objetivos que responden a la promoción de la participación de la población. Aunque es importante subrayar que los COMUDE y COCODE representan los espacios más cercanos a la población local y en donde se pueden construir relaciones humanas e institucionales que permitan la implementación de políticas públicas que promuevan el desarrollo local. En ese sentido, los COMUDE se conforman de la siguiente manera, según el art. 11 de la Ley en mención:

- a) El alcalde municipal, quien lo coordina;
- b) Los síndicos y concejales que determine la corporación municipal;
- c) Los representantes de los COCODE, hasta un número de veinte, designados por los coordinadores de los COCODE;
- d) Los representantes de las entidades públicas con presencia en la localidad; y
- e) Los representantes de entidades civiles locales que sean convocados.

Según el art. 13, los COCODE¹¹ están conformado por:

- 1) La Asamblea Comunitaria, conformada por los residentes en una misma comunidad; y
- 2) El Órgano de Coordinación, integrado de acuerdo a sus propios principios, o, en forma supletoria, de acuerdo a la reglamentación municipal existente.

Estos Consejos, aunado a los demás miembros del SISCODE, son responsables de actuar en un marco de cooperación y comunicación efectiva con el resto de los órganos a nivel nacional y departamental. De lo contrario, la implementación y formulación de políticas públicas a nivel departamental, por ejemplo, pueden contradecirse con las que se implementan desde el nivel municipal. Es decir, que sin una adecuada

¹¹ Según el artículo 15 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural en los municipios donde se establezcan más de veinte (20) Consejos Comunitarios de Desarrollo, el Consejo Municipal de Desarrollo podrá establecer Consejos Comunitarios de Desarrollo de Segundo Nivel.

comunicación entre Consejos, las acciones estratégicas implementadas responderían a intereses distintos y alejados del bien común.

Es por ello que el SISCODE recibe el apoyo administrativo y técnico de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP). Aunque debe señalarse que éste apoyo se ofrece únicamente cuando las propuestas de acciones que se formulan en el seno de la comunidad local están relacionados con los objetivos de las políticas del Estado, de lo contrario, el apoyo se niega. A propósito, y en el marco del financiamiento de los Consejos de Desarrollo, el artículo 229 de la Constitución Política de la República de Guatemala, subraya que cada Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural y cada Consejo Departamental de Desarrollo debe presentar al Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN), los requerimientos financieros para su funcionamiento, en el marco de la política financiera del Estado.

En ese sentido, Luis Alfonso Palma, presidente del Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural I Metropolitana, indica que el mayor desafío es implementar acciones que respondan a las necesidades de la población; procurar un desarrollo sostenible que nazca de lo local; y transparentar la inversión en obras y servicios. “Es difícil cuando se tiene que planificar en función de intereses particulares por no decir partidarios o clientelares. Sin embargo, en ese momento es en donde la comunidad local está llamada a ejercer su rol de soberano y exigir lo que por derecho les pertenece, que es el desarrollo” (Entrevista, 26/10/2015).

Luis Fernando Cordón Orellana, Gerente Regional del Instituto Nacional de Fomento Municipal (INFOM), agregó que un elemento que resulta ser fundamental en todo proceso de implementación de políticas públicas con enfoque en el desarrollo local sostenible es la capacidad de negociación y consensos políticos. “En política nacional, la negociación y consensos es una herramienta útil, pero a nivel local, esta no es solamente útil sino necesaria. Pues justamente de eso se trata la democracia: de la capacidad de negociar y llegar a acuerdos, siempre en beneficio de la población y actuando en principios y valores” (Entrevista, 28/10/2015).

2.2.2. Código Municipal: Entre reformas y vacíos legales

El Código municipal vigente (Decreto 22-2010) se reformó en el 2010 para fortalecer los procesos de organización y administración municipal. Entre las reformas que se implementaron se encuentran las relativas al incremento de habitantes a 20,000 habitantes o más¹². Además, con el objetivo de procurar que la creación de un municipio sea amigable con el medio ambiente, dentro del referido proceso de reformas se incluyó como nuevos actores estratégicos al Ministerios de Ambiente y Recursos Naturales (MARN), y de Finanzas Públicas (MINFIN), quienes deben de emitir el dictamen relativo al cuidado de recursos naturales y financieros; y el Concejo Municipal, quien solicita un informe a la Oficina Municipal de Planificación en donde se establece que el municipio que se desea crear goza de auto-sostenibilidad (cualidad básica para alcanzar un adecuado desarrollo local orientado al bien común).

Sin embargo, es necesario considerar que el Código Municipal vigente ha sufrido más modificaciones que las que se efectuaron en el 2010. Es por ello que los principales procesos de reforma se describen a continuación¹³:

- Organizando y reglamentando las municipalidades del Estado de Guatemala (Decreto de la Asamblea del 28 de septiembre de 1836)

En este Decreto se subraya que le correspondía al Gobierno de Guatemala construir espacios de orden y tranquilidad social. Además le correspondía la limpieza de las calles y lugares públicos así como la implementación de obras públicas que respondan de manera adecuada a las necesidades de la población. El magistrado distrital se desempeñaba como encargado de nombrar al gobernador de cada municipio quien era el responsable de las funciones

¹² En el Código Municipal inmediato anterior (Decreto 12-2002), se establece que la creación de un municipio requería de diez mil habitantes, o más.

¹³ Para un análisis exhaustivo de las reformas al Código Municipal de Guatemala se recomienda consultar Linares, F. (2008). *La gestión del municipio en Guatemala*. Revista Análisis Político. Año 2, No. 2. Pp. 27-47.

administrativas del municipio. Existían las asambleas de distrito, como intermediario entre la jefatura política departamental y los municipios.

- Ley de Municipalidades de los pueblos de la República (Decreto Número 242 del 30 de diciembre de 1879)

En ésta se eliminó el cargo de gobernador y las funciones de juez de paz fueron delegadas al alcalde municipal. En lo relativo a las competencias no se efectuaron cambios significativos; sin embargo, cuando se crearon los ministerios de Instrucción Pública y de Fomento, las funciones municipales fueron asignadas a dichos ministerios. Por lo que se puede considerar que se manifestó una reconcentración del poder, contrario al principio de descentralización de delegar competencias para incrementar cobertura.

- Ley Municipal de la República de Guatemala (Decreto Legislativo Número 1,702 del 9 de agosto de 1935)

Se creó en el marco de la reforma constitucional de 1935 que se efectuó durante el Gobierno de Jorge Ubico Castañeda. En la referida Ley se implementó la figura del intendente quien sustituyó al alcalde y se establecieron las juntas municipales integradas por síndicos y regidores.

- Ley de Municipalidades (Decreto Número 226 del 13 de abril de 1946)

La Constitución de 1945 procuró la restauración de la autonomía municipal. Para el efecto, la Ley de Municipalidades asignó competencias relativas a la construcción de obras públicas y privadas así como al mantenimiento de las vías carreteras. También se buscó incentivar el crecimiento económico de los municipios así como el mejoramiento de la calidad de las escuelas públicas y privadas; la vigilancia policiaca en los mercados, cementerios; y el abastecimiento de agua potable.

- Código Municipal (Decreto Número 1,183 del 12 de julio de 1957)

En éste Código Municipal se estableció que el Instituto de Fomento Municipal (INFOM) debía ser el encargado de ejercer la tutela sobre las municipalidades, en particular las de tercera y cuarta categoría. Ello significó que las facultó para que establecieran, regularan y prestaran los servicios públicos, como por ejemplo, agua potable, mercados y aseo de calles, los cuales constituían el fin primordial de las municipales y no podían ser concesionados a particulares.

Según el artículo 37 del Código en mención, las municipalidades se clasifican en cuatro categorías: Primera) cabeceras departamentales o las que excedan los cien mil habitantes; Segunda) municipios que excedan los veinte mil habitantes; Tercera) municipios que excedan los diez mil habitantes; y Cuarta) los restantes municipios de la República de Guatemala

- Código Municipal (Decreto 12-2002)

Éste Código se caracterizó porque modificó la definición de municipio. En el Código Municipal anterior, se definía al municipio como un conjunto de personas individuales organizadas y caracterizadas por sus relaciones de vecindad. Sin embargo, en éste se estableció que el municipio también es una unidad básica de la organización territorial y el espacio en donde se pueden construir espacios que propicien la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos (art. 2), constituyendo además, la figura de mancomunidades (art. 49).

2.2.3. Ley General de Descentralización: ¿Una herramienta que garantiza la participación ciudadana con enfoque democrático?

La última ley que forma parte de la Trilogía de Leyes es la Ley General de Descentralización (Decreto 14-2002). En la cual se considera que cualquier proceso de descentralización responde a un traslado del poder de decisión política y

administrativa del Gobierno central hacia entidades autónomas. Ello permite crear espacios de participación ciudadana relativa a la formulación e implementación de políticas locales que respondan a las principales necesidades de la población. Al respecto, en su artículo 1, señala que:

La descentralización es el proceso mediante el cual se transfiere desde el Organismo Ejecutivo a las municipalidades y demás instituciones del Estado (...) el poder de decisión, la titularidad de la competencia, las funciones, y los recursos de financiamiento para la aplicación de las políticas nacionales, a través de la implementación de políticas municipales y locales en el marco de la más amplia participación de los ciudadanos, en la administración pública, priorización y ejecución de obras, organización y prestación de servicios públicos así como el ejercicio del control social sobre la gestión gubernamental y el uso de recursos del Estado.

En relación con los objetivos para alcanzar una adecuada descentralización del Organismo Ejecutivo, en el artículo 5 de la ley en mención, se señala que es necesario:

- 1) Mejorar la eficiencia y eficacia de la Administración Pública;
- 2) Determinar las competencias y recursos que corresponden al Organismo Ejecutivo que se transferirán a las municipalidades y demás instituciones del Estado;
- 3) Universalizar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos que se prestan a la población;
- 4) Facilitar la participación y control social en la gestión pública;
- 5) Fortalecer integralmente la capacidad de gestión de la administración local y la capacidad de los órganos locales para el manejo sustentable del medio ambiente;
- 6) Reforzar la identidad de las organizaciones comunales, municipales, departamentales, regionales y nacionales; y

- 7) Promover el desarrollo económico local; para mejorar la calidad de vida y erradicar la pobreza.

Dichos objetivos se elaboraron con el propósito de alcanzar una meta en particular: el desarrollo local que se oriente al bien común. Es decir, que la descentralización no es un fin sino un medio para implementar acciones en materia de educación, salud, infraestructura, seguridad, ambiente, vivienda, entre otras, que contribuyan a beneficiar a la mayoría de las comunidades locales.

2.3. Gobierno del expresidente Alfonso Portillo (2000-2004): El escenario en donde entró en vigencia la Trilogía de Leyes

La creación de la Trilogía de Leyes tuvo lugar durante el gobierno del expresidente Alfonso Portillo (2000-2004), quien conquistó la silla presidencial con el Frente Republicano Guatemalteco (FRG)¹⁴ el 26 de diciembre de 1999 cuando en segunda ronda se enfrentó con el Partido de Avanzada Nacional (PAN), representado por Oscar Berger Perdomo. Según cifras del Tribunal Supremo Electoral (TSE) el FRG obtuvo la victoria con el 68.30% (1, 185,160 votos válidos emitidos), mientras que el PAN logró el 31.69% (549,936 votos válidos emitidos). En lo relativo a las elecciones legislativas, el FRG también logró una importante victoria al conquistar 63 escaños de 113 disponibles. La administración del expresidente Portillo se caracterizó por discusiones a lo interno del gobierno relativas a la estrategia que se debía implementar en los procesos de descentralización. Aunque se logró la instalación de 80 Consejos Municipales de Desarrollo y la capacitación de los CODEDE en materia financiera. Además, por medio del Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (PRONADE) se promovió la participación ciudadana en la gestión educativa (Adelmar, 2007:15).

¹⁴ En enero de 2013, se efectuó la última Asamblea General del FRG. En la misma se aprovechó la oportunidad para sustituirlo, de manera oficial, por el Partido Republicado Institucional (PRI).

A pesar del alto grado de legitimidad del gobierno del FRG, diversas manifestaciones sociales que se efectuaron en 2001 debido al incumplimiento de las promesas electorales, así como el incremento del Impuesto al Valor Agregado (IVA) del 10% al 12%, la ausencia de justicia y seguridad penal, principalmente en el caso relativo al asesinato de monseñor Juan José Gerardi Conedera, obispo auxiliar de Guatemala y director de la Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala (ODHAG), originó una alta tensión social y política que continuó durante su periodo presidencial.

2.3.1. Consulta popular: Un intento para reformar la Constitución Política de la República de Guatemala

La historia política de Guatemala demuestra que la gobernabilidad no se construye necesariamente desde el Organismo Ejecutivo, sino más bien es el Congreso de la República de Guatemala (Organismo Legislativo) en donde se negocian los acuerdos a través de los cuales se fortalece o debilitan la institucionalidad guatemalteca. Fue por ello que durante su gestión, el expresidente Portillo propuso un Pacto de Gobernabilidad a las principales fuerzas políticas de oposición: Alianza Nueva Nación (ANN) -coalición conformada por la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) y por la agrupación Desarrollo Integral Auténtico (DÍA)-. Es necesario subrayar que el partido político DÍA conquistó 9 curules en el Congreso, convirtiéndose en la tercera fuerza parlamentaria detrás del FRG y del Partido de Avanzada Nacional (PAN) que conquistó 37 curules.

El propósito del Pacto era cumplir con los compromisos de los Acuerdos de Paz y de esa manera, poder reconstruir el tejido social guatemalteco. Para ello, dentro del Pacto se propuso una reforma constitucional en la cual se buscaba que se reconociera la identidad de los pueblos Maya, Garífuna y Xinca y de ese modo poder concebir al Estado como una unidad nacional pero aceptando su diversidad cultural. En el marco del fortalecimiento de las instituciones del Estado y del incremento de la representatividad política, se consideró necesaria: 1) la alternabilidad en el Congreso de la República de Guatemala, por lo cual se propuso prohibir la reelección de los

mismos por más de dos periodos consecutivos; 2) la administración de justicia con independencia económica para garantizar la solución pronta y razonada de los conflictos sociales; y 3) la legitimidad de las competencias de la Policía Nacional Civil (PNC) como protectores de la seguridad y libertad de la población, y del Ejército de Guatemala en su tarea de resguardar la soberanía e integridad del territorio.

Además se propusieron reformas al régimen electoral para elevar la participación ciudadana y reducir el abstencionismo electoral. Se planteó la creación de la Comisión de Reforma Electoral la cual se encargaría de elaborar propuestas relativas a: 1) la documentación, mediante la creación de un documento único de identidad que sustituyera a la cedula de vecindad; 2) el empadronamiento, para implementar acciones que permitan la actualización constante del padrón electoral; 3) votación, a través de facilitar el acceso de los ciudadanos a los centros de votación; y 4) transparencia y publicación, principalmente en las convocatorias para las Asambleas Generales de los partidos políticos así como en el financiamiento electoral ilícito.

En ese sentido, el 16 de mayo de 1999 se efectuó una consulta popular¹⁵ por medio de la cual la ciudadanía emitió su opinión a las siguientes preguntas -por demás técnicas y de difícil comprensión para la ciudadanía que no estaba involucrada en dicho proceso- formuladas por el Congreso de la República de Guatemala:

- 1) ¿Ratifica usted las reformas a la Constitución Política de la República de Guatemala, aprobadas por el Congreso de la República en materia de “Nación y Derechos Sociales”, contenidas en los artículos: 1, 66, 70, 94, 110, 135 literal g). Transitorios 13, 30 y 32?
- 2) ¿Ratifica usted las reformas a la Constitución Política de la República de Guatemala, aprobadas por el Congreso de la República en materia de “Organismo Legislativo”, contenidas en los artículos: 157, 164 penúltimo párrafo, 166, 167, 171 inciso n), 173, 176. Transitorios 28?

¹⁵ Se recomienda consultar la Memoria de la Consulta Popular de 1999 del TSE en el siguiente link: http://www.tse.org.gt/uaip/Memoria_Consulta_1999.pdf

- 3) ¿Ratifica usted las reformas a la Constitución Política de la República de Guatemala, aprobadas por el Congreso de la República en materia de “Organismo Ejecutivo”, contenidas en los artículos 182, 183 se suprime la literal r) y se reforma la literal t), 225, 244, 246, 248, 249, 250; transitorio 33; y la reforma de la denominación del Capítulo V del Título V y las adiciones de la Sección Primera y Sección Segunda, del mismo, contenida en los artículos 33, 34 y 40 de las Reformas a la Constitución Política de Guatemala?
- 4) ¿Ratifica usted las reformas a la Constitución Política de la República de Guatemala, aprobadas por el Congreso de la República en materia de “Organismo Judicial y Administración de la Justicia” contenidas en los artículos 203, 204, 205, 206, 207, 208, 209, 210, 213, 214, 215, 216, 217, 219, 222, 251. Transitorios 29, 31 y 34?

El resultado final de la consulta popular demostró el rechazo de la ciudadanía a dichas reformas. Para la primera pregunta, el 48.36% (366,417 votos válidos emitidos) votó NO, y el 43.30% (328,061 votos válidos emitidos) votó SI. En la segunda pregunta el 53.15% (402,593 votos válidos emitidos) la rechazó por encima del 37.55% (284,403 votos válidos emitidos) que aprobaron dichos cambios. Para la pregunta tres, el 51.78% (392,250 votos válidos emitidos) considero que las reformas no contribuían con el fortalecimiento democrático en el país, contrario al 38.92% (294,823 votos válidos emitidos) que respondieron de manera afirmativa. En la última pregunta, el 49.23% (373,003 votos válidos emitidos) no aprobó la propuesta de cambios, mientras que el 41.81% (316,782) si lo hizo.

2.4. Política Nacional de Descentralización del Organismo Ejecutivo como apoyo adicional a la Trilogía de Leyes

Cuando transcurría mayo de 2005 el Congreso de la República de Guatemala aprobó la Política Nacional de Descentralización porque reconoció que cualquier proceso de descentralización busca promover la transferencia real de competencias y atribuciones, recursos económicos, y poder de decisión, desde el Gobierno central

hacia las municipalidades. Es decir, se reconoció la plena autonomía municipal. Los parlamentarios también observaron en la misma una oportunidad para reducir la pobreza así como alcanzar la consolidación del sistema democrático. De esa manera, el Estado podría proveer de servicios básicos a los departamentos y particularmente, a los municipios. En ese sentido, la Política propone como objetivo “contribuir a que los y las guatemaltecas eleven sosteniblemente su nivel de vida, a través de la democratización del Estado y la sociedad, mediante la gestión territorial descentralizada”. Además, propone objetivos específicos para alcanzar una adecuada comunicación interinstitucional, es decir, una coordinación entre las instituciones que conforman el sector nacional y local de Guatemala. A continuación se señalan los referidos objetivos específicos:

- 1) Transferencia de competencias: Se desarrollará en un el marco de las relaciones de coordinación con las gobernaciones departamentales y Gobiernos municipales;
- 2) Modernización de la Administración Pública: Se considera necesario fortalecer las capacidades reguladoras del Gobierno Central para viabilizar la efectiva coordinación con los Gobiernos municipales;
- 3) Fortalecimiento de las capacidades de la sociedad civil: Se subraya la participación ciudadana como un principio fundamental de la descentralización en la administración pública; y
- 4) Fomento del desarrollo económico local y rural: Traducido en el establecimiento de alianzas estratégicas público-privadas que potencialicen las cualidades geográficas y económicas de la comunidad local.

CAPITULO III

Dinámica sociopolítica de la creación de municipios en Guatemala

La situación sociopolítica actual de Guatemala se caracteriza por la desconfianza de la ciudadanía hacia los partidos políticos, las instituciones democráticas y cualquier acción que promuevan los gobernantes para el aparente fortalecimiento y consolidación del sistema democrático. Es decir, que en el ambiente guatemalteco impera el desinterés por la política y la pérdida de entusiasmo por las ventajas que posee la democracia. Esto ha generado que en los espacios académicos comience a surgir la interrogante: ¿si la política en la dimensión nacional está en crisis, también lo está la política en la dimensión local? Y de ser así, ¿existen verdaderos liderazgos con la capacidad de contribuir a superar tal crisis?

A pesar del desencanto en el que vive la mayoría de guatemaltecos por la calidad de la vida en democracia (evidenciado en el abstencionismo electoral y falta de credibilidad institucional), la ciudadanía todavía considera que en el espacio local, el trabajo de los partidos políticos sí responde a los intereses de la comunidad y no a beneficios ajenos al bien común. En ese sentido, en el escenario local se desarrolla una interacción más estrecha entre la misma comunidad y sus autoridades políticas. Esto porque se discurre que un espacio geográfico específico y el conjunto de características culturales, sociales, económicas y políticas de dicha área, permite una adecuada intercomunicación gobernante-gobernado. Sin embargo, es necesario considerar que en los espacios locales, de manera específica en los municipios, también se desarrollan relaciones de poder que pueden ser equilibradas o en su defecto, desbalanceadas.

Por lo anterior, resulta importante analizar la conformación de los Concejos Municipales; la manera en la que estos implementan acciones para lograr una óptima gestión administrativa en Guatemala; y el rol de los partidos políticos como actores estratégicos para superar las vulnerabilidades locales y construir resiliencia nacional.

3.1. Definición conceptual de Municipio: Entre un enfoque sociológico, jurídico o ecléctico

Desde una concepción etimológica, el municipio proviene del latín *municipium*, compuesto por la raíz *munus* que significa: cargo, deber u obligación; y del axioma *capere*, traducido como: tomar o aprehender un objeto. En ese sentido, la palabra municipio se puede definir como la obligación de aprehender un objeto (que puede ser una necesidad social suscitada en dicha circunscripción. Al aprehenderla se ve inmediatamente en la obligación de dar una respuesta eficiente a ella)¹⁶. La definición conceptual de municipio también se puede comprender desde el punto de vista propuesto por la tesis sociológica, jurídica y ecléctica¹⁷, las cuales se sintetizan a continuación: (García, s.f: 1-2):

- 1) Tesis sociológica: El municipio es anterior al Estado. Desde el punto de vista sociológico, el municipio es producto de un proceso natural. Surge como consecuencia de la asociación humana. Es por ello que el conjunto de dichas asociaciones permiten la creación de municipios y el conjunto de ellos, conforman el Estado.
- 2) Tesis jurídica: El municipio es una creación del Estado. Contraria a la tesis sociológica, es el Estado el que reconoce de manera legal al municipio. En consecuencia, éste último (municipio) solo existe sí el Estado así lo considera.
- 3) Tesis ecléctica: El municipio es una formación natural que el Estado reconoce. Esta tesis intenta armonizar las dos anteriores porque considera que la existencia de un municipio depende de la conformación de agrupaciones vecinales que incidirán en un contexto en particular, únicamente cuando son reconocidas por el Estado.

¹⁶ La definición se consultó en Etimología del Municipio. Disponible en el siguiente sitio web: <http://etimologias.dechile.net/?municipio>

¹⁷ Según el Diccionario de la Real Academia Española (RAE). El término ecléctico (eclecticismo) se refiere a la capacidad de conciliar las doctrinas que parecen mejores o más verosímiles, aunque procedan de diversos sistemas.

Es importante subrayar que la tesis ecléctica es la que posee mayor argumento teórico y empírico por dos razones: 1) considera que el municipio y el Estado surgen cuando existen tres elementos básicos: territorio, población y gobierno¹⁸. Ante la ausencia de alguno de ellos, el municipio o el Estado no pueden ser reconocidos de manera legal; y 2) la relación entre ambos (municipio-Estado) es lo que contribuye a que ambos se desempeñen de manera óptima. Sí esta relación es débil o no existe, ninguno de ellos podría alcanzar los objetivos para los cuales fueron constituidos.

El Código Municipal vigente, en su art. 2, considera que el municipio es “la unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos”. Agrega que se caracteriza por sus relaciones de “vecindad, multiétnicidad, pluriculturalidad, y multilingüismo”. Por ello, es necesario que en la implementación de políticas públicas locales se respete la diversidad que ofrecen los municipios y de esa cuenta, dichas políticas sean inclusivas, propositivas y en beneficio de las mayorías.

En suma, el municipio es una herramienta idónea para lograr un desarrollo equilibrado en el territorio de un país y lograr una cobertura más homogénea y extendida de la acción pública. Es decir que es un espacio para la construcción de una óptima gobernabilidad y en consecuencia, de un fortalecimiento integral que permita el desarrollo local orientado al bien común.

3.2. Procedimiento legal para la creación y aprobación de un municipio en Guatemala

El Código Municipal vigente, en su art. 5, señala los requisitos territoriales, demográficos, socioeconómicos y ambientales que debe cumplir un municipio para su creación y posteriormente, su oficialización. Los requisitos referidos se describen a continuación:

¹⁸ En la Constitución Política de la República de Guatemala, artículos 140-142 y en el Código Municipal vigente, artículo 8 se señalan dichos elementos básicos.

- a) Que tenga veinte mil (20,000) habitantes, o más;
- b) Que pueda asignársele una circunscripción territorial para la satisfacción de las necesidades de sus vecinos y posibilidades de desarrollo social, económico y cultural, dentro de la cual cuente con los recursos naturales y financieros que le permitan y garanticen la prestación y mantenimiento de los servicios públicos locales. Para lo expuesto, el Instituto Geográfico Nacional (IGN) deberá emitir dictamen, en el que se definirán los límites del territorio del nuevo municipio;
- c) Que la circunscripción municipal asignada al nuevo municipio no perjudique los recursos naturales y financieros esenciales para la existencia del municipio del cual se está separando. Para lo cual los Ministerios de Ambiente y Recursos Naturales (MARN) y el Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN), deberán emitir los dictámenes que señalen que no se perjudican esos recursos;
- d) Que exista infraestructura física y social básica que garantice condiciones aceptables para el desarrollo del nuevo municipio. Para el efecto, el Concejo Municipal solicitará dicho informe a la Oficina Municipal de Planificación del municipio del cual se segregará el nuevo municipio;
- e) Que se garanticen fuentes de ingreso de naturaleza constante, garantizado por el Concejo Municipal del cual se segregará el nuevo municipio; y;
- f) Que se haya emitido dictamen técnico favorable por parte de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), considerando los insumos técnicos y de información de las instituciones y dependencias pertinentes.

Luego de que las instituciones referidas comprueban que se cumplieron con los requisitos anteriores se efectúa una solicitud formal ante la Gobernación del Departamento jurisdiccional en un plazo que no exceda los 30 días (Código Municipal, art. 29). El gobernador departamental concederá una audiencia a los representantes de los vecinos y autoridades locales de las comunidades del respectivo municipio que se desea crear, así como a los Concejos Municipales afectadas o interesadas en esta creación.

Es importante señalar que el gobernador, como acto seguido, ordenará la investigación y comprobación del debido cumplimiento de los requisitos señalados en el art. 5, del Código Municipal. Efectuado el proceso anterior, la solicitud se transfiere al Ministerio de Gobernación (MINGOB), dentro de un plazo de 90 días (Código Municipal, art. 29). El Ministerio cuenta con 6 meses para comprobar el cumplimiento exacto de esos requisitos. De cumplir con ellos, emite el dictamen correspondiente y lo eleva al conocimiento del Presidente de Guatemala para que, en un plazo de 30 días, presente ante el Congreso de la República de Guatemala, la iniciativa de ley respectiva, en donde se emite un dictamen final, con respecto a la creación del municipio (Código Municipal, art. 30).

Mientras que la cabecera de municipio “estará en el poblado que se designe en el Decreto de su creación que emita el Congreso de la República” (Código Municipal, art. 32) debido a que no se establecen parámetros para seleccionar la ubicación de la misma. Al respecto, se podría considerar que esta designación responde a intereses de partidos políticos de organizarse en lugares que representen mayor caudales de votos. Partiendo del supuesto que los partidos políticos sólo están en la obligación de organizarse en cuatro municipios a nivel departamental (Ley Electoral y de Partidos Políticos, art. 49, inciso b), existe la tendencia a que estos excluyan a municipios que no son cabecera y cuentan con menor número de empadronados, es decir: que representan menores réditos electorales.

En el proceso de creación y oficialización de un municipio es importante resaltar que se involucran diversas instituciones: el Instituto Geográfico Nacional (IGN), Ministerios de Ambiente y Recursos Naturales (MARN), Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN), Ministerio de Gobernación (MINGOB), Consejos municipales, Oficinas municipales de planificación, Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), Gobernaciones departamentales, Congreso de la República de Guatemala y el Organismo Ejecutivo, las cuales se deben caracterizar por un fortalecimiento adecuado para que la verificación del cumplimiento de los requisitos responda a intereses generales. De lo contrario, la debilidad institucional así como la

ausencia de autonomía puede generar el tráfico de influencias en el proceso de verificación y en consecuencia, la apertura de intereses particulares.

3.3. Funciones básicas del municipio: Desafíos para superar las vulnerabilidades y construir resiliencia

El municipio se constituye en una herramienta por medio de la cual el Estado puede contribuir a superar las vulnerabilidades sociales, económicas y políticas de la comunidad local y construir resiliencia que permita una eficiente participación ciudadana. Sin embargo, estas vulnerabilidades se pueden superar únicamente cuando el municipio se encuentra en la capacidad de cumplir con sus principales responsabilidades, descritas a continuación (Código Municipal, art. 68):

- 1) Servicios públicos básicos: Abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, alumbrado público, mercados, limpieza y ornato de cementerios, así como la recolección y tratamiento de desechos y residuos sólidos (literal a); y administrar la biblioteca pública del municipio (literal e);
- 2) Infraestructura viaria municipal: Pavimentación y mantenimiento de las vías públicas urbanas (literal b); promoción y gestión de parques y lugares de recreación (literal f); y autorización de las licencias de construcción, modificación y demolición de obras públicas o privadas, en la circunscripción del municipio (literal m);
- 3) Seguridad pública: Prestar el servicio de policía municipal (literal h);
- 4) Control administrativo de distintas actividades públicas o privadas y de regulación: Regulación del transporte de pasajeros y carga y sus terminales locales (literal c); autorización de megáfonos o equipo de sonido a exposición al público en la circunscripción del municipio (literal d); y delimitar el espacio para funcionamiento de expendio de alimentos y bebidas, y cualquier otro que por su naturaleza este abierto al público (literal j y g); y
- 5) Autoorganización administrativa: Generar la energía eléctrica necesaria para cubrir el consumo municipal (literal i); y desarrollar viveros forestales

municipales permanentes para proteger la vida, salud, biodiversidad, recursos naturales, fuentes de agua y luchar contra el calentamiento global (literal k).

3.3.1. Ranking de la gestión municipal, 2013: Grandes desafíos y pocos avances en la construcción de un desarrollo local sostenible

En Guatemala, la mayoría de los municipios presentan deficiencias en el cumplimiento de sus funciones administrativas y operativas (22% se encuentran en una categoría media; 64% en una media baja; y 13% son calificados como baja). Para comprender las causas y consecuencias de ello, SEGEPLAN elaboró un estudio denominado: “Ranking de la Gestión Municipal 2013”, en donde propone un Índice de Gestión Municipal del referido año, a partir de seis indicadores: 1) participación ciudadana; 2) información a la ciudadanía; 3) servicios públicos municipales; 4) gestión administrativa; 5) gestión financiera; y 6) gestión estratégica.

En los mismos se considera la 1) participación de alcaldes y concejales designados en el COMUDE; la 2) rendición de cuentas cuatrimestrales y anual al COMUDE enfocadas en resultados existencia de elementos de atención municipal orientada al ciudadano y capacitación del personal en servicios públicos; la 3) cobertura del servicio público de distribución de agua; la 4) existencia de elementos de atención municipal orientada al ciudadano y capacitación del personal en servicios públicos; la 5) autonomía financiera municipal; y la 6) ejecución del plan operativo anual, como principales sub-indicadores.

Es importante señalar que el estudio de SEGEPLAN también se constituye en una herramienta pertinente de monitoreo de las acciones de los gobiernos locales formuladas en el “Plan Nacional de Desarrollo K’atun: Nuestra Guatemala 2032”. A pesar de las dificultades que la planificación en Guatemala ha enfrentado, el recorrido histórico de la gestión pública ha contribuido con importantes cambios hacia una planificación como una visión integradora del desarrollo a través de la cual se privilegia el respeto de los derechos humanos. En ese sentido, los esfuerzos del Estado por garantizar el bienestar de la población y una mayor participación ciudadana se

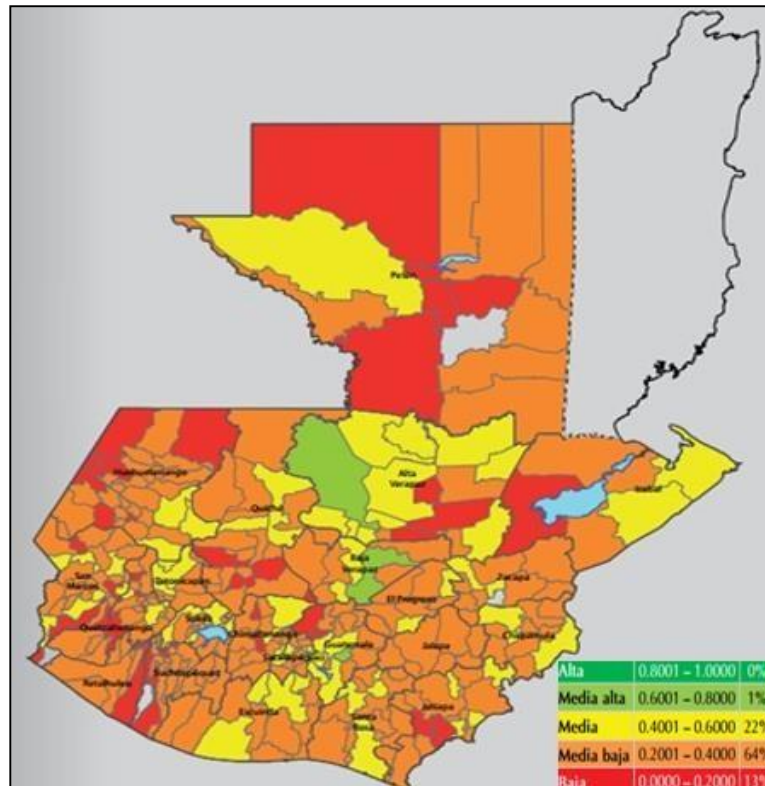
constituyen en elementos fundamentales que han permitido transitar del modelo tradicional de planificación (elaborado a corto plazo, centralizado, enfocado en programas del presupuesto y con procesos que limitan la participación ciudadana) hacia un modelo moderno de planificación que se fundamenta en procesos articuladores de temas sociales, institucionales, legales, territoriales, ambientales y políticos (basado en evidencia científica que permite a los actores estratégicos involucrados orientar sus decisiones hacia la transformación de las condiciones de vida de las personas).

Es de esa cuenta que el “Plan Nacional de Desarrollo K’atun: Nuestra Guatemala 2032” se constituye en un paradigma en la planificación hacia el año 2032 porque completa y dinamiza el ciclo de políticas, planificación, programación, presupuesto y evaluación. También considera la participación ciudadana como un elemento fundamental, plantea una visión de largo plazo y se orienta a institucionalizar la planificación del desarrollo en el nivel territorial, sectorial e institucional dentro del Estado y sus organismos.

A través de cinco ejes de trabajo: 1) Guatemala urbana y rural; 2) Bienestar para la gente; 3) Riqueza para todas y todos; 4) Recursos naturales hoy y para el futuro; y 5) El Estado como garante de los derechos humanos y conductor del desarrollo, el Plan de Desarrollo en conjunto con el Ranking de la Gestión Municipal 2013 resultan ser herramientas con las cuales se busca dinamizar el ciclo de políticas, planificación, programación, presupuesto y evaluación para responder de manera adecuada a los nuevos requerimientos ciudadanos. Aunado a ello, se enfatiza que éste ciclo debe de caracterizarse por una adecuada armonía entre: a) los problemas presentes en la realidad nacional; b) los derechos humanos como las grandes pautas que guían el desarrollo nacional; c) los intereses de los diferentes actores que logran establecer acuerdos basados en el interés colectivo nacional; d) los procesos electorales que recogen los intereses y necesidades de la ciudadanía, expresados en una oferta electoral (SEGEPLAN, 2015: 51).

Mapa No. 1

Guatemala: Índice general de gestión municipal (2013)



Fuente: SEGEPLAN (2015). *Ranking de la de la Gestión Municipal 2013*. P. 38.

La deficiencia municipal que presenta Guatemala y particularmente el departamento de Zacapa, cuya calificación en la prestación de servicios básicos (mapa No. 1) no sobrepasa la categoría “Media baja” se desarrolla en un escenario que se caracteriza por la falta de recursos económicos, deficiencias en los procesos administrativos y técnicos municipales, desconocimiento de la normativa municipal así como la ausencia de una relación interinstitucional estable y permanente.

Para la construcción del bien común, un elemento básico es el fortalecimiento del poder local. Ello inicia con la capacidad municipal de construir resiliencia comunitaria, a partir de beneficiar a las comunidades locales con herramientas básicas para que ellas puedan ser promotores de su autodesarrollo y la apertura de espacios de participación ciudadana bajo principios de buena gobernabilidad: eficiencia, eficacia, transparencia y respeto a la ley.

3.3.1.1. Índice de participación ciudadana¹⁹

En el Ranking de la Gestión Municipal 2013, el Índice de participación ciudadana (ver mapa No. 2) evalúa la capacidad municipal para el fortalecimiento institucional e incidencia de los COMUDE, en el marco de la construcción de espacios de participación ciudadana en los procesos de formulación, implementación y evaluaciones de políticas públicas que afectan sus comunidades.

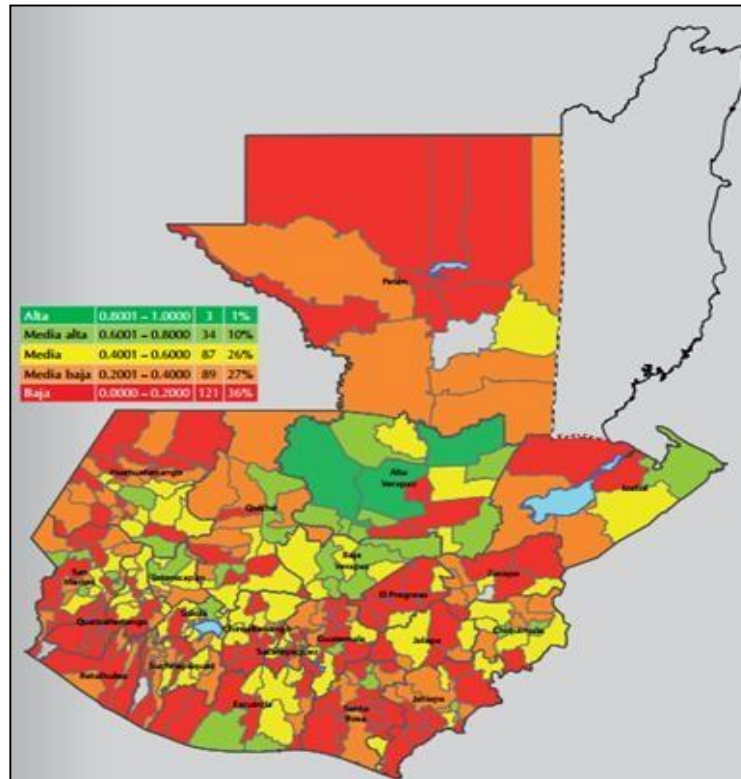
En términos de gobernabilidad y administración pública, los Consejos son fuentes de legitimidad –desde el punto de vista teórico, aunque no necesariamente desde lo pragmático- porque en estos se construyen consensos relativos a gestión municipal. Sin embargo, también es necesario que estos sean espacios en donde se aplica el principio fundamental de la democracia: la construcción del bien común.

Llama la atención que los indicadores del Índice de participación ciudadana miden el nivel de cumplimiento de las municipalidades con respecto a la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural porque se considera que es el marco que define los principios para una participación efectiva e incluyente en los procesos de toma de decisión en la planificación y ejecución de las políticas públicas. De tal cuenta que, a través de la participación ciudadana, se respaldan las decisiones tomadas en espacios locales, tales como: 1) la acreditación formal de los representantes en el COMUDE; 2) la realización efectiva de reuniones debidamente programadas en donde participan las autoridades ediles designadas; así como 3) la existencia de reglamentos internos del COMUDE como una herramienta que ordena y norma el quehacer de este nivel de Consejo (SEGEPLAN, 2015: 41).

¹⁹ El Índice de participación ciudadana se obtiene a partir de 7 indicadores: 1) Número de reuniones del COMUDE en el año; 2) Participación de alcaldes y concejales designados en el COMUDE; 3) Participación de organizaciones de jóvenes, de mujeres, de pueblos mayas, xincas, garífunas, de otras organizaciones en el COMUDE, y otras formas de participación ciudadana; 4) Representatividad territorial del COMUDE; 5) Funcionamiento del COMUDE; 6) Temas tratados en el COMUDE y su relación con la problemática y potencialidades definidas en el Plan de Desarrollo Municipal y; 7) Proyectos propuestos por el COMUDE que se incluyen en el presupuesto municipal.

Mapa No. 2

Guatemala: Índice de participación ciudadana (2013)



Fuente: SEGEPLAN (2015). *Ranking de la de la Gestión Municipal*. P. 42.

En el mapa No. 2 se muestra que la mayoría de los municipios no superan la categoría “Media” (únicamente 297 de 334 municipios lograr tal propósito). En el caso del departamento de Zacapa, ninguno de sus municipios supera la categoría “Baja” lo cual representa desafíos para que la participación ciudadana sea inclusiva, incidente y permanente. Es por ello que los Consejos de Desarrollo, y en particular los COMUDES, tienen la obligación de realizar reuniones periódicas para fortalecer su relación con la comunidad local y alcanzar altos niveles en el Índice referido. En ese sentido, la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, en su art 16, letra c) especifica que los COMUDES deben reunirse al menos 12 veces al año (puede ser una vez al mes o como consideren necesario). Sin embargo, del total de municipios en diciembre de 2013 (334 municipios) únicamente 17 municipalidades cumplieron con lo establecido por la ley (SEGEPLAN, 2015: 42).

Otro elemento que debe considerarse en el marco de la participación ciudadana, es la asistencia de la Corporación Municipal (o sus delegados) a las reuniones programadas por los Consejos. Ello con el propósito de garantizar que las autoridades locales conozcan a la población y reconozcan sus necesidades. Es decir, que existe una autentica representatividad política. Dada el énfasis que hasta el momento se ha efectuado en la participación ciudadana -como piedra angular para el desarrollo-, la SEGEPLAN analizó la incidencia actual de los COMUDE (de todos los municipios del país) en el fortalecimiento del desarrollo local orientado al bien común a través del involucramiento de sectores de mujeres, jóvenes e indígenas en los procesos de auditoria social.

Concluyó que únicamente 64 (28%) municipalidades -de las 226 que cuentan con una población indígena superior al 10%, según el censo del 2002- tiene representantes acreditados en los COMUDE. Así mismo, el involucramiento del sector de mujeres y jóvenes también presenta deficiencias porque sólo el 42% y el 20%, respectivamente, están acreditados al COMUDE (SEGEPLAN, 2015: 42). Lo cual demuestra que los desafíos para involucrar a la ciudadanía continua siendo una constante del sistema político guatemalteco. En primer lugar, porque las instituciones/organizaciones locales, como un COMUDE, por ejemplo, no implementa acciones *ad hoc* a los intereses y necesidades de la población; y segundo, porque la misma ciudadanía duda si las decisiones y acciones gubernamentales responden a intereses comunes.

Por último, la mayoría de municipalidades de Guatemala también se enfrentan a las deficiencias en la formulación e implementación de sus reglamentos internos. De tal cuenta que en 258 (77%) municipios no existe un reglamento interno del COMUDE (SEGEPLAN, 2015: 43). Es decir que no cuentan con el instrumento legal que orienten la acción administrativa municipal y en consecuencia, las funciones operativas no se efectúan de manera permanente y en concordancia con los intereses de las comunidades locales.

3.3.1.2. Índice de información a la ciudadanía²⁰

El Índice de información a la ciudadanía evalúa las acciones que las municipalidades han implementado en el marco de acceso a la información y comunicación. Se enfatiza si las autoridades municipales cumplen con su obligación de rendir cuentas y permitir que la ciudadanía conozca los programas y acciones que se implementan en sus comunidades y la manera en la cuales se administran las mismas.

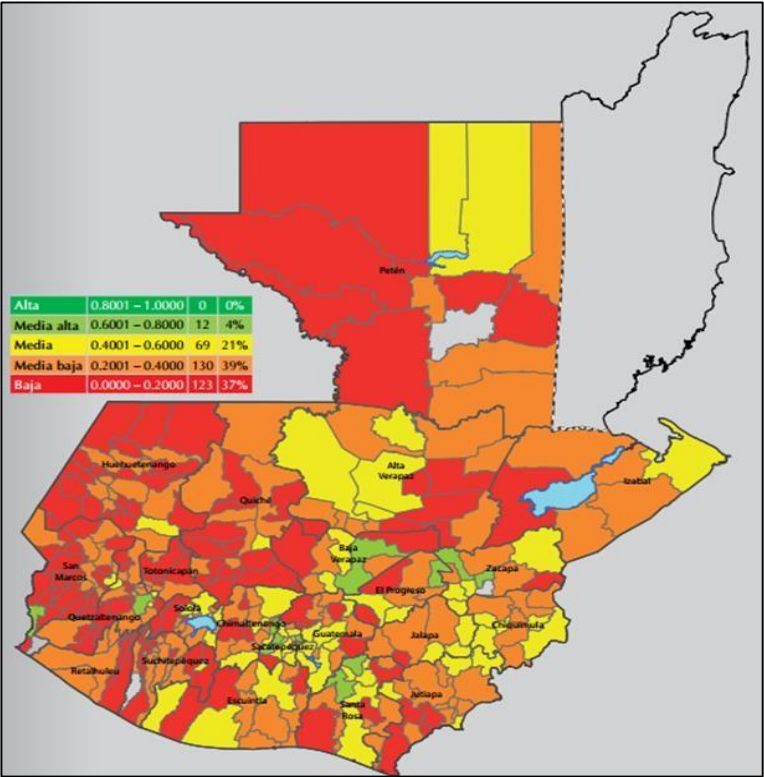
A pesar de la importancia del acceso a la información como una herramienta que permite incrementar la confianza de la ciudadanía en las instituciones, varias municipalidades no cuenta con mecanismos eficientes para el efecto. Cuando se analiza que, en disposición y tratamiento de aguas residuales, 228 municipalidades (68%) se encuentran en una categoría “Baja”; y en el indicador de cobertura y calidad de la gestión de los desechos sólidos, 245 municipalidades (73%) están igualmente en la categoría “Baja” (SEGEPLAN, 2015: 44), se comprende porque la mayoría de municipalidades evitan que esta información sea de acceso público. Aunque también se evidencia la necesidad de implementar acciones en conjunto con la sociedad civil y el sector técnico institucional nacional para mejorar tales punteos y alcanzar el bienestar de la población guatemalteca.

Llama la atención que de las municipalidades (incluyendo a Zacapa, Estandzuela y Teculután, del departamento de Zacapa) que rindieron cuentas alguna vez solo 34 (14%) lo hicieron con un enfoque de resultados: informando no sólo temas relativos a los ingresos y gastos, sino también del mejoramiento de la calidad de vida de la población (SEGEPLAN, 2015: 45). A pesar que se tiene un relativo acceso a la información, solo se presenta el producto final (resultado) pero no el desarrollo del mismo, por lo que deben promoverse acciones para informar de manera constante y

²⁰ El Índice de información a la ciudadanía se obtiene a partir de 5 indicadores: 1) Cobertura del servicio público de distribución de agua; 2) Calidad del servicio público de agua; 3) Disposición y tratamiento de aguas residuales; 4) Cobertura y calidad de la gestión de los desechos sólidos y; 5) Gestión de servicios públicos municipales.

a través de diversos medios informativos como prensa, televisión, radio, etc., las actividades y proyectos realizados; desde el diagnóstico hasta la evaluación del mismo y de esa manera, mejorar la relación entre el gobierno local y la población.

Mapa No. 3
Guatemala: Índice de información a la ciudadanía (2013)



Fuente: SEGEPLAN (2015). *Ranking de la de la Gestión Municipal*. P. 45.

3.3.1.3. Índice de servicios públicos municipales²¹

El Índice de servicios públicos permite un análisis de la eficiencia mediante la cual las municipalidades benefician a la población con servicios públicos de agua, recolección de basura, mercado y rastro, así como las estrategias que implementan para optimizar

²¹ El Índice de servicios públicos municipales se obtiene a partir de 5 indicadores: 1) Cobertura del servicio público de distribución de agua; 2) Calidad del servicio público de agua; 3) Disposición y tratamiento de aguas residuales; 4) Cobertura y calidad de la gestión de los desechos sólidos, y; 5) Gestión de servicios públicos municipales.

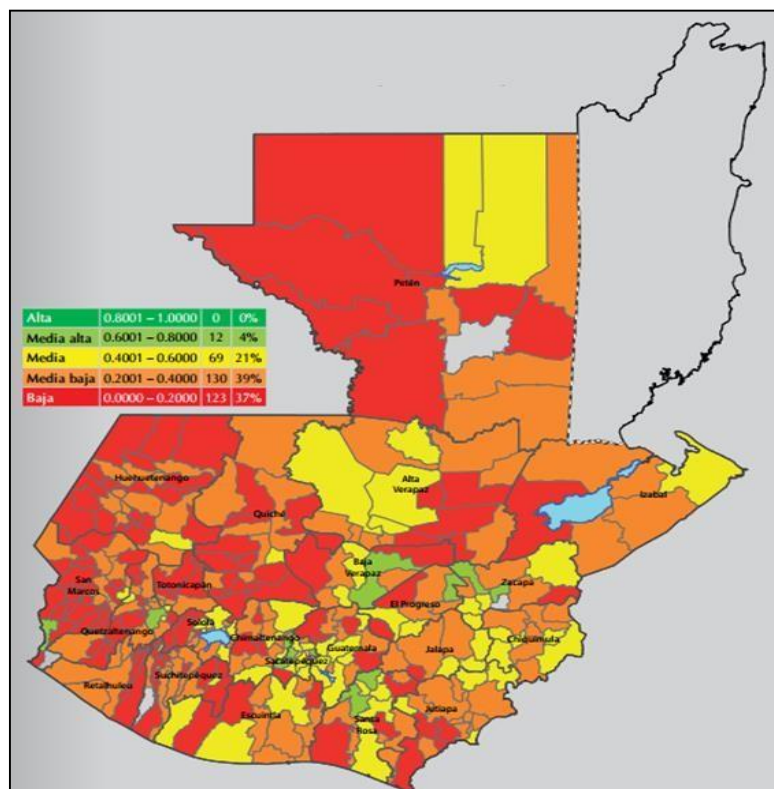
los servicios administrativos/municipales. Cuando las municipalidades cumplen con sus obligaciones y cuentan con el apoyo de instituciones nacionales; es decir, cuando existe una colaboración multinivel (nacional- departamental-municipal), la calidad de los servicios públicos y el acceso de la ciudadanía a ellos aumentan y en consecuencia, se comienzan a superar las vulnerabilidades, se construye resiliencia y se sostiene el desarrollo local. Sin embargo, los resultados que muestra éste índice son preocupantes porque en disposición y tratamiento de aguas residuales 228 municipalidades (68%) se encuentran en una categoría “Baja”; y en el indicador de cobertura y calidad de la gestión de los desechos sólidos, 245 municipalidades (73%) se encuentran en la misma categoría (SEGEPLAN, 2015: 47).

De nueva cuenta se hace evidente que los gobiernos locales deben liderar acciones en conjunto con la sociedad civil para superar la falta de una eficiente gestión municipal en el marco del acceso a bienes y servicios básicos (ver mapa No. 4). También es necesario diversas alianzas instituciones tales como: el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN), el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) así como el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), principalmente en el departamento de Zacapa en donde se observa avances –aunque mínimos, pero significativos- en la conformación de una mesa técnica de fortalecimiento municipal para construir propuestas que permitan el monitoreo y asistencia técnica permanente de la gestión municipal de servicios públicos.

Dos elementos son los que también debe subrayarse. El primero es que únicamente 84 municipalidades de las 334 (25%) llevan un registro de usuarios en el agua rural (SEGEPLAN, 2015: 48), lo que demuestra que no cuentan con la capacidad administrativa ni operativa para incrementa -de manera constante- la cobertura y calidad de sus servicios. En consecuencia, el mismo se centraliza, afectando a la mayoría de la comunidad local. El segundo se deriva del cumplimiento de la gestión de mercados porque solo el 5% de las municipalidades se ubica en la categoría de alta y media alta. En la categoría de baja se encuentra el 62% y en la “Media baja” el 23% de los 334 municipios (SEGEPLAN, 2015: 47).

Mapa No. 4

Guatemala: Índice de servicios públicos municipales (2013)



Fuente: SEGEPLAN (2015). *Ranking de la de la Gestión Municipal*. P. 48.

3.3.1.4. Índice de gestión administrativa²²

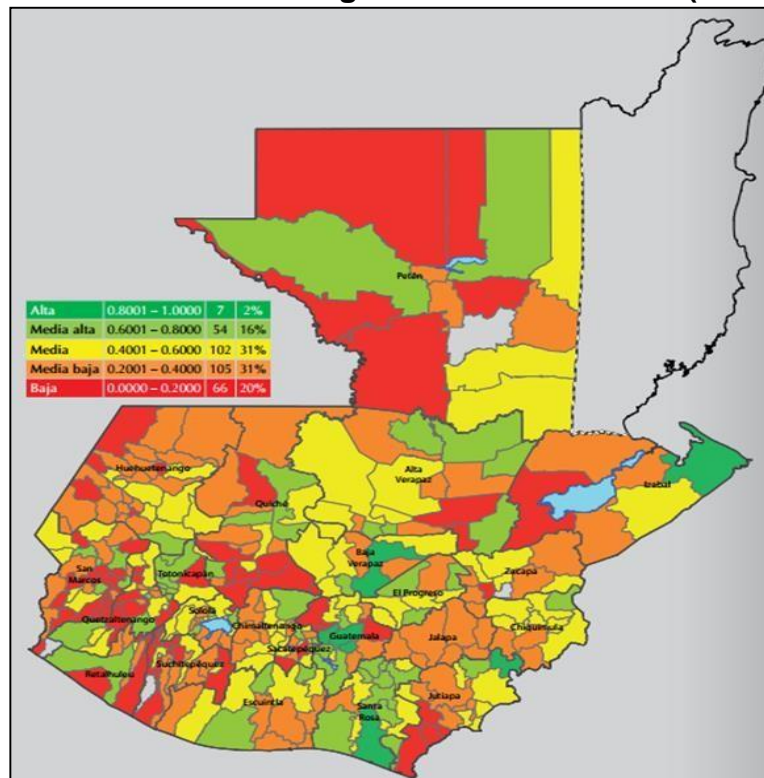
La calidad de la gestión administrativa de los municipios se evalúa a partir de la manera en la que diversas oficinas municipales, por ejemplo, la Dirección Municipal de Planificación o la Oficina Municipal de la Mujer, cumplen con sus responsabilidades. También si las municipalidades implementan acciones que procuran una mejor relación con la comunidad local, a través de kioscos de información bilingüe o directorios de trámites. Como se muestra en el mapa No. 5, las municipalidades de Guatemala presentan bajos niveles en la calidad de la gestión administrativa: la

²² El Índice de la gestión administrativa se obtiene a partir de 2 indicadores: 1) Existencia de elementos de atención municipal orientada al ciudadano y capacitación del personal en servicios públicos, y; 2) Existencia de oficinas municipales con instrumentos de gestión.

mayoría (81.74%) se ubica en la categoría de Media, Media baja y Baja (SEGEPLAN, 2015: 50), lo cual demuestra que las comunidades locales no encuentran espacios de diálogos y consensos en las diversas municipalidades. En un departamento como Zacapa quien a partir del 2014 contó con un nuevo municipio: San Jorge, los retos para el cumplimiento de las competencias administrativas y operativas delegadas aumentan si los espacios de participación continúan siendo escasos. De tal manera que es necesario que el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), el Instituto de Fomento Municipal (INFOM), la Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas, (AGAAI) y la Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM) conformen (como lo hicieron en 2013) una nueva mesa técnica de fortalecimiento municipal para definir de acciones en la capacitación y asistencia técnica que permitieran fortalecer las capacidades técnicas, financieras y administrativas de las municipalidades.

Mapa No. 5

Guatemala: Índice de gestión administrativa (2013)



Fuente: SEGEPLAN (2015). *Ranking de la Gestión Municipal*. P. 51.

La evaluación de la calidad de la gestión administrativa municipal en Guatemala también se mide a partir de los mecanismos que se implementan para la descentralización de la información. En el año de 2012, se consideró necesario que las municipalidades ejecutaran diversos programas de información, dirigido a los vecinos. Ello para que conocieran que documentación deben presentar al momento de realizar un trámite administrativo y optimizar la respuesta municipal. Sin embargo, solo dos (8%) municipalidades lograron alcanzar ambas metas, mientras que 47 (15%) no implemento ninguna acción para agilizar los trámites administrativos (SEGEPLAN, 2015: 51).

3.3.1.5. Índice de gestión financiera²³

Con este índice se puede comprender los resultados que las municipalidades obtuvieron con sus ingresos propios; la calidad de la inversión; y la fuente de su financiamiento. Es decir, la manera por medio de la cual, las municipalidades administran su presupuesto para intentar responder a las múltiples necesidades de las comunidades locales. Como lo muestra el mapa No. 6 las municipalidades presentaron grandes deficiencias para manejar sus recursos financieros. Del total de municipalidades, 241 (72%) se ubicaron en la categoría “Media baja” y “Baja” (SEGEPLAN, 2015: 54).

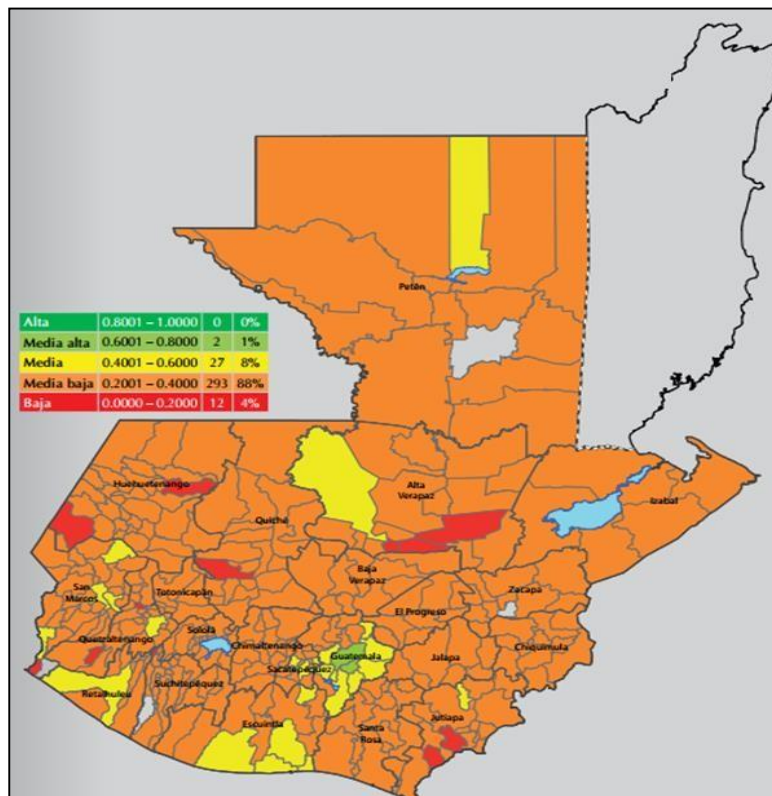
Ello debe subrayarse porque visibiliza que las municipalidades no son autosostenibles ya que dependen del ingreso que proviene del gobierno central. Sí las municipalidades de Guatemala tuvieran la capacidad de implementar mecanismos para garantizar su autosostenibilidad, podrían satisfacer de manera eficiente las necesidades básicas de las comunidades locales. Sin embargo, entre más dependiente sean de las transferencias del Gobierno Central, menor autonomía tendrán para decidir acerca del

²³ El Índice de gestión financiera se obtiene a partir de 7 indicadores: 1) Autonomía financiera; 2) Ingresos propios por habitante –sin regalías-; 3) Peso de IUSI respecto a ingresos propios –sin regalías-; 4) Inversión anual en capital fijo por habitante; 5) Inversión anual en capital fijo con ingresos propios; 6) Inversión anual en capital fijo con transferencias; e, 7) Independencia financiera por endeudamiento público.

uso de sus recursos; como se comprueba al analizar los indicadores de la autonomía financiera porque 306 municipalidades (91.62%) están ubicadas en las categorías Media baja y Baja (SEGEPLAN, 2015: 54). El compromiso ciudadano hacia las contribuciones que realizan a las municipalidades a través de arbitrios/impuestos tampoco reduce el referido grado de dependencia; ya que 290 gobiernos locales 290 (86.82%) están ubicados en la categoría Baja del indicador de Ingresos propios por habitante lo que significa que recaudan anualmente Q 228.00 por habitante. Mientras que en el marco de la contribución del Impuesto Único Sobre Inmuebles (IUSI) 258 municipalidades (77.24%) se ubican en la categoría Baja (SEGEPLAN, 2015: 54).

Mapa No. 6

Guatemala: Índice de gestión financiera (2013)



Fuente: SEGEPLAN (2015). *Ranking de la de la Gestión Municipal*. P. 54.

3.3.1.6. Índice de gestión estratégica²⁴

El último de los índices que debe considerarse para el estudio de la gestión municipal (sus desafíos y oportunidades en el marco del fortalecimiento del desarrollo local orientado al bien común), es el relativo al Índice de gestión estratégica. El mismo evalúa la relación entre la ejecución y planificación de las políticas públicas municipales y la incorporación de gestión de riesgos como elementos que cada municipalidad debe considerar cuando elabora sus respectivos planes operativos.

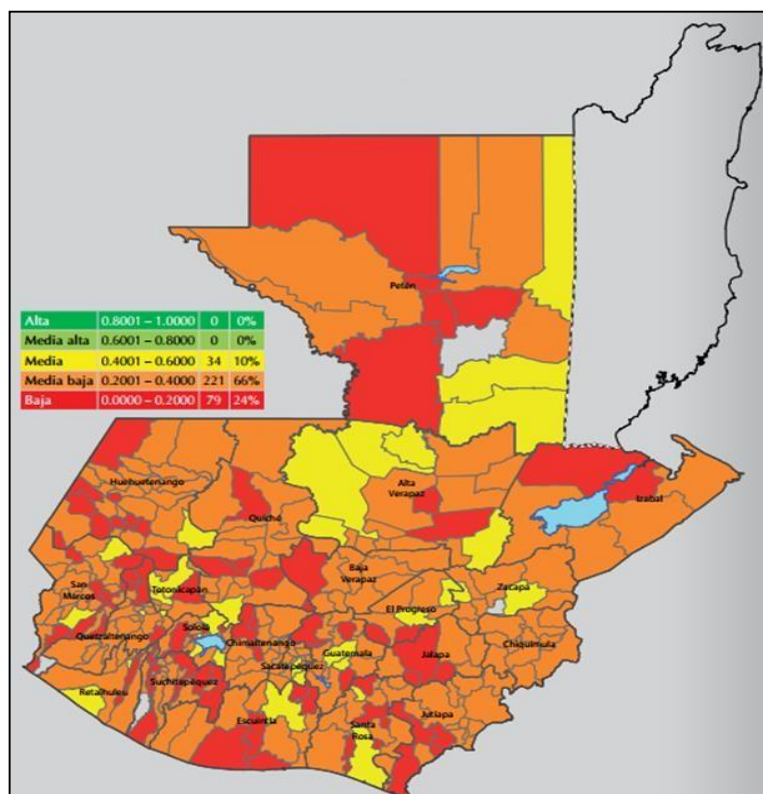
Como se puede observar en el mapa No. 7, ninguna de las municipalidades ocupa una categoría Alta. Mientras que el municipio Champerico, ubicado en el departamento de Retalhuleu; Sololá, en Sololá; y el Progreso, en Guastatoya, ocupan los primeros tres lugares del Ranking, ubicándose estos en la categoría Media. Es importante subrayar que las municipalidades elaboran un Plan Operativo Anual (POA) en donde especifican el conjunto de proyectos que desean implementar en el año siguiente. De esa cuenta, es que se elabora el presupuesto. Es por ello que el Índice de gestión estratégica también analiza si los proyectos contenidos en el POA se cumplen y las causas que determinan su incumplimiento.

Para el 2013, los resultados demuestran que 75 municipios (22.45%) están clasificados en la categoría Media Alta (SEGEPLAN, 2015: 56). También es necesario señalar la relación entre el POA y Plan de Desarrollo Municipal (PDM), en donde se mide la cantidad de proyectos incluidos en el POA y que han sido definidos en el PDM. Al respecto, los resultados indican que 222 municipalidades (66.47%) están en la categoría Baja (SEGEPLAN, 2015: 56), lo que demuestra que las municipalidades evitan planificar de manera estratégica, ocasionando poca claridad de la pertinencia de los procesos implementados.

²⁴ El Índice de gestión estratégica se obtiene a partir de 6 indicadores: 1) Ejecución del plan operativo anual; 2) Relación del POA-PDM; 3) Presupuesto vinculado a prioridades nacionales; 4) Institucionalización de la gestión ordenada del territorio; 5) Acciones para la gestión ordenada del territorio, y; 6) Análisis de la gestión de riesgos en la formulación de proyectos.

Mapa No. 7

Guatemala: Índice de gestión estratégica (2013)



Fuente: SEGEPLAN (2015). *Ranking de la de la Gestión Municipal*. P. 57

Como lo demuestra el Ranking de Gestión Municipal de 2013, el concepto de desarrollo local (sus avances y desafíos) se mide a partir del impacto de las políticas públicas en las comunidades locales. En ese escenario, el juego de intereses entre los actores internos (locales) y externos (nacionales) determina si las políticas que se implementan contribuyen a satisfacer de manera eficiente las necesidades de la comunidad local o responden a beneficiar a un grupo minoritarios.

Debe subrayarse que los resultados del Ranking también demuestran que existen deficiencias institucionales y operativas en la gestión municipal. Estas se pueden superar si los recursos financieros con los que disponen los municipios se ejecuten con la autonomía y pertinencia que demandan el contexto comunitario. Además, el involucramiento de la ciudadanía en los procesos de tomas de decisiones es un elemento que debe fortalecerse porque representa un pilar para el desarrollo.

3.4. Concejo Municipal: Actores estratégicos para el eficiente desarrollo económico y social a nivel local

Según la Constitución Política de la República de Guatemala, en su artículo 253, la autonomía municipal se comprende a partir de la capacidad de la comunidad local para elegir a sus propias autoridades; obtener y disponer de sus recursos; atender los servicios públicos locales; así como la que se refiere al ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios. Para garantizar que dichas atribuciones se cumplan, se conforma un Concejo o Corporación Municipal, integrado por un Alcalde, Síndicos, y Concejales, electos de manera democrática por sufragio universal, para un periodo de cuatro años, con la posibilidad de ser reelectos²⁵.

El Alcalde es el encargado de ejecutar las decisiones del Concejo. Entre sus principales competencias se encuentran (Código Municipal, art. 53):

- a) Presidir las sesiones del Concejo Municipal;
- b) Cumplir las resoluciones del Concejo Municipal;
- c) Representar legalmente a la municipalidad;
- d) Velar por el cumplimiento de las políticas públicas municipales y de los planes, programas y proyectos de desarrollo;
- e) Es el jefe superior del apartado administrativo municipal;
- f) Ejerce la jefatura de la policía municipal;
- g) Adopta personalmente y bajo su responsabilidad en caso de catástrofe o riesgo, las medidas necesarias;
- h) Autoriza los matrimonios civiles; y
- i) Promueve la participación de las asociaciones civiles y comités de vecinos en el municipio.

²⁵ Según el Código Municipal vigente, art. 43, para optar al cargo de Alcalde, Sindico o Concejales se requiere: a) Ser guatemalteco de origen y vecino inscrito en el distrito municipal; 2) Estar en el goce de sus derechos políticos; y 3) Saber leer y escribir.

Llama la atención que, aunado a la figura del Alcalde municipal, el Concejo Municipal reconoce a las alcaldías auxiliares como herramientas representativas de las comunidades, principalmente en la toma de decisiones y como vínculo con el gobierno municipal (Código Municipal, art. 56). Aunque el alcalde municipal es el encargado de los nombramientos de los alcaldes auxiliares, la duración de estos en el cargo lo determina la asamblea comunitaria, comprendida como el conjunto de personas que se organizan para seleccionar a las autoridades municipales e implementar acciones que permitan un ordenamiento de la participación social en la comunidad.

En cuanto a los Síndicos y Concejales, sus principales responsabilidades como miembros del máximo órgano municipal de deliberación y de decisión encargado de la defensa de la autonomía comunitaria son (Código Municipal, art. 54):

- a) Proponer medidas que eviten abusos y corrupción en las oficinas municipales;
- b) Los Concejales sustituirán, en su orden, al Alcalde en caso de ausencia temporal;
- c) Emitir dictamen en cualquier asunto que el Alcalde o el Concejo Municipal lo soliciten;
- d) Integrar y desempeñar con prontitud las comisiones para las cuales sean designados por el Alcalde o el Concejo Municipal;
- e) Interrogar al Alcalde sobre las medidas que se adopten en uso o extralimitación de sus funciones;
- f) Fiscalizar la actividad administrativa de las municipalidades y exigir el cumplimiento de los reglamentos, ordenanzas y acuerdos, aprobados por el Concejo Municipal;
- g) Los Sindicatos representan a las municipalidades, ante los tribunales de justicia y oficinas administrativas. Así mismo, cuando sea necesario, interrogan al Alcalde acerca de las medidas que implementan para comprobar que respondan a intereses comunitarios.

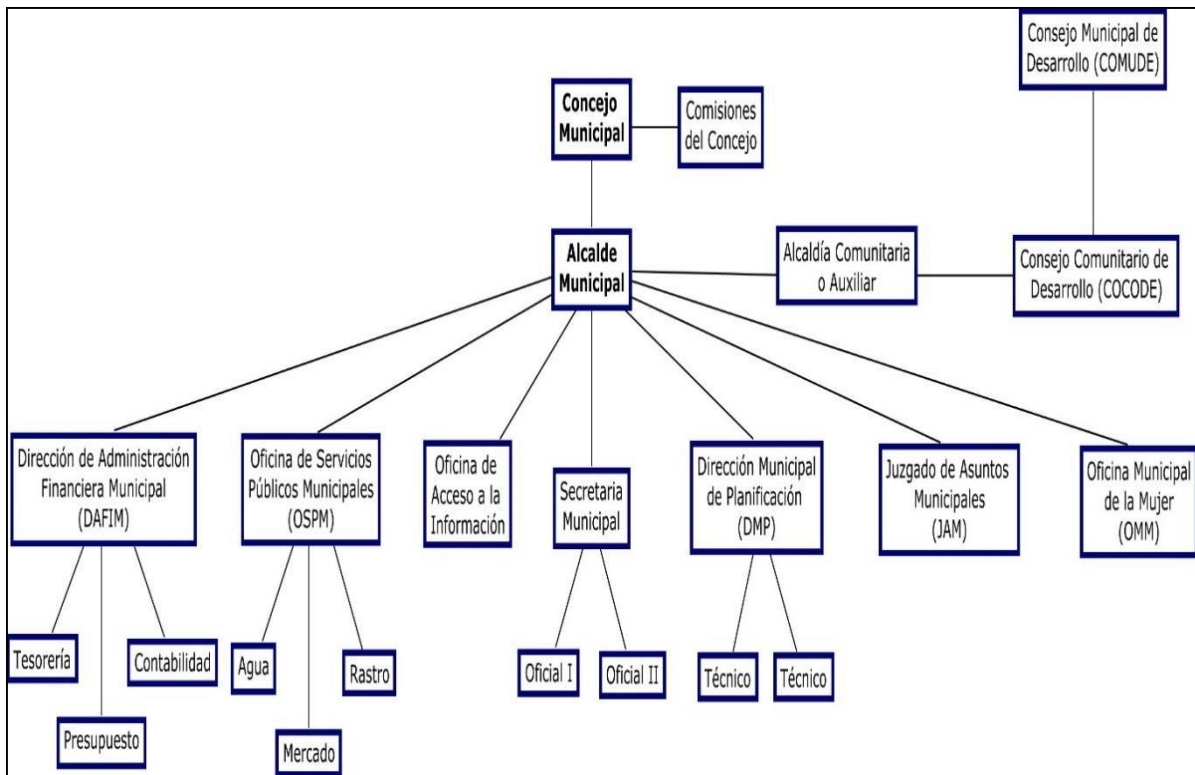
Es necesario subrayar que un elemento que puede alterar la representatividad del Concejo Municipal es la prestación de servicios a la comunidad ad honorem de los Síndicos y Concejales. Aunque el Código Municipal vigente, en su art. 43, señala que dicha prestación de servicios es gratuita, ellos pueden ser remunerados por el sistema de dietas por cada sesión completa a la que asistan y la previa aprobación de las dos terceras partes(2/3) del Concejo Municipal. Por lo que la necesidad de obtener mayores réditos económicos puede significar el divorcio de los intereses de las autoridades locales en relación con los de la comunidad local.

A continuación se presenta el Organigrama básico del Sistema Municipal de Guatemala. En el mismo, es importante resaltar –de nueva cuenta- la presencia de las Alcaldías Comunitarias o Auxiliares, las cuales en principio podrían considerarse como parte integral de la estructura de dicho sistema. Sin embargo, estas alcaldías, como espacios de representación política y en donde la población puede conocer las políticas públicas que se implementan en sus respectivas comunidades locales no cuentan con el apoyo económico del Estado.

Al respecto, Roberto Mendoza, Técnico en Planificación en la Municipalidad de Santiago Atitlán, Sololá, considera que “las alcaldías auxiliares en el interior de la República no están dentro de la estructura de ejecución del presupuesto municipal. Sólo son entes proponentes de los proyectos pero no cuentan con la capacidad presupuestaria para ejecutarlos” (Entrevista, 07/10/2015). La manera en la que se organiza el Sistema Municipal permite comprender que es necesario visibilizar la gestión administrativa para que la comunidad local pueda conocer las acciones que sus respectivas municipalidades implementan, y de esa manera, determinar si éstas se orientan a responder sus demandas o se constituyen en instrumentos por medio de los cuales las autoridades locales intentan conquistar el voto ciudadano, como ha sucedido en la historia reciente del país.

Organigrama No. 1

Guatemala: Organigrama básico del Sistema Municipal



Fuente: Elaboración propia en base a Valenzuela, E. (2012). *Administración Municipal en Guatemala*. P. 37.

3.4.1. Fórmula electoral de elección por Mayoría Relativa y de Representación Proporcional de Minorías: Mecanismos para la conformación del Concejo Municipal

El Sistema electoral es un elemento fundamental de la democracia en su conjunto porque condiciona el comportamiento de la ciudadanía y de los partidos políticos. En ese sentido, se constituye en una herramienta que “determina las reglas según las cuales los electores pueden expresar sus preferencias políticas y convertir votos en escaños parlamentarios o en cargos de gobierno” (Nohlen, 1995:31).

En Guatemala, la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP) señala en su art. 200 que para la calificación del sufragio se aplicarán: a) el sistema de mayoría absoluta; b)

el de representación proporcional de minorías; o c) el de mayoría relativa, dependiendo del puesto de elección. El sistema de mayoría absoluta (aplicable para el cargo de Presidente y Vicepresidente) establece que el binomio presidencial vencedor debe obtener como mínimo, la mitad más uno de los votos válidos emitidos para conquistar la silla presidencial. Si no se alcanza dicha mayoría, será necesario efectuar una segunda ronda electoral en un plazo no mayor de sesenta días ni menor de cuarenta y cinco (LEPP, art. 201).

Mientras que a través del sistema de representación proporcional de minorías, se pueden traducir los votos en curules para los diputados por listados nacional, distrital y al Parlamento Centroamericano (PARLACEN), asimismo lo relativo a los escaños de los concejales. Para el efecto, los resultados se asignan en pliegos en los cuales se elabora el número de reglones equivalentes a la cantidad de planillas que participaron, seguido de varias columnas. Luego, en la primera columna se anota el número de votos válidos que obtuvo cada planilla; en la segunda, ese mismo número dividido entre dos; en la tercera, dividido entre tres, y así sucesivamente conforme sea necesario para los efectos de adjudicación de los cargos respectivos (LEPP, art. 203).

A continuación se presenta un ejercicio práctico de la manera en la que se aplicó la fórmula de representación proporcional de minorías para la elección de los concejales en el municipio de la Unión, Zacapa en las elecciones municipales de 2011. Es necesario señalar que a través de la aplicación de la referida fórmula se procura incrementar la representación de partidos políticos en la totalidad de corporaciones municipales en Guatemala. Esto se considera beneficioso porque obliga a los miembros de las mismas a dialogar y consensuar previo a implementar cualquier política pública.

Ejemplo No. 1

Guatemala, Elecciones Generales de 2011: Conformación del Consejo Municipal en el municipio de La Unión, Zacapa

Total de habitantes: 25,464.

Alcaldesa electa: Marianela Cordón Salguero de Sosa.

Síndico primero y segundo: Héctor Alfredo Gutiérrez Díaz y Baudilio Esquivel López.

Síndico Suplente: Trinidad Pérez López.

Para la adjudicación de los cargos de concejales se utilizó el sistema de representación proporcional de minorías y considerando lo que establece la LEPP, en sus artículos 203 y 206, literal c). En los siguientes cuadros se describe el procedimiento matemático que se efectuó para dichas adjudicaciones.

Organización política	Total de votos validos	Divisor 2	Divisor 3	Divisor 4	Divisor 5
PP	4,415	2,207	1,471	1,103	883
UCN	3,709	1,854	1,236	927	741
UNE-GANA	1,488	744	496	372	297
LIDER	369	184	123	92	73

Fuente: Elaboración propia con datos del TSE de Guatemala.

Cifra repartidora: 4,415 - 3,709 - 2,207 - 1,854 - **1,488**

Organización política	Total de votos validos	Total de votos válidos / cifra repartidora	Cargos a adjudicar
PP	4,415	4,415 / 1,488	2
UCN	3,709	3,709 / 1,488	2
UNE-GANA	1,488	1,488 / 1,488	1
LIDER	369	369 / 1,488	0

Fuente: Elaboración propia con datos del TSE de Guatemala.

De esa cuenta es que del Partido Patriota (PP) resultaron electos Asbel Ivan Suchité Arroyo y José Gedeón López Pérez, como concejal primero y segundo, respectivamente. Para el cargo de concejal tercero se eligió a Anatalio Vásquez Hernández, de la Unión del Cambio Nacional (UCN); y como concejal cuarto a Delfino García Díaz, de la coalición: Unidad Nacional de la Esperanza (UNE) y la Gran Alianza Nacional (GANAN).

Por último, en el sistema de repartición de escaños por mayoría relativa (aplicable en las elecciones municipales de alcaldes y síndicos) la victoria electoral la obtendrá la planilla que haya logrado conquistar el mayor número de votos (LEPP, art. 202). Sin embargo, es necesario considerar que la integración de las Corporaciones Municipales dependerá de la cantidad de habitantes del municipio que se busca administrar, como lo señala la LEPP, en su artículo 206:

- a) Tres síndicos, diez concejales titulares; un síndico suplente, cuatro concejales suplentes, en los municipios con más de cien mil habitantes;
- b) Dos síndicos, siete concejales titulares; un síndico suplente, tres concejales suplentes, en los municipios con más de cincuenta mil habitantes y menos de cien mil;
- c) Dos síndicos, cinco concejales titulares; un síndico suplente, dos concejales suplentes, en los municipios con más de veinte mil habitantes y hasta cincuenta mil; y
- d) Dos síndicos, cuatro concejales titulares; un síndico suplente y dos concejales suplentes, en los municipios con veinte mil habitantes o menos.

3.4.1.1. Efectos políticos de la fórmula electoral Mayoritaria y Proporcional en el sistema políticos guatemalteco

El debate acerca de la idoneidad de las fórmulas electorales parte de la pregunta: ¿Cuál se debe utilizar para alcanzar un alto grado de representación política? Por un lado, se considera que el sistema de representación mayoritario (absoluta o relativa) es más “justa” en términos de traducción de votos en curules o escaños, de lo que es la fórmula proporcional. Sin embargo, es necesario considerar que la aplicación y eficiencia de las mismas dependen del contexto histórico de cada país y de la manera en la que el proceso de construcción y fortalecimiento de la democracia se ha desarrollado en los mismos. Si bien la fórmula de representación por mayorías reparte los escaños o curules en función de que un candidato a algún puesto de elección obtenga un porcentaje superior al resto de sus contrincantes; a partir de la fórmula de

representación proporcional se reparten dependiendo de la proporción de votos obtenidos por los distintos partidos políticos en competencia, es decir que “un partido tendrá una cantidad de escaños iguales a la cantidad de veces que el cociente electoral (cifra repartidora) quepa en el total de los votos obtenidos” (Nohlen, 1995: 39)²⁶. Llama la atención que la aplicación de la fórmula mayoritaria implica que sólo cuenten los votos obtenidos por el partido político o el candidato vencedor porque aquellos obtenidos por los candidatos derrotados no cuentan. El efecto político de ello puede ser que la aplicación de esta fórmula en circunscripciones dominadas por un partido político no incentive a las demás agrupaciones partidarias a competir en la contienda electoral, por lo cual no existiría una oposición política sólida, propositiva y fiscalizadora.

Por su parte, con la fórmula proporcional, los partidos políticos que no obtuvieron el porcentaje de votos más altos, también pueden acceder a un escaño o curul, lo cual significa que todo voto cuenta para los propósitos de conquistar el poder político. Ello puede considerarse como una propuesta para incrementar la participación electoral porque los partidos políticos o candidatos reconocen que deben “seducir” al electorado porque un voto puede hacer la diferencia. Sin embargo, también puede ser un desafío para el máximo órgano en materia electoral (TSE) porque debe tener la capacidad de controlar que la campaña proselitista se rija en un marco de respeto al techo presupuestario y hacia los demás contrincantes. A continuación se presenta, de manera sucinta, las ventajas de la aplicación de las formulas electorales en mención:

²⁶ Dieter Nohlen, en su obra Elecciones y Sistemas electorales analiza, de manera exhaustiva, el efecto de los sistemas electorales vigentes en la Ciencia Política. Además, propone diversas recomendaciones que deben considerarse al momento de proponer una reforma electoral. Entre ellas se resalta la importancia de considerar que los efectos políticos de un sistema electoral incidirán -en mayor o menor medida- dependiendo del contexto social, económico y cultural del país. Por ello subraya que una reforma política implica también una social y económica.

Cuadro No. 1

Ventajas de la aplicación de la fórmula de Representación por Mayoría en relación con la Proporcional

Ventajas de la Representación por Mayoría	Ventajas de la Representación Proporcional
Impide la fragmentación partidaria porque los partidos pequeños tienen pocas oportunidades de obtener la victoria.	Facilita la máxima participación de todas las agrupaciones políticas.
Fomenta la concentración partidaria debido a su tendencia de formar un sistema bipartidario.	Permite un sistema pluripartidista aunque con el riesgo de que estos no sean representativos.
Fomenta la moderación política porque permite que los partidos más grandes compitan dentro de espectros ideológicos de izquierda o derecha.	Refleja los cambios sociales y surgimiento de nuevas corrientes políticas.

Fuente: Elaboración propia con información de Nohlen (1995). *Elecciones y Sistemas electorales*. P. 50.

3.4.2. El ámbito electoral municipal: El escenario en donde se pone a prueba la democracia

La definición formal del término “democracia” (su construcción y fortalecimiento) contiene implícito varios elementos que son fundamentales para que ésta se desarrolle de manera integral. Entre ellos es necesario que exista la realización de elecciones libres y periódicas, la existencia de un estatuto constitucional, la división de poderes y la vigencia de un Estado de derecho.

A pesar de la ola de cambios políticos que se han efectuado luego de la firma de los Acuerdos de Paz en Guatemala, la construcción y fortalecimiento de la democracia guatemalteca continúa siendo un desafío. Ello genera que la herencia autocrática, caracterizada por la ausencia del involucramiento propositivo de actores que

construyan bien común, reduzca el ejercicio democrático de la ciudadanía a emitir un voto cada cuatrienio.

Lo anterior se debe a que en Guatemala la democracia se desarrolla y se comprende en términos cuantitativos (cantidad de empadronados, número de mesas receptoras de votos, número de observadores nacionales e internacionales, otros.) es decir, que se practica una democracia electoral en donde “el ciudadano sólo aparece ejercitando la titularidad de los derechos políticos, cada cierto tiempo y en el medio ambiente político no existe un debate público” (Torres-Rivas y Cuesta, 2007:89); alejado del marco de una democracia cualitativa en donde la viabilidad de las propuestas, el debate constante y propositivo entre ciudadano-gobernante/candidato, la calidad humana de los contendientes, entre otros, sean la esencia de la competencia electoral.

A pesar que la transición de regímenes autoritarios hacia democráticos ya concluyó –al menos en teoría-, las instituciones democráticas aún continúan en un proceso de estabilización lo cual dificulta que las ciudadanía pueda utilizarlas como herramientas que permitan la protección de los derechos a la participación horizontal y vertical, es decir, el involucramiento pleno de la ciudadanía, como auditor social, en los diversos niveles de tomas de decisiones. Es por ello necesario considerar que la democracia -como forma política de la vida en sociedad- está vinculada al Estado para su óptimo funcionamiento. En ello redundan la necesidad de que el Estado implemente políticas sociales de calidad con lo cual la democracia se constituya en un sistema más inclusivo, estable y trascienda de lo cuantitativo a lo cualitativo.

Llama la atención que, dada la necesidad de repensar el rumbo de la democracia actual, el gobierno local representa el espacio para fortalecer la gestión del Estado y en consecuencia del sistema político en general. En las comunidades locales, la relación entre las autoridades locales y la comunidad local se desarrolla de una manera más estrecha, aunque no perfecta. Ello permite que la democracia local se constituya en el escenario en donde la participación ciudadanía se desarrolla de manera directa. A partir de ello, se construyen espacios de representatividad para que la autoridad

local se identifica con las necesidades de la comunidad y de esa cuenta implementa acciones en beneficio de ellos. Sin embargo, también debe considerarse que esta cercanía (autoridad local-población) pone a prueba a la democracia porque “puede propiciar prácticas autoritarias o conductas patrimoniales donde prima la ilegalidad, la violencia interpersonal, un desbocado clientelismo, donde el Estado está ausente o deficientemente institucionalizado” (Torres-Rivas y Cuesta, 2007: 91). En un marco teórico, la conformación democrática del Concejo Municipal, como actores estratégicos que se involucran en procesos de diagnóstico de la situación del municipio al que representan, así como en lo relativo a la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas como respuesta a las necesidades de las comunidades, evitaría dichas prácticas autoritarias y conductas antidemocráticas. Sin embargo, en la praxis esto también resulta un desafío que aún no se ha superado.

Parte de las deficiencias del desarrollo democrático local en Guatemala, es la injerencia en las competencias -aparentemente autónomas- que desempeña el municipio porque la voluntad de acción de las autoridades locales de construir bien común depende de los intereses de financistas u otros actores externos quienes consideran al municipio como un instrumento político para obtener réditos electorales, generando una concentración del poder y toma de decisiones que limita la eficiente gestión municipal y el involucramiento de la comunidad local en los procesos administrativos y operativos de la administración municipal y nacional. Al respecto, en la *Encíclica Centesimus Annus*²⁷, numeral 46, el Sumo Pontífice Juan Pablo II reflexionó acerca de la importancia de la participación ciudadana en principios y valores democráticos, por ejemplo, el respeto, la tolerancia y la conciencia de que dicha participación no debe ser *per se*. Con ello enfatiza en que el involucramiento de la ciudadanía en procesos de toma de decisiones administrativas y operativas permite que el poder no se concentre en sectores reducidos. Es decir, comprende que dicho

²⁷ En la Carta Encíclica *Centesimus Annus*, el Sumo Pontífice Juan Pablo II se promulgó en ocasión a la celebración del centenario de la Carta Encíclica *Rerum Novarum* escrita por el Sumo Pontífice Leo XIII y dirigida a todos los obispos por el surgimiento de nuevas instituciones laborales como las asociaciones de profesionales.

involucramiento ciudadano no debe ser egoísta –per se- sino más bien, un medio para alcanzar un mayor beneficio: el bien común.

“Se aprecia el sistema de la democracia, en la medida en que asegura la participación de los ciudadanos en las opciones políticas y garantiza a los gobernados la posibilidad de elegir y controlar a sus propios gobernantes, o bien la de sustituirlos oportunamente de manera pacífica. Por esto mismo, [el sistema democrático] no puede favorecer la formación de grupos dirigentes restringidos que, por intereses particulares o por motivos ideológicos, usurpan el poder del Estado”.

3.4.2.1. Dinámicas territoriales del voto municipal: Entre el cambio y la continuidad en el poder local

En Guatemala, es necesario reflexionar acerca de la manera en la cual los partidos políticos se estructuran para conquistar la silla presidencial y el grado de intereses con el que los mismos se organizan para la victoria municipal. En ese sentido, llama la atención que en el sistema político guatemalteco caracterizado por: 1) unas reglas relativamente claras y adecuadas para el ejercicio democrático que pueden beneficiar a unos actores y resentir a otros; y 2) la diversidad de opciones partidarias que no representa necesariamente que cada una de ellas comulgue con una ideología distinta, el “efecto arrastre”²⁸ que propone Daniel Zovatto, consultor político internacional, no se aplica en el sentido laxo porque a pesar que un partido político conquistó el poder presidencial, no significa que también lo haya hecho con una amplia mayoría y predominio, en el escenario municipal.

²⁸ Zovatto llama “efecto arrastre” al efecto que el voto presidencial tiene sobre el voto legislativo y/o municipal. Parte del supuesto que el partido político que reciba mayor apoyo a nivel presidencial se convierte en mayoría legislativa o municipal.

Para Mack y Erazo (2006: 8) las dinámicas territoriales de los partidos políticos en el espacio nacional y municipal se comprende a partir “de la forma en la que los actores, geográficamente situados, desarrollan estratégicamente políticas que favorecen la consolidación de determinadas tendencias electorales”, por lo que un primer elemento que debe considerarse para desentrañar la lógica con la que los partidos políticos en Guatemala actúan, son las características socioeconómicas de la sociedad en la que se insertan.

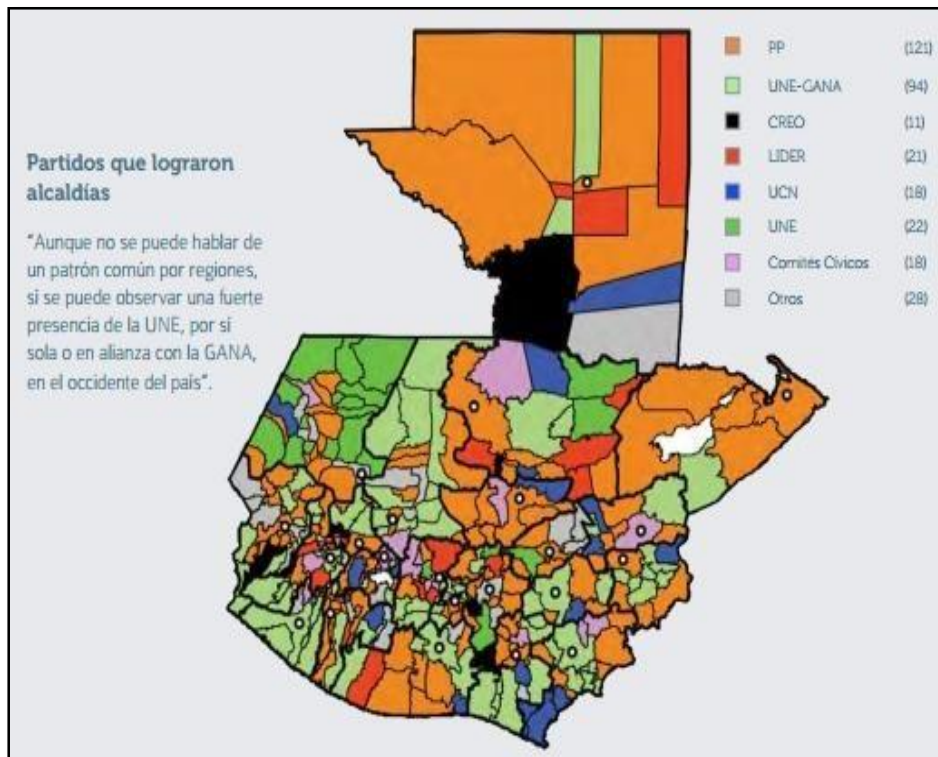
Al respecto, el Tribunal Supremo Electoral (TSE) estimó que en las Elecciones Generales de 2011, el Partido Patriota (PP) logró conquistar la silla presidencial y obtener representación en la mayoría de alcaldías (121 de 334 municipios creado a diciembre de 2013); la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE) en coalición con la Gran Alianza Nacional (GANA) logró 94 y, fuera de la coalición, conquistó 22 alcaldías. Por su parte, el partido Libertad Democrática Renovada (LÍDER) únicamente logró representación en 21 alcaldías. Mientras que los comités cívicos electorales, lograron alcanzar el poder en 18 municipios.

En el marco del clivaje socioeconómico, los resultados electorales a nivel municipal demostraron una fuerte presencia de la UNE en el área del occidente del país. Al considerar considera que la pobreza rural en los departamentos que conforman dicha área: Huehuetenango; con 67.6%; Quiché, con 76.9%; Totonicapán; que presenta una tasa de 80.6% de pobreza total (INE, 2013: 6) es el principal problema que la ciudadanía demandó que se resuelva, se comprende porque la UNE enfocó sus temas de campaña política hacia la superación de la pobreza.

El efecto arrastre al que hace mención Zovatto parte del principio de garantizar la gobernabilidad porque permite contar con una mayoría municipal o legislativa cuando se obtiene la victoria presidencial. Sin embargo, los resultados electorales del 2011 demuestran que dicho efecto sólo tuvo una mínima incidencia porque el PP (ganador de las elecciones presidenciales) no obtuvo una mayoría considerable en las elecciones municipales, como se observa en el mapa No. 8. De ello es que se puede

suponer que la UNE diagnosticó de manera adecuada la situación socioeconómica de la región de occidente y formuló propuestas atractivas para el elector aunque no necesariamente pertinentes para la superación de la pobreza.

Mapa No. 8
Guatemala: Partidos políticos que lograron conquistar
alcaldías en las Elecciones Generales de 2011



Fuente: ASÍES (2012). *Informe analítico del Proceso Electoral de Guatemala, 2011*. P. 91.

En palabras de Aragón (2009: 86): "en Guatemala, 92 de cada 100 votantes, son personas con alguna carencia en servicios básicos o necesidades sociales insatisfechas y son quienes, por número, podrían dar el triunfo electoral". Por ello a pesar que el principio de la acción partidaria debe de ser la búsqueda de la representatividad, en la praxis política, los partidos políticos se han divorciado de este principio porque consideran más rentable conquistar la preferencia del elector sin importar el grado de identidad entre ambos (candidato-elector).

3.4.2.1.1. Análisis geográfico de la organización municipal de los partidos políticos en Guatemala, durante las Elecciones Generales de 2011

Para el sistema democrático guatemalteco, contar con organizaciones partidarias fortalecidas y representativas es una necesidad que la ciudadanía demanda. Sin embargo, cuando dichas organizaciones partidarias presentan una debilidad institucional, consideran que el único escenario de acción es el electoral porque se constituyen para alcanzar el poder político como un fin en sí mismo. Al respecto, Levitsky y Freidenberg (2007:539), señalan de manera concreta cuales son las deficiencias de los partidos políticos contemporáneos en la región: “Los partidos políticos en la región cuentan con organizaciones poco estructuradas; las asambleas internas se realizan para cubrir las apariencias o para legitimar las decisiones tomadas desde las cúpulas y los estatutos suelen ser violentados o, simplemente, ignorados”.

Cuando un partido político no cuenta con las herramientas administrativas como las mencionadas anteriormente, se convierten en maquinarias electorales que se desempeñan –quizá de manera adecuada- en un Proceso Electoral y conquistan algún puesto de elección popular pero no poseen la capacidad de representatividad política, comprendida como el alto grado de identidad entre el gobernante y gobernado. La LEPP, en su artículo 49, señala que para que exista organización partidaria vigente se necesita que a nivel municipal, los partidos políticos cuenten con 40 afiliados de ese municipio y que la elección de un Comité Ejecutivo Municipal se realice mediante la celebración de una Asamblea Municipal (literal a). Para los departamentos, estar organizados, al menos, en cuatro municipios de la circunscripción y la elección de una Comité Ejecutivo Departamental, conformado mediante el mismo procedimiento que en el nivel municipal (literal b).

Mientras que para el nivel nacional, los partidos políticos deben contar con una organización partidaria en al menos 50 municipios y 12 departamentos de la República así como la elección del Comité Ejecutivo Nacional por el mismo procedimiento referido para el municipal y departamental (literal c). Sin embargo, cuando los partidos

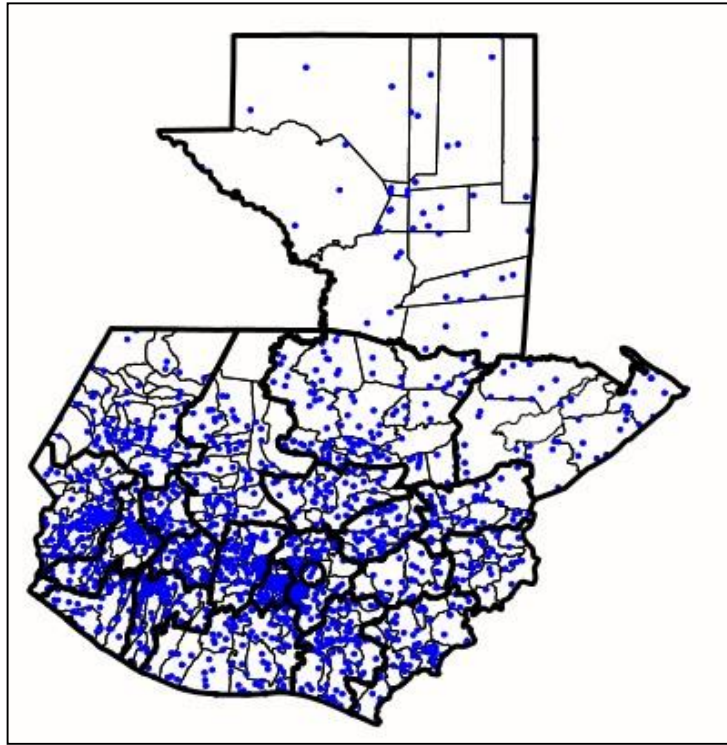
políticos consideran más importante las elecciones nacionales por encima de las locales, los incentivos para crear organizaciones a nivel local se reducen porque no encuentran los réditos electorales que les permitan competir de manera adecuada para la conquista de un puesto de elección popular.

En ese sentido, se puede señalar lo sucedido para las Elecciones Generales de 2011, en donde compitieron 29 partidos políticos, aunque ello no representó que la ciudadanía tuviera una amplia gama de opciones partidarias porque no todas tenían presencia real (organización partidaria) en la mayoría de los municipios. Como señala la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASÍES) “en promedio, un municipio contaba con 5 partidos organizados, de los 29 posibles” (ASÍES; 2013: 5).

Para las Elecciones Generales de 2011 (mapa No. 9) las organizaciones partidarias se concentraron en los municipios que pertenecen al centro-occidente del país porque los partidos políticos consideraron que en dicha área se encontraba el mayor caudal de votos. Es decir que en los departamentos o municipios en donde está el caudal electoral (mayor número de afiliados) los partidos políticos se organizan en mayor medida que en aquellos en donde la participación política es mínima. Por ejemplo, Chiquimulilla, en el departamento de Santa Rosa tuvo 8.6% de afiliados y 13 partidos políticos con organización municipal; San Pedro Sacatepéquez, en San Marcos, 10.4% de afiliados y 13 partidos con organización municipal (ASÍES; 2013: 22)²⁹. En ese sentido, varios partidos se destacaron como las agrupaciones con mayor número de municipios organizados, entre ellos: LÍDER, con 139 municipios; GANA, con 130; UNE, con 114; URNG, con 108; y PP, con organización partidaria en 86 municipios. Mientras que las agrupaciones con el menor número de municipios organizados para las Elecciones Generales de 2011 fueron: EG, con 60; PAN, con 62; WINAQ, con 64; y CREO, que se organizó en 66 municipios (ASÍES; 2013: 10).

²⁹ Los datos que demuestran el estudio de ASÍES pueden sugerir que para alcanzar una mayor organización partidaria en Guatemala, se debe incrementar el número de afiliados. Ello representa que los partidos políticos seduzcan a la ciudadanía para que esta retome la confianza en el sistema de partidos políticos y los considere como una herramienta para el desarrollo y no como espacios para alcanzar el poder político *per se*.

Mapa No. 9
Guatemala: Organización partidaria a nivel municipal
Elecciones Generales de 2011



Fuente: ASÍES (2013). *Partidos políticos guatemaltecos: Cobertura territorial y organización interna*. P. 6.

Sin embargo, si se compara el número de alcaldías obtenidas por el partido LÍDER, por ejemplo, en relación con el número de municipios en los cuales contaba con organización, se demuestra que la organización partidaria no es un requisito indispensable para la victoria electoral porque a pesar que LÍDER se encontraba entre los partidos más organizados, fue uno de los que conquistó la menor cantidad de alcaldías a nivel nacional.

CAPITULO IV

Evaluación del proceso de creación y aprobación del municipio de San Jorge, Zacapa

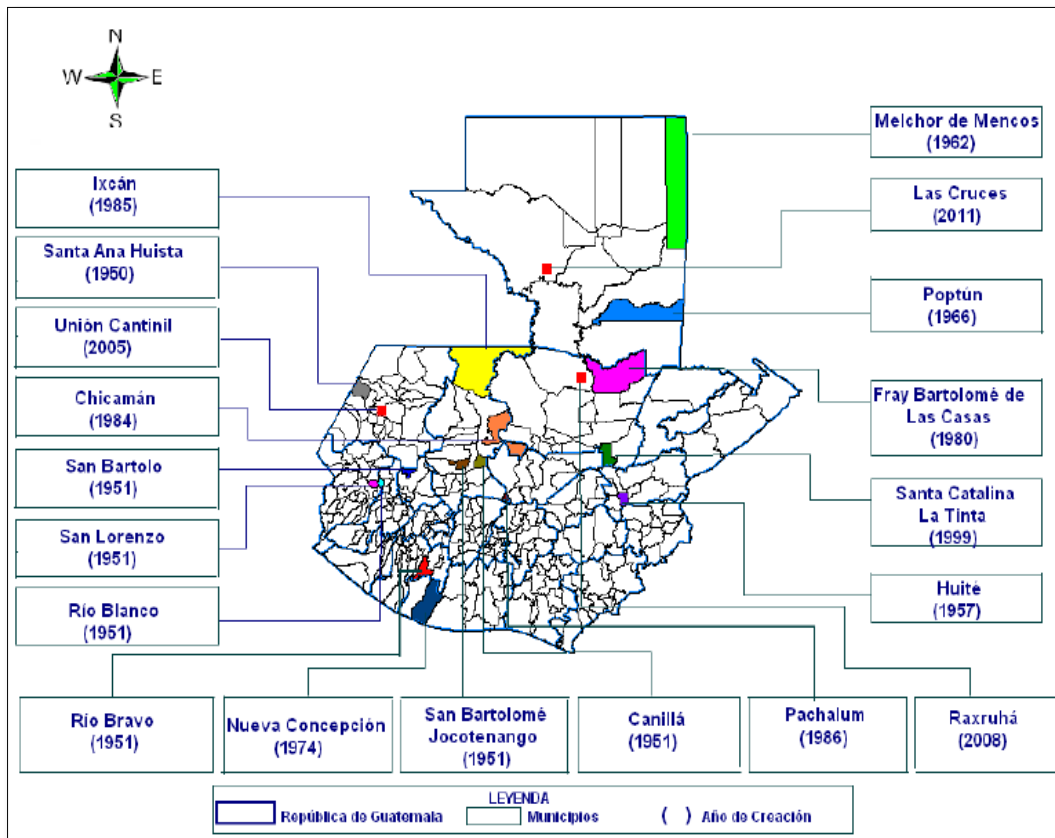
4.1. Municipios creados en Guatemala entre 1950 y 2011, y las repentinas creaciones en 2014

Martínez (2013:19) señala que 19 municipios se crearon y oficializaron entre los años 1950 y 2011. Siendo ellos los siguientes: Santa Ana Huista, en el departamento de Huehuetenango en el año de 1950, y Unión Cantinil, hasta el 2005. Los municipios de San Bartolo, en Sacatepéquez; Río Bravo, en Suchitepéquez; Río Blanco, y San Lorenzo, en San Marcos; San Bartolomé Jocotenango, y Canillá; en Quiché, fueron creados en el año de 1951 (hasta los años de 1984, 1985 y 1986 se crearon los municipios de Chicamán, Ixcán, y Pachalum, respectivamente). Por su parte, el municipio de Huite, en Zacapa, se creó en el año de 1957; Melchor de Mencos, en Petén, en 1962; también en el mismo departamento se creó en 1966, el municipio de Poptún, y las Cruces, hasta el año de 2011. Además, en 1974 el municipio de Nueva Concepción, en Escuintla; Fray Bartolomé de las Casas, en Alta Verapaz, en 1980; en 1999, el municipio de Santa Catalina La Tinta, y hasta el año de 2008, que se creó el municipio de Raxruhá.

De tal cuenta que el país se hallaba dividido en 315 municipios. Para la segunda mitad del siglo XX fueron creados 19 municipios. En el siglo XXI se crearon otros 4. En el año de 2011, el país contaba con 334 municipios debido a que el municipio de Las Cruces, en el departamento de Petén, fue el último que se creó, como se observa en el mapa No. 10 que se presenta a continuación. No obstante, llama la atención que entre 1950 y 2011 la creación de municipios respondió -en promedio- a una por cada tres años, con excepción de los 7 municipios creados en el año de 1951. Lo anterior sugiere que la importancia con la cual los gobiernos abordaron la descentralización municipal dependió de los intereses así como los incentivos que recibieron los actores estratégicos involucrados.

Mapa No. 10

Guatemala: Municipios creados (1950-2011)



Fuente: Martínez, J. y Simón, J. (2013). *Fragmentación del territorio de Guatemala en el siglo XXI*. P. 22.

El Decreto 900-Ley de Reforma Agraria guatemalteca promovida en el gobierno del coronel Jacobo Árbenz Guzmán (1945-1951), mediante la cual se procuró la expropiación de tierras de los grandes latifundistas para entregárselas como herramienta de desarrollo a quienes no tuvieran, explicaría la exponencial creación de municipios en el año de 1951 y el interés del coronel Árbenz de implementar acciones concretas para incrementar la calidad de vida de las comunidades locales.

Si bien, la creación de un municipio responde, en el marco teórico, al interés de la comunidad local de que sus necesidades básicas sean atendidas de manera adecuada, es necesario que el Estado reconozca que en éste deseo comunitario existen relaciones de poder que deben regularse. En ese sentido, Gonzáles (2012:68), puntualiza en la relación que debe existir entre el Estado, los partidos políticos y los

líderes comunitarios organizados en movimientos cívicos regionales, descritas a continuación:

- a) Las que se refieren al nivel de constitución de la sociedad municipal y de su relación con el Estado nacional;
- b) Las correspondientes a la capacidad de los mecanismos administrativos del Estado y su relación centro-regional (municipal); y
- c) La relación entre los partidos políticos y el movimiento cívico regional, así como la posibilidad de institucionalización de las relaciones entre ambos.

En ese sentido, el 28 de enero de 2014, a través del Decreto Legislativo 2-2014, el Congreso de la República de Guatemala aprobó con 118 votos a favor la creación del municipio número 336: San Jorge, ubicado en el departamento de Zacapa³⁰. Ello luego de que la comunidad local esperó durante 25 años la resolución favorable del Organismo Legislativo. Al respecto, Ricardo Flores, presidente de comité promunicipio señaló que éste municipio formaba parte de la cabecera de Zacapa. Además, esperaban contar con el apoyo de la Comisión de Finanzas del Congreso de la

³⁰ Previo a ello, se dio lugar a la creación del municipio de La Blanca, ubicada en el departamento de San Marcos, el 23 de enero de 2014. Luego de la creación del municipio de San Jorge, el Congreso de la República de Guatemala aprobó el 4 de febrero de 2014 la creación del municipio de El Chal, en jurisdicción del departamento de El Petén. Mientras que la más reciente creación sucedió el 12 de febrero de 2014, con el municipio de San José La Máquina, ubicado en Suchitepéquez. Llama la atención que para el caso de la creación y aprobación del Municipio de La Blanca únicamente tres diputados votaron en contra, siendo ellos: Mirza Judith y Roberto Villate, del partido LÍDER; y Hugo Morán, del partido PAN. Mientras que en el caso del municipio de San Jorge 13 diputados estuvieron en contra: Edgar Arévalo, Oswaldo Arévalo, Estuardo Galdámez, Rubén Pérez y Marco Auerilio Pineda, del PP; Edin Casasola, José Castillo, José De León Maldonado, del LÍDER; Carlos Barreda, Orlando Blanco y José Domingo Trejo, de la UNE; y Pedro Gálvez y Luis Fernando Pérez, del PRI. Los votos en contra aumentaron cuando se aprobó El Chal, Petén: Delia Back, Alicia Beltrán, José Castillo, Oscar Corleto, Carlos Milian, Ósca Quintanilla y Roberto Villate, del partido LÍDER; Mynor Cappa y Jorge Adolfo De Jesús García, de TODOS; Luis Pedro Álvarez, de EG; Manuel de Jesús Barquín, de la GANA; Amílcar Aleksander Castillo, del PP; Luis Fernando Pérez, del PRI; y Carlos Barreda, de la UNE. En total fueron 14 diputados. Por último, con el municipio de San José La Máquina un total de 15 diputados desaprobaron tal creación: Edgar Ajcip, Delia Back, Dalio Berreondo, José Castillo, Luis Chávez, Julia Maldonado, Marvin Orellana, Mario Rivera, del partido LÍDER; Luis Contreras, Edgar Cristiani y Juan Pablo Urrea, del PP; Rodolfo Moisés Castañón y Carlos López, de TODOS; Hugo Morán, del PAN; y Amílcar Pop, de WINAQ.

República de Guatemala para agilizar el proceso de asignación presupuestaria y de esa manera poder iniciar con diversos proyectos de desarrollo infraestructura, agua potable, calles y avenidas, así como la construcción del edificio municipal (Estrategia & Negocios, 24/01/2014)

El municipio de San Jorge limita al Norte con el municipio de Estanzuela, en el departamento de Zacapa; al Sur con municipio de Chiquimula, en el departamento con el mismo nombre; al Este con Zacapa; y al Oeste con Huité, ambos circunscritos al departamento de Zacapa. En lo relativo a sus capacidades de autosostenibilidad económica, se basa en la agricultura tradicional y exportadora principalmente en productos como el melón, sandía, papaya, chile, tomate, maíz, frijol y berenjena (Prensa Libre, 28/01/2015). Es necesario señalar que fue hasta julio de 2014 cuando el Ministerio de Gobernación emitió del Acuerdo Ministerial No. 498-2014, art. 6, que se refiere a la juramentación de las autoridades ediles provisionales de dicho municipio. Siendo ellas: Ricardo Flores Chacón, Alcalde Municipal (anteriormente se desempeñaba como presidente del comité promunicipio); Juan Carlos Pensamiento, Sindico Primero; Armando Trujillo Avalos, Sindico Segundo; Sandra Eunice Salguero, Concejal Primero; Luis Alberto Chacón Aldana, Concejal Segundo; Luis Fernando Moscoso Morales, Concejal Tercero; Mirna Judith Flores De León, Concejal Cuarto; Darwin Arnoldo Aguirre; Concejal Suplente Primero; y Aldo Joel Trabanino, como Concejal Suplente Segundo.

Aunque las principales razones por las cuales la población de San Jorge (representada en el comité promunicipio) exigió por casi tres décadas la creación del municipio tuvieron su fundamento en la necesidad de que se garantizara un servicio eficiente de agua potable; alumbrado eléctrico; infraestructura de puestos de salud, centros educativos y sub-estaciones de la Policía Nacional Civil (PNC); así como la ampliación del salón comunal³¹, el parlamentario Hugo Morán, indicó que la creación del municipio de San Jorge fue un proceso constante de cabildeo y negociaciones políticas que se orientaron hacia intereses particulares y se dejó en segundo plano la

³¹ Págs. 252 a la 254 del Expediente No. 990302 que se refiere a la creación del municipio de San Jorge.

necesaria y pertinente descentralización para alcanzar altos grados de desarrollo. “Las negociaciones y cabildeos del comité promunicipio fueron constantes. Sin embargo, el propósito siempre fue la oportunidad de lograr cuotas de poder a través de la asignación de fondos provenientes del Estado. Por ello voté en contra” (Entrevista, 27/11/2015).

Carlos Barreda, de la UNE, señaló que la descentralización se debe comprender en términos de calidad de la administración y no en la cantidad para administrar, de tal cuenta que “la aprobación de San Jorge no respondió a una verdadera descentralización. Con ello únicamente se buscaba que el gobierno central les asignara fondos públicos para construir obras grises. Eso no genera desarrollo, únicamente abre el espacio para financistas y contratistas del Estado” (Entrevista, 28/11/2015).

El parlamentario Alejandro de León Maldonado, agregó que si bien, todos los procesos para la creación de municipios ocurridos entre enero y febrero tuvieron una gran carga política, un caso que debe subrayarse fue el de San Jorge porque superó a los demás. “Se llegó al punto en que la semana previa, el presidente del comité promunicipio regalaba quesadillas a cada uno de los 158 parlamentarios con el propósito de lograr el apoyo para la aprobación. Esto no es negociación ni cabildeo, sino más bien, querer comprar el futuro de una comunidad” (Entrevista, 28/11/2015).

4.1.1. El caso de San Jorge, Zacapa: Entre intereses particulares y la necesidad de construir un desarrollo local sostenible

La historia del departamento de Zacapa³² inició en la Época Colonial (1524-1821), cuando dependía de la provincia de Chiquimula (actualmente departamento) la cual estaba dividida en dos corregimientos: 1) Zacapa y Acasaguastlan; formado por ocho

³² El nombre del departamento de Zacapa se deriva de las voces náhuatl *Zacatl* que significa “Zacate” o “Yerba”, y *Apan* que se traduce como: “sobre el río del zacate o de la yerba”, haciendo alusión al Río Grande que se encuentra en la circunscripción del departamento mencionado (Guerra, 1996:83).

pueblos y valles que se ubicaban en la parte de occidente; y 2) Chiquimula, que comprendía el territorio de Oriente. Luego de la independencia de Guatemala, en 1821, Chiquimula se constituyó formalmente en departamento, contando con siete municipios siendo Zacapa uno de ellos. No obstante, la extensión territorial del nuevo departamento era tan grande que resultaba difícil de administrar para las autoridades locales. Fue por ello que se decidió dividirlo en dos: el de Chiquimula propiamente y el de Zacapa, que tuvo como cabecera el mismo nombre. Esta división se llevó a cabo por el Decreto No. 31 con fecha 10 de noviembre de 1871, del Presidente de la República General Miguel García Granados, quien posteriormente procedió con el nombramiento de las autoridades correspondientes; siendo Cayetano Rascón el primer Jefe Político y Francisco Flores como Juez de Primera Instancia. Los inicios de esta nueva división geográfica- administrativa del territorio guatemalteco, principalmente el que se refiere a Zacapa fue desafiante e incierta, aunque relevante. Si bien, el territorio fue un pequeño caserío compuesto por pocas casas, los óptimos pastos para el ganado y sus obrajes de añil permitieron que se fuera poblando de manera equilibrada y constante, adquirieron relevancia comercial a nivel nacional.

En cuanto al recurso hídrico, la principal fuente es el río Grande o Motagua que nace en el altiplano k'iche' y cuando pasa por el municipio de Gualán se torna más ancho; su velocidad disminuye y su cauce es lo suficientemente profundo que permite la navegación con embarcaciones de poco calado. Además del Motagua, su territorio es atravesado por otros ríos de menor importancia, pero sus valles y llanuras no han podido ser utilizados para cultivo por falta de sistemas de riego y por la tala inmoderada de sus bosques.

El departamento de Zacapa está ubicado en la Región III (Nororiente) del país. Ocupa una superficie aproximada de 2,690 km² y su cabecera departamental, Zacapa, se ubica aproximadamente a 185 metros sobre el nivel del mar. Según indica el informe de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), para el 2010, en los municipios de Zacapa vivían aproximadamente 218 mil personas y se estimó que el 59% de sus habitantes se encontraban en las áreas

rurales. A pesar que la definición de ruralidad –así mismo, la urbanidad- aún resulta ser un tema pendiente de definir con claridad en los informes de Desarrollo Humano así como en los distintos espacios de análisis sociopolítico. El PNUD señala que existen un 59% de personas que residen en áreas rurales. Lo que implica entonces, que 3 de cada 5 personas habitan en áreas con tales características (PNUD, 2011:2).

Cuadro No. 2
Zacapa: Indicadores básicos (2010)

Población total (miles de habitantes, 2010)	218.5
Densidad poblacional (hab/Km ² , 2010)	81.2
Mujeres (% , 2010)	52.1
Población rural (% , 2006)	59
Población indígena (% , 2006)	0
Total de hogares (miles, 2006)	44.8
Tamaño promedio de los hogares (2006)	4.7
Tasa global de fecundidad (2008)	3.2
Edad mediana (años, 2006)	19

Fuente: PNUD. (2011). *Cifras para el Desarrollo Humano. Zacapa*. P. 3.

Es importante señalar que en el año de 2010, el país se dividía en 333 municipios. Como se observa en el cuadro No. 3 los municipios de Zacapa que contaban con mayor cantidad de habitantes era: Zacapa (cabecera departamental), con 67.1 mil habitantes; seguido de Gualán, que contaba con 40 mil. Mientras que el municipio de San Diego y Huité, presentaron la menor cantidad de habitantes, con 5.9 y 9.6 mil habitantes, respectivamente.

Cuadro No. 3
Zacapa: Población según municipio (2010)

Municipios	Miles de habitantes
Zacapa	67.1
Estanzuela	11.1
Río Hondo	17.8
Gualán	40.0
Teculután	16.7
Usumatlán	10.6

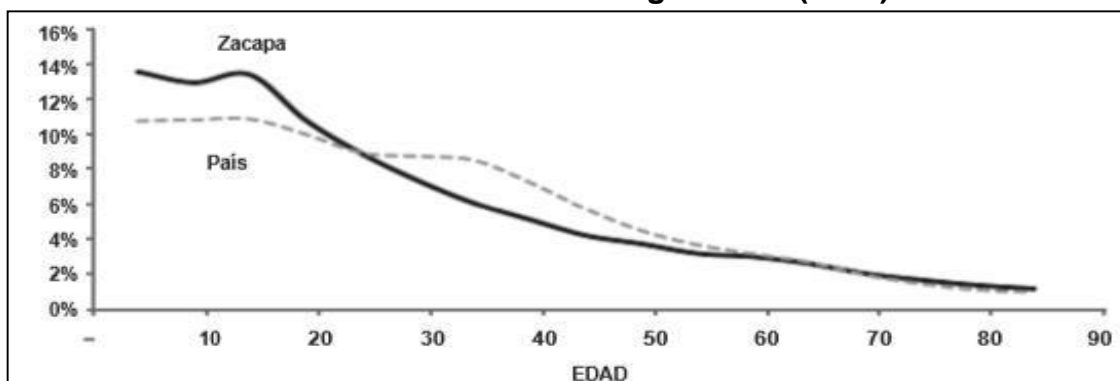
Cabañas	11.1
San Diego	5.9
La Unión	28.7
Huité	9.6
Total	218.5

Fuente: PNUD. (2011). *Cifras para el Desarrollo Humano. Zacapa*. P. 4

En la gráfica No. 1 se observa que la presencia de la población comprendida entre los 10 y 20 años de edad, se encuentra en un 14% -por encima del 10% de la totalidad del país-. Únicamente ambas mediciones presentan un punto de conexión en el porcentaje de población comprendida entre los 60 y 80 años de edad (3%, aproximadamente), lo que indica que uno de los actores estratégicos que en Zacapa han implementado acciones de auditoria social, a partir del 2010, con el propósito de construir un desarrollo sostenible y garantizar una mayor relación entre las autoridades y comunidad locales ha sido la población joven.

Gráfica No. 1

Guatemala: Población según edad (2010)



Fuente: PNUD. (2011). *Cifras para el Desarrollo Humano. Zacapa*. P. 3.

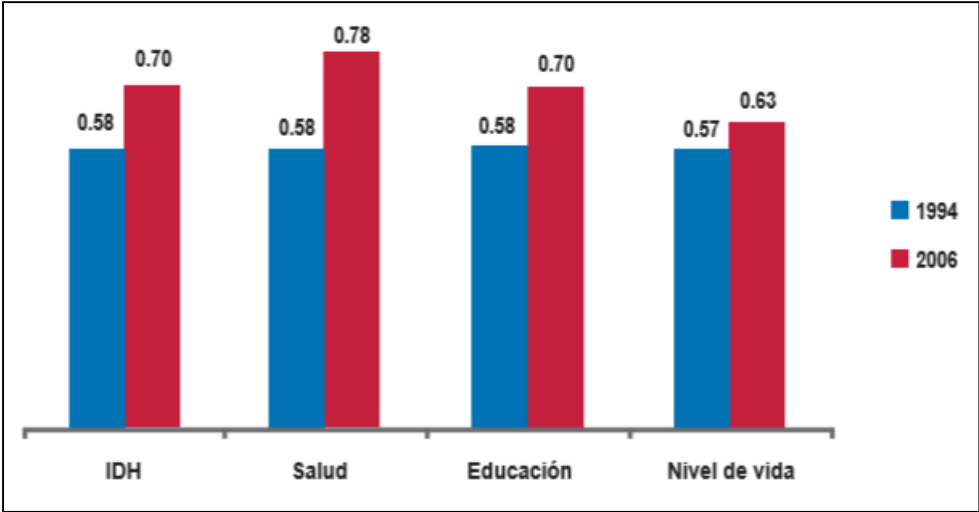
4.1.1.1. Cifras del desarrollo humano en Zacapa: Comprendiendo la necesidad de una eficiente descentralización municipal

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) es un indicador a través del cual se expresan tres dimensiones básicas para comprender la situación actual de un país en términos de dignificación humana: Salud, Educación y Nivel de vida. El valor del IDH puede ser

entre 0 y 1, donde los países que presentan una puntuación cercada al 0 son los que tienen un bajo nivel de Desarrollo Humano, contrario a los países que obtienen resultados cercanos al 1. Los tres indicadores son “el rostro” de una serie de subindicadores, previamente medidos. Por ejemplo, para obtener el punteo total que alcanzó un país en salud se considera: a) la esperanza de vida al nacer, que indica la edad probable que una persona alcanzaría que nace en un periodo y patrones demográficos determinados. La cifra en educación se mide a partir de: a) la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta combinada de matriculación en educación primaria, secundaria y superior, así como los años de duración de la educación obligatoria. Finalmente, el nivel de vida se obtiene con: a) el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita en dólares internacionales.

Gráfica No. 2

Guatemala: Evolución del IDH del departamento de Zacapa (1994-2006)



Fuente: PNUD. (2011). *Cifras para el Desarrollo Humano. Zacapa*. P. 4.

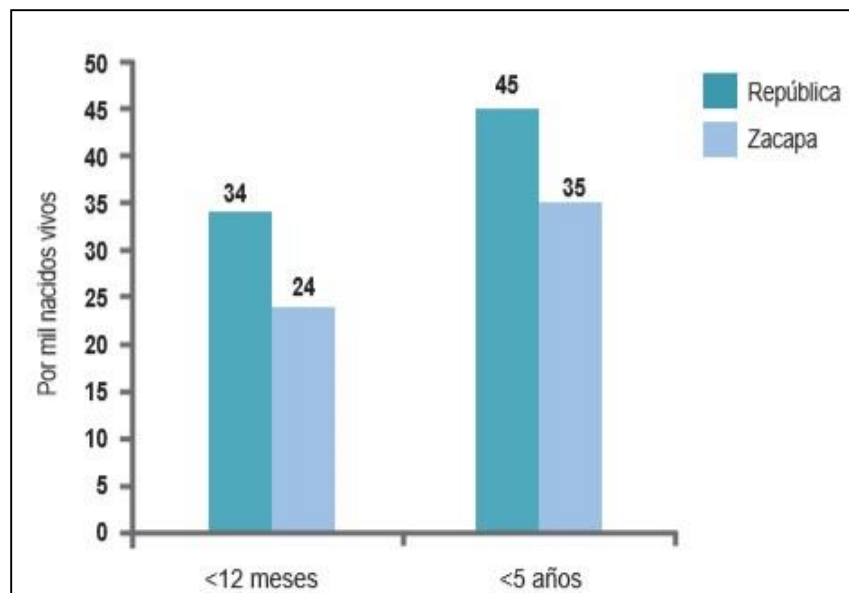
Entre 1994 y 2006, el IDH para el departamento de Zacapa creció un 0.12 puntos, siendo el indicador de salud el que mayor avances presento (del 0.58 que se encontraba en 1994 alcanzó 0.78 para finales de 2006). No obstante, la tasa de alfabetización en el sector primario, secundario y superior, así como el PIB per cápita presentó una considerable debilidad la cual debe ser un foco de atención para la implementación de políticas públicas que atiendan dichas necesidades.

4.1.1.1.1. Salud, educación y calidad de vida: Principales retos en el departamento de Zacapa

Una de las dimensiones básicas del desarrollo humano es la salud, la cual puede comprenderse a través del análisis de la mortalidad infantil y la desnutrición en la niñez (ambos circunscritos en la esperanza de vida al nacer). En Guatemala, a principios del siglo XXI, por cada mil niños que nacieron, 34 fallecieron antes de cumplir un año y 45 antes de llegar a los cinco. Además, casi la mitad de los niños sufrió de desnutrición crónica (PNUD, 2011: 9).

Gráfica No. 3

Zacapa: Tasas de mortalidad infantil según edad (2008-2010)



Fuente: PNUD. (2011). *Cifras para el Desarrollo Humano. Zacapa*. P. 10.

En Zacapa, las altas tasas de mortalidad infantil también se asocian principalmente con enfermedades respiratorias y síntomas de diarrea, siendo así que los lustros recientes (2005-2010) dan cuenta que más de la quinta parte de los niños menores de cinco años del país presentaron dichos síntomas, pero solo el 44% de los casos de una infección respiratoria aguda recibió tratamiento; mientras que menos de dos terceras partes de los casos de diarrea fueron atendidos (PNUD, 2011: 9).

La educación es otro de los indicadores que deben analizarse con detenimiento, principalmente porque Guatemala inició el siglo XXI con la tercera parte de su población mayor de 15 años analfabeta (sin saber leer ni escribir). Aunque se realizaron esfuerzos para superar tan enorme desafío, para el 2010 aun restaba un 18% de la población en esas condiciones, que se agrava en las mujeres y población indígena. Como se observa en el cuadro No. 4, los municipios del departamento de Zacapa que presentaron, para el 2010, los mayores avances en materia de alfabetización fueron: Estanzuela (98.8), Usumatlán (98.2), San Diego (96.6), Teculután (90.3) y Cabañas (90.2). Por su parte, el municipio que presenta el mayor retraso es Gualán, con una tasa de alfabetización de 71.6 en el caso de los hombres y 72.3, para las mujeres. Cuando se desagrega por sexo, se observa que en los municipios señalados, las mujeres presentan una tasa mayor a la de los hombres, lo que puede significar que las mayores beneficiadas con programas/políticas educativas ha sido éste sector.

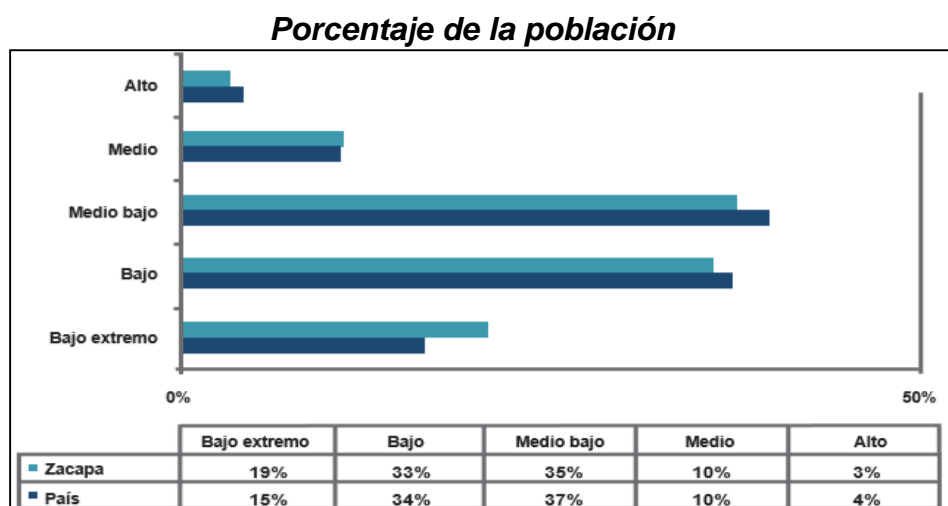
Cuadro No. 4
Zacapa: Tasa de alfabetización según municipio (2010)

	Ambos sexos	Hombre	Mujer
Zacapa (Departamento)	84.9	83.5	86.0
Zacapa	83.8	84.7	83.1
Estanzuela	98.8	97.5	92.1
Río Hondo	89.6	84.9	94.0
Gualán	72.0	71.6	72.3
Teculután	90.3	87.0	92.8
Usumatlán	98.2	98.5	98.0
Cabañas	90.2	85.7	94.5
San Diego	96.6	95.6	97.6
La Unión	82.9	79.9	85.3
Huité	89.2	85.7	92.4

Fuente: PNUD. (2011). *Cifras para el Desarrollo Humano. Zacapa*. P. 8.

Por último, en el marco de la debilidad del Estado de proveer de bienes y servicios básicos a la población -principalmente los que se refieren a la calidad de vida- para el 2006 (año de la última estimación de la pobreza en Guatemala) el 51% de la población guatemalteca vivía en condiciones de pobreza y el 15% en condiciones de extrema pobreza (PNUD, 2011: 8)³³. La gráfica No. 4 demuestra que la estratificación socioeconómica con mayor predominio son las personas que se encuentran en la categoría/estrato Medio Bajo” (35%); seguido por la Baja, que presenta un 33% de personas que, por sus capacidades económicas, se encuentran en dicho estrato. Un elemento que llama la atención es que únicamente el 3% de la población zacapaneca se encontraba en el estrato socioeconómico alto, lo que demuestra una alta desigualdad.

Gráfica No. 4
Zacapa: Estratificación socioeconómica (2006)



Fuente: PNUD. (2011). *Cifras para el Desarrollo Humano. Zacapa*. P. 8

³³ El informe del PNUD Cifras para el Desarrollo Humano. Zacapa se refiere a la definición pobreza extrema como: el consumo agregado de los hogares en comparación con el costo de una canasta básica de alimentos; y la pobreza en general como: una canasta de bienes y servicios básicos.

4.1.1.2. Verificación del procedimiento legal de la creación y aprobación del municipio de San Jorge

Hace aproximadamente dos años que el Congreso de la República de Guatemala autorizó, luego de más de dos décadas, la creación de cuatro municipios: La Blanca, en el departamento de San Marcos; San Jorge, en Zacapa; El Chal, en Petén; y San José La Máquina, en Suchitepéquez. En principio estas creaciones sucedieron por la necesidad de generar condiciones para el desarrollo local. Siendo el municipio el espacio geográfico donde se nace, se vive, se construye una familia. Se trabaja para subsistir. Aunque también es donde surgen la mayoría de problemas que tienen alcance nacional: contaminación, pobreza, delincuencia, violencia, hacinamientos, ingobernabilidad, entre otros. De tal cuenta que la realidad de un país puede pertinentemente comprenderse cuando se analiza la situación de un municipio.

La importancia del gobierno municipal radica entonces en su cercanía con la población (los desafíos que enfrentan y las oportunidades que se les presentan para la construcción del desarrollo sostenible). Éste es un primer contacto entre el gobernante y el gobernado; siendo también un primer reto para ambas partes: la implementación de diálogos constante y consensos permanentes. O en su defecto, una muestra de la necesidad de que en Guatemala la ausencia de gobernabilidad y la primacía del bien particular continúan dominando la dirección administrativa del país.

En ese sentido, la descentralización -cuyo producto más notorio en Guatemala ha sido a través de la creación de municipios- es definida como sistema, técnica o mecanismo más utilizado de la administración pública. Se traduce como la decisión política de los gobernantes a nivel nacional de entregar a las autoridades municipales diversas responsabilidades administrativas y operativas en sus respectivas jurisdicciones. No obstante, no es racional crear más municipios si todo continúa concentrado en el gobierno nacional. Si las decisiones locales están sujetas a la voluntad de terceros, como sucede en el municipio de San Jorge. Es por ello necesario verificar si se cumplieron con los requisitos legales para su creación y analizar la incidencia de su

constitución en el Proceso Electoral que se desarrolló en el año de 2015 en Guatemala. Para el efecto se realizó una revisión del Expediente No. 990302, que contiene toda la documentación presentada por el comité promunicipio de San Jorge a las respectivas instituciones evaluadoras del proceso, obteniendo los siguientes hallazgos:

- El 24 de agosto de 1999, vecinos de la comunidad de San Jorge, Barranco Colorado, San Juan, Los Tablones, Cimarrón, Plan del Morro y Sinaneca entregaron un oficio al entonces gobernador departamental, Silvestre Cabrera Mejía, en el cual expusieron las razones por las cuales deseaban que San Jorge se constituyera en municipio. En el referido documento explicaron que con esta elevación de municipio “se tendrá un eslabón más sólido para la economía de la región” (pág. 15). Al día siguiente, esta solicitud fue enviada al Secretario General de la Presidencia de la República. El 7 de septiembre al Cuerpo Consultivo de la Presidencia para su análisis y deliberación. Días después, el Jefe de dicha instancia emitió el dictamen No. 638-99 a través del cual recomendó que el expediente se trasladara al Ministerio de Gobernación.

Es importante señalar que el propósito de estos envíos fue para autorizar que gobernación departamental efectuara, en un plazo no mayor de treinta días, los siguientes procesos: a) audiencia con las municipalidades afectadas o interesadas en la gestión; b) ordenar la investigación y comprobación de que el municipio cuenta con el mínimo de habitantes; c) pertinente asignación territorial sin afectar el medio ambiente; así como d) una infraestructura social y física que garantice las condiciones aceptables para el desarrollo y fuentes de ingreso constantes.

- En octubre del mismo año, como una estrategia -aunque sin éxito- para agilizar el trámite de evaluación y dictamen favorable de la creación del municipio, el comité promunicipio dirigió una carta a Álvaro Arzú, quien en ese momento fungía como presidente del país. En la misma exponen el deseo de mejorar los tramos carreteros, la salud, educación y la producción agrícola “que por muchos

años han estado al margen del progreso y desarrollo social, de gobierno y autoridades municipales del departamento” (pág. 102). También enfatizaron que confiaban en la voluntad del mandatario para apoyar la aprobación de la creación del municipio, cuya ubicación geográfica generaría una estrategia alternativa para el intercambio comercial con otros países.

Aunque en la carta también se indicó que la comunidad tenía recurso humano para lograr un desarrollo sostenible, agregaron que uno de las principales fuentes de ingresos sería sus tierras cultivables, “las cuales en un 90% son aprovechadas para cultivar variedad de hortalizas en la región como el tomate, pepinos, chile, y granos básicos” (pág. 104-105). Aunado a ello, la industria de la panadería, la elaboración de conservas, productos lácteos y derivados del tabaco son otra fuente de ingreso para la economía de la comunidad. La carta concluye con las especificaciones del área geográfica dispuestas para San Jorge. Con 84 kilómetros de extensión, describen que el municipio iniciaría en la cabecera municipal de Zacapa, extendiéndose hacia el Norte con el municipio de Estanzuela; al Poniente con el municipio de Huité; y al Sur colindando con el departamento de Chiquimula.

- La revisión del expediente apunta a que los tiempos establecidos no se respetaron, porque fue hasta febrero de 2000 que el presidente del comité promunicipio solicitó el apoyo del gobernador departamental para enviar una solicitud al Instituto de Fomento Municipal (INFOM) para emitir un dictamen técnico de que existen fuentes de ingresos de naturaleza constante suficientes para garantizar el funcionamiento y desarrollo de la autonomía de San Jorge.
- Sin embargo, hasta el 8 de septiembre del mismo año, el INFOM indicó que previo a su resolución se debía cumplir con el dictamen del Instituto Nacional de Estadística (INE) sobre el número de habitantes y las aldeas y caseríos, que serviría como información confiable y verídica de que cuentan con al menos 10,000 habitantes; y el dictamen del Instituto Geográfico Nacional (IGN) sobre

la veracidad del territorio que pretende ser el nuevo municipio, para determinar que el mismo no perjudicará los recursos financieros naturales ni financieros esenciales para la existencia del municipio que resulte afectado. Por lo que el comité promunicipio procedió con tales requerimientos.

- El proceso tuvo complicaciones cuando transcurría el mes de octubre del mismo año. El INE indicó que San Jorge no llenaba los requisitos necesarios para ser elevado a municipio. Inmediatamente los miembros del comité dirigieron una carta al Ministro de Gobernación en donde expresaron que según dictamen de Cartografía del INE dicho lugar si llena los requisitos para ser municipio. Para aclarar esta confusión, el INE quien parecía que había emitido dos resoluciones: una indicando un dictamen favorable y otra en donde indicaba que no llenaba los requisitos, dirigió una nueva carta al Ministerio de Gobernación explicando que prevalecía el Dictamen emitido en Of. Ger.722-10-2000, en el cual no se avala la creación del municipio.
- Es necesario subrayar que, el presidente del comité promunicipio, para solucionar esta “inconsistencia legal” dirigió una carta al Ministerio de Gobernación, en la cual adjuntó la resolución favorable del INFOM manifestando que San Jorge, llena los requisitos legales para su elevación como municipio. Esto indica entonces, que a pesar de requerir el aval tanto del INE como de IGN, el INFOM emitió un fallo favorable. La carta también expresó que “cuenta con el Visto Bueno de la Presidencia de la República de acuerdo con la Política de Descentralización que el gobierno del Presidente Alfonso Portillo está impulsando” (pág. 174).
- Lo anterior obligó al INE a emitir una providencia con No. 39/2001 estableciendo que luego de otro análisis técnico cartográfico se determinó que San Jorge cumplía parcialmente con los requisitos indicados en el Acuerdo del 7 de abril de 1938 en lo relacionado con: a) su población urbana; b) casas alineadas formando calles; c) agua potable; d) venta de medicinas de primera o segunda

clase: e) pensión; f) escuelas para enseñanza primaria; g) tanque público; así como h) comunicación vial en los principales centros comerciales. Pero agregó que era necesario la construcción de un drenaje subterráneo, un mercado, un edificio propio para autoridades civiles y militares, y un cementerio autorizado.

- No obstante, el 24 de octubre de 2001, la Asesoría Jurídica del INE, en Providencia 24/2001 indicó que los requisitos no cumplidos debían ser evaluados por el IGN, la Procuraduría General de la Nación (PGN) y el INFOM para establecer si eran o no indispensables para la elevación de categoría a San Jorge. Ambas organizaciones señalaron que dentro de la documentación presentada por el comité promunicipio no encontraron información que se refiriera al criterio y metodología para la delimitación del territorio en cuestión. Tampoco existía documento que respaldara la anuencia por parte del municipio de Zacapa que expongan su aprobación para la segregación del territorio que ocuparía San Jorge.
- El 4 de marzo de 2005 se retomó el proceso de solicitud, cuando a través de una carta, el gobernador departamental de Zacapa solicitó a su homólogo de Chiquimula acuerdos, negociaciones o resoluciones finales que se refieran al litigio del límite departamental entre los lugares de Plan de Morro, Cimarrón, Sinaneca, Zacapa; con Maraxco, en Chiquimula. Esto a petición del INE y PGN, luego de determinar que previo a dictamen favorable para la creación del municipio se debía resolver este conflicto. Fue hasta noviembre de 2007 que se demostró que no era un conflicto limítrofe sino una disputa de propiedades.
- El proceso de creación y aprobación del municipio se volvió a retomar en mayo de 2006, cuando miembros del comité promunicipio a través de una carta, explicaban al gobernador departamental los avances en el cumplimiento de los requisitos que años atrás, no habían cumplido. En ese sentido, señalaron que en relación con la construcción del Drenaje Subterráneo, para el año en mención, se encontraba en un 60% de su ejecución, según lo corroboró la

Oficina Municipal de Planificación de la Municipalidad de Zacapa. Para la construcción de un mercado o plaza, se suscribió el Acta No. 02-2004 en donde se acordó que el comité donaría las instalaciones del salón social para el mercado. Mientras que la Oficina de la Policía Nacional Civil (PNC) ya se encontraba en funcionamiento. Por último, para la autorización del Cementerio se hicieron gestiones con la Jefatura del Área de Salud del departamento y se obtuvo una copia de autorización del mismo; y se establecieron parámetros metodológicos para sustentar la delimitación geográfica de San Jorge.

- Entre 2008 y 2012 se completó la documentación necesaria, principalmente los dictámenes finales del INE, PGN y de la Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) para ser aprobada en 2014 por el Congreso de la República de Guatemala.

4.1.1.3. Incidencia de la creación del municipio de San Jorge, Zacapa en el Proceso Electoral de 2015 en Guatemala

4.1.1.3.1. Convocatoria electoral sucedió en medio de crisis política

El 2 de mayo de 2015, a través del Decreto 01-2015, el TSE convocó a las octavas Elecciones Generales de la era democrática en Guatemala por medio de la cual la ciudadanía eligió a un nuevo Presidente y Vicepresidente del país, 158 diputados al Congreso de la República, 338 alcaldes y corporaciones municipales de igual número de municipios, así como a 20 Diputados al Parlamento Centroamericano (PARLACEN), para el cuatrienio 2016-2020.

Llama la atención los “rompe paradigmas electorales” ocurridos durante éste proceso. Por ejemplo, desde la transición a la democracia en 1985, los candidatos que más invertían en actividades proselitistas resultaban ser quienes se ubicaban en los primeros lugares de las encuestas electorales, gozaban de la simpatía ciudadana y lograban llegar a segunda ronda electoral. En esta ocasión, la lógica de “invertir más

para ganar más votos” no tuvo el efecto acostumbrado. Así mismo, se dio la ruptura de la “tradición del segundo lugar”, porque el vencedor en esta contienda no fue quien se ubicó en segundo lugar en la anterior. Las 213 multas que impuso el TSE por campaña anticipada y cuyos montos -por partido político- oscilaron entre US\$ 300,000 y US\$ 500,000 (muy por encima de los habituales US\$ 125 con los que sancionaba); y la suspensión temporal de más de 11 partidos políticos por incumplimiento a la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP), también son hechos a considerar.

Lo anterior sucedió en un ambiente de manifestaciones ciudadanas que -de manera pacífica y constante- rechazaron los actos de corrupción en los cuales se determinó la participación de altos funcionarios públicos, tales como la dupla presidencial electa para el periodo 2012-2016: Otto Pérez Molina y Roxana Baldetti³⁴. Las exigencias también apuntaron a que las Elecciones Generales se celebren en noviembre y no en septiembre de 2015, como estaba previsto por el TSE. Esto con la finalidad de que el Congreso de la República de Guatemala aprobara una serie de reformas a la LEPP las cuales, además, debían entrar en inmediata vigencia³⁵. En ese contexto, el TSE estuvo llamado a constituirse en uno de los principales actores estratégicos y garantizar la legitimidad, legalidad y transparencia que tanto demandó la ciudadanía.

Como máxima autoridad en materia electoral, el TSE goza de independencia por lo que no está supeditado a ninguna institución del Estado (aunque su coordinación con otras es un elemento fundamental para el cumplimiento de sus atribuciones y obligaciones). Mientras que al ser un órgano facultado para realizar la convocatoria de un Proceso Electoral, se integra por cinco magistrados titulares y 5 suplentes quienes son electos por el Congreso de la República con el voto favorable de las dos terceras partes del total de sus miembros de una nómina de cuarenta candidatos propuesta por

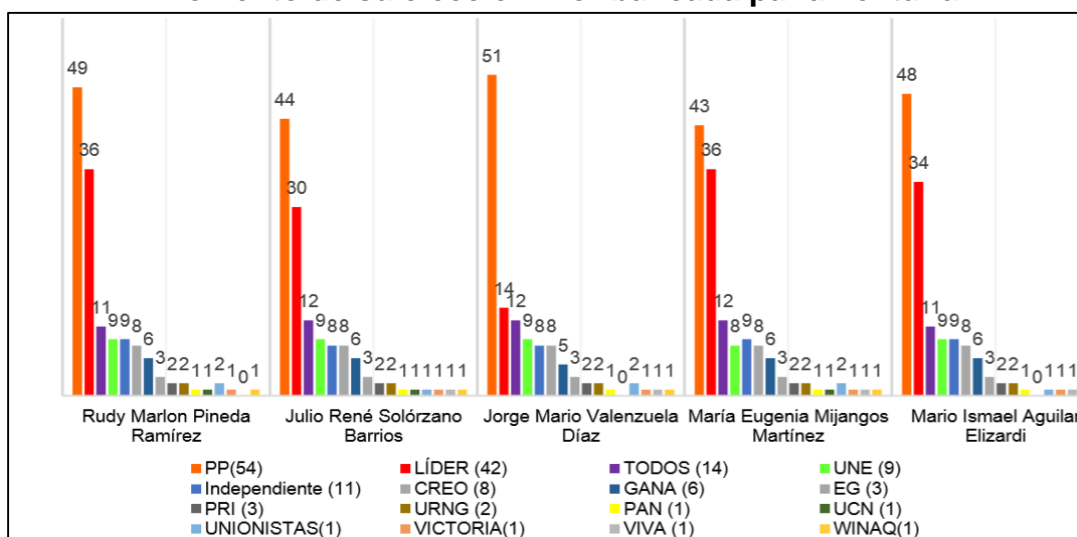
³⁴ Ante la presión ciudadana y los señalamientos del MP y la CICIG de dirigir una red de defraudación aduanera denominada “La Línea” renunciaron en mayo (para el caso de Roxana Baldetti) y septiembre (para el caso de Otto Pérez Molina) de 2015. Actualmente, están ligados a proceso penal y guardan previsión preventiva, por los delitos de defraudación aduanera, asociación ilícita y cohecho pasivo.

³⁵ Es necesario señalar que las Elecciones se realizaron oportunamente en septiembre. No obstante, al cierre de la edición de esta investigación el proceso para la aprobación de reformas y vigencia de la LEPP continuaba.

la Comisión de Postulación. El mandato de sus funciones dura seis años tomando posesión el 20 de marzo del año de elección y terminando el 19 de marzo del sexto. Al respecto, el 11 de marzo de 2014 el Congreso de la República de Guatemala decidió que la magistratura para el periodo 2014-2019 quedaría conformada de la siguiente manera: Dr. Rudy Marlon Pineda Ramírez, Magistrado Presidente; Lic. Julio René Solórzano Barrios, Magistrado Vocal I; Dr. Jorge Mario Valenzuela Díaz, Magistrado Vocal II; Licda. María Eugenia Mijangos Martínez, Magistrada Vocal III; y Lic. Mario Ismael Aguilar Elizardi, Magistrado Vocal IV³⁶. Se especuló que tanto el partido político PP, con 54 diputados presentes al momento de la elección, como LÍDER, con 42; y en menor medida TODOS, con 14, serían los principales beneficiados si en actividades proselitistas incumplían con lo establecido en la normativa electoral. No obstante, el desempeño del TSE en el proceso electoral de 2015 en Guatemala fue –al menos– más objetivo que en las anteriores ocasiones.

Gráfica No. 5

Guatemala: Votos a favor que recibieron los Magistrados Titulares del TSE al momento de su elección. Por bancada parlamentaria



Fuente: Elaboración propia con información del sitio web del Congreso de la República de Guatemala.

Nota: Los números en paréntesis () representan la cantidad de diputados por bancada parlamentaria.

³⁶ Los Magistrados Suplentes electos para el mismo periodo son: Lic. José Aquiles Linares Morales, Lic. Óscar Emilio Sequén Jocop, Dr. Augusto Eleazar López Rodríguez, Lic. Estuardo Gamalero Cordero y Dra. Ana Elly López Oliva.

4.1.1.3.2. Empadronamiento resulta un desafío principalmente para San Jorge, Zacapa

Los datos emitidos por el TSE en su sitio web (www.resultados2015.tse.org.gt) para las Elecciones Generales de 2015 dieron cuenta que los ciudadanos aptos para emitir su voto fue de 7 millones 556 mil 873, de los cuales 4, 074,450 (53.92%) son mujeres y 3, 482,423 (46.08%) son hombres. En ese sentido, un elemento que debe considerarse para el análisis del comportamiento del Padrón Electoral es la depuración del mismo. Para el efecto, el TSE razona sus decisiones en función de lo que establece el art. 15 de la LEPP, en cuanto a las prohibiciones para ejercer el voto, siendo estos: a) Ciudadanos que se encuentren en servicio activo en el Ejército Nacional o en los cuerpos policíacos y quienes tengan nombramiento para cualquier comisión o trabajo de índole militar; y b) Quienes estén suspendidos en el ejercicio de sus derechos ciudadanos o hayan perdido la ciudadanía.

En perspectiva comparada, los datos del Registro de Ciudadanos indican que, para el Proceso Electoral de 2011, se depuraron un total de 460,012 personas, mientras que en 2015 fueron 752,106 personas –casi trescientas mil más que la elección anterior-. En el siguiente cuadro se presenta el comportamiento del Padrón Electoral entre las Elecciones Generales de 2011 y las que se efectuaron de 2015. Los datos se clasifican por departamento con el propósito de visibilizar en cuáles de ellos se incrementó la cifra de ciudadanos aptos para emitir su voto y en cuales disminuyó.

Llama la atención que el único departamento que manifestó una disminución en relación con el 2011 fue Guatemala, por lo que se podría inferir que pudo haber sido consecuencia de la depuración que sufrió el mismo. También podría considerarse que la falta de intensas jornadas de empadronamiento por parte del TSE, ocasionó que la ciudadanía –particularmente aquellos que alcanzaron la mayoría de edad y que por primera vez hubieran participado del Proceso Electoral de 2015- no tuviera interés de empadronarse y de esa cuenta emitir su voto. A esto último hay que agregarle otra posible explicación: las manifestaciones que desde el mes de abril ocurrieron como

rechazo a la corrupción y a través de las cuales se reflejó la desconfianza ciudadanas hacia la clase política tradicional.

Cuadro No. 5

Guatemala: Crecimiento del Padrón Electoral 2011-2015 (por departamento)

Departamento	Padrón Electoral de 2011	Padrón Electoral de 2015
Guatemala	1,771,025	1,002,619
Huehuetenango	522,354	556,822
San Marcos	505,902	516,188
Alta Verapaz	442,467	494,859
Quetzaltenango	420,882	424,487
Quiché	394,566	429,731
Escuintla	369,587	373,134
Chimaltenango	272,741	291,601
Jutiapa	271,682	270,030
Suchitepéquez	266,197	271,202
Petén	235,502	252,390
Santa Rosa	212,349	220,320
Chiquimula	206,231	208,524
Sololá	197,813	216,458
Totonicapán	191,209	201,056
Izabal	191,093	189,936
Retalhuleu	169,262	168,515
Sacatepéquez	165,306	179,622
Jalapa	153,221	162,169
Zacapa	141,813	142,947
Baja Verapaz	136,018	141,882
El Progreso	103,621	108,302
Total	7,340,841	7, 556,873

Fuente: Elaboración propia con datos del TSE.

Como se observa en el cuadro anterior, el departamento de Zacapa presentó para el proceso electoral de 2011 un Padrón Electoral de 141,813 ciudadanos. Mientras que en 2015, incrementó a 142,947 (una diferencia de 1, 134 ciudadano); mostrando un comportamiento similar al de los demás departamentos en donde también hubo un incremento.

Debe resaltarse los 6, 497 ciudadanos que, en el proceso electoral de 2015, se empadronaron en el recién creado municipio de San Jorge. Al respecto, Francisco Pérez Chacón, subdelegado del TSE de dicha localidad indicó que el proceso de empadronamiento y/o actualización de datos se constituyó en un verdadero desafío porque las personas desconocían del procedimiento de actualización de datos y en menor medida, al empadronamiento. “Tuvimos problemas, tanto administrativos como operativos, para brindarle a la ciudadanía el servicio que se merecía. No se implementaron jornadas de información acerca de dicho procedimiento, por lo que los sanjorgeños estaban confundidos y prefirieron no actualizar sus datos y emitir su voto en el lugar asignado en el Proceso Electoral de 2011, es decir, en el municipio de Zacapa” (Entrevista, 2/10/2015).

Aunado a ello, la regulación que el TSE implementó para procurar la reducción de acarreo –como una de las prácticas más recurrentes durante el periodo de empadronamiento y/o actualización de datos- también resultó ser interesante. En principio porque la decisión del pleno de Magistrados del TSE fue suspender la frase “o se traslada a una que corresponda a otro municipio” del art. 5 del Reglamento de la Ley Electoral y de Partidos Políticos. En ese sentido, la magistrada María Eugenia Mijangos manifestó que la medida fue propuesta por Julio Solórzano y que después de un estudio fue aprobada, el 8 de enero de 2015 (Prensa Libre, 13/01/2015). Sin embargo, ésta no fue eficiente debido a que se continuó con dichas prácticas. Una comparación entre las cifras del Padrón Electoral y el listado de personas mayores de 18 años del Registro Nacional de las Personas (RENAP) da cuenta que en 50 municipios de 19 departamentos existieron más empadronados que mayores de edad para el Proceso Electoral de 2015. Los municipios con mayores saldos negativos, es

decir, que presentaron un número mayor de empadronados que habitantes mayores de 18 años fueron: La Blanca (nuevo municipio), del departamento de San Marcos, con 12,525; San Jorge La Máquina (nuevo municipio), en Suchitepéquez, tiene una diferencia de 8,618; Chinautla, en Guatemala, presenta 6,014; San Jorge (nuevo municipio), en Zacapa, con 5,138; La Democracia, ubicada en Escuintla, con un saldo negativo de 4,840; y El Chal (nuevo municipio), perteneciente a Petén con 3,821. Nótese que cuatro de los cinco municipios que se enfrentaron por primera ocasión a un proceso electoral se encuentran entre los saldos negativos más altos.

Al respecto, el pleno de magistrados del TSE indicó que ello responde a que los ciudadanos pueden ser residentes de alguno de estos municipios, ya sea por razones laborales o académicas, y en consecuencia emitir su voto ahí. La otra argumentación es que dirigentes de partidos políticos, en años anteriores o durante el periodo de inscripción de candidatos para las Elecciones Generales de 2015, convencieron a la ciudadanía de actualizar sus datos en un municipio en particular para favores a dicho candidato (Prensa Libre, 18/06/2015).

4.1.1.3.3. Conformación de órganos temporales: Un intento por fortalecer el Proceso Electoral desde lo local

Para el Proceso Electoral de 2015 se conformaron 23 Juntas Electorales Departamentales (JED) y 338 Juntas Electorales Municipales (JEM). Las primeras se encargaron de la declaración de los resultados y la validez de las elecciones municipales realizadas en el Departamento; adjudicar los respectivos cargos, notificando a los ciudadanos la declaración de su elección, una vez que encuentre firmada la respectiva resolución; y enviar al TSE la documentación relativa a la elección presidencial o legislativa, así como lo relativo a las consultas populares. Mientras que las segundas tuvieron la responsabilidad de vigilar que las Juntas Receptoras de Votos iniciaran sus labores el día de las votaciones a la hora estipulada por el TSE.

A propósito de la conformación y funcionamiento de dichos órganos, Julio Solórzano Magistrado, Vocal I del TSE, se refirió a la experiencia electoral que caracteriza a los integrantes de los referidos órganos electorales temporales. “Un 95% de los integrantes de las JED y de las JEM son ciudadanos que ya han participado en procesos electorales anteriores. Mientras que la participación de nuevos integrantes obedece a fallecimiento de miembros” (Prensa Libre, 22/04/2015).

Dada las particularidades del Proceso Electoral de 2015, principalmente: a) el descontento ciudadano hacia los políticos tradicionales (aquellos que por más de un lustro han intentado -aunque no de manera eficiente- administrar los recursos del Estado, formular políticas públicas y representar dignamente la voluntad ciudadana); b) la desconfianza hacia las Elecciones Generales; y c) diversas propuestas que, desde sectores civiles, promovían el abstencionismo como mecanismo de manifestación en contra del sistema político -aunque sin efectos reales ya que las reglas electorales contabilizan únicamente los votos válidos para la distribución de puestos de elección-, la experiencia en JED y JEM a la que se refirió el magistrado Solórzano garantizó un fortalecimiento electoral desde lo local, porque siendo integrantes que conocen los procedimientos logísticos y administrativos contribuyeron con el eficiente desarrollo del día de las Elecciones Generales.

Al respecto, Andrés Salazar, presidente de la mesa No. 17,886 de San Jorge, Zacapa, indicó que desde el Proceso Electoral de 2003 integra una Mesa Receptora de Votos, lo cual le ha permitido motivar a que más personas se involucren en tan importante servicio. “La primera vez que participé fue en el 2003. La experiencia fue agradable y me prometí que seguiría involucrándome hasta que San Jorge se constituyera en municipio” (Entrevista, 24/11/2015). Por su parte, Julia de Baltazar, quien se desempeñó como secretaria de la misma mesa electoral agregó que la desconfianza ciudadana hacia los partidos políticos fue un elemento que marcó las primeras Elecciones Generales a las que se enfrentaron los ciudadanos del municipio de San Jorge (Entrevista, 24/11/2015).

Los sanjorgeños no querían votar. Por un lado, estaban emocionados porque por primera ocasión podían escoger democráticamente a sus autoridades locales y nacionales, pero por otro lado, la lucha titánica entre LÍDER y TODOS [los dos contendientes por la municipalidad] se fue orientando hacia demostrar quien tenía más dinero y no quien tenía las propuestas más pertinentes. Afortunadamente, las elecciones concluyeron con éxito.

Además de las JED y las JEM, se conformaron 812 Circunscripciones Electorales Municipales (CEM) para que el ciudadano pudiera emitir su voto en un centro lo más cercano a su lugar de residencia. Sin embargo, a criterio de Andrés Salazar, aunque en San Jorge fue más que necesario la instauración de al menos una CEM para facilitar el voto al ciudadano, la desorganización de la subdelegación del TSE generó que ello no se efectuara. “Las CEMs se han constituido en una herramienta fundamental a través de la cual el TSE procura facilitar el voto a la población. Para ello se requiere de un intenso proceso de coordinación con las respectivas subdelegaciones municipales así como de líderes comunitarios. Sin embargo, en San Jorge, fue quizá el primer desafío que no se superó” (Entrevista, 24/11/2015).

4.1.1.3.4. Periodo de propaganda electoral: Caracterizada por altas sanciones económicas y baja calidad de propuestas programáticas

Según el art. 223, literal c) de la LEPP y 69 de su Reglamento, la propaganda electoral debe iniciar a partir del día siguiente de la convocatoria al Proceso Electoral y concluir 36 horas antes del día de las Elecciones Generales (es decir, desde el 3 de mayo al 4 de septiembre de 2015). Sin embargo, desde el 2014 hasta el 2 de mayo de 2015, varios partidos políticos incurrieron en constante campaña anticipada, irrespetando lo establecido por la normativa electoral.

En consecuencia, el 4 de julio de 2014, el TSE como una de las primeras muestras de su objetividad suspendió a los siguientes 11 partidos políticos, por campaña

anticipada: Corazón Nueva Nación (CNN), Compromiso Renovación y Orden (CREO), Libertad Democrática Renovada (LÍDER), Partido Patriota (PP), Partido de Avanzada Nacional (PAN), TODOS, Partido Republicano Institucional (PRI), Unidad del Cambio Nacionalista (UCN), Unidad Nacional de la Esperanza (UNE), Partido Unionista (PU) y Partido VICTORIA. Cinco meses después (diciembre) y con las suspensiones levantadas en septiembre, las agrupaciones volvieron a cometer la misma infracción. Según reporta el Registro de Ciudadanos del TSE, entre el 5 de julio y el 1 de diciembre, los 11 partidos acumularon 462 multas por una suma que ascendió a US\$ 55 mil 975. Entre estos, destaca LÍDER con 289 amonestaciones por las que debió pagar US\$ 36 mil 500³⁷. Durante el siguiente cuatrimestre (enero y abril de 2015) la campaña anticipada continuó. En el siguiente cuadro se describen los partidos políticos que fueron sancionados durante dicho periodo, siendo el partido político LÍDER –de nuevo- el más multado; seguido por CREO y el PP.

Cuadro No. 6

Guatemala: Partidos políticos sancionados (enero-abril, 2015)

Partido Político	Cantidad de multas
Libertad Democrática Renovada (LÍDER)	92 multas
Compromiso, Renovación y Orden (CREO)	58 multas
Partido Patriota (PP)	30 multas
Unión del Cambio Nacional (UCN)	19 multas
Encuentro por Guatemala (EG)	6 multas
Unidad Nacional de la Esperanza (UNE)	4 multas
Corazón Nueva Nación (CNN)	1 multa
Partido Libertador Progresista (PLP)	1 multa
TODOS	1 multa
UNIONISTA	1 multa
Total	213

Fuente: Elaboración propia con información de Prensa Libre (27/04/2015).

³⁷ Además de las agrupaciones referidas, posteriormente la Gran Alianza Nacional (GANAN), Frente de Convergencia Nacional (FCN), Alternativa Nueva Nación (ANN), Fuerza, Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG-MAÍZ) y WINAQ también registraron multas. En total fueron 16 partidos, 474 sanciones y US\$ 59 mil 475 las que documentó el TSE (El Periódico, 21/09/2014).

Entre mayo y julio –cuando ya había arrancado de manera formal la carrera electoral– se observó un aumento del gasto de campaña política del 59% (Q 12, 094,463)³⁸, en relación con los meses anteriores. Al 31 de julio, los partidos políticos gastaron Q 32, 767,260, siendo la televisión el medio más utilizado (50% del gasto), seguido de los radiales (20%) y periodísticos (6%). Aunado a ello, se resalta que la mayoría de dicho gasto se concentró en un solo competidor: LÍDER, con el 58% del total del gasto señalado. Es necesario agregar que ante éste excesivo gasto (por demás utilizado de manera inadecuada, según las prohibiciones que establece el art. 233 de la LEPP, en donde se indica que los partidos no deben hacer propaganda electoral pegando o pintando rótulos en paredes, monumentos y demás propiedad pública) el TSE procedió a castigar a 8 partidos políticos reduciéndoles su techo de campaña, establecido al inicio de la contienda electoral en Q 58, 229,625.26. En el siguiente cuadro se muestra la reducción en el techo de campaña que el TSE aplicó a los partidos políticos que incurrieron en gastos excesivos y cuyos usos fueron indebidos, según la LEPP.

Cuadro No. 7

Guatemala: Partidos políticos sancionados por el TSE (mayo-julio)

Elecciones Generales de 2015

Partido Político	Techo máximo de campaña permitido	Reducción
LÍDER	Q 52,406,662.73	10% (Q 5,822,962.53)
PP	Q 52,406,662.73	10% (Q 5,822,962.53)
UNE	Q 54,153,551.49	7% (Q 4,076,073.77)
TODOS	Q 54,153,551.49	7% (Q 4,076,073.77)
CREO-UNIONISTA	Q 54,153,551.49	7% (Q 4,076,073.77)
PRI	Q 57,408,587.54	1.41% (Q 821,037.72)
PAN	Q 57,472,640.13	0.30% (Q 756,985.13)
UCN	Q 58,153,926.75	0.13% (Q 75,698.51)

Fuente: Elaboración propia con información de Siglo 21 (14/07/2015).

³⁸ El IV informe de Mirador Electoral señala que en mayo, los partidos políticos gastaron Q 12, 931, 454; en junio, Q 20, 672,797; y en julio, se incrementó a Q 32, 767,260.

El V informe de Mirador Electoral, da cuenta que el partido político LÍDER había alcanzado en agosto el 98% de su límite de gasto electoral (Q 52, 406,662.73). Luego, la auditoría de gasto electoral del TSE, estableció que LÍDER lo rebasó en Q 1 millón 79 mil 723. Ante ello, el máximo órgano en materia electoral emitió una resolución en la que se le multó con US\$ 500,000 y se le prohibió continuar haciendo campaña, aunque esto no fue respetado por LÍDER, quien a nivel local intensificó sus acciones, previo a la celebración de Elecciones Generales.

Andrés Salazar y Julia de Baltazar, quienes durante el proceso electoral tuvieron una activa participación por ser integrantes de la mesa No. 17,886 de San Jorge, Zacapa, coinciden en que las sanciones económicas impuestas principalmente al partido político LÍDER no tuvieron un alcance local, sino todo lo contrario: se intensificaron. “Las sanciones que impuso el TSE a LÍDER fueron claras: no más propaganda política. Sin embargo, en San Jorge parece que fue todo lo contrario. Mientras más le prohibían más campaña realizaba” (Entrevista, 24/11/2015) indicó Salazar. Mientras que de Baltazar enfatizó en que de nueva cuentas se observó la poca capacidad institucional y escasa voluntad por parte de la subdelegación del TSE para denunciar a la sede central del TSE el incumplimiento en el que incurría constantemente el partido político LÍDER. “Si LÍDER incumplía la ley, el TSE era su cómplice. Al menos eso demostraba. Y en un nuevo municipio como San Jorge, lo que más se necesitaba era darle confianza a la ciudadanía y no desanimarlo” (Entrevista, 24/11/2015) concluyó la entrevistada.

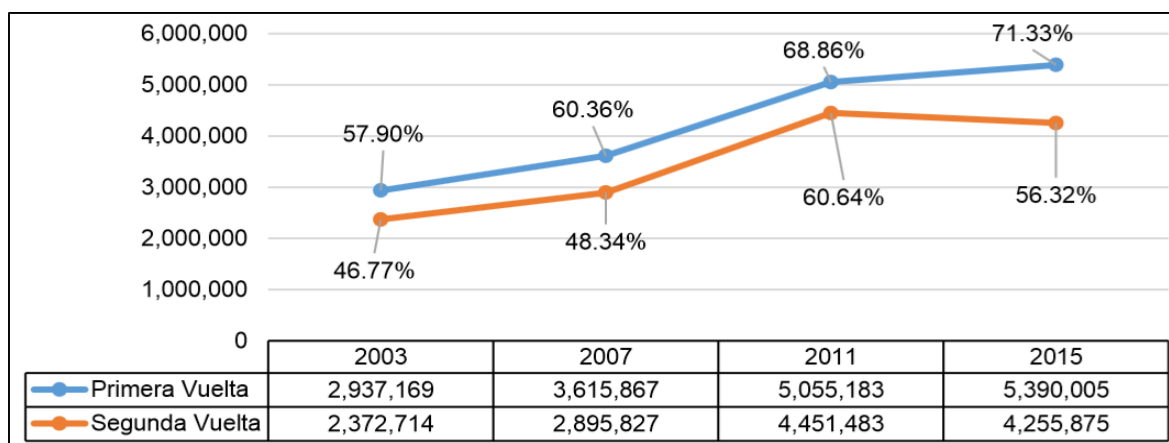
4.1.1.3.5. El asenso de un nuevo actor a la silla presidencial y la continuidad de los mismos a nivel local

El 6 de septiembre se realizaron las Elecciones Generales de 2015. En medio de un clima de incertidumbre ciudadana por conocer quiénes serían los dos candidatos presidenciales que obtendrían los votos suficientes para ubicarse en la segunda ronda electoral; con un sentimiento de esperanza por conocer si se abriría la puerta municipal a nuevos actores; y con la necesidad de conformar un Congreso de la República de

Guatemala más equilibrado y evitar así bancadas altamente fuertes o débiles, dependiendo de la cantidad y capacidad de sus diputados.

En el marco de la asistencia a las urnas, las cifras del TSE demuestran que se ha marcado una tendencia al incremento constante en primera vuelta, que de manera comparativa, ha disminuido en segundas vueltas. En ese sentido, en la primera vuelta de 2003 asistieron 2, 937,169 (57.90%) ciudadanos a emitir su voto pero únicamente lo hicieron 2, 372,714 (46.77%) en la segunda vuelta. Un similar comportamiento se mostró en 2007, cuando 3, 615,867 (60.36%) ciudadanos emitieron su voto en primera vuelta y 2, 895,827 (48.34%) lo hicieron en la segunda ocasión. Lo particular de las Elecciones Generales de 2011 fue que en segunda vuelta, la asistencia a las urnas fue de 5, 055,183 (68.86%) en primera vuelta y 4, 451,483 (60.64%) en segunda -superando las cifras de participación anteriores-. Por último, el más reciente Proceso Electoral mostró una asistencia con tendencia a la alta en primera vuelta: 5, 390,005 (71.33%) y a la baja en segunda: 4, 255,875 (56.32%).

Gráfica No. 6
Guatemala: Participación ciudadana en Elecciones Generales efectuadas
entre 2003 y 2015

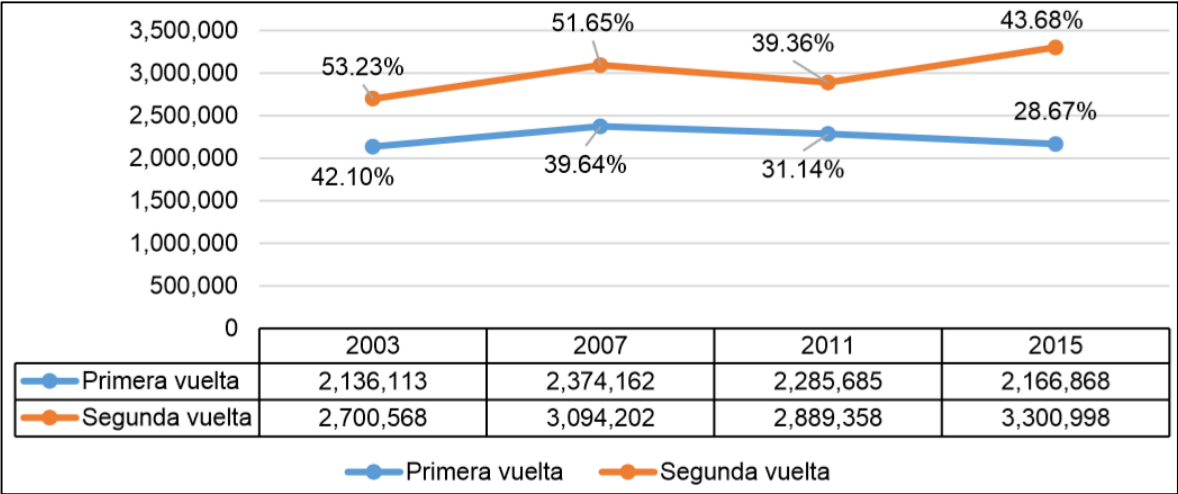


Fuente: Elaboración propia con datos del TSE.

En cuanto a los porcentajes de abstencionismo en 2003 los ciudadanos que se abstuvieron de emitir su voto en primera vuelta fue de 2, 136,113 (42.10%) y 2, 700,568 (53.23%) en segunda; en 2007 la cifra disminuyó a 2, 374,162 (39.64%) en

la primera vuelta y 3, 094,202 (51.65%) en segunda; luego en 2011, de nueva cuenta disminuyó a 2, 285,685 (31.14%) en primera vuelta y 2,889,358 (39.36%) en la segunda; por último, en las celebradas en 2015, continuó con la misma tendencia en primeras vueltas cuando 2, 166,868 (28.67%) ciudadanos se abstuvieron de votar. Sin embargo, para la segunda vuelta 3, 300,998 (43.68%) no emitieron su voto. Como se observa en la gráfica No. 7, éste incremento no fue significativo en relación con los porcentajes de segundas vueltas anteriores.

Gráfica No. 7
Guatemala: Abstencionismo en Elecciones Generales efectuadas
entre 2003 y 2015



Fuente: Elaboración propia con datos del TSE.

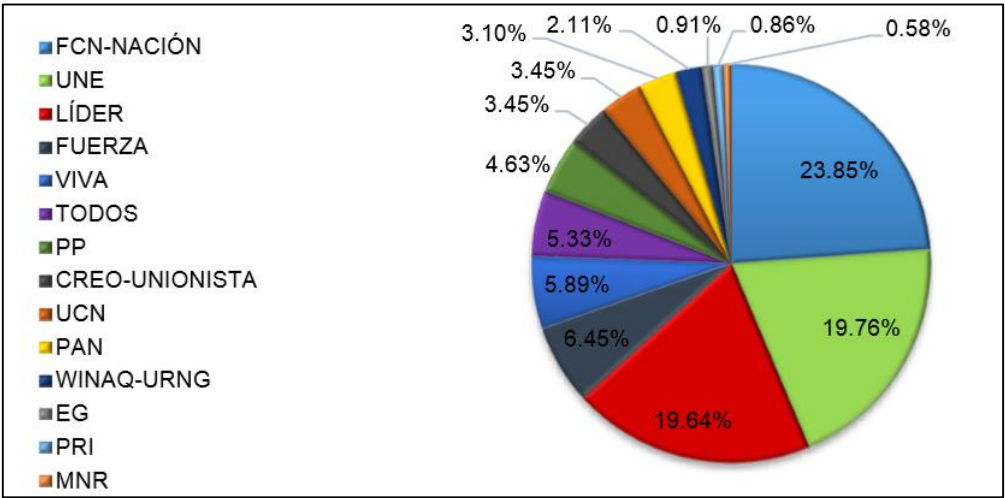
4.1.1.3.6. UNE-LÍDER: Una cerrada lucha por pasar a segunda vuelta

La celebración de Elecciones Generales de 2015 concluyó, tal como lo había planificado el TSE, a las 18:00 horas del 6 de septiembre con el cierre de los centros de votación. No obstante, aún faltaba el tan esperado conteo de votos a cargo de las 19,582 JRV, distribuidas a nivel nacional. En principio, el supuesto de un significativo incremento del abstencionismo fue un tema que estuvo en el ambiente preelectoral (aunque las gráficas No. 6 y 7 demuestran que las Elecciones Generales no mostraron ninguna anomalía en ese sentido). Luego, la consolidación de Jimmy Morales, del partido político FCN-NACIÓN, como un actor con gran peso en éste proceso electoral,

fue otro elemento por el cual la ciudadanía -con grandes ansias y expectativas- estuvo atenta a los resultados, tanto presidenciales como municipales, y en menor medida los relativos con la conformación del Congreso de la República de Guatemala y al PARLACEN.

Gráfica No. 8

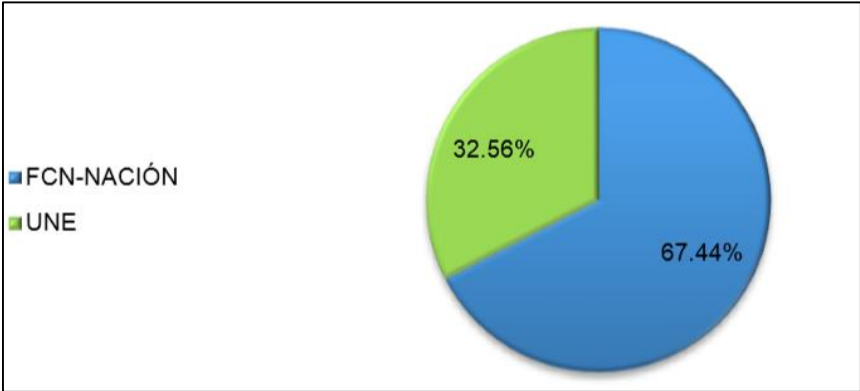
Guatemala: Resultados de la primera vuelta de la elección presidencial
En porcentajes



Fuente: Elaboración propia con datos del TSE.

Gráfica No. 9

Guatemala: Resultados de la segunda vuelta de la elección presidencial
En porcentajes



Fuente: Elaboración propia con datos del TSE.

Cuadro No. 8
Guatemala: Resultados de la elección presidencial
Elecciones Generales de 2015

Partido Político	Primera Vuelta		Segunda Vuelta	
	Votos	Porcentaje	Votos	Porcentaje
FCN-NACIÓN	1,167,030	23.85%	2,750,847	67.44%
UNE	967,242	19.76%	1,328,381	32.56%
LÍDER	961,284	19.64%		
FUERZA	315,774	6.45%		
VIVA	288,421	5.89%		
TODOS	260,801	5.33%		
PP	226,372	4.63%		
CREO-UNIONISTA	168,715	3.45%		
UCN	168,664	3.45%		
PAN	151,655	3.10%		
WINAQ-URNG	103,300	2.11%		
EG	44,360	0.91%		
PRI	41,964	0.86%		
MNR	28,427	0.58%		

Fuente: Elaboración propia con datos del TSE.

En primera vuelta, el partido FCN-NACIÓN, liderado por Jimmy Morales, obtuvo 23.85% (1, 167,030 votos válidos) con lo que se aseguró su participación en segunda vuelta. Mientras que la lucha entre la UNE, de Sandra Torres, y LÍDER, de Manuel Baldizón, se definió con una diferencia de tan solo 5,958 votos, favoreciendo a la UNE. Sin embargo, como ninguno de los dos obtuvo la mitad más uno de los votos válidos (art. 121 de la LEPP), tanto el FCN-NACIÓN como la UNE, compitieron en segunda ronda, la cual se realizó el 25 de octubre de 2015. La gráfica No. 9 demuestra que en segunda vuelta, FCN-NACIÓN superó considerablemente a la UNE, quien apenas logró el 32.56% (1, 328,381 votos válidos) en contra del 67.44% (2, 750,847 votos válidos) de tal cuenta que podría considerarse que la mayoría de votos de los demás

partidos políticos que compitieron en primera vuelta, principalmente los de LÍDER, migraron hacia Jimmy Morales. Sin embargo, es necesario subrayar que FCN-NACIÓN, a pesar que tuvo una gran fortaleza a nivel presidencial, los resultados en la conformación del Congreso de la República de Guatemala no lo favorecieron. A propósito, es necesario señalar que 125 (79%)³⁹, diputados buscaron su reelección para el periodo 2016-2020, en los siguientes distritos electorales:

Cuadro No. 9
Guatemala: Número de diputados que buscaron y lograron su
reelección para el periodo 2016-2020
Elecciones Generales de 2015

Distrito	Magnitud del distrito	Número de diputados que buscaron la reelección	Número de diputados que lograron la reelección
Listado Nacional	31 diputados	20	14
Alta Verapaz	9 diputados	6	5
Baja Verapaz	2 diputados	2	1
Distrito Central	11 diputados	9	4
Chimaltenango	5 diputados	4	2
Chiquimula	3 diputados	3	3

³⁹ Un ejercicio similar se intentó efectuar a nivel de diputaciones al PARLACEN. Sin embargo, los datos que se consultaron en el sitio web que el TSE habilitó para este Proceso Electoral (www.elecciones2015.tse.org.gt) únicamente dieron cuenta que la contienda electoral estuvo dominada por LÍDER, quien postuló 36 candidatos y obtuvo 862,595 (19.12%) votos. Seguido del PP y TODOS, que postularon 18 candidaturas, aunque no obtuvieron la mayor cantidad de votos. Para el caso del primero, logró 384,518 votos (8.52%) y el segundo, 479,100 (10.62%) votos. Por su parte, FUERZA y UCN, postularon a 16 candidatos y lograron 102,087 votos (2.26%) y 187,756 (4.16%) votos. La UNE, a pesar de haber tenido la mayor cantidad de postulaciones (únicamente 14) si fue quien más votos obtuvo (737,109 -16.34%-) únicamente superado por LÍDER. Por su parte, CONVERGENCIA, CNN y FCN-NACIÓN postularon a 10 candidatos a diputados, respectivamente, logrando 166,166 (3.68%) votos para el caso de CONVERGENCIA; 19,352 (0.43%) para CNN; y 425,484 (9.43%) para el caso de FCN-NACIÓN. Por último, PAN y PRI, postularon 8 candidatos, aunque tampoco recibieron un significativo apoyo electoral porque solamente lograron alcanzar 142,523 (3.16%) y 52,422 (1.16%), respectivamente.

El Progreso	1 diputado	1	0
Escuintla	6 diputados	6	3
Guatemala	19 diputados	16	8
Huehuetenango	10 diputados	9	8
Izabal	3 diputados	3	2
Jalapa	3 diputados	3	0
Jutiapa	4 diputados	4	3
Petén	4 diputados	2	2
Quetzaltenango	7 diputados	4	2
Quiché	8 diputados	6	5
Retalhuleu	3 diputados	2	1
Sacatepéquez	3 diputados	3	1
San Marcos	9 diputados	7	3
Santa Rosa	3 diputados	3	3
Sololá	3 diputados	2	2
Suchitepéquez	5 diputados	4	2
Totonicapán	4 diputados	4	3
Zacapa	2 diputados	2	1

Fuente: Elaboración propia con información del TSE.

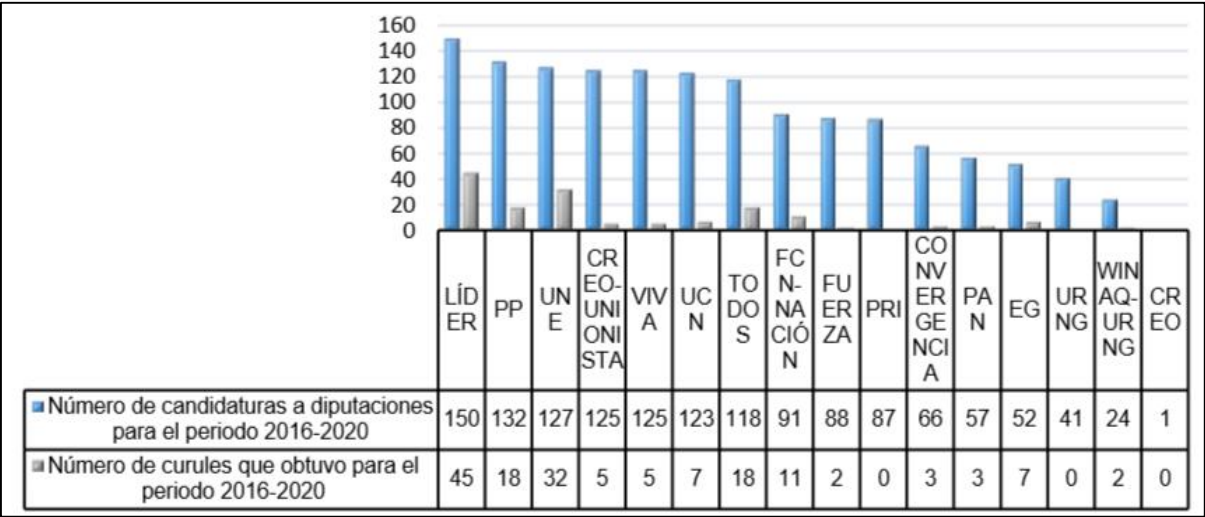
No obstante a los 125 (79%) diputados que buscaron su reelección, únicamente 78 (49%) lograron tal propósito, distribuidos en los siguientes partidos políticos:

- Libertad Democrática Renovada (LÍDER): 34 diputados reelectos.
- Unidad Nacional de la Esperanza (UNE): 15 diputados reelectos.
- Partido Patriota (PP): 12 diputados reelectos.
- TODOS: 8 diputados reelectos.
- Alianza CREO-UNIONISTA: 3 diputados reelectos.
- Encuentro por Guatemala (EG): 3 diputados reelectos.
- Alianza WINAQ-URNG: 2 diputados reelectos.
- Visión con Valores (VIVA): 1 diputado reelecto.

Es necesario señalar que, a través de información recopilada en diversos periódicos nacionales y en el sitio web del Tribunal Supremo Electoral (TSE), se logró determinar el número efectivo de curules (candidaturas presentadas vs curules conquistadas). En la siguiente gráfica se visibiliza que los partidos políticos que más candidaturas al Congreso de la República de Guatemala presentaron fueron LÍDER, con 150; PP; con 132; UNE; con 127, siendo además los de mayor presencia parlamentaria para el periodo 2016-2020. Seguido de la alianza CREO-UNIONISTA y VIVA que postularon 125 candidatos a diputados, respectivamente. Por su parte, CONVERGENCIA, WINAQ-URNG, CNN y MI PAÍS, no superaron las 70 candidaturas ni lograron la mayor cantidad de escaños.

Gráfica No. 10

**Guatemala: Número de curules conquistada por partidos políticos
Elecciones Generales de 2015**



Fuente: Elaboración propia con información del TSE.

Aunque no todos los partidos políticos tuvieron presencia en la totalidad de los distritos. Tal fue el caso de la coalición CREO-UNIONISTA, que no presentó candidatos a diputados por el Distrito de Chiquimula ni por el de Suchitepéquez (2 distritos). De manera similar sucedió con el partido FUERZA que no tuvo presencia en Chiquimula, El Progreso, Izabal, Jalapa, Petén, Sololá, Suchitepéquez ni Zacapa (8 distritos). Por su parte, el partido EG no contó con candidatos a diputados por el Congreso de la

República en los distritos de Baja Verapaz, Chiquimula, El Progreso, Izabal, Jalapa, Jutiapa, Sololá, Totonicapán ni Zacapa (9 distritos); y la coalición WINAQ-URNG, se ausentó en Alta Verapaz, Chiquimula, El Progreso, Escuintla, Guatemala, Huehuetenango, Izabal, Jutiapa, Petén, Quetzaltenango, Quiché, Retalhuleu, Sacatepéquez, San Marcos, Suchitepéquez y Totonicapán (16 distritos).

Por otra parte, y a partir de los resultados electorales que emitió el TSE, se concluyó que 98 (29%) alcaldes lograron su reelección, siendo Sacatepéquez, Jutiapa, Escuintla y Quiché los departamentos que presentaron mayor reelección, mientras que en Baja Verapaz, Chimaltenango así como Izabal, únicamente se reeligió un alcaldes, respectivamente⁴⁰.

Cuadro No. 10
Guatemala: Alcaldes reelectos para el periodo 2016-2020
Elecciones Generales de 2015

Departamento	Número de municipios	Número de alcaldes reelectos
Sacatepéquez	16	10
Jutiapa	17	9
Escuintla	13	8
Quiché	21	8
Huehuetenango	32	7
San Marcos	30	7
Chiquimula	11	6
Santa Rosa	14	6
El Progreso	8	5
Guatemala	17	5

⁴⁰ Es importante señalar que las elecciones a nivel municipal se repitieron en 11 municipios, siendo estos: Morazán, en El Progreso; Santa Clara La Laguna, Santa Catarina Palopó, en Sololá; San Francisco Zapotitlán, San José El Ídolo, San Antonio Suchitepéquez, en Suchitepéquez; Malacatán, en San Marcos; Joyabaj, Santa Catarina Mita y Conguaco, en Jutiapa; y Pueblo Nuevo Vinas, ubicado en el departamento de Santa Rosa.

Sololá	19	4
Suchitepéquez	21	4
Jalapa	7	3
Quetzaltenango	24	3
Petén	14	3
Zacapa	11	3
Alta Verapaz	17	2
Retalhuleu	9	2
Baja Verapaz	8	1
Chimaltenango	16	1
Izabal	5	1
Totonicapán	8	0

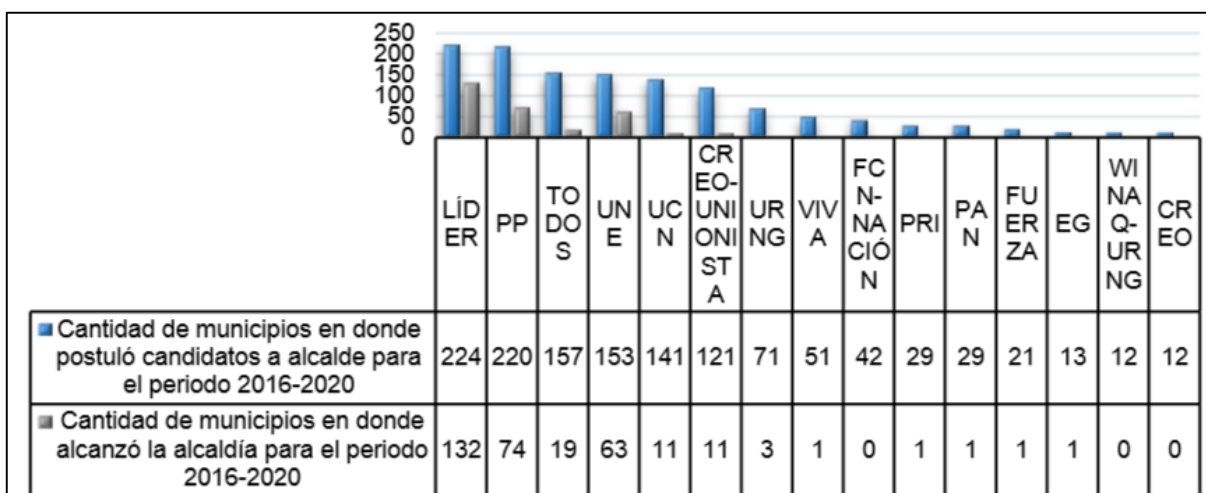
Fuente: Elaboración propia con datos del TSE.

Así mismo, se determinó la cantidad de municipios en los cuales cada partido político postuló candidatos para las 338 alcaldías y cuántos de ellos hizo efectiva dicha fortaleza territorial al alcanzar una silla edil para el periodo 2016-2020. En ese sentido, la gráfica No. 11 demuestra que LÍDER postuló a 224 candidatos a alcaldes pero únicamente logró la conquista edilicia en 132 de ellos, es decir, 92 menos de las previstas. El PP postuló candidatos a alcaldes en 220 municipios, logrando 74 alcaldías (una diferencia negativa de 146).

Seguidamente, el partido TODOS postuló candidatos en 157 municipios, aunque solamente logró conquistar la alcaldía en 19 de ellos, perdiendo presencia en 138 municipios. Por su parte, la UNE lo hizo en 153 municipios, logrando 63 alcaldías (90 menos de las previstas). De manera similar sucedió con la alianza CREO-UNIONISTA quien a pesar de haber tenido presencia en 121 municipios, solamente logró conquistarla en 11 municipios. Entre los partidos que lograron escasa presencia de alcaldías se encuentra VIVA, que postuló candidatos en 51 municipios pero únicamente logró ser eficiente en 1; FCN-NACIÓN, no logró ninguna, a pesar de haber postulado candidatos en 42 municipios.

Gráfica No. 11

Guatemala: Número de alcaldías conquistada por partido político
Elecciones Generales de 2015



Fuente: Elaboración del INCEP para el informe final de Mirador Electoral.

Nota: La gráfica reporta 318 de 338 alcaldías. El resto corresponde a las conquistadas por comités cívicos electorales.

4.1.1.3.7. Resultados electorales en San Jorge, Zacapa en perspectiva comparada: Entre el liderazgo del expresidente Alfonso Portillo y la continuidad de actores tradicionales

Los resultados electorales de San Jorge, Zacapa, demuestran una marcada fortaleza del partido político TODOS; y la permanente incidencia del liderazgo del expresidente Alfonso Portillo, quien a pesar de no haber competido como candidato a diputados por el Congreso de la República de Guatemala porque el TSE, con fundamento en el art. 113 de la Constitución Política de la República de Guatemala, consideró que no llenaba los requisitos de honorabilidad necesarios para buscar un puesto de elección popular; y la continuidad de actores tradicionales.

Por lo anterior, se consideró necesario efectuar diversas entrevistas con subdelegados del Tribunal Supremo Electoral (TSE), miembros de Junta Electoral Municipal (JEM) y Junta Receptora de Votos (JRV) de los municipios de Zacapa, Estanzuela y Teculután ubicados en el departamento de Zacapa, con el propósito de conocer su

funcionamiento respectivo durante el día de las Elecciones Generales y de esa manera analizar en perspectiva comparada lo sucedido en San Jorge.

En el municipio de Zacapa, Alma Pineda, subdelegada municipal de TSE, indicó que se desarrolló una intensa coordinación entre los trabajadores de dicho órgano con el propósito que las votaciones transcurrieran con normalidad. Para el efecto, se elaboró una estrategia operativa a través de la cual se señalaron los procedimientos y responsabilidades que debía cumplir el personal del TSE durante el desarrollo de la jornada electoral. “Esta estrategia consistió en capacitar al personal de la subdelegación del TSE para que pudieran facilitar el voto a la ciudadanía el día D, aunque las debilidades presupuestarias hicieron que esto fuera una tarea difícil de cumplir con normalidad” (Entrevista, 09/11/2015).

Es necesario recordar que, según la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP) de Guatemala, en su art. 125, literal c) indica que el TSE tiene la obligación de convocar y organizar los procesos electorales; declarar el resultado y la validez de las Elecciones Generales o, en su caso, la nulidad parcial o total de las mismas; y adjudicar los cargos de elección popular, notificando a los ciudadanos la declaración de su elección. De tal cuenta que tiene la autoridad para nombrar a los integrantes de las Juntas Electorales Departamentales y Municipales o removerlos por causa justificada, velando por su adecuado funcionamiento. Al respecto, la subdelegada indicó que un elemento fundamental que caracterizó el desarrollo de las Elecciones Generales “fue la conformación y capacitación de los referidos órganos temporales para su adecuado desempeño el día de las elecciones. El deseo de los ciudadanos de involucrarse en el proceso fue admirable” (Entrevista, 09/11/2015).

No obstante, Haroldo Arriaza, presidente de la Junta Electoral Municipal (JEM), y Jullisa Loyo, presidenta de la Junta Receptora de Votos (JRV) de la mesa No. 89, coincidieron en que a pesar de haber sido capacitados en temas electorales se tuvieron inconvenientes durante las primeras horas posteriores a la apertura de los centros de votación. “Algunos miembros de las JRV como de las JEM, desconocían

los procedimientos que debían seguir al momento de que un ciudadano se acerca a la mesa para emitir su voto” (Entrevista, 09/11/2015), indicó el presidente de la JEM. Por su parte, la presidenta de la JRV señaló que “la eficiencia de un órgano temporal como una JEM y una JRV es producto de una adecuada conformación y capacitación de los procedimientos que deben seguir el día de las elecciones”. Y agregó que “la premura de tiempo y las limitaciones presupuestarias impidieron efectuar capacitaciones de calidad y un desempeño óptimo de los órganos temporales” (Entrevista, 09/11/2015).

La LEPP de Guatemala, en su art. 180, señala que las JRV son órganos de carácter temporal. Las mismas son responsables de la recepción, escrutinio y cómputo de los votos que les corresponda recibir en el Proceso Electoral. Por su parte, en el Manual de Juntas Receptoras de Votos de 2015 que elaboró el TSE, se indica que la JRV tienen la obligación de: 1) abrir y cerrar las votaciones de acuerdo con la ley y demás disposiciones aplicables; 2) revisar los materiales y documentos electorales; 3) respetar y hacer que se respete la secretividad del voto; 4) identificar a cada uno de los votantes y constatar su registro en el Padrón Electoral; 5) vigilar que los votantes depositen sus respectivas papeletas en las urnas transparentes y correspondientes; 6) manchar con tinta indeleble el dedo índice de la mano derecha de quien depositó su voto; y 7) elaborar el escrutinio y actas de los resultados electorales obtenidos en la mesa que tienen a cargo (págs. 16-17).

Alexis Echeverría, profesor de educación media y quien se desempeñó como coordinador del voluntariado cívico durante el Proceso Electoral agregó que el voluntariado se constituyó en una herramienta de apoyo para las JRV. “Para el día de las elecciones, se ausentaron aproximadamente 10 personas de JRV por lo que fue necesario que los voluntarios los suplieran. Afortunadamente, ellos fueron capacitados acerca de las funciones de la JRV” (Entrevista, 09/11/2015). El entrevistado agregó si bien, el desarrollo de las elecciones fue eficiente, el proceso como tal presentó algunas inconsistencias para lo cual recomendó que es necesario mejorar los procedimientos a través de los cuales se empadrona o facilita la actualización de datos al ciudadano que desea emitir su voto y de esa manera evitar que el día de las elecciones las

personas realicen largas filas en los centros de votación, no aparezcan en el padrón electoral, o emitan su voto donde no les corresponde.

Es necesario señalar que el óptimo desempeño de las Circunscripciones Electorales Municipales (CEM) así como la coordinación entre el TSE, como órgano electoral permanente, y las JED, JEM y JRV, como órganos de carácter temporal, facilita el éxito de un Proceso Electoral porque a través de ellos se garantiza legalidad y legitimidad a las Elecciones. En ese sentido, la subdelegada del TSE indicó que en el municipio se coordinó dos CEM, las cuales funcionaron de manera eficiente, principalmente cuando en ellas se presentó una gran afluencia de votantes. “Es importante aplaudir el eficiente funcionamiento de las CEM, producto de la capacitación que previamente recibieron los miembros de JRV para ejecutar sus funciones, según lo establece el Manual de Juntas Receptoras de Votos que elaboró el TSE para el 2015” (Entrevista, 09/11/2015).

Por su parte, la presidenta de la JRV coincide con la subdelegada del TSE en cuanto al eficiente funcionamiento de las dos CEM aunque considera que esto responde en mayor medida a la experiencia, confianza y comunicación entre los miembros de JRV. “Nos dimos cuenta que las capacitaciones fueron muy apresuradas. Sin embargo, la mayoría de los miembros de JRV llevamos participando en 3 o 4 procesos electorales, lo que facilita la comunicación entre nosotros, aunado al alto grado de confianza que existe” (Entrevista, 09/11/2015).

En cuanto a la conformación de los órganos temporales y su relación con el TSE se le preguntó al Presidente de la JEM acerca de la conformación de la junta que coordinaba- Indicó que dicho proceso concluyó con éxito, a pesar de amenazas en contra de algunos integrantes. “En términos generales no hubo inconvenientes. Se ha trabajado en equipo y recibimos mucho apoyo por parte de la JED. Aunque nos preocupó que integrantes de organizaciones partidarias como LÍDER, PP y UNE se dedicaran a intimidar a miembros de JEM” (Entrevista, 09/11/2015). Por su parte, la presidenta de JRV de la mesa No. 89, señaló que le llamó la atención que personas que no se involucraron en los procedimientos logísticos de la primera vuelta para la

segunda se acercaron con personal del TSE y presidente de distintas JRV preguntando si podían participar. “Para la primera vuelta, la conformación de JRV fue una tarea titánica. No es fácil conforman un equipo de trabajo cuando la vida de algunos puede peligrar a causa de amenazas. Para la segunda vuelta, observamos un mayor interés por participar” (Entrevista, 09/11/2015).

En cuanto a imprevistos, como compra de votos, señalamientos de corrupción, movilización de personas, entre otros, el Presidente de la JEM manifestó que días previos a las Elecciones Generales algunos partidos políticos intimidaron a pobladores, intentando comprar sus votos. “Cuando faltaban tres días para las elecciones, observamos que LÍDER amenazó a pobladores para que votaran por ellos. Incluso, uno de nuestros miembros de la Junta recibió una amenaza de muerte sino favorecía a LÍDER en los resultados a nivel municipal y presidencial” (Entrevista, 09/11/2015).

Por su parte, la presidenta de JRV de la mesa No. 89, indicó que no se observó ningún imprevisto. Sin embargo, comparte la opinión del Presidente de la JEM ya que ella también recibió amenazas directas. Al respecto, la subdelegada del TSE y el coordinador del voluntariado cívico, lamentaron que esto hubiera sucedido pero indicaron que no se puede proceder legalmente porque no hay evidencia empírica que lo demuestre. “Nosotros procuramos resguardar la integridad de cada una de las personas que conforman los diversos órganos temporales pero no contamos con los suficientes recursos humanos y técnicos para actuar de manera concisa” (Entrevista, 09/11/2015).

La entrevistada aprovechó la oportunidad para referirse al acarreo político como una práctica que se da antes de las elecciones y que es fácilmente identificable. “Sucede en el periodo de empadronamiento y actualización de datos. Los partidos políticos aprovechan para trasladar personas que, en procesos electorales anteriores, emitieron su voto en un municipio y ahora lo harán en otro, no porque quieran sino porque se ven obligados por las agrupaciones partidarias” (Entrevista, 09/11/2015). Es decir que el acarreo político como practica antidemocrática debe sancionarse antes del día de

las Elecciones Generales, porque es el periodo de empadronamiento y actualización de datos, cuando sucede. El día de las votaciones, el Padrón Electoral ya está impreso; si una persona no aparece en el mismo, no puede emitir su voto.

A propósito de la participación ciudadana (ver gráfica No. 12), la subdelegada del TSE observó una masiva afluencia de personas en los 89 centros de votación habilitados para ese día. “Regularmente los pobladores del municipio de Zacapa esperan hasta la tarde para emitir su sufragio. Ahora fue diferente porque parecía que todos buscaban ser el primero. Verdaderamente fue una fiesta cívica” (Entrevista, 09/11/2015). Por su parte, el presidente de la JEM señaló que dicha participación ciudadana demostró un compromiso con la transformación de la democracia, la cual debe efectuarse en conjunto con todos los sectores sociales, políticos y económicos del país. “La coyuntura política demandó más y mejores esfuerzos de los actores involucrados. Procuramos motivar a la ciudadanía a asistir a las urnas y concientizarla de que el voto se constituye en una valiosa herramienta para la transformación de la democracia, la cual debe realizarse en conjunto y no de manera individual” (Entrevista, 09/11/2015).

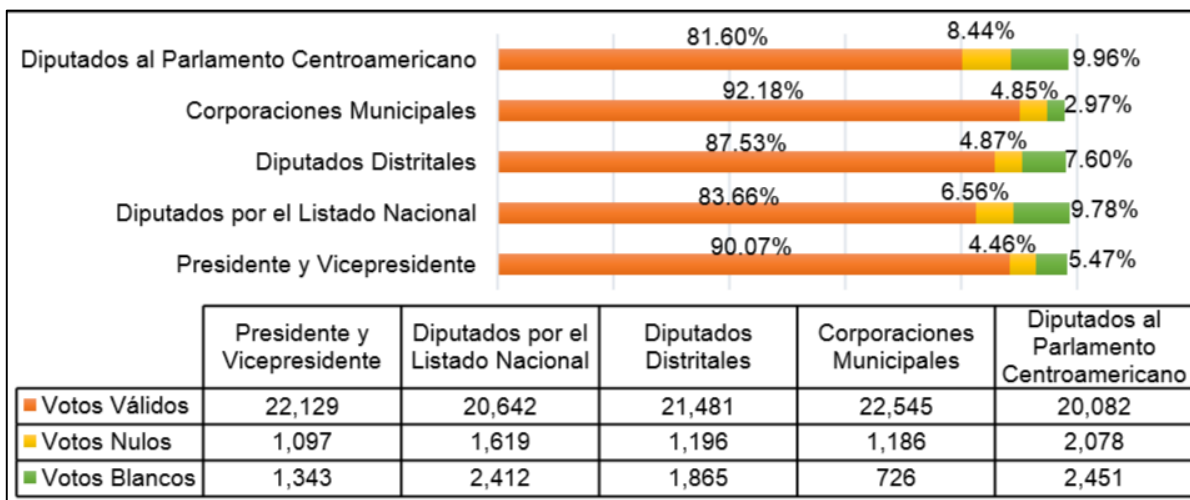
El voto prioritario causó molestia en algunos pobladores del municipio de Zacapa, indicó la presidenta de JRV de la mesa No. 89. A criterio de la entrevistada esto se debió a que “no hubo un proceso adecuado de sensibilización, formación y socialización de los mecanismos que deben implementar una JRV cuando llega a votar una persona mayor de edad -por ejemplo- y el motivo por el cual se prioriza a estas personas” (Entrevista, 09/11/2015). Agregó que las molestias de algunos ciudadanos se debieron a que mientras algunos habían esperado su turno para votar por más de dos horas, las personas con alguna capacidad distinta que llegaban a los centros de votación eran colocadas al inicio de la fila.

Al respecto, el coordinador del voluntariado cívico, indicó que los voluntarios y observadores de la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC) y de la Procuraduría de Derechos Humanos (PDH) fueron quienes les indicaban a los alguaciles de mesa si dentro del centro de votación se encontraba alguna persona

mayor de edad, con dificultad auditiva o visual o cualquier otra deficiencia física y de esa manera priorizar el voto de estas personas. “A ellos no les correspondía [refiriéndose a observadores y voluntarios] hacerlo. Era función del alguacil. Sin embargo, desarrollaron dicha función de manera eficiente” (Entrevista, 09/11/2015).

En cumplimiento con el art. 29 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, el cual señala que los Estados partes deben garantizar la igualdad de participación y la vida política y pública, incluyendo el derecho al voto, a ser candidato a elecciones u ocupar puestos públicos, el TSE señala en el Manual de Juntas Receptoras de Voto de 2015 que el voto prioritario se comprende como “la atención preferente a personas con discapacidad, con el afán de garantizarles la libre expresión de su voluntad como electores y a éste fin, cuando sea necesario, y a petición de ellas, se permitirá que una persona de su elección les preste asistencia para votar (pág. 92).

Gráfica No. 12
Zacapa, Zacapa: Participación ciudadana
Elecciones Generales de 2015



Fuente: Elaboración propia con datos del TSE.

La subdelegada del TSE indicó que para el día de las Elecciones Generales, el 68.71% (24,569 ciudadanos) hicieron efectivo su derecho a votar, en el municipio de Zacapa. Como se observa en la gráfica No. 12 la elección de Corporaciones Municipales

presentó la mayor cantidad de votos válidos: 22,545 (92.18%); seguido de la elección de Presidente y Vicepresidente del país: 22,129 (90.07%). Mientras que la elección de Diputados al Parlamento Centroamericano (PARLACEN) resultó con el menor número de votos válidos: 20,082 (81.60%), lo que indica que en el municipio de Zacapa, el interés ciudadano fue la elección municipal y en menor medida la de diputados al PARLACEN.

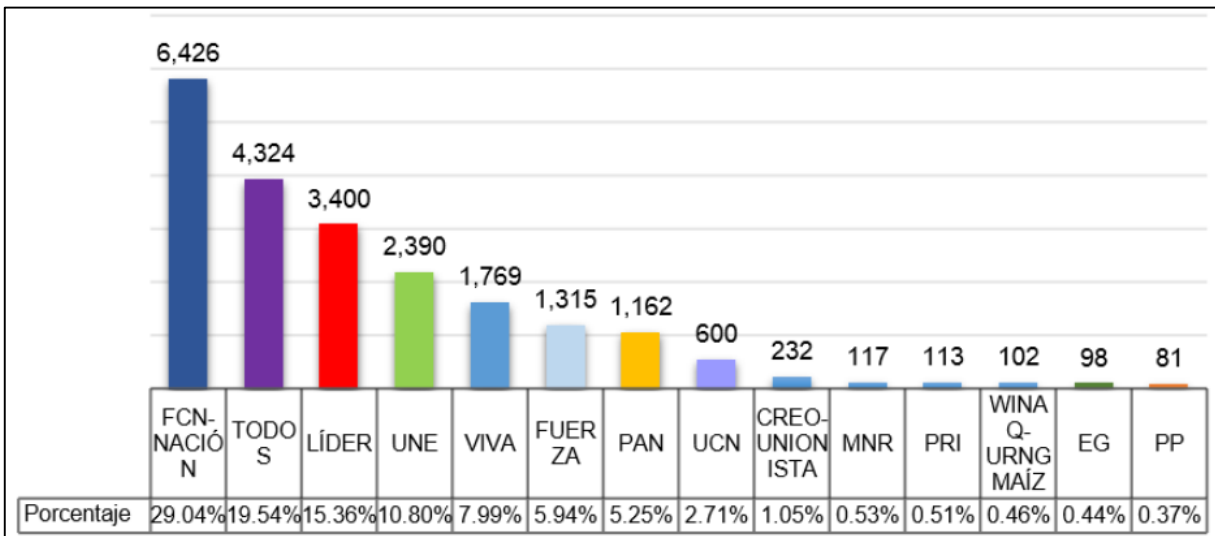
Tal argumentación se comprueba al analizar el número de votos en blanco y nulos. Los resultados que se observan en la gráfica en mención demuestran que la elección de Corporaciones Municipales únicamente presentó 726 (2.97%) papeletas en blanco y 1186 (4.85%) que fueron anuladas. Esto es contrario a los datos registrados para el caso de la elección de diputados al PARLACEN, en donde se observa la mayor cantidad de papeletas en blanco y anuladas: 2,451 (9.96%) y 2,078 (8.44%) respectivamente. Un elemento que llama la atención es que tampoco se observó que la ciudadanía que emitió su voto tuviera interés por la elección de diputados distritales. Si se considera que a través de los votos en blanco o anulados la ciudadanía manifiesta el rechazo o desconfianza hacia los candidatos que buscan conquistar una curul en el Congreso de la República de Guatemala, se comprende que 2,412 (7.60%) ciudadanos decidieran dejar la papeleta en blanco y 1,196 (4.87%) decidieran anularla.

Los resultados presidenciales en el municipio de Zacapa demuestran que FCN-NACIÓN alcanzó el primer lugar con 6,426 (29.04%) votos; es importante señalar que le siguió el partido TODOS, con 4,324 (19.54%); y en un tercer lugar estuvo LÍDER con 3,400 (15.36%). En los últimos lugares se encuentra el partido PP que obtuvo 81 (0.37%) votos; EG, con 98 (0.44%) y la alianza WINAQ-URNG MAÍZ, con 102 (0.46%). En ese sentido, la subdelegada del TSE de Guatemala indicó que dichos resultados (principalmente la victoria de FCN-NACIÓN) respondió a una intensa campaña de tierra en donde dirigentes del partido FCN-NACIÓN, en colaboración con miembros del PP, visitaban constantemente los hogares de los ciudadanos para solicitar el voto por Jimmy Morales, presidenciable de dicha agrupación. “A mi casa llegaron en varias ocasiones preguntándome si había visto el programa de Moralejas y si conocía a

Jimmy Morales. También me indicaron que Guatemala necesita un presidente que no sea corrupto ni ladrón” y agregó que el argumento de los dirigentes era que “las personas probas son quienes pueden contribuir a que la democracia se fortalezca. Esas fueron las estrategias principales” (Entrevista, 09/11/2015).

Gráfica No. 13

**Zacapa, Zacapa: Resultados electorales de Presidente y Vicepresidente
Elecciones Generales de 2015**



Fuente: Elaboración propia con datos del TSE de Guatemala.

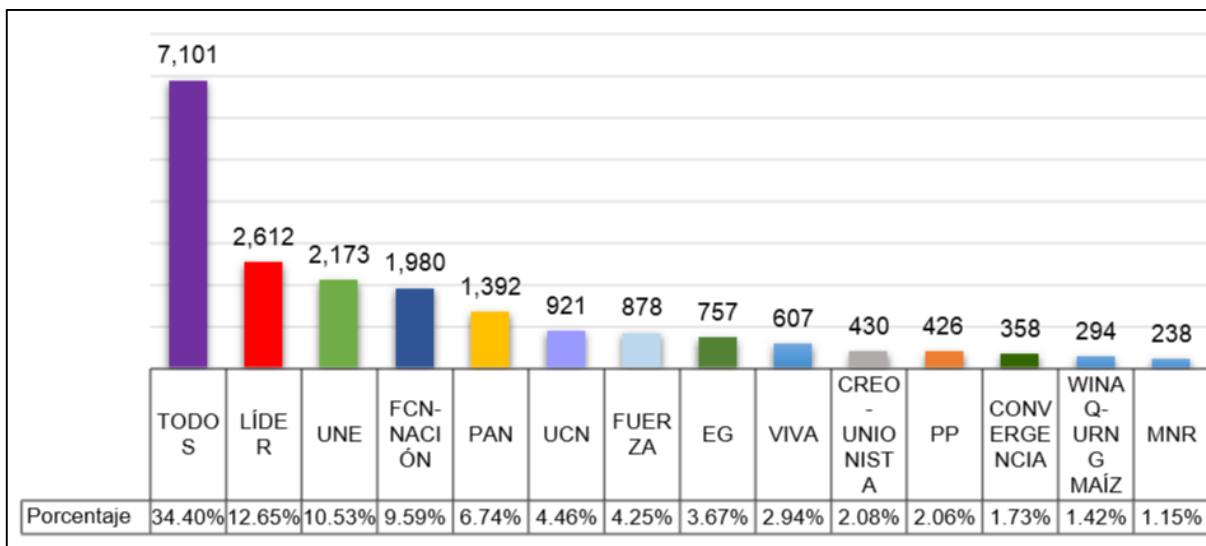
Nota: Los números en la parte superior de las barras son los votos obtenidos por cada partido político.

Los resultados tanto de la contienda municipal como la de diputaciones demuestran la simpatía ciudadana hacia el partido político TODOS. En la elección de diputados por Lista Nacional, logró obtener la mayor cantidad de votos 7,101 (34.40%), superando con una amplia diferencia a LÍDER que obtuvo 2,612 (12.65%) y a la UNE, que logró el apoyo de 2,173 votantes (10.53%). Llama la atención las declaraciones del Presidente de la JEM, quien considera que el involucramiento del expresidente Alfonso Portillo, reconfiguró el escenario partidario a nivel de diputaciones. “En principio, se percibía que la población apoyaría al PP. Sin embargo, cuando su máximo dirigente, Alejandro Sinibaldi, declinó a la candidatura presidencial, la población migró hacia el partido MR. Cuando se dieron cuenta que el MR no contaba con el liderazgo de Sinibaldi, migraron a TODOS de Alfonso Portillo” (Entrevista, 09/11/2015). El

Presidente de la JEM señaló que la capacidad discursiva del expresidente Portillo fue determinante para que la ciudadanía apoyara a TODOS. “Al municipio vino en varias ocasiones. En cada una de ellas, su manera de dirigirse a las personas fue admirable porque convencía. Definitivamente que el liderazgo de Portillo alteró el escenario electoral en el municipio de Zacapa” (Entrevista, 09/11/2015).

Gráfica No. 14

**Zacapa, Zacapa: Resultados electorales de Diputados por Lista Nacional
Elecciones Generales de 2015**



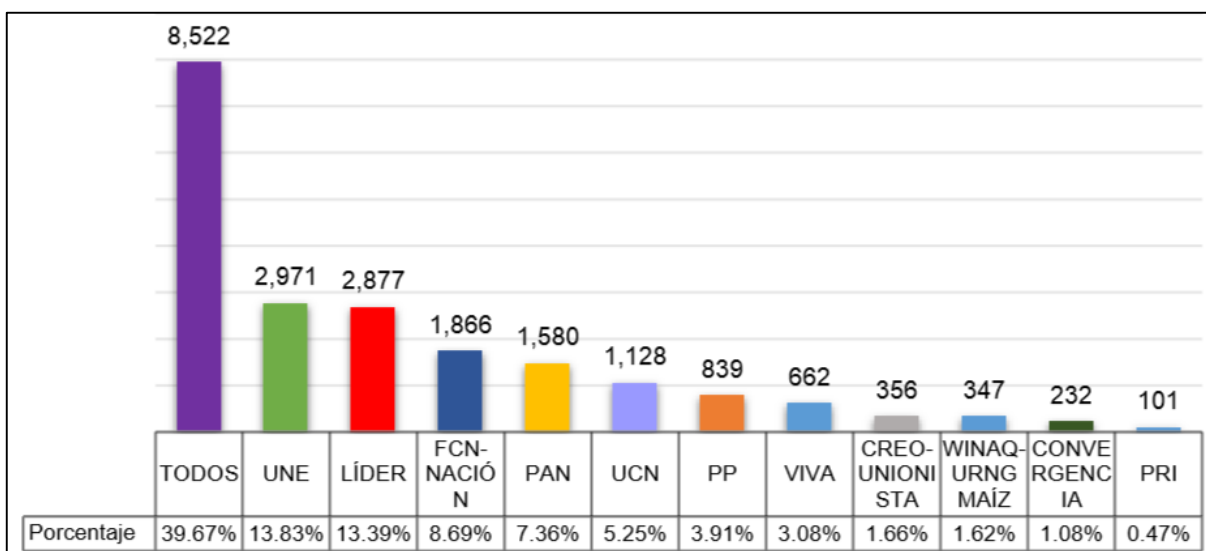
Fuente: Elaboración propia con datos del TSE de Guatemala.

Nota: Los números en la parte superior de las barras son los votos obtenidos por cada partido político.

Las gráficas No. 15 y 16 también demuestra que el partido TODOS logró obtener el primer lugar en la elección de diputados distritales y en la de diputados al PARLACEN, A nivel distrital, obtuvo 8,522 (39.67%) votos, superando a partidos como UNE y LÍDER que lograron 2,971 (13.83%) y 2,877 (13.39%) votos, respectivamente. En la contienda de diputaciones al PARLACEN obtuvo 7,550 (37.60%) superando de nueva cuenta a LÍDER, que obtuvo 2,426 (12.08%) votos y a la UNE, que logró 2,122 (10.57%). Lo anterior demuestra que la incidencia del expresidente Portillo en el escenario electoral logró atraer al votante, principalmente hacia la elección de diputados que fue a quienes más apoyo el expresidente, según señaló el Presidente de la JEM y la Presidenta de la JRV de la mesa No. 89.

Gráfica No. 15

**Zacapa, Zacapa: Resultados electorales de Diputados Distritales
Elecciones Generales de 2015**



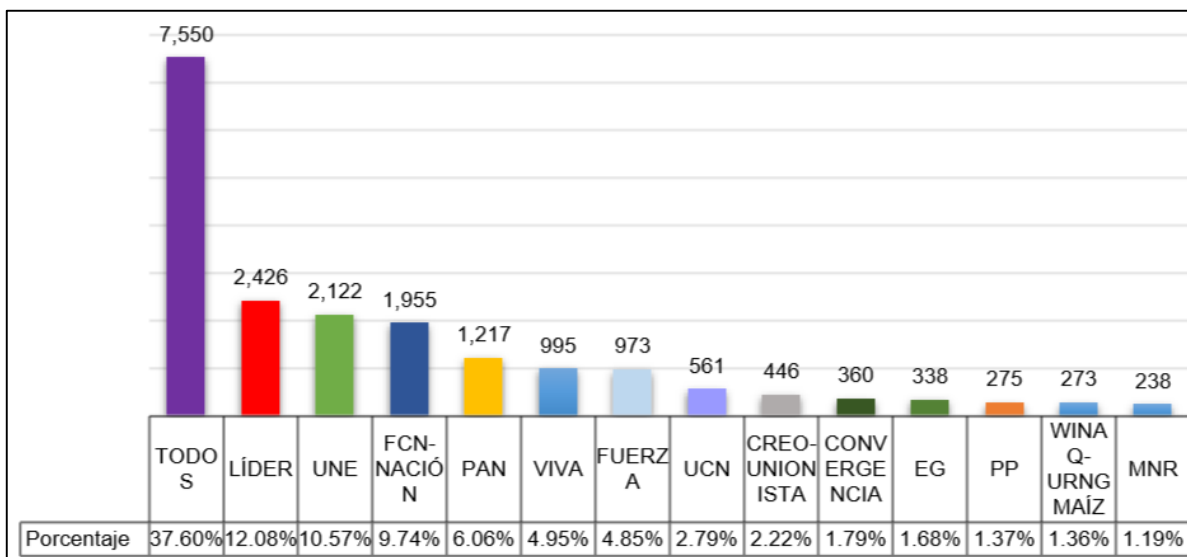
Fuente: Elaboración propia con datos del TSE de Guatemala.

Nota: Los números en la parte superior de las barras son los votos obtenidos por cada partido político.

El coordinador del voluntariado cívico también resaltó el liderazgo del expresidente Portillo. “El partido TODOS es un partido pequeño, sin bases y con poca claridad de las propuestas programáticas, sin embargo, su plus es Alfonso Portillo. La dinámica partidaria giro en torno a la manera en la que él actuó delante de las personas; como convenció de votar por TODOS” (Entrevista, 09/11/2015). También señaló que la falta o desgaste de liderazgos en otros partidos políticos como sucedió con el partido político Patriota quien fue uno de los mayores afectados por la crisis política en la que se desarrolló el proceso electoral. Aunado a ello, señaló que agrupaciones como LÍDER y en menor medida –aunque no menos importante- la UNE lograron mantenerse en la contienda por las excesivas cantidades económicas que invertían.

Gráfica No. 16

**Zacapa, Zacapa: Resultados electorales de Diputados al PARLACEN
Elecciones Generales de 2015**



Fuente: Elaboración propia con datos del TSE de Guatemala.

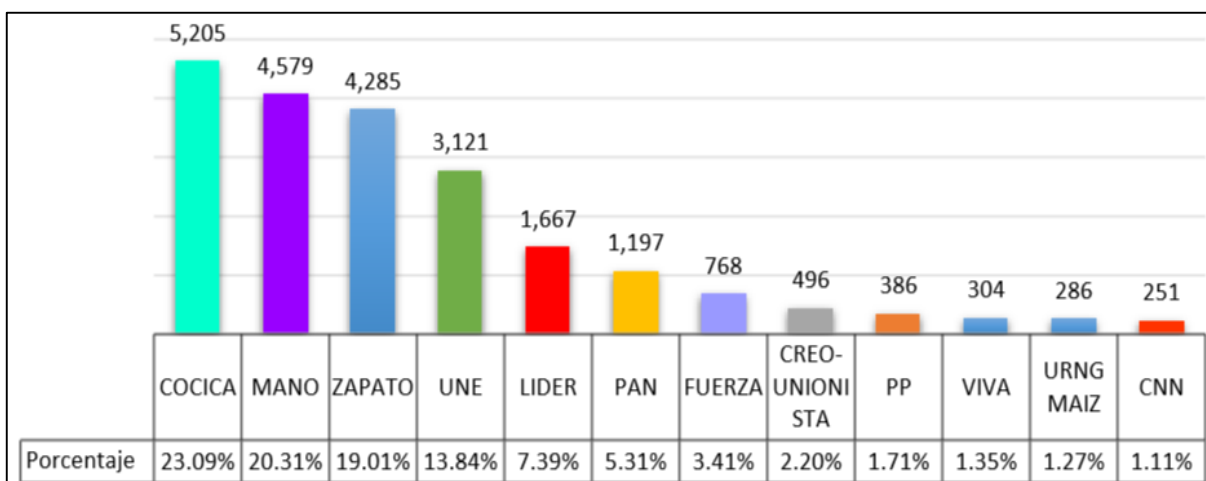
Nota: Los números en la parte superior de las barras son los votos obtenidos por cada partido político.

Aparentemente la incidencia política del expresidente Portillo no se observó a nivel de la elección de Corporaciones Municipales. La gráfica No. 17 muestra que tres comités cívicos ocupan los primeros lugares, siendo ellos: COCICA, con 5,205 (23.09%) votos; MANO, con 4,579 (20.31%); y ZAPATO, con 4,285 (19.01%) votos. Seguido del partido UNE, que logró 3,121 (13.84%) votos; y LÍDER, con 1667 (7.39%). Cuando se le consultó a la subdelegada del TSE acerca del comportamiento del partido TODOS en la conquista por la silla edil, indicó que “el partido no compitió de manera directa pero identificaron que simpatizantes y dirigentes de la agrupación, incluyendo a Alfonso, estuvieron apoyando al comité cívico COCICA, por lo que a pesar que el partido no compitió, si tuvo representación a través de dicho comité” (Entrevista, 09/11/2015).

Lo anterior visibiliza una de las practicas más comunes en el sistema político: “los apadrinamientos”, que consisten en que una persona o partido político es apoyada por otra de mayor experiencia y liderazgo. Esto demuestra la necesidad de renovación de liderazgos y formación de cultura política, de tal cuenta que la ciudadanía esté informada de quienes son sus verdaderos representantes y sus intereses reales.

Gráfica No. 17

Zacapa, Zacapa: Resultados electorales de Corporaciones Municipales Elecciones Generales de 2015



Fuente: Elaboración propia con datos del TSE de Guatemala.

Nota: Los números en la parte superior de las barras son los votos obtenidos por cada partido político.

En el municipio de Estanzuela las Elecciones Generales se efectuaron de manera eficiente. No se tuvo inconvenientes ni a nivel administrativo ni logístico; la apertura y cierre de los centros de votación se desarrolló a la hora establecida, según indicó el subdelegado del TSE de dicho municipio, Rudy Aldana. El entrevistado aprovechó para indicar que el mayor desafío del proceso electoral fue la falta de presupuesto. “Este Proceso Electoral fue peculiar porque no había mucho presupuesto. Me tocó capacitar a las personas de una manera apresurada y sin la profundidad temática pertinente. No obstante, las JRV actuaron con madurez y comprometidas con unas elecciones en paz” (Entrevista, 12/11/2015).

Por su parte, Selvin Morales, presidente de la JRV de la mesa No. 17, 621, subrayó que una de las indicaciones que se dieron en las capacitaciones fue implementar mecanismos para evitar que los fiscales de partidos políticos tuvieran motivos para considerar fraude electoral, de resultar perdedor su partido político. En ese sentido, Morales señaló que en el momento en que se les entregó la caja electoral, procedieron a la revisión de los materiales y documentos electorales, en conjunto con dichos fiscales. “Pedí que uno de ellos [fiscales de partido político] abriera la caja para que

viera que todo era transparente; que venía sellada y que el materia no había sido manipulado por ningún miembro de la JRV” (Entrevista, 12/11/2015).

Lisbeth Cabrera, presidenta de la JEM, coincidió con las anteriores argumentaciones y agregó que en próximos eventos electorales el TSE debe supervisar de manera permanente los distintos procesos de capacitaciones, principalmente el de los fiscales de los partidos políticos. “El día de las elecciones es normal observar que fiscales de partidos políticos no conocen sus funciones. Se marca aún más cuando se contabilizan los votos, porque quieren impugnarlo todo. Les hacen pensar a la ciudadanía que hay fraude electoral” (Entrevista, 12/11/2015).

En cuanto a algún imprevisto durante el Proceso Electoral, el subdelegado del TSE señaló que debido a que en el municipio únicamente compitieron dos personas por la silla edil, era previsible que sucediera alguna tensión el día de las elecciones, principalmente de acarreo o traslado de votantes, como prefirió llamarlo. “Es importante mencionar que éste no se da el día de las elecciones, aunque sus efectos si tienen tal alcance. Dichas prácticas se realizan durante el periodo de empadronamiento cuando los partidos políticos trasladan a personas que en procesos anteriores emitieron su voto en una localidad. Aquí si hubo de eso” (Entrevista, 12/11/2015).

Llama la atención que el entrevistado se refirió al racismo como uno de los principales desafíos que deben superarse en el municipio y que incide de manera directa en el eficiente desarrollo de un proceso eleccionario. “Las personas que nacieron en Estanzuela piensan que aquellas que no nacieron ahí no tienen derecho a emitir su voto, aunque tengan más de cinco años de contribuir con la dinámica económica de compra-venta” (Entrevista, 12/11/2015), lo que demuestra por un lado que los prejuicios raciales continúan marcando las relaciones sociopolíticas y por otro lado, la falta de parámetros debidamente establecidos por el TSE para garantizar eficientes proceso de empadronamiento y actualización de datos.

El presidente de la JRV de la mesa No. 17, 621 señaló que el partido político que más problemas ocasionó fue LÍDER. “Enviaron a miembros del COCODE a indicarles a los ciudadanos que si quedaban electos les regalarían bolsas de alimentos, pero si perdían iba a traer a la policía a que lo sacaran de sus casas con el pretexto de que ocupaban terreno del Estado. Esto lo sé porque yo fui una de las personas a las que amenazaron” (Entrevista, 12/11/2015). En ese sentido, es necesario subrayar las prácticas antidemocráticas que partidos políticos recurren constantemente con el único propósito de ejercer un poder per se y sin ninguna orientación hacia el bien común. En principio, los Consejos de Desarrollo se constituyen en un espacio a través del cual la ciudadanía puede involucrarse en las decisiones administrativas del gobierno; sin embargo, la desmedida incidencia de organizaciones partidarias en ellos ocasiona el cierre de oportunidades para el desarrollo local sostenible.

La participación ciudadana activa y propositiva de la ciudadanía fue un elemento que caracterizó al municipio de Estanzuela. Al respecto, el subdelegado del TSE indicó que el día de las elecciones se observó una masiva afluencia de votantes a los 21 centros de votación que se habilitaron para ese día. “La jornada electoral fue un éxito en cuanto a la participación ciudadana. En total, estaban inscritos 8,122 votantes, de los cuales asistieron 6, 903 (85%) a emitir su voto” (Entrevista, 12/11/2015).

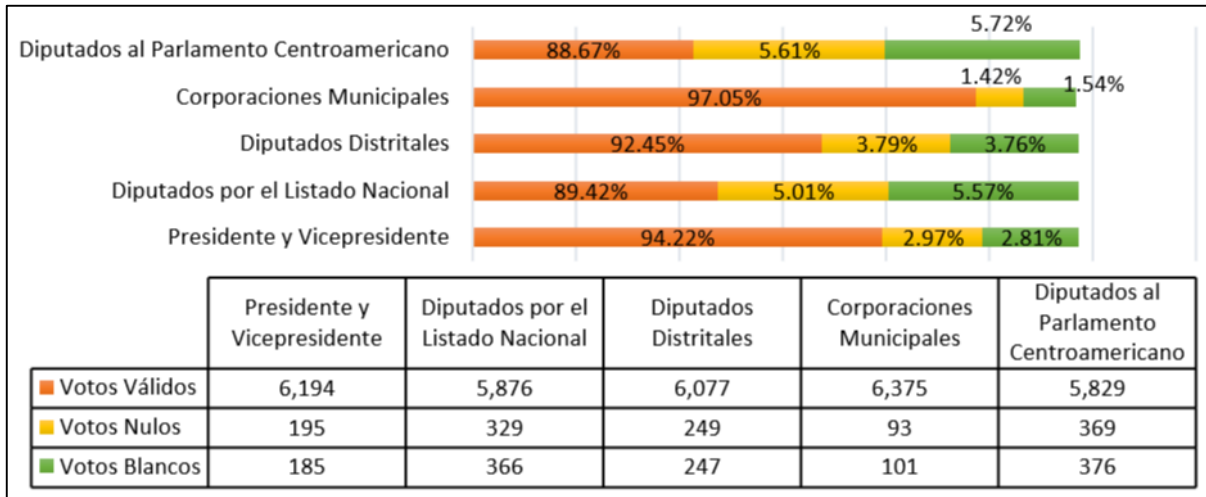
No obstante, cuando se le preguntó a la presidenta de la JEM si compartía la opinión del subdelegado del TSE, argumentó que no se tuvo la capacidad administrativa ni operativa para responder de manera eficiente a dicho incremento de participación. “Regularmente han asistido entre un 55% y 60% de votantes, pero ahora fue la excepción. Creo que le quedamos debiendo a la ciudadanía porque ni los centros de votación ni la JRV estaban preparados” (Entrevista, 12/11/2015) puntualizó la entrevistada, quien también agregó que algunos centros de votación tuvieron problemas con el alumbrado público, mientras que algunos miembros de JRV no conocían sus responsabilidades como miembros de JRV.

A criterio del presidente de la JRV de la mesa No. 17,621 las condiciones sociopolíticas en las que se desarrollaron las elecciones apuntaban hacia el incremento de la participación, de tal cuenta que las acciones implementadas por su equipo de trabajo se fundamentaron en garantizarle a la ciudadanía las condiciones óptimas para efectuar su voto. “Nosotros ya sabíamos que incrementaría la participación ciudadanos. Nos preparamos para ello. Quizá el mayor éxito de la jornada electoral fue que logramos motivar a mujeres y jóvenes a emitir su voto. También estuvimos en constante comunicación con el subdelegado del TSE para tratar temas relativos a la instauración de los centros de votación” (Entrevista, 12/11/2015).

Cuando las anteriores respuestas se analizan en el marco de la conformación de los órganos temporales, se comprende porque algunos consideran pertinente el desempeño de los órganos electorales y otros lo califican de deficiente. Al respecto, el subdelegado del TSE considera que en la conformación de los órganos temporales, particularmente de la JRV, se tuvieron varios desafíos. “La presidenta de la JEM tuvo problemas con la JRV porque la población de Estanzuela estaba demasiado polarizada, al grado de que las personas que habían sido capacitadas para formar parte de JRV en procesos electorales anteriores, ahora formaban parte de un partido político” (Entrevista, 12/11/2015).

A continuación se presenta la cantidad de votos válidos, nulos, en blanco, emitidos e impugnados que registraron las 21 mesas ubicadas en el municipio de Estanzuela, lo cual demuestra que el interés ciudadano se concentró en la elección de Corporaciones Municipales, en donde se presentó el 97.05% (6,375) de votos válidos; y el menor porcentaje de votos nulos y en blanco, 1.42% (93 votos) y 1.54% (101 votos), respectivamente. Por su parte, la elección de diputados al Parlamento Centroamericano parece no haber motivo a la ciudadanía ya que presenta el porcentaje de votos válidos más bajo: 89.42% (5,829). Al igual que en el municipio de Zacapa, el interés ciudadano se inclinó hacia la conformación de la Corporación Municipal porque es a través de ellos que la población considera que puede exigir que sus necesidades básicas sean atendidas de manera eficiente.

Gráfica No. 18
Estanzuela, Zacapa: Participación ciudadana
Elecciones Generales de 2015



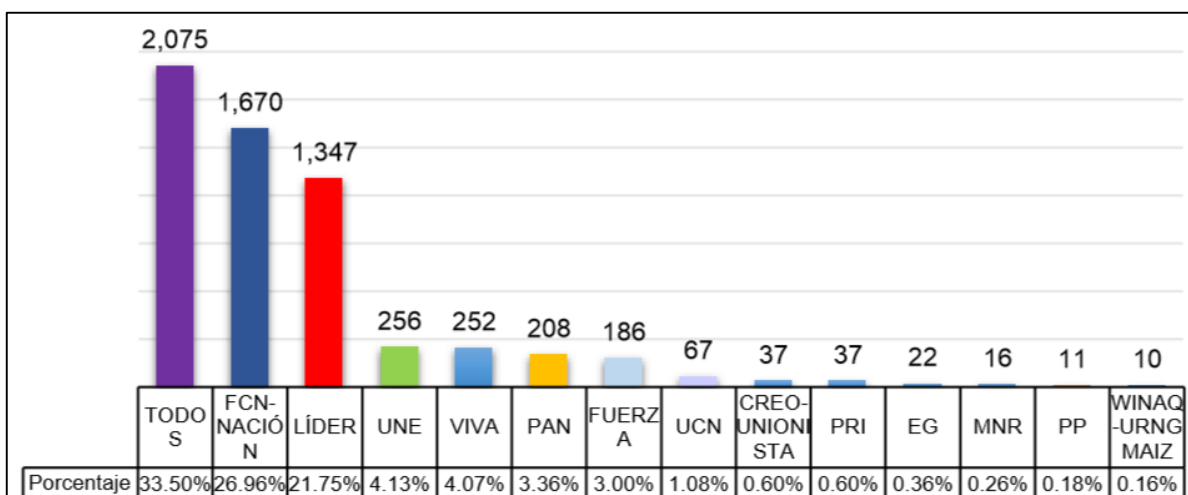
Fuente: Elaboración propia con datos del TSE de Guatemala.

Llama la atención que el subdelegado del TSE, la presidenta de la JEM y el presidente de la JRV coincidieron en que estas elecciones se caracterizaron por apoyarse en figuras con un alto grado de legitimidad, como es el caso de Alfonso Portillo, quien durante la campaña electoral solicitaba el voto para los candidatos de los partidos TODOS. Los entrevistados agregaron que no resulta sorprendente la alta cantidad de votos válidos a nivel de corporaciones porque fue en ese espacio en donde los partidos políticos motivaron en mayor medida a la ciudadanía a emitir su voto.

La gráfica No. 19 demuestra que el partido TODOS logró obtener el primer lugar en la contienda presidencial con 33.50% (2,075 votos). Cuando se le consultó a la subdelegada del TSE acerca de dichos resultados, indicó que una vez más se reflejó el liderazgo del expresidente Alfonso Portillo. Por su parte, la presidenta de la JEM, se refirió a la poca fortaleza que tuvo el partido como EG, MNR, PP y la alianza WINAQ-URNG MAÍZ. “Cuando no hay liderazgo político, la ciudadanía no simpatiza por una agrupación partidaria. Eso fue lo que sucedió con el partido TODOS y caso contrario, con el PP, por ejemplo, que no tenía un candidato con carisma y de esa cuenta únicamente logró un 0.18% (11 votos)” (Entrevista, 12/11/2015).

Gráfica No. 19

Estanzuela, Zacapa: Resultados electorales de Presidente y Vicepresidente Elecciones Generales de 2015



Fuente: Elaboración propia con datos del TSE de Guatemala.

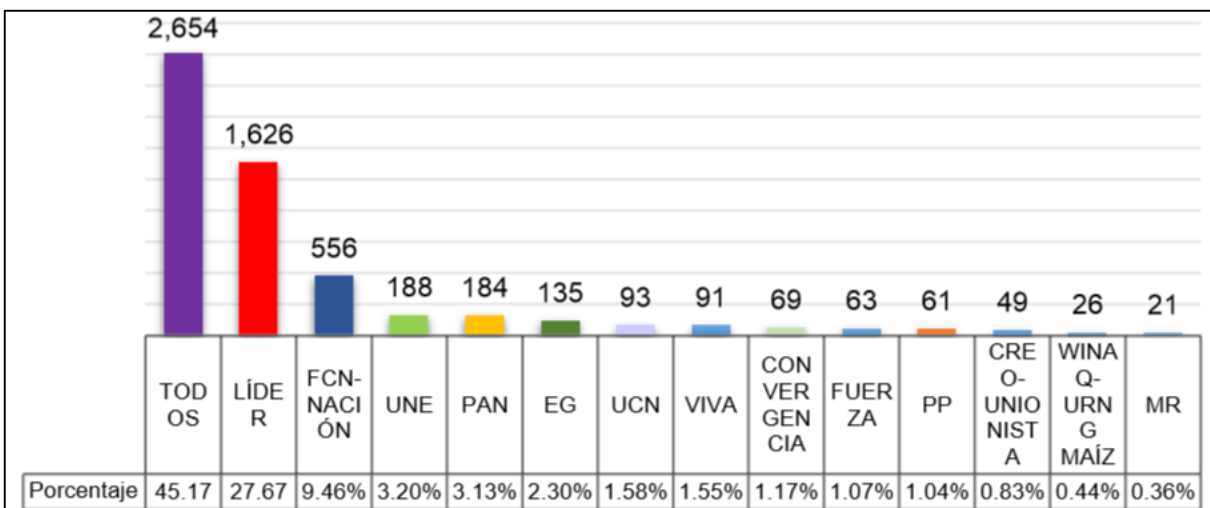
Nota: Los números en la parte superior de las barras son los votos obtenidos por cada partido político.

Las gráficas No. 20, 21 y 22 se refieren a los resultados electorales de diputados por Lista Nacional, Distritales y al PARLACEN, respectivamente. Llama la atención que en los tres resultados se observa de nuevo la fortaleza electoral del partido TODOS, seguido por el partido LÍDER y FCN-NACIÓ N. A nivel de diputados por Lista Nacional el partido TODOS logró el 45.17% (2, 645 votos); superando con una gran diferencia al LÍDER que obtuvo el 27.67% (1,626 votos) y FCN-NACIÓ N con 9.46% (556 votos). En la contienda por diputaciones distritales, TODOS también logró una amplia ventaja con 47.24% (2,871 votos); mientras que LÍDER únicamente alcanzó un 29.13% (1,770 votos); y FCN-NACIÓ N, un 8.19% (498 votos).

El voto lineal también se manifestó a nivel de diputados al PARLACEN porque nuevamente TODOS logró aventajar a sus demás contendientes porque mientras LÍDER y FCN-NACIÓ N lograron el 27.74% (1,617 votos) y 9.09% (530 votos), respectivamente, TODOS logró el 47.83% (2,788 votos).

Gráfica No. 20

**Estanzuela, Zacapa: Resultados electorales de Diputados por Lista Nacional
Elecciones Generales de 2015**

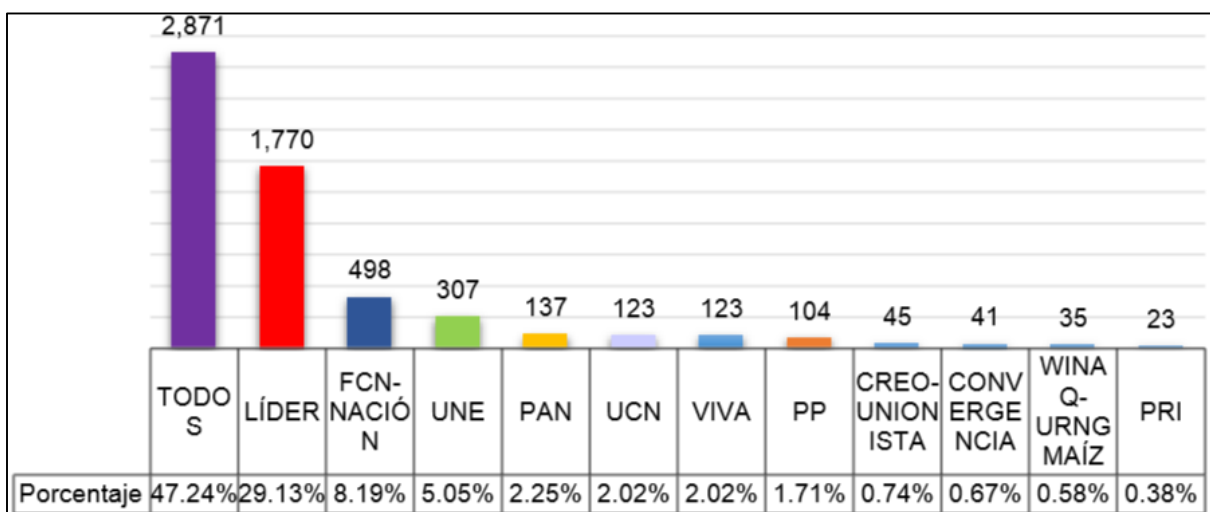


Fuente: Elaboración propia con datos del TSE de Guatemala.

Nota: Los números en la parte superior de las barras son los votos obtenidos por cada partido político.

Gráfica No. 21

**Estanzuela, Zacapa: Resultados electorales de Diputados Distritales
Elecciones Generales de 2015**

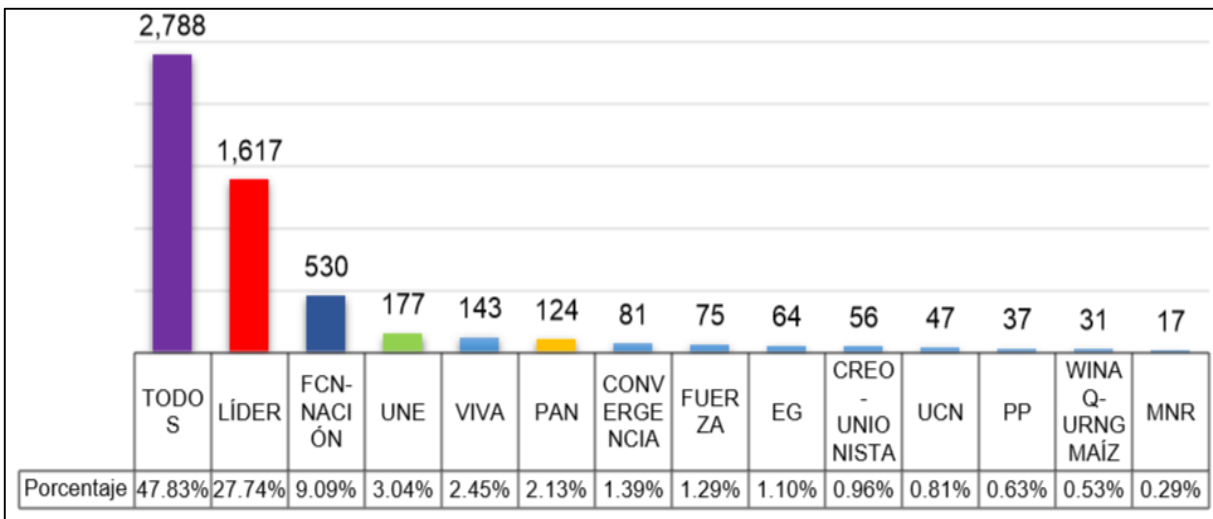


Fuente: Elaboración propia con datos del TSE de Guatemala.

Nota: Los números en la parte superior de las barras son los votos obtenidos por cada partido político.

Gráfica No. 22

Estanzuela, Zacapa: Resultados electorales de Diputados al PARLACEN Elecciones Generales de 2015



Fuente: Elaboración propia con datos del TSE de Guatemala.

Nota: Los números en la parte superior de las barras son los votos obtenidos por cada partido político.

Al respecto, el presidente de la JRV de la mesa No. 17,621 señaló que desde la campaña electoral se observó que TODOS, LÍDER y en menor medida FCN-NACI ÓN encabezarían los resultados electorales dada las constantes actividades que realizaron. “Fue una campaña electoral intensa porque todos querían conquistar el voto. Los fines de semana se observó que los tres partidos [TODOS, LÍDER y FCN-NACI ÓN] desarrollaron actividades proselitistas. En ocasiones hasta de manera simultánea. Aunque en todo momento TODOS tuvo la ventaja porque utilizaba la figura de Portillo para atraer a la ciudadanía” (Entrevista, 12/11/2015).

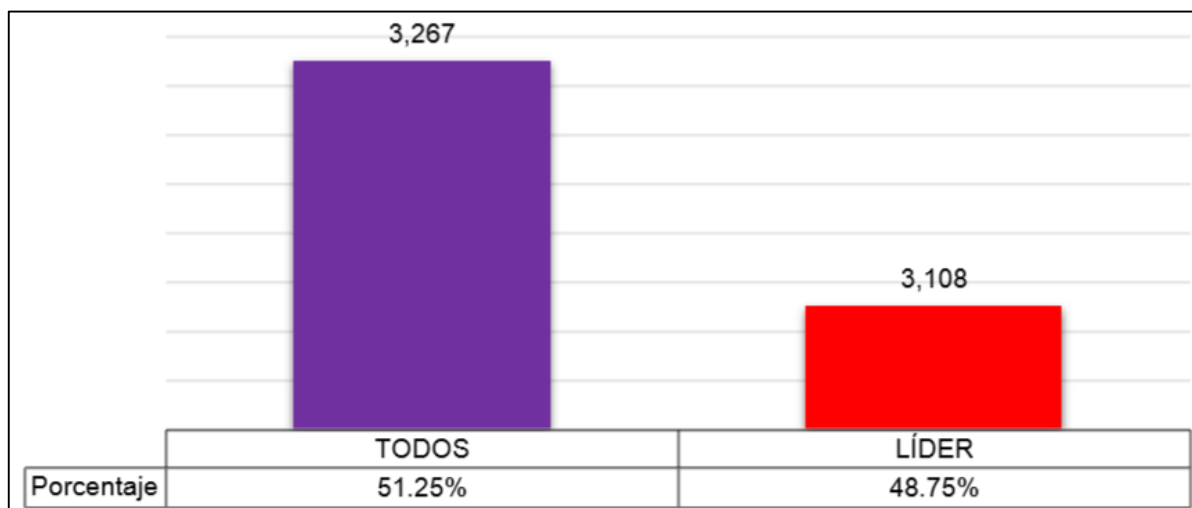
La gráfica que se refiere a los resultados de corporaciones municipales también marcó la misma tendencia que las anteriores: una amplia victoria del partido TODOS. En éste caso únicamente compitieron dos partidos políticos, por lo que la campaña electoral se caracterizó por constantes ataques entre ambos contendientes. Al respecto, el subdelegado del TSE indicó que “entre los dos partidos existió una enfermiza rivalidad porque ya no se dedicaban a proponer sino optaron por atacar al contrincante” (Entrevista, 12/11/2015). También agregó que los días posteriores a las elecciones

simpatizantes del partido LÍDER manifestaron frente al edificio del TSE porque consideraron que el Proceso Electoral y en particular los resultados electorales, no fueron transparentes.

“Fueron dos días de constantes manifestaciones, incluso intentaron atentar en contra de mi persona; me tiraron piedras al carro, dejaron hojas con mensajes intimidadores diciendo que me iban a matar. Afortunadamente no pasó a más. Efectué las denuncias correspondientes y todo se calmó” (Entrevista, 12/11/2015) indicó el subdelegado del TSE. La presidenta de la JEM coincide con el subdelegado porque también ella fue amenaza. “El partido LÍDER se preparó para ganar pero nunca para perder. Ellos pensaban que esta era su elección. Al darse cuenta que perdieron alegaron de fraude aunque este no era posible porque nosotros nos debemos al ciudadano y no a un partido político” (Entrevista, 12/11/2015).

Gráfica No. 23

**Estanzuela, Zacapa: Resultados electorales de Corporaciones Municipales
Elecciones Generales de 2015**



Fuente: Elaboración propia con datos del TSE de Guatemala.

Nota: Los números en la parte superior de las barras son los votos obtenidos por cada partido político.

En el municipio de Teculután las elecciones transcurrieron con normalidad por los trabajos administrativos y operativos que se efectuaron entre los órganos temporales (JEM y JRV). De tal cuenta que las 27 mesas que se ubicaron en el municipio

desempeñaron sus funciones con eficiencia y responsabilidad, según indicó Gladys Aneth, subdelegada del TSE de dicha localidad. “La logística estuvo a cargo de la JEM.

Para garantizar que el día de las elecciones todo estuviera en orden, ellos tuvieron una reunión con miembros de la Policía Nacional Civil (PNC) y de ordenamiento vial. Fue así como lograron que el 6 de septiembre y luego el 25 de octubre, con la segunda vuelta, se cerraran las calles que estaban en los alrededores de los centros de votaciones y de esa cuenta procurar la seguridad de los votantes” (Entrevista, 13/11/2015).

También se refirió al ejemplar desempeño de los miembros de las JRV, quienes fueron citados desde las cinco de la mañana del día de las Elecciones Generales así como en la segunda vuelta para revisar los materiales y documentos de la caja electoral. “La JEM se procuró por capacitar a las 27 JRV en temas relacionados con el actuar el día de las elecciones; sus responsabilidades y atribuciones que debían desempeñar para el óptimo desarrollo de las votaciones. El compromiso que mostró la JEM, en colaboración con la subdelegación del TSE, motivó a los miembros de las JRV a participar” (Entrevista, 13/11/2015).

Luis Arturo Toledo, vocal de JEM, coincidió en que la coordinación y el deseo de participar fueron los principales pilares que sostuvieron el desarrollo de las elecciones. “La apertura, desarrollo y cierre todo estuvo normal. En el conteo tampoco hubo molestias. Los fiscales de partidos políticos mostraron madurez porque no impugnaron. Fue una grata relación” (Entrevista, 13/11/2015). Sin embargo, agregó que el mayor desafío que enfrentaron fue el poco presupuesto que se les asignó. “Nosotros planificamos actividades, principalmente capacitaciones y campañas de información del voto. No obstante, nos vimos en la obligación de reducirlas en un 50% debido al recorte presupuestario” (Entrevista, 13/11/2015).

Por su parte, María Alejandra Portillo, secretaria de JRV de la mesa No. 17, 762, indicó que en próximos procesos electorales debe priorizarse el tema de capacitación a

miembros de JRV. “Nosotros sabíamos cómo desempeñarnos porque llevamos más de 4 elecciones siendo miembros de JRV pero en algunos casos, éste era su primera participación. Esas fueron las mesas que presentaron mayores dificultades” (Entrevista, 13/11/2015). Aunque en la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP) no se especifica la cantidad de periodos máximos que tienen derecho a participar los miembros de JRV, es imprescindible considerar que esto debe regularse en eventuales reformas con el propósito de: 1) evitar la politización de dichos órganos; y 2) promover la participación ciudadana.

Cuando se le preguntó a la subdelegada del TSE si hubo algún imprevisto (acarreo, compra de votos, señalamientos de corrupción, otros) señaló que estuvieron pendientes de cualquier anomalía pero no detectaron ninguna. Mientras que la vocal de la JEM así como la secretaria de JRV de la mesa No. 17,762 coincidieron en que un tema que resulta ser recurrente en el ambiente electoral es el del acarreo el cual no ha sido comprendido de manera pertinente por la ciudadanía. “En las reformas a la Ley Electoral, no se ha mencionado de mecanismos pertinentes para reducir el mismo. Primero porque se piensa que el acarreo sucede el día de las elecciones; y segundo, porque no se tiene una termino claro de lo que significa” (Entrevista, 13/11/2015) señaló la representante de la JEM. “El acarreo sucede durante el empadronamiento y actualización de datos no el día de las elecciones. Es de tenerlo claro” (Entrevista, 13/11/2015), complementó la representante de la JRV.

Llama la atención que las anteriores intervenciones apuntan hacia la necesidad de implementar reformas electorales que garanticen la plena participación de la ciudadanía; sin condiciones ni restricciones por parte de los partidos políticos. Si la ciudadanía atiende al llamado del empadronamiento o actualización de datos condicionados por promesas de dirigentes partidarios la participación no es libre sino más bien obligada. De tal cuenta que en próximos eventos electorales, el TSE, como uno de los actores estratégicos, tiene la oportunidad de implementar acciones que limiten dichas prácticas antidemocráticas; y los partidos políticos y ciudadanía, la responsabilidad de actuar en estricto apego a la normativa electoral. Por su parte,

órganos electorales temporales, la responsabilidad de denunciar cualquier acto que incurra en las referidas prácticas.

La coordinación interorgánica (TSE-JED-JEM-JRV) es fundamental tanto para el fortalecimiento de los partidos políticos porque se someten a la normativa electoral, como en el eficiente desarrollo de Elecciones Generales. En ese sentido, la subdelegada del TSE indicó que el éxito de las elecciones en el municipio de Teculután fue por la excelente comunicación que tuvieron con los miembros de la JEM y JVR. “Principalmente nos comunicábamos con los presidentes de estos órganos temporales. Con ellos coordinábamos las reuniones de capacitación y las que se refieren a aspectos logísticos” (Entrevista, 13/11/2015).

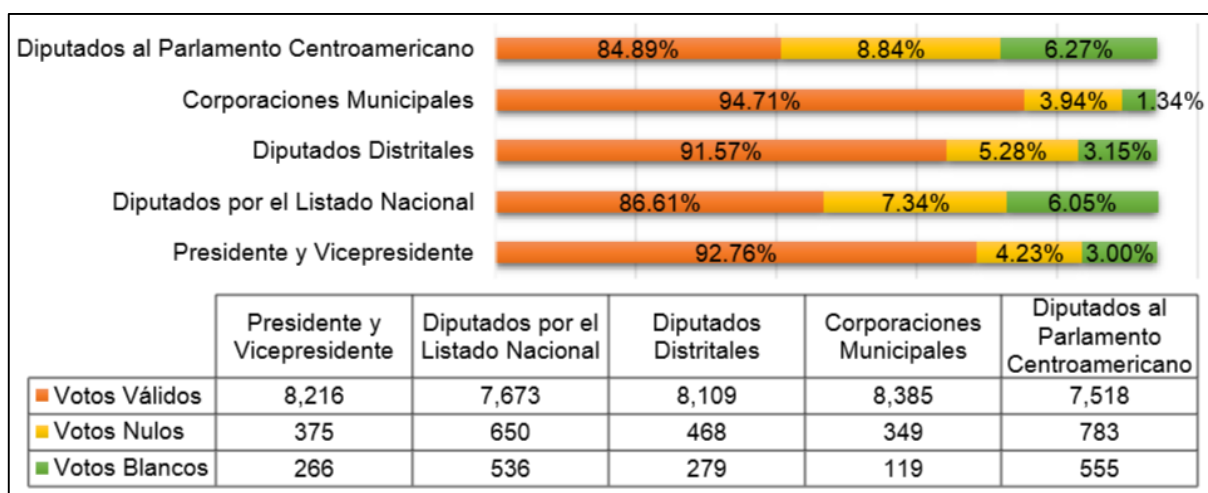
El vocal de la JEM señaló que los lunes y viernes tenían reuniones con los miembros de la JRV y el TSE. En dichas reuniones se trataban temas relativos al día de las elecciones; de qué manera actuar ante posibles escenarios de conflictividad y como garantizar la integridad del votante. “Nuestra prioridad siempre fue procurar que el ciudadano que fuera a emitir su voto se sintiera seguro. Trabajamos para ello, por lo que la coordinación y apoyo del TSE fue fundamental” (Entrevista, 13/11/2015), señaló el entrevistado.

Por su parte, la secretaria de JRV de la mesa No. 17,762 concuerda con las opiniones antes señaladas y agregó que al inició tuvieron problemas para conformar las JRV porque las personas no querían involucrarse, conforme avanzó el Proceso Electoral, se fueron motivando. “La conformación de JRV fue difícil. Las personas simplemente no querían participar. Fue por ello que nos apoyamos en miembros de JEM y TSE, quienes nos ayudaron con dicho proceso. Hay que reconocer que sin ellos, el trabajo eleccionario hubiera sido un fracaso” (Entrevista, 13/11/2015).

En lo relativo con la participación ciudadana para el día de las elecciones la subdelegada del TSE indicó que la misma fue masiva aunque no necesariamente de calidad, considerando que pudo ser promovida por partidos políticos, quienes en el

interés de obtener la mayor cantidad de votos, prometían incentivos a los ciudadanos. “Del total de personas que ese día podían emitir su voto [11, 141 personas] 8,857 de ellas hicieron efectivo su derecho. Eso es admirable porque más del 85% de votantes asistió a las urnas. Aunado a ello, debe subrayarse que la mayoría de votante fueron jóvenes entre 18 y 29 años de edad" (Entrevista, 13/11/2015).

Gráfica No. 24
Teculután, Zacapa: Participación ciudadana
Elecciones Generales de 2015



Fuente: Elaboración propia con datos del TSE de Guatemala.

El vocal de la JEM, señaló que ellos prevenían una baja asistencia de votantes a las urnas, principalmente porque durante el Proceso Electoral no hubo una intensa campaña de concientización de la importancia de emitir un voto responsable, sin embargo, la asistencia fue sorprendente. “Desafortunadamente, no pudimos implementar una intensa campaña de concientización de la importancia del voto. En procesos electorales anteriores lo hicimos y logramos una participación del 75% aproximadamente. No obstante y para nuestra sorpresa, ahora hubo más afluencia de votantes" (Entrevista 13/11/2015).

En ese sentido, la secretaria de JRV de la mesa No. 17,762 consideró que la masiva participación de la ciudadanía, se debió en gran parte, al llamado al voto que hicieron los partidos políticos que buscaban llegar a la silla edil el 14 de enero de 2016 y no a

la labor del TSE y órganos temporales. “Fueron los partidos políticos quienes se dieron a la tarea de motivar a la ciudadanía a asistir a las urnas. Por ejemplo, en las actividades proselitistas de LÍDER y PP, los candidatos de dichos partidos políticos se referían al poder del voto, como mecanismo para iniciar un desarrollo integral en el municipio”. (Entrevista, 13/11/2015).

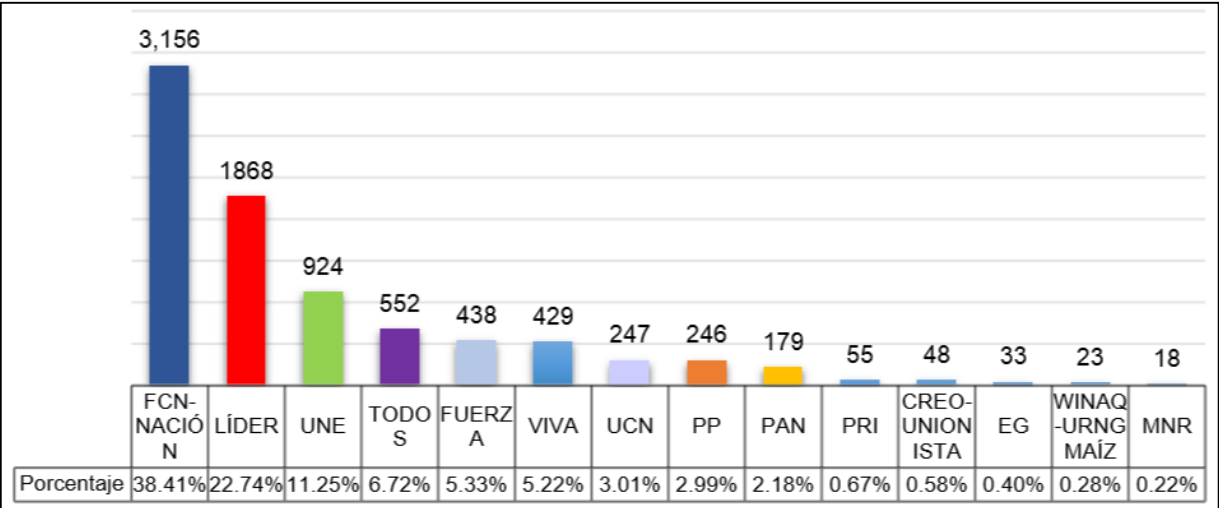
El 6 de septiembre de 2015, los 11,141 ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral del municipio de Teculután tuvieron la oportunidad de elegir a sus gobernantes para el cuatrienio 2016-2020. Se le consultó a la subdelegada del TSE acerca de los resultados que se obtuvieron a nivel presidencial, legislativo y de corporaciones municipales. Indicó que a diferencia de los otros municipios (particularmente Zacapa y Estanzuela) en donde el comportamiento del voto fue lineal -es decir que el ciudadano voto por el mismo partido político para diputaciones y corporación municipal-, en Teculután el voto fue verdaderamente cruzado. “Aquí la ciudadanía no votó por el mismo partido en todas las papeletas. Ello podría suponer que reflexionó de mejor manera su voto, aunque no descarto que la primacía de un liderazgo político ocasionara tal comportamiento en el voto” (Entrevista, 13/11/2015).

Cuando se le consultó al vocal de la JEM y a la secretaria de JRV de la mesa No. 17,762 indicaron no estar de acuerdo con el argumento de la subdelegada del TSE porque los resultados demostraron que el partido político LÍDER logró conquistar el primer lugar en varios espacios estratégicos como el Congreso de la República de Guatemala, las Corporaciones Municipales y en el PARLACEN. “Es importante no apresurarse con las afirmaciones del comportamiento del voto. Si se analizan los resultados electorales, nos damos cuenta que mayoría se pintan de rojo [en alusión al partido LÍDER]”, indicó el vocal de la JEM (Entrevista, 13/11/2015). Por su parte, la secretaria de la JRV señaló que posiblemente estos resultados fueron consecuencia de que el partido TODOS y la figura del expresidente Alfonso Portillo no figuraron en la contienda de corporaciones municipales. “En otros municipios, fue TODOS quien marcó el paso. Aquí no se dio así porque ellos no compitieron a nivel de corporaciones municipales” (Entrevista, 13/11/2015).

A continuación se presentan los resultados a nivel presidencial y vicepresidencial (gráfica No. 25), diputados por Lista Nacional (gráfica No. 26), por Distrito (gráfica No. 27), al PARLACEN (gráfica No. 28) y de Corporaciones Municipales (gráfica No. 29). Es necesario señalar que, a nivel presidencial y vicepresidencial, el partido político FCN-NACIÓN logró la victoria con el 38.41% (3,156 votos), seguido por LÍDER con 22.74% (1,868 votos). La contienda de diputaciones por Lista Nacional, al PARLACEN y de Corporaciones Municipales, estuvo dominada por LÍDER que logró el 26.08% (2,001 votos), 26.87% (2,020 votos) y 49,66% (4,164 votos) respectivamente. Mientras que a nivel de diputados distritales el partido UCN tuvo mayor incidencia y eficiencia porque logró la victoria con el 27.83% (2,257 votos).

Gráfica No. 25

**Teculután, Zacapa: Resultados electorales de Presidente y Vicepresidente
Elecciones Generales de 2015**



Fuente: Elaboración propia con datos del TSE de Guatemala.

Nota: Los números en la parte superior de las barras son los votos obtenidos por cada partido político.

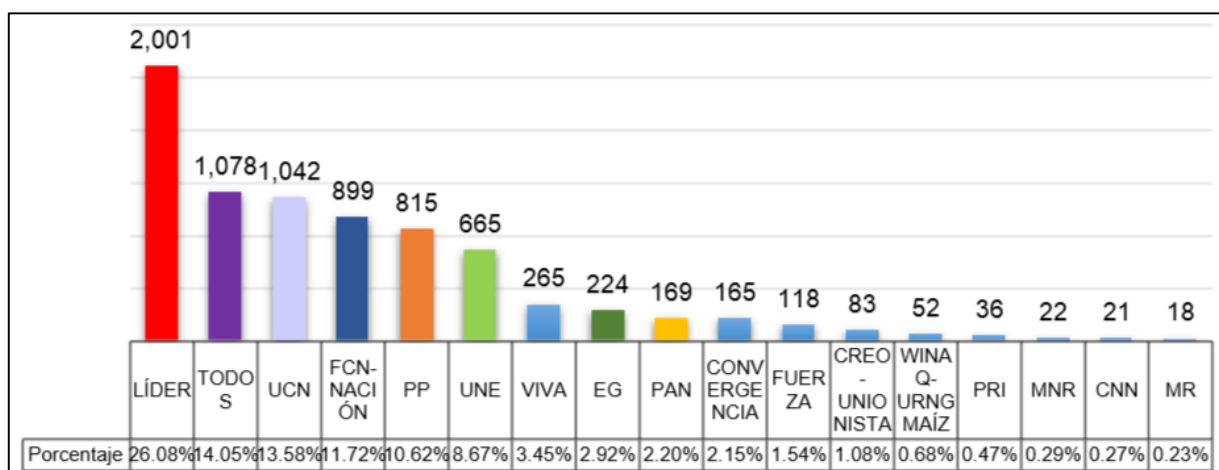
Como se observa en la gráfica anterior, el partido FCN-NACIÓN -liderado por Jimmy Morales quien desde el 14 de enero de 2016 se convirtió en el presidente constitucional del país para el periodo 2016-2020- logró obtener un significativo porcentaje de votos; superando a partidos “tradicionales” como LÍDER, UNE y PP quienes sufrieron un relativo desgaste por lo peculiar que resultó la campaña electoral y las inusuales

demandas ciudadanas que exigían combatir frontalmente la corrupción y someter a la justicia a quienes estuvieran involucrados en prácticas relacionadas con ésta.

Al respecto, la delegada del TSE considera que en otras condiciones, posiblemente LÍDER hubiera obtenido el primer lugar en la elección presidencial, pero debido al rechazo de la ciudadanía hacia los políticos tradicionales la balanza electoral se inclinó hacia la única persona que durante su campaña electoral hizo alusión a que no era “ni corrupto ni ladrón”. “Lo sucedido con Jimmy Morales lo único que refleja es una crisis de gobernabilidad que se venía arrastrando desde décadas atrás. La crisis no es nueva, es un rezago histórico que no ha sido atendida de manera adecuada” (Entrevista, 13/11/2015), considera la representante del TSE. A criterio de la secretaria de JRV de la mesa No. 17,762 el partido político que más logró capitalizar el descontento ciudadano fue FCN-NACIÓN, aunque resalta que en el municipio de Teculután LÍDER logró apropiarse de un segundo lugar, aunque no menos importante. “La sorpresa no fue solo la victoria de FCN-NACIÓN en el municipio sino además la permanencia de LÍDER quien a pesar de sufrir un desgaste importante, supo mantenerse en contienda” (Entrevista, 13/11/2015).

Gráfica No. 26

**Teculután, Zacapa: Resultados electorales de Diputados por Lista Nacional
Elecciones Generales de 2015**



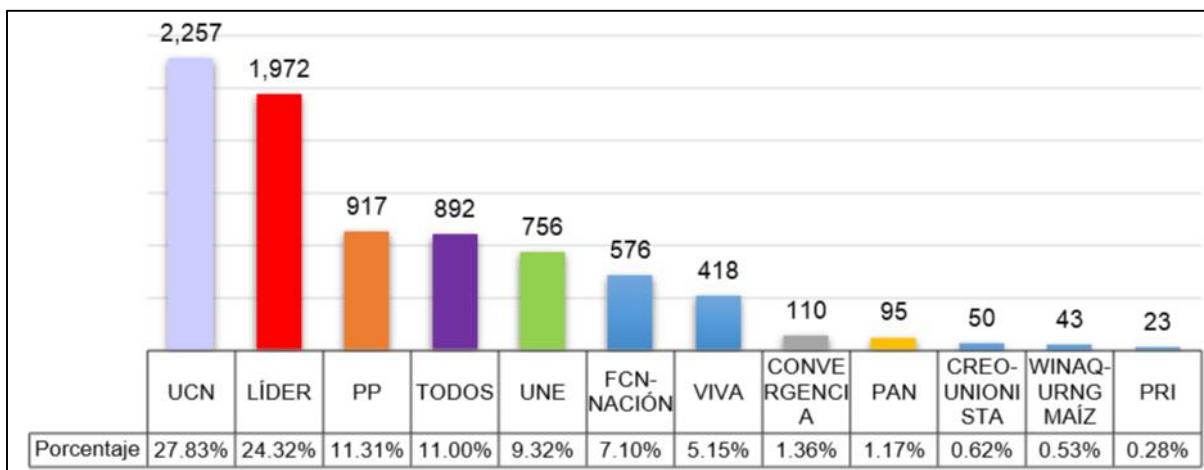
Fuente: Elaboración propia con datos del TSE de Guatemala.

Nota: Los números en la parte superior de las barras son los votos obtenidos por cada partido político.

La gráfica de los resultados electorales de diputados por Lista Nacional demuestra algo importante de resaltar: No todos lo que votaron por el partido político FCN-NACIÓN para la presidencia confiaron que también podría realizar un papel protagónico y pertinente en el Congreso de la República de Guatemala. En principio esto se puede comprender a partir de los liderazgos que el partido político reflejó en una contienda y la ausencia de estos en otra, como explicó la subdelegada del TSE. “Ningún candidato a diputado por el partido FCN-NACIÓN gozaba del reconocimiento de la población, como si sucedió a nivel presidencial. Por el contrario, LÍDER contaba con figuras políticas con capacidad política y económica para impulsar su campaña a nivel de diputaciones” (Entrevista, 13/11/2015).

Gráfica No. 27

**Teculután, Zacapa: Resultados electorales de Diputados Distritales
Elecciones Generales de 2015**



Fuente: Elaboración propia con datos del TSE de Guatemala.

Nota: Los números en la parte superior de las barras son los votos obtenidos por cada partido político.

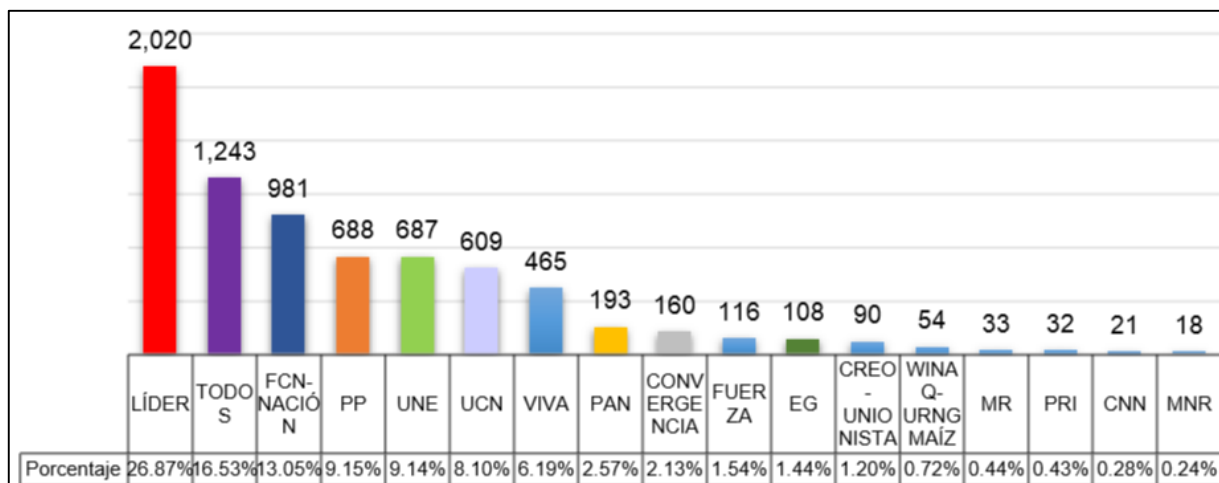
Es necesario subrayar que los resultados de diputados distritales mostraron sorpresas que sólo se comprende cuando se analiza la manera en la que los partidos políticos implementaron -o dejaron de realizar- sus estrategias de campaña política. A criterio de la secretaria de JRV de la mesa No. 17,762 -también compartida por los demás entrevistados- la razón por la que partidos políticos como UCN quien ocupó el primer lugar y PP, con el tercer lugar, lograron figurar en los resultados electorales fue por las

alianzas estratégicas que utilizaron para el efecto. “En el caso de UCN construyó una agenda compartida con TODOS y la UNE, quienes al tener mayor capacidad económica impulsaron pertinente la candidatura del partido. El caso del PP es similar porque se alió a partido como FCN-NACIÓN y TODOS” (Entrevista, 13/11/2015).

En cuanto al comportamiento del voto por el PARLACEN llama la atención que regularmente éste resulta ser menos reflexionado por la población, quienes por desconocimiento de las funciones que desempeña este órgano y la importancia del mismo, emiten su voto de manera lineal: PARLACEN-Lista Nacional, como sucedió en éste caso; o PARLACEN-Diputados distritales.

Gráfica No. 28

**Teculután, Zacapa: Resultados electorales de Diputados al PARLACEN
Elecciones Generales de 2015**



Fuente: Elaboración propia con datos del TSE de Guatemala.

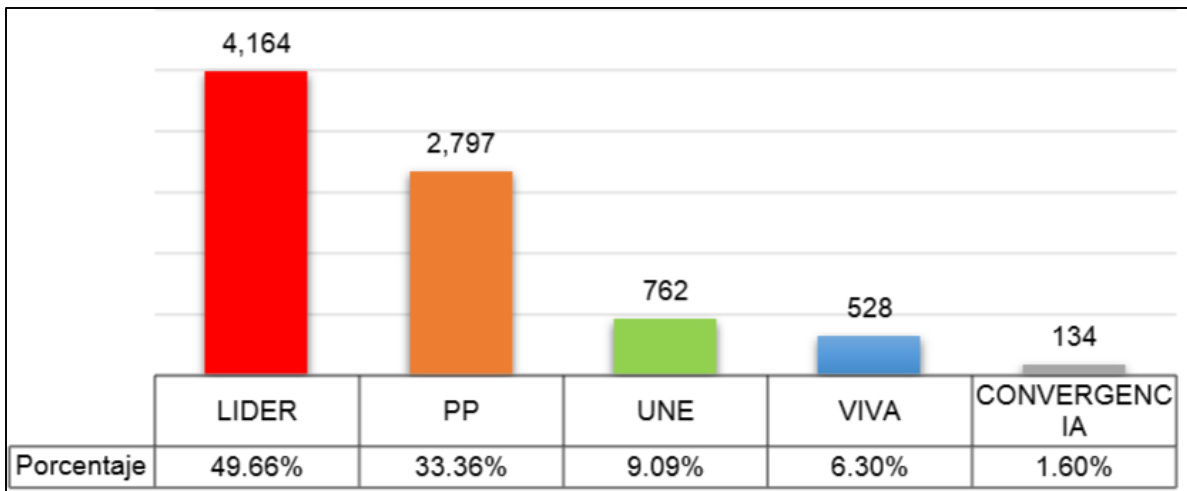
Nota: Los números en la parte superior de las barras son los votos obtenidos por cada partido político.

La ausencia de liderazgos por un lado, y el uso desmedido de recursos económicos, por el otro, fueron dos elementos que indicaron los tres entrevistados cuando se les consultó acerca de los resultados electorales a nivel de Corporación Municipal. A decir de la subdelegada del TSE “si el partido político TODOS hubiera competido seguramente el primer lugar hubiera sido para él y no para LÍDER que, ante la ausencia de liderazgos democráticos, utilizó el recurso económico como táctica de

convencimiento” (Entrevista, 13/11/2015). Tanto el vocal de la JEM como la secretaria de JRV de la mesa No. 17,762 coincidieron en que en estos resultados sobresalen dos partidos políticos, por demás criticados por pertenecer a la clase política tradicional y corrupta: LÍDER y PP. También agregaron que a diferencia de los otros, estos tuvieron a su disposición recursos del Ministerio de Desarrollo, principalmente los que se refieren con las entregas de ayuda condicionada como la bolsa de alimentos.

Gráfica No. 29

**Teculután, Zacapa: Resultados electorales de Corporaciones Municipales
Elecciones Generales de 2015**



Fuente: Elaboración propia con datos del TSE de Guatemala.

Nota: Los números en la parte superior de las barras son los votos obtenidos por cada partido político.

La última de las cuatro entrevistas se efectuó en el municipio de San Jorge, Zacapa, lo cual permitió determinar que el comportamiento electoral y el grado de incidencia de liderazgos políticos no escaparon de la lógica presentada en los municipios anteriores. En ese sentido, en el marco del desarrollo general de las elecciones, Francisco Pérez Chacón, subdelegado del TSE; Anabely Tobar Salguero, presidenta de la JEM; y Jorge Castañeda, presidente de la JRV No. 17,902 estuvieron de acuerdo en que a pesar de ser un municipio nuevo, la contienda electoral, el proceso de empadronamiento, la conformación de juntas departamentales y municipales fueron realizados con éxito y el desempeño de estas el día de las elecciones concluyó de manera satisfactoria.

“Si bien, tuve mínimos inconvenientes con el proceso de empadronamiento porque únicamente yo estaba en la subdelegación del TSE, recibí en todo momento el apoyo de la ciudadanía y de algunos partidos políticos como LÍDER. Esto ocasionó que se agilizará los trámites” (Entrevista 16/11/2015) indicó Francisco Chacón, del TSE. Un elemento que es necesario señalar y que fue una característica constante no solo en San Jorge sino en los demás municipios analizados es la “activa participación” de partidos políticos, particularmente de LÍDER, PP y en menor medida aunque de igual trascendencia, TODOS.

Cuando estos se dieron cuenta que el TSE y los demás órganos electorales temporales presentaron algunas debilidades en su funcionamiento operativo y administrativo fueron los partidos políticos antes referidos quienes apoyaron con la superación de dichas debilidades. Esto fue motivo de desconfianza de algunos sectores y actores involucrados por los intereses reales de dicha colaboración. En palabras de Anabely Tobar Salguero, presidente de la JEM “los partidos políticos deben cumplir su rol dentro del sistema y permitir que los demás actores hagan lo mismo. En caso contrario, se presenta una duplicidad de funciones y en un sistema político y electoral en crisis como el guatemalteco. Esto resulta contraproducente” (Entrevista, 16/11/2015).

Es por ello que la conformación de la JEM y JRV y el grado de relación con el TSE resulta por demás necesaria para garantizar a la ciudadanía que el Proceso Electoral se desarrolla dentro de los marco de legalidad y eficiencia. Al respecto, El representante del TSE en San Jorge, considera que la relación con la JEM y JRV tuvo algunos inconvenientes principalmente en la objetividad con la que se efectuaron los procesos administrativos y operativos. “Tengo entendido que miembros de la JEM y de la JRV creen que estuve apoyando de manera directa a LÍDER y TODOS facilitándole el trámite durante el empadronamiento. Eso es mentira. Trabajé de manera imparcial y transparente” (Entrevista, 16/11/2015).

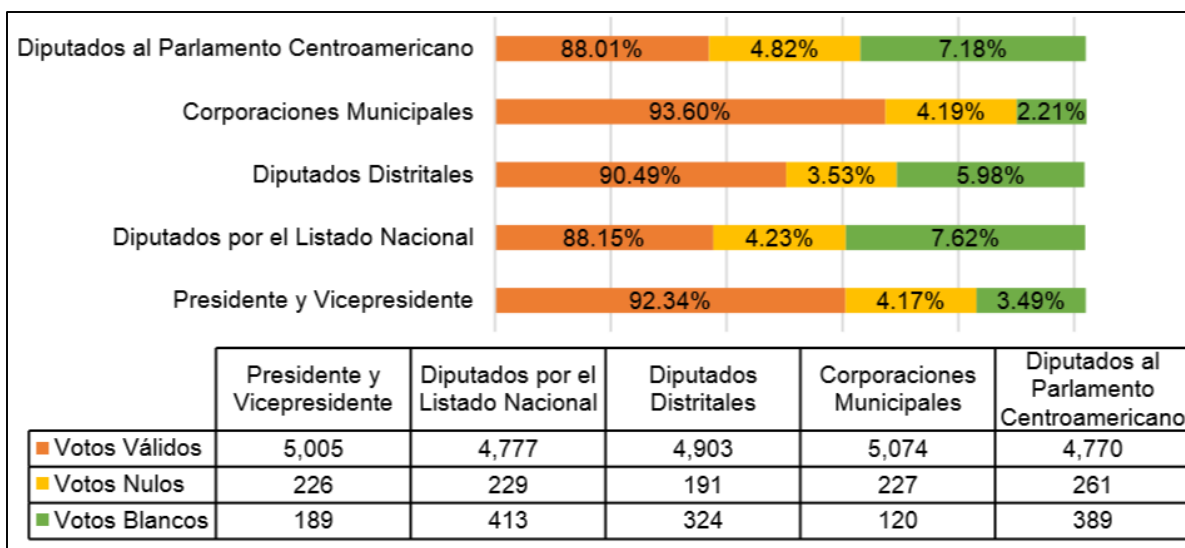
Por su parte, Anabely Tobar Salguero, presidente de la JEM, y Jorge Castañeda, presidente de la JRV No. 17,902 recuerdan que durante los meses de empadronamiento y actualización de datos observaron en repetidas ocasiones que en la oficina del TSE se sostuvieron reuniones entre miembros de LÍDER y el subdelegado del TSE, luego sucedió con TODOS. “Desafortunadamente no pudimos tomar fotografías como evidencias, pero en varias ocasiones vimos que el subdelegado del TSE y miembros de LÍDER y después, TODOS, se reunieron. Esto ocasionó que desconfiáramos de él y no pudiéramos trabajar de manera coordinada” (Entrevista, 16/11/2015), indicó la presidente de la JEM.

Llama la atención que Jorge Castañeda, presidente de la JRV No. 17,902, agregó que la desconfianza alcanzó niveles tan altos que tres días antes de que se desarrollaran las Elecciones Generales surgieron rumores apuntando hacia posible utilización de fondos municipales del alcalde Flores para financiar su campaña electoral de reelección. “Ricardo Flores, del partido TODOS, ha estado al frente de la municipalidad desde hace un año. Para éste Proceso Electoral buscó con éxito la reelección. El problema fue que se le señaló de utilizar recursos municipales para tal fin. Aunque no se comprobó nada legalmente” (Entrevista, 16/11/2015).

En medio de señalamientos y deficiencias en la coordinación de órganos electorales es de valorar de manera positiva la participación del 83.42% (5,420 ciudadanos de los 6,497 habilitados para emitir su voto) el día de las Elecciones Generales, cuando eligieron por primera ocasión a sus autoridades nacionales y locales para el periodo 2016-2020. Jorge Castañeda, presidente de la JRV No. 17,902 y Anabely Tobar Salguero, presidente de la JEM, indicaron que desde que se abrieron los centros de votación se observó una significativa participación de ciudadanos. “En mi centro de votación, abrimos a las 7:15 de la mañana. Desde ese momento, ya había personas esperando para emitir su voto. En su mayoría, asistieron mujeres. Aunque ello no significa que hombres, y en particular jóvenes, dejaron de votar”, señaló el presidente de la JRV (Entrevista, 16/11/2015).

La presidente de la JEM concluyó que luego de la observación que su JEM realizó en las 17 Juntas Receptoras de Votos habilitadas para el día de las elecciones, la participación responsable de las personas fue un hecho que caracterizó la jornada. “No hubo inconvenientes de ningún tipo. Las personas asistieron a las urnas. En las afueras de las JRV no se manifestaron ningún tipo de disturbio. Todo inició y concluyó en paz.” (Entrevista, 16/11/2015) señaló la entrevistada.

Gráfica No. 30
San Jorge, Zacapa: Participación ciudadana
Elecciones Generales de 2015



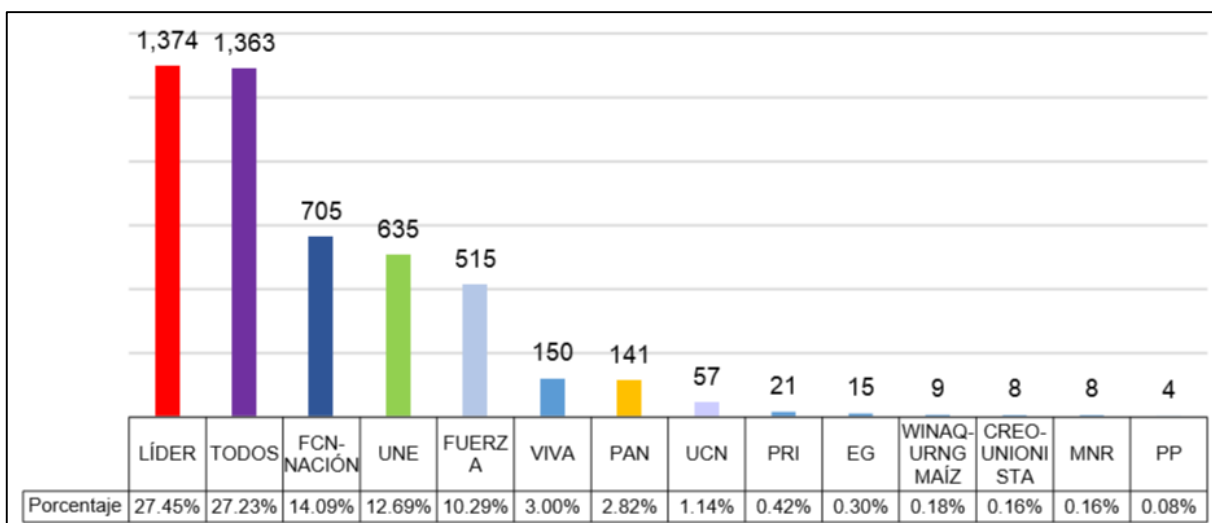
Fuente: Elaboración propia con datos del TSE de Guatemala.

A través de la anterior gráfica se comprueba un elemento que resulta ser característico tanto en San Jorge como en los tres municipios que se utilizaron como herramienta de análisis comparativo: la mayor motivación ciudadana se encuentra en la elección de Corporación Municipal; seguido de la presidencial. Para el primer caso, en San Jorge se observó un 93.60% (5,074 votos válidos) de participación, seguido de, 92.34% (5,005 votos válidos) para el caso de la presidencial. También llama la atención que la elección de diputados al PARLACEN continua siendo un espacio poco atractivo para la ciudadanía, de tal cuenta que resulta en una oportunidad para que en posteriores elecciones se implementen campañas de información acerca de la labor del PARLACEN.

En relación con los resultados electorales, la presidencial continuó mostrando una lucha entre dos partidos que, al menos en los municipios analizados, tuvieron gran presencia: LÍDER y TODOS. Para el caso de San Jorge, es de subrayar que el primero superó con apenas 11 votos de diferencia a TODOS que obtuvo el 27.23% (1,363 votos válidos). A criterio del Francisco Pérez Chacón, subdelegado del TSE, la brecha de votos tan cerrada entre ambos contendientes ocasionó desconfianza en los simpatizantes de ambas agrupaciones aunque las mismas no se concretizaron en manifestaciones. "En condiciones diferentes, posiblemente los de TODOS hubieran exigido repetir el conteo de votos, pero ellos sabían que 11 votos no hubieran hecho la diferencia en sus aspiraciones por estar en segunda ronda. Si esto hubiera sucedido a nivel de elección municipal, otra historia sería" (Entrevista, 16/11/2015).

Gráfica No. 31

**San Jorge, Zacapa: Resultados electorales de Presidente y Vicepresidente
Elecciones Generales de 2015**



Fuente: Elaboración propia con datos del TSE de Guatemala.

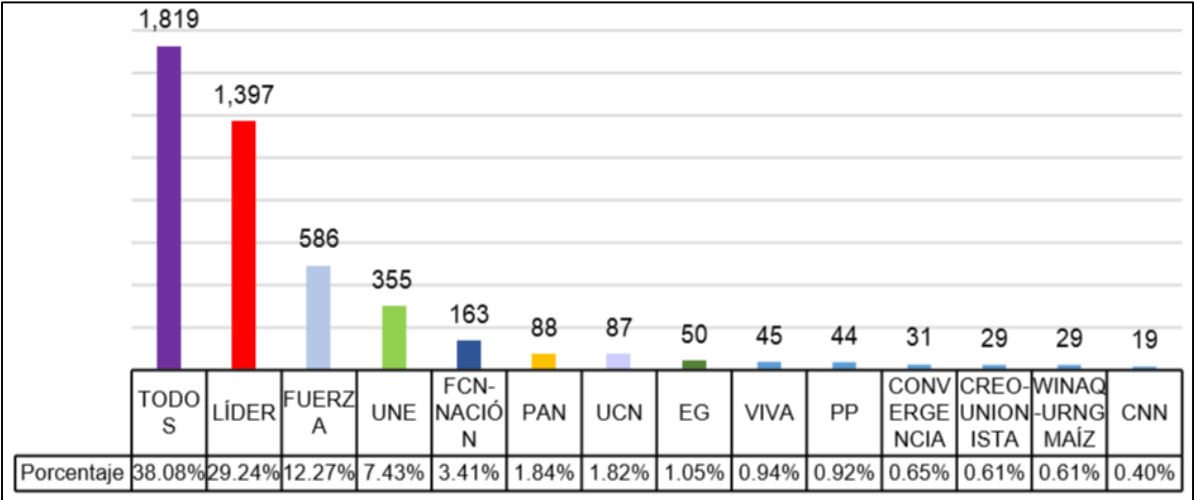
Nota: Los números en la parte superior de las barras son los votos obtenidos por cada partido político.

La fortaleza partidaria de ambas agrupaciones también se visibilizó a nivel de diputaciones. En la contienda por Lista Nacional, TODOS logró superar con amplia ventaja a sus demás contrincantes, particularmente a LÍDER, que obtuvo 29.24% (1,397 votos) y FUERZA que apenas logró el 12.27% (586 votos). A criterio de Anabely

Tobar Salguero, presidente de la JEM, esto lo único que demostró es que TODOS logró utilizar sus herramientas políticas de manera adecuada, refiriéndose al liderazgo del expresidente Alfonso Portillo; y LÍDER, por el contrario, no superó su desgaste coyuntural ocurrido cuando el MP y la CICIG señalaron que sus principales dirigentes estaban involucrados en actos de corrupción. “Lo ocurrido en esta elección se observa desde dos puntos de vista o bien desde dos actores con incidencia distinta: Alfonso Portillo, reconocido como un líder político por la población; y Manuel Baldizón, líder para el partido político LÍDER pero no para la población” (Entrevista, 16/11/2015).

Gráfica No. 32

San Jorge, Zacapa: Resultados electorales de Diputados por Lista Nacional Elecciones Generales de 2015



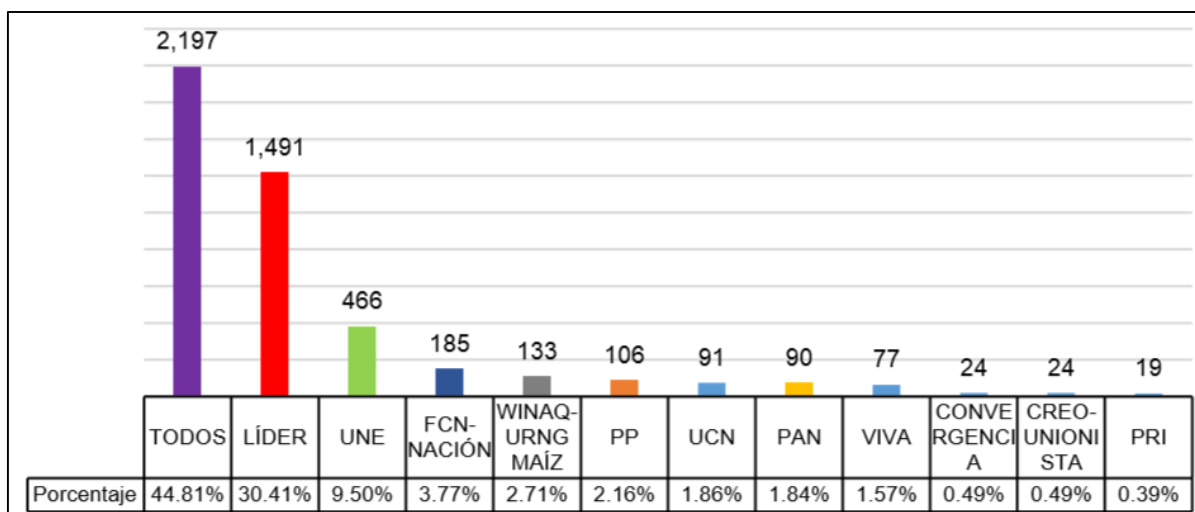
Fuente: Elaboración propia con datos del TSE de Guatemala.

Nota: Los números en la parte superior de las barras son los votos obtenidos por cada partido político.

Este comportamiento electoral también sucedió en la elección de diputados distritales y al PARLACEN. Las siguientes gráficas demuestran que una vez más la lucha se concentró en LÍDER y TODOS, aunque éste último fue el gran vencedor. Al respecto, el subdelegado del TSE señaló que el periodo de campaña fue intenso, principalmente porque estos dos partidos fueron quienes más activos se mantuvieron. “Cada fin de semana ambos estuvieron entregando incentivos a los ciudadanos para que votaran por ello. Esto es un error del sistema político que aún no hemos podido cambiar. De ahí que los resultados se concentraran en estos dos” (Entrevista, 16/11/2015).

Por su parte, la presidenta de la JEM agregó que no fue ninguna sorpresa los resultados electorales, considerando que TODOS tenía varias herramientas que utilizó de manera eficiente. "El voto cruzado no aplicó para el municipio de San Jorge. La principal razón es porque el mismo está directamente relacionado con liderazgos políticos o la presencia de caciques. El caso de TODOS es un claro ejemplo con Portillo y con el alcalde Flores " (Entrevista, 16/11/2015).

Gráfica No. 33
San Jorge, Zacapa: Resultados electorales de Diputados Distritales
Elecciones Generales de 2015



Fuente: Elaboración propia con datos del TSE de Guatemala.

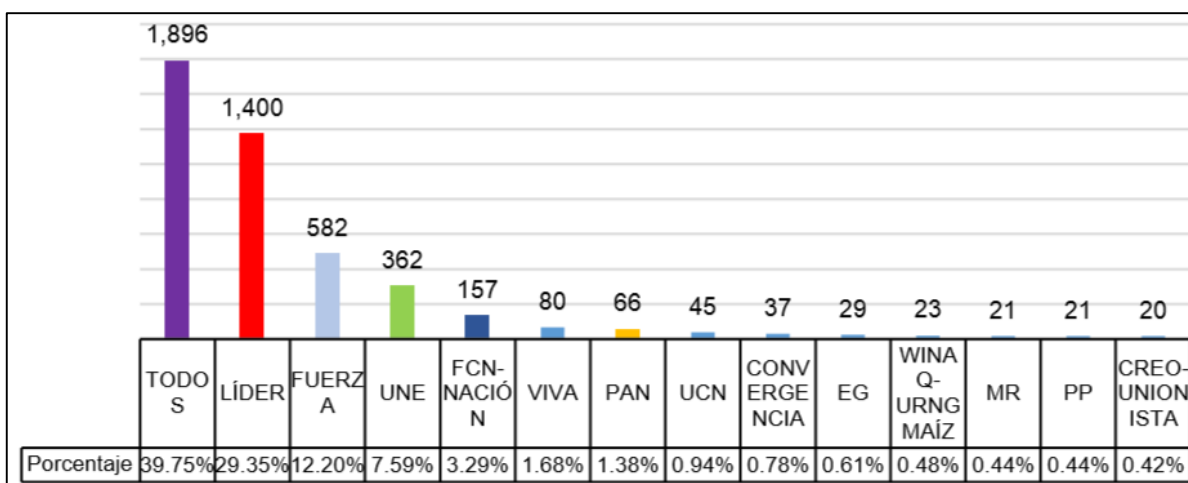
Nota: Los números en la parte superior de las barras son los votos obtenidos por cada partido político.

Jorge Castañeda, presidente de la JRV No. 17,902 considera que a pesar que la elección de diputados al PARLACEN no es significativa para la ciudadanía principalmente por desconocimiento de las funciones, logros y metas de este órgano, sorprendentemente el partido político TODOS quien durante la campaña electoral se observó que promovió escasamente las candidaturas de estos diputados, logró el primer lugar, con 39.75% (1,896 votos válidos). A criterio del entrevistado, los resultados del PARLACEN siempre resultan ser interesantes de analizar porque parecería que se comportan en una lógica de efecto domino, porque el partido político que promueve la candidatura presidencial de alcaldes o de diputados al Congreso de

la República de Guatemala, automáticamente logra también la victoria a nivel de éste órgano.

Gráfica No. 34

San Jorge, Zacapa: Resultados electorales de Diputados al PARLACEN Elecciones Generales de 2015



Fuente: Elaboración propia con datos del TSE de Guatemala.

Nota: Los números en la parte superior de las barras son los votos obtenidos por cada partido político.

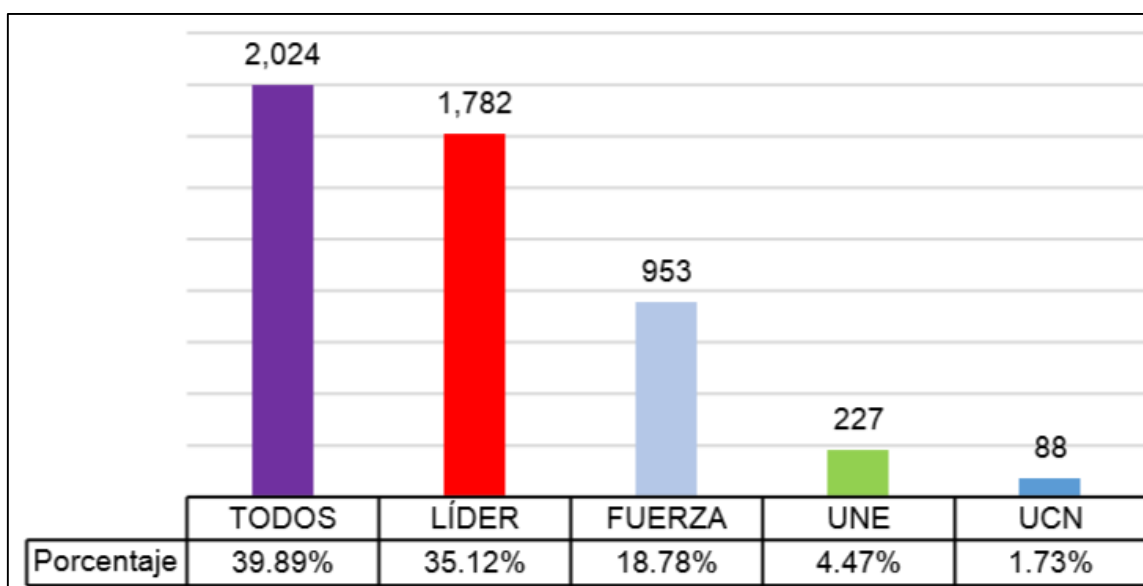
Dado los objetivos investigativos es fundamental subrayar los principales elementos que caracterizaron la elección municipal en San Jorge. Aunque sin mayores diferencias en relación con los anteriores municipios, el partido TODOS logró una vez más afianzarse en el primer lugar con el 39.89% (2,024 votos válidos) superando de esa cuenta a partidos políticos “tradicionales” como LÍDER y la UNE. Si bien, ello significaría que hubo alternancia de los actores estratégicos que fueron electos para el cuatrienio 2016-2020, es imprescindible agregar que el alcalde que dirigió la municipalidad en el 2015 por disposición del organismo ejecutivo, fue Ricardo Flores, del partido TODOS, quien además logró su reelección hasta 2020.

Según el subdelegado del TSE, quien según entrevistas efectuadas con líderes comunitarios, apoyó activamente al partido TODOS durante la campaña electoral, considera que la reelección del alcalde Flores y la consistente victoria de TODOS responde a un liderazgo en particular: el del expresidente Alfonso Portillo, lo cual

denota que al igual que en los demás municipios analizados, su presencia en actividades proselitistas fue fundamental para afianzar la presencia del partido político. “En campaña electoral, en varias ocasiones participó Portillo. La emoción de los pobladores fue notoria. Contrario a los demás partidos políticos que no gozaban de tal liderazgo. Eso fue algo elemental para TODOS” (Entrevista, 16/11/2015).

Gráfica No. 35

**San Jorge, Zacapa: Resultados electorales de Corporaciones Municipales
Elecciones Generales de 2015**



Fuente: Elaboración propia con datos del TSE de Guatemala.

Nota: Los números en la parte superior de las barras son los votos obtenidos por cada partido político.

La presidenta de la JEM indicó que la reelección del alcalde Flores no representa necesariamente que él goce de legitimidad y capacidad técnica necesaria para implementar acciones orientadas hacia el desarrollo del municipio (principal argumento de su creación en el año de 2014). “Nos enfrentamos por primera ocasión a un Proceso Electoral para elegir a autoridades. Esto fue profundamente emocionante. Aunque con una gran responsabilidad porque debíamos elegir a un líder con capacidades técnicas para liderar un desarrollo comunitario. Me da la impresión que no fue así” (Entrevista, 16/11/2015).

A criterio del presidente de la JRV No. 17, 902 la campaña electoral en San Jorge demostró que el poder económico y las alianzas estratégicas son fundamentales para ganar una elección. “Lo que sucedió con el alcalde reelecto, Ricardo Flores, de TODOS, fue que tuvo el olfato político para utilizar apropiadamente varios instrumentos políticos: las alianzas con el TSE, y los recursos económicos de la municipalidad para impulsar su reelección. Mientras que LÍDER a pesar de haber tenido recursos económicos no tuvo el liderazgo necesario” (Entrevista, 16/11/2015).

4.1.1.4. Planificar para el desarrollo: Lo que puede hacer la diferencia en el municipio de San Jorge

Aunque los procesos de planificación en el departamento de Zacapa tienen su origen en 1967, cuando el departamento de Planificación Urbana y Regional del Instituto de Fomento Municipal (INFOM) realizó acciones para relacionadas con la regulación urbana, no se consideraron los características socioeconómicas ni ambientales de la localidad, lo que ocasionó que en las siguientes décadas el crecimiento demográfico no estuviera acompañado de un pertinente ordenamiento territorial que garantizará calidad de vida y servicios a la población.

Con la entrada en vigencia de la Ley del Sistema de Consejos de Desarrollo, en el 2002, los 10 municipios del departamento (sin incluir al recién creado San Jorge) a través de la Unidad Técnica Municipal tuvieron la oportunidad de iniciar un proceso participativo de toma de decisiones y de esa manera aperturar espacios para que la población manifestara sus principales necesidades. Sin embargo, la poca coordinación interinstitucional entre autoridades y funcionarios municipales, entidades sectoriales, ONG, gobernación departamental, Iniciativa Privada y representantes de los Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODE) dificultó la eficiente implementación de políticas públicas de desarrollo local (SEGEPLAN, 2015:6).

En material social, la reciente década deja una herencia de retos en los municipios de Zacapa y ahora en San Jorge. La constitución de más y mejores plazas para docentes

y el mejoramiento de la infraestructura, mobiliario y materiales educativos pero con mayor énfasis en el ciclo primario y diversificado, deben ser prioridad para las autoridades locales. Aunque se han logrado avances en cuanto a la tasa de mortalidad general, infantil y materna que se mantiene en cero, aún continúan los desafíos para los niños menores de 5 años. Esto como consecuencia de los malos hábitos de higiene en el hogar, el consumo de alimentos de mala calidad y el limitado acceso a servicios básicos, demuestra el poco avance en la construcción de un desarrollo al servicio de la persona.

En la dimensión económica, se presenta una baja capacidad técnica productiva y un deficiente nivel tecnológico que repercute en las actividades agropecuarias de subsistencia. La falta de recurso humano capacitado, infraestructura adecuada, deficiente organización urbanización desordenada y la inseguridad ciudadana son además las grandes amenazas contra el potencial productivo del territorio. Por último, la situación ambiental se circunscribe en la necesidad histórica de reducir en su mínima expresión los conflictos por el uso del suelo (SEGEPLAN, 2015:6).

Es por ello que si bien, los actores estratégicos entrevistados (subdelegado del TSE, miembros de órganos electorales temporales, líderes comunitarios, otros) coinciden en que los principales propósitos de la creación y aprobación del municipio de San Jorge hundió sus raíces en intereses de particulares que buscaban a través de éste un espacio legal para implementar acciones ilegales que se refieren a la utilización del poder político para fines económicos, el alcalde Ricardo Flores tiene un gran reto para los próximos años: darle un sentido pertinente a la creación y aprobación del municipio de San Jorge. A través de un esfuerzo consensuado con diversos actores locales y nacionales debe implementar estrategias orientadas hacia el fortalecimiento de la institucionalidad local para el desarrollo. También debe constituir un plan de desarrollo caracterizado por propuestas que respondan a las necesidades de la población.

La entrevista efectuada con el alcalde Ricardo Flores indica un relativo compromiso con el desarrollo del municipio de San Jorge; aunque con algunos retos con estrategias

sombrías y poco elaboradas. Por ejemplo, se refirió a proyectos que desde la municipalidad buscan implementar para mejorar el acceso de agua potable. Para el efecto, únicamente señaló que una primera acción será la construcción de al menos cinco pozos de agua. Sin embargo, no especificó a través de que fondos económicos efectuaría tal acción. Tampoco se refirió si esta labor necesitaría del apoyo de las municipalidades aledañas o de alguna alianza estratégica con diversos sectores. Otro de los propósitos “de buena voluntad” que llevaría a cabo se enmarcaron dentro del mejoramiento de infraestructura, principalmente de tramos carreteros para mejorar el tránsito vehicular y luego, con acciones adicionales, promover el turismo. Dentro del mejoramiento también agregó que resulta indispensable la construcción y remodelación de escuelas. Sin embargo, de nueva cuenta, no aclaró la estrategia que utilizaría para tales fines.

Según el alcalde Flores, los proyectos aún están en formulación, por lo que se espera que los primeros meses luego de su toma de posesión comience pertinentemente la implementación de los proyectos referidos. “Mi preocupación es la población. Lo he demostrado desde que estuve involucrado en el proceso de creación y oficialización del municipio. Luego siendo 5 años alcalde comunitario me dedique a convivir con cada una de las comunidades. Cuando se conformó el comité promunicipio estuve activamente involucrado” (Entrevista, 05/01/2016). A propósito de ello, se le consultó acerca del proceso de creación y oficialización del municipio de San Jorge a lo cual indicó que el proceso inició en 1991, con el apoyo de diversos diputados quienes desde el Congreso de la República de Guatemala intentaron cabildear la propuesta; con el apoyo de los municipios aledaños quienes estuvieron de acuerdo con tal separación territorial; y con la población quien confió en él como presidente del comité promunicipio.

Yo tuve una gran ventaja cuando dirigí el comité porque el resto de los demás integrantes desconocía la realidad social y económica de la comunidad. También tuve la suerte política que por medio de las amistades que tengo en el Congreso la propuesta se elevó rápido al

Presidente, porque desde hace 25 años que estábamos peleando por dicha aprobación. Hasta que a la escena política llegaron los actores allegados a mí fue que el proceso se agilizó, aunque a medias porque después de dos o tres años de iniciar, sino es que antes, la propuesta fue engavetada.

Es importante señalar que el alcalde enfatizó constantemente en su relación de amistad con el expresidente Alfonso Portillo, quien se constituyó en un actor estratégico en este proceso de creación y aprobación. “Tenía bastante amistad con Alfonso. Cuando él llegó al poder fue que se desengavetó la propuesta. Pero como fue un proceso largo debíamos estar pendientes en todo momento y coordinando con los municipios aledaños” (Entrevista, 05/01/2016). Los mecanismos que se utilizaron para la creación del municipio de San Jorge permiten determinar que las alianzas estratégicas fueron fundamentales para tal efecto. Los “amiguismos” y “compadrazgos” se constituyeron así en pilar del proceso, como explica el entrevistado “Insisto en el apoyo de Alfonso Portillo, aunque también el de Otto Pérez Molina. También mantengo una amistad con el presidente de la ANAM, Isaías Morales. Eso facilitó su apoyo. En el Congreso hablaba con Arístides, tres veces por semana. Hasta que el municipio se aprobó” (Entrevista, 05/01/2016).

Un último tema en el cual giró la entrevista con el alcalde de San Jorge, electo para el periodo 2016-2020, fueron los principales intereses y beneficios de la creación del municipio en mención para los actores involucrados. “Lo que me motivó a viajar tres veces por semana para cabildear e insistir a los congresistas la aprobación del municipio fue el sufrimiento de mi gente. Los alcaldes anteriores nunca nos ayudaron en ningún sentido” (Entrevista, 05/01/2016). Aunque agregó que aparentemente no todos los intereses fueron homogéneos ni orientados hacia el bien común porque algunos tienen amistades de varios años con el sector empresarial, cuya lógica de acciones es apoyar la creación y aprobación del municipio, para luego ejecutar obras a través de estas empresas, dando así lugar a interés políticos con sentido económico.

Conclusiones

En el marco de la investigación “Evaluación del proceso de creación y aprobación del municipio de San Jorge, ubicado en el departamento de Zacapa, y su incidencia en el Proceso Electoral de 2015 en Guatemala” se verificó el debido cumplimiento de los requisitos territoriales, demográficos, socioeconómicos y ambientales a los que se refiere el art. 5 del Código Municipal para la creación y posterior aprobación del municipio de San Jorge. Se estableció el grado de relación entre los intereses políticos de los actores involucrados en el proceso de creación y aprobación del municipio en mención y las principales necesidades de la comunidad. Y se determinó la incidencia de los intereses políticos manifiestos, concluyendo lo siguiente:

- 1) Los procesos de descentralización eficientes deben estar altamente relacionados con una permanente participación ciudadana y fortalecimiento de los Consejos de Desarrollo. Sin embargo, estos últimos han sido cooptados por partidos políticos y sectores empresariales, ocasionando el predominio de intereses particulares como sucedió durante el proceso de creación y aprobación del municipio de San Jorge, en donde, las alianzas entre actores estratégicos (principalmente miembros del COMUDE y COCODE así como de líderes políticos) viabilizó el cumplimiento de los requisitos que establece el art. 5 del Código Municipal.

- 2) La mayoría de los municipios en Guatemala –incluyendo Zacapa- presentan deficiencias en el cumplimiento de sus funciones: 22% se encuentran en una categoría media; 64% en una media baja; y 13% son calificados como baja. Lo que visibiliza una ausencia de autosostenibilidad económica (requisitos fundamentales para crear y aprobar un municipio, según el Código Municipal, art. 5, literal e), ocasionando que sean altamente dependientes de los recursos del gobierno central, como apunta que sucederá con San Jorge en el siguiente cuatrienio 2016-2020.

- 3) La lógica de acción de los partidos políticos en Guatemala depende de las características socioeconómicas del lugar (municipio o departamento) en la que se insertan. Como en San Jorge, el mayor problema es la falta de drenajes, agua potable, así como deficiencias en la infraestructura de los centros de salud y educación, los partidos políticos que buscaron conquistar un puesto de elección popular para el cuatrienio 2016-2020 orientaron sus propuestas a la solución de dicha problemática; olvidando que ésta al ser integral requiere soluciones de igual o mayor magnitud. Con lo anterior se demostró que el fin último de las alianzas estratégicas que viabilizaron la creación de San Jorge, fue la obtención de beneficios económicos (a través de asignación de obras de infraestructura) una vez conformada la corporación municipal 2016-2020 y no la satisfacción de las demandas de la comunidad.
- 4) Aunque el proceso electoral de 2015 en Guatemala se efectuó en medio de: a) un descontento ciudadano hacia los políticos tradicionales (aquellos que por más de un lustro han intentado -aunque no de manera eficiente- administrar los recursos del Estado, formular políticas públicas y representar dignamente la voluntad ciudadana); b) la desconfianza hacia las elecciones; y c) diversas propuestas que, desde sectores civiles, promovían el abstencionismo como mecanismo de manifestación en contra del sistema político, los efectos en San Jorge fueron mínimos porque los resultados electorales en dicho municipio evidenciaron que la figura del caudillo político continuó siendo determinante para conquistar, por ejemplo, una silla edilicia.
- 5) La subdelegación del TSE de San Jorge, como máximo órgano en materia electoral de dicha localidad, no logró transmitir confianza ni seguridad en sus respectivos procesos administrativos y operativos. Al contrario, actuó en beneficio de partidos políticos principalmente durante el proceso de empadronamiento y/o actualización de datos porque a través de éste facilitó maniobras electorales tradicionales como el acarreo político. Ello evidenció que prácticas tradicionales del sistema político guatemalteco -como las antes mencionadas- se replicaron también en el municipio de San Jorge.

Recomendaciones

El análisis efectuado acerca del proceso de creación y aprobación del municipio de San Jorge, permitió comprender que el grado de cooperación entre los diversos actores involucrados dependió de intereses que en un primer momento pudieron enmarcarse dentro de lo político-electoral; es decir, la implementación de acciones que agilizaron la oficialización de San Jorge, con el fin último de que a través de las Elecciones Generales que se efectuaron en 2015, pudieran conquistar un puesto en la corporación municipal. Sin embargo, llama la atención que si bien, los intereses políticos fueron fundamentales, estos se constituyeron únicamente en un medio para un objetivo de mayores magnitudes: incrementar sus ganancias económicas.

Las distintas entrevistas realizadas en el marco de la presente investigación determinaron que durante los más de 25 años que el comité promunicipio estuvo solicitando la creación de San Jorge, el apoyo del sector empresarial fue constante. Si se parte de la lógica de apoyar a una persona para que logre un puesto de elección popular (una alcaldía, por ejemplo) con el fin último de que luego retribuya ese apoyo a través de obras y contrataciones, resulta necesario considerar las siguientes recomendaciones para garantizar que la prioridad de las nuevas autoridades municipales de San Jorge implementarán acciones en beneficio de la población:

- 1) Aunque el conjunto de normas que se refieren a la descentralización municipal en Guatemala, siendo estas: la Ley de los Concejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto 11-2002), el Código Municipal (Decreto 12-2002), la Ley General de Descentralización (Decreto 14-2012) y la Política Nacional de Descentralización, regulan los requisitos que debe reunir una comunidad para constituirse como municipio, las exigencias socioeconómicas y demográficas del país demuestran que es necesario reforma inmediatas a las mismas, con el propósito de que estos requisitos no continúen siendo un “trámite formal” sino respondan eficientemente a garantizar la promoción del desarrollo sostenible en San Jorge, Zacapa.

- 2) Es indispensable la construcción de ciudadanía activa que siendo sensible a las necesidades de la comunidad se involucre en los procesos de toma de decisiones municipales. Ello se relaciona directamente con un pertinente fortalecimiento institucional, tanto de la municipalidad como del Sistema de Consejos de Desarrollo -en general- y de los COMUDES y COCODES -en particular- que han sido cooptados por intereses partidistas. Para el efecto, se requiere del pleno cumplimiento de los manuales administrativos y planes operativos que desde más de un lustro se elaboran pero no se implementan.
- 3) En futuros procesos electorales, la subdelegación del TSE de San Jorge debe contar con el recurso humano y económico adecuado a los desafíos administrativos y operativos que representa, por ejemplo, el empadronamiento y/o actualización de datos. Debe enfatizarse que dado el ineficiente desempeño de la subdelegación del TSE, es fundamental fortalecer su institucionalidad a través de procesos de evaluación de desempeño del personal que garanticen capacidad y voluntad para construir bien común.
- 4) Dentro de una eventual reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, es importante establecer un número máximo de procesos electorales que puede participar una persona como integrante de un órgano temporal (Junta Electoral Departamental, Municipal o Receptora de Votos). Esto porque se ha determinado que dichos espacios también lo utilizan partidos políticos para sus propios intereses. De tal cuenta que al implementar tal medida se promueva, por un lado, la renovación de participación ciudadana; y por otro lado, se reduzcan espacios a los intereses ajenos a la democracia local.
- 5) Considerando que la entrevista con Ricardo Flores, alcalde de San Jorge para el periodo 2016-2020, evidenció poca claridad y viabilidad financiera para implementar políticas públicas, es necesario un seguimiento a ésta investigación con el propósito de monitorear y evaluar el impacto de las próximas acciones municipales en la calidad de vida de los habitantes de San Jorge.

Bibliografía

Fuentes documentales

Acuerdo Gubernativo 186-2006: *Política Nacional de Descentralización del Organismo Ejecutivo*. Ciudad de Guatemala, Guatemala, 18 de abril de 2006.

Acuerdo Legislativo 18-93: *Constitución Política de la República de Guatemala, reformada por Consulta Popular*. Guatemala, Guatemala, 17 de noviembre de 1993.

Acuerdo Ministerial No. 219-2014: *Nombramiento de las autoridades provisionales del municipio de La Blanca, en jurisdicción del departamento de San Marcos*. Guatemala, Guatemala, 7 de abril de 2014.

Acuerdo Ministerial No. 251-2014: *Nombramiento de las autoridades provisionales del municipio de El Chal, en jurisdicción del departamento de Petén*. Guatemala, Guatemala, 29 de julio de 2014.

Acuerdo Ministerial No. 498-2014: *Nombramiento de las autoridades provisionales del municipio de San Jorge, en jurisdicción del departamento de Zacapa*. Guatemala, Guatemala, 16 de julio de 2014.

Acuerdo para el reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por el enfrentamiento armado. Pp. 21-30. Recuperado de: <http://www.sepaz.gob.gt/sitio/descargapdf/AcuerdosdePazSecretariadelaPaz.pdf>.

Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación. Pp. 51-76. Consultado el 9 de julio de 2015. Recuperado de: <http://www.sepaz.gob.gt/sitio/descargapdf/AcuerdosdePazSecretariadelaPaz.pdf>.

Acuerdo sobre el fortalecimiento del poder civil y función del Ejército en una sociedad democrática. Pp. 77-94. Recuperado de:

<http://www.sepaz.gob.gt/sitio/descargapdf/AcuerdosdePazSecretariadelaPaz.pdf>.

Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas. Pp. 35-50. Recuperado de: <http://www.sepaz.gob.gt/sitio/descargapdf/AcuerdosdePazSecretariadelaPaz.pdf>.

Albi, F. (1955). *Derecho municipal comparado del mundo hispánico.* P. 68. Recuperado de: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/indercom/cont/24/bib/bib26.pdf>.

Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASÍES). (2012). *Informe analítico del proceso electoral de Guatemala, 2011.* Recuperado de: <http://www.asies.org.gt/download.php?get=informeanalitico2011.pdf>.

De Aragón, A. (2009). *Cómo ganar el corazón y la mente de los votantes.* P. 89. Guatemala, Guatemala: Serviprensa S.A.

Decreto 11-2002: *Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.* Guatemala, Guatemala, 15 de abril 2002.

Decreto 14-2002: *Ley General de Descentralización.* Guatemala, Guatemala, 13 de mayo de 2002.

Decreto 63-94: *Ley Orgánica del Organismo Legislativo.* Guatemala, Guatemala, 1 de diciembre de 1994.

Decreto Legislativo No. 1-2014: *Creación del municipio de La Blanca, en jurisdicción del departamento de San Marcos.* Guatemala, Guatemala, 13 de febrero de 2014.

Decreto Legislativo No. 2-2014: *Creación del municipio de San Jorge, en jurisdicción del departamento de Zacapa.* Guatemala, Guatemala, 21 de febrero de 2014.

Decreto Legislativo No. 5-2014: *Creación del municipio de El Chal, en jurisdicción del departamento de Petén*. Guatemala, Guatemala, 6 de marzo de 2014.

Decreto Legislativo No. 7-2014: *Creación del municipio de San José La Máquina, en jurisdicción del departamento de Suchitepéquez*. Guatemala, Guatemala, 3 de marzo de 2014.

Elster, J. (1995). *Tuercas y tornillos. Una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales*. P. 31. Barcelona, España: Gedisa.

Expediente No. 990302: *Creación del municipio de San Jorge, en jurisdicción del departamento de Zacapa*. Guatemala, Guatemala, 18 de diciembre de 2012.

Fundación para la Cultura y el Desarrollo (FUCUDE). (2004). *Diccionario histórico biográfico de Guatemala*. Guatemala, Guatemala: Asociación de Amigos del País. P. 450.

González, R. (2012). *Inoperancia jurídica de la normativa para la descentralización del poder municipal* (tesis de pregrado). Universidad de San Carlos de Guatemala, Guatemala.

Guerra, A. (1996). *Compendio de Geografía Económica Humana de Guatemala*. P. 83. Guatemala, Guatemala: Siglo XXI.

<http://www.desarrollohumano.org.gt/fasciculos/pdfs/d19.pdf>.

Instituto Nacional de Estadística (INE). (2013). *Mapas de pobreza Rural en Guatemala*. Recuperado de:

<http://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2014/01/10/ifRRpEnf0cjUfRZGhyXD7RQif7EQH2Er.pdf>.

Juan Pablo II. Vaticano II. *Carta Encíclica Centesimus Annus*. 1 de mayo de 1991.
Recuperado de:

http://w2.vatican.va/content/john-paul-ii/es/encyclicals/documents/hf_jp-ii_enc_01051991_centesimus-annus.html

Levitsky, S. y Freidenberg, F. (2007). *Organización informal de los partidos en América Latina*. P. 539. Recuperado de: http://works.bepress.com/flavia_freidenberg/2/.

Linares, L. (2008). *Reformas al Código Municipal*. En M. A Barahona (Ed.), *La gestión del municipio en Guatemala*. Pp. 27- 48. Guatemala, Guatemala: Magna Terra.

Losada, R. (2010). *Enfoques para el análisis político*. Pp. 50-86 Bogotá, Colombia: Pontificia Universidad Javeriana.

Mack, L. & Erazo, M. (2006). *El desempeño institucional de los partidos políticos en Guatemala*. Guatemala, Guatemala: FLACSO.

Martínez, J. (2013). *Fragmentación del territorio de Guatemala en el siglo XXI*. Guatemala, Guatemala: Dirección General de Investigación, USAC.

Mirador Electoral. (2015a). *IV Informe de observación electoral*. Recuperado de: <http://www.miradorelectoral2015.org/categoria-documentos/documentos/page/3/>.

_____. (2015b). *V Informe de observación electoral*. Recuperado de: <http://www.miradorelectoral2015.org/categoria-documentos/documentos/page/4/>.

_____. (2015c). *VI Informe de observación electoral*. Recuperado de: <http://www.miradorelectoral2015.org/categoria-documentos/documentos/page/5/>.

Nohlen, D. (1995). *Elecciones y Sistemas electorales*. Caracas, Venezuela: Nueva Sociedad.

Novarro, M. (2000). *Representación y liderazgo en las democracias contemporáneas*. P. 18. Rosario, Argentina: Homo Sapiens.

Observatorio Metropolitano (2014). *La apuesta municipalista: La democracia empieza por lo cercano*. P. 13. Recuperado de:
http://www.traficantes.net/sites/default/files/pdfs/TS-LEM6_municipalismo.pdf.

Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala (ODHAG). (2011). *Violencia en Guatemala. Estudio estadístico en cinco departamentos*. P. 11. Guatemala, Guatemala: Piedra Santa, S.A.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2011). *Cifras para el Desarrollo Humano. Zacapa*. P. 3. Recuperado de:
<http://www.desarrollohumano.org.gt/fasciculos/pdfs/d19.pdf>

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN). (2015). *Ranking de la gestión municipal 2013*. Pp. 38-57. Recuperado de:
<http://www.segeplan.gob.gt/downloads/2015/RGM2013.pdf>.

Soto, C. (1988). *El municipio como gobierno local en Guatemala*. P. 80. Guatemala, Guatemala: Instituto de Fomento Municipal (INFOM).

Stuart, J. (1987). *Consideraciones sobre el gobierno representativo*. P. 87. San José, Costa Rica: Universidad Autónoma de Centroamérica.

Torres-Rivas, E. y Cuesta, P. (2007). *Notas sobre la democracia y el poder local*. Pp-89-91. Guatemala, Guatemala: PNUD.

Tribunal Supremo Electoral (TSE). (2011). *Memoria de Elecciones Generales y al Parlamento Centroamericano 2011*. Recuperado de: <http://tse.org.gt/memoria-electoral-2011.pdf>.

_____. (1999). *Memoria de la Consulta Popular de 1999*. Recuperado de:
[http://www.tse.org.gt/uaip/Memoria Consulta 1999.pdf](http://www.tse.org.gt/uaip/Memoria%20Consulta%201999.pdf).

Ugarte, Juan (s.f). *Teoría General del municipio: Fines, Fundamento y Estructura*. Pp. 28-30. Recuperado de:
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/26/trb/trb3.pdf>.

Valenzuela, E. (2012). *Administración Municipal en Guatemala*. P. 37. Guatemala, Guatemala: PROMUDEL.

Fuentes hemerográficas

Alvarado, C. (14 de julio de 2015). TSE disminuye techo a cinco partidos por gasto millonario. En *Siglo 21*. Recuperado de:
<http://www.s21.com.gt/nacionales/2015/07/14/tse-disminuye-techo-cinco-partidos-gasto-millonario>.

_____. (23 de junio de 2015). Retrasos por falta de presupuesto. En *Siglo 21*. Recuperado de: <http://www.s21.com.gt/nacionales/2015/06/23/retrasos-falta-presupuesto>.

Guatemala tiene ahora 335 municipios con La Blanca, San Marcos. (23 de enero de 2014). En *Prensa Libre*. Recuperado de:
http://www.prensalibre.com/noticias/politica/la_blanca-san_marcos-ocos-nuevo_municipio_0_1071493022.html.

Guatemala: aprueban creación de nuevo municipio- (24 de enero de 2014). En *Estrategia & Negocios*. Recuperado de:
<http://www.estrategiaynegocios.net/csp/mediapool/sites/EN/CentroAmericayMundo/CentroAmerica/Guatemala/GTSociedad/story.csp?cid=564001&sid=1422&fid=330>.

Hernández, M. (13 de enero de 2015). TSE busca frenar traslado de votantes en elecciones. En *Prensa Libre*. Recuperado de: http://www.prensalibre.com/noticias/politica/tse-busca-evitar-acarreo-de-votantes-en-elecciones-generales-votaciones_0_1283871671.html.

_____. (18 de junio de 2015). Incremento en padrón genera dudas. En *Prensa Libre*. Recuperado de: <http://www.prensalibre.com/guatemala/politica/incremento-en-padron-abre-dudas>.

_____. (26 de febrero de 2014). Una maquila de municipios. En *El Periódico*. Recuperado de: <http://www.elperiodico.com.gt/es/20140226/opinion/243253/>.

Hospitales agotan sus recursos para compra de medicamentos. (23 de septiembre de 2014). En *El Periódico*. Recuperado de: <http://elperiodico.com.gt/es/20140923/pais/2266/Hospitales-agotan-sus-recursos-para-compra-de-medicamentos.htm>.

La reforma educativa y su origen. (3 de agosto de 2013). En *Siglo 21*. Recuperado de: <http://m.s21.com.gt/node/309146>.

Osorio, J. (5 de febrero de 2014). El Chal se convierte en municipio. En *Siglo 21*. Recuperado de: <http://m.s21.com.gt/nacionales/2014/02/05/chal-se-convierte-municipio>.

Pocasangre, H. (13 de julio de 2015). Candidatos quedan fuera por revocatoria de finiquito. En *Prensa Libre*. Recuperado de: <http://www.prensalibre.com/guatemala/decision-libre-2015/candidatos-quedan-fuera-por-revocatoria-de-finiquito>.

Primera Encuesta Libre. (10 de agosto de 2015). En *Prensa Libre*. Recuperado de: <http://www.prensalibre.com/EncuestaLibre/IntencionVoto>.

Rojas, Á. (13 de febrero de 2014). La Máquina pasa a ser municipio. En *Prensa Libre*. Recuperado de: http://www.prensalibre.com/noticias/comunitario/Maquina-pasa-municipio_0_1084091617.html.

San Jorge, Zacapa, será el municipio 336. (28 de enero de 2014). En *Prensa Libre*. Recuperado de: http://www.prensalibre.com/noticias/politica/zacapa-san_jorge-congreso-nuevo_municipio_0_1074492732.html.

Segunda Encuesta Libre. (3 de septiembre de 2015). En *Prensa Libre*. Recuperado de: <http://www.prensalibre.com/guatemala/decision-libre-2015/jimmy-morales-gana-terreno-en-areas-urbanas-de-capital-e-interior>.

Solórzano, S. (22 de julio de 2015). TSE, preparado para los comicios. En *Diario de Centroamérica*. Recuperado de: <http://www.dca.gob.gt/index.php/elecciones-2015/item/34798-tse-listo-para-las-elecciones-generales-2015>.

TSE suspende por seis meses a 11 partidos políticos. (21 de septiembre de 2014). En *El Periódico*. Recuperado de: <http://www.elperiodico.com/noticias/politica/TSE-suspende-partidos-campana-anticipada-0-1168683401>.

Vásquez, B. (29 de diciembre de 2014). Observatorio ve incumplimiento de los Acuerdos de Paz. En *Prensa Libre*. Recuperado de: http://www.prensalibre.com/noticias/justicia/organizaciones_civiles_1275472646.html.

Vásquez, E. (22 de abril de 2015). Juramentarán a garantes del proceso electoral. En *Prensa Libre*. Recuperado de: <http://www.prensalibre.com/guatemala/politica/juramentaran-a-garantes-del-proceso-electoral>.

Entrevistas

Palma, L. (26 de octubre de 2015). *Presidente del Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural I Metropolitana.*

Cordón, L. (28 de octubre de 2015). *Gerente Regional del Instituto Nacional de Fomento Municipal (INFOM).*

Mendoza, R. (7 de octubre de 2015). *Técnico en Planificación en la Municipalidad de Santiago Atitlán, Sololá*

Morán, H. (27 de noviembre de 2015). *Al momento de la entrevista pertenecía al partido político Compromiso Renovación y Orden (CREO).*

Barreda, C. (28 de noviembre de 2015). *Al momento de la entrevista pertenecía al partido político Unidad Nacional de la Esperanza (UNE).*

Maldonado, A. (28 de noviembre de 2015). *Al momento de la entrevista pertenecía al partido político Libertad Democrática Renovada (LÍDER).*

Flores, R. (5 de enero de 2016). *Alcalde de San Jorge, Zacapa para el periodo 2016-2020.*

Peréz, F. (16 de noviembre de 2015). *Subdelegado del Tribunal Supremo Electoral (TSE) de San Jorge, Zacapa.*

Salguero, A. (16 de noviembre de 2015). *Presidenta de la Junta Electoral Municipal (JEM) para el proceso electoral de 2015 en San Jorge, Zacapa.*

Castañeda, J. (16 de noviembre de 2015). *Presidente de la Junta Receptora de Votos (JRV) No. 17,902 para el proceso electoral de 2015 en San Jorge, Zacapa.*

Toledo, L. (13 de noviembre de 2015). *Vocal de la Junta Electoral Municipal (JEM) para el proceso electoral de 2015 en Teculután, Zacapa.*

Portillo, M. (13 de noviembre de 2015). *Secretaria de la Junta Receptora de Votos (JRV) de la mesa No. 17, 762 para el proceso electoral de 2015 en Teculután, Zacapa.*

Aneth, G. (13 de noviembre de 2015). *Subdelegada del Tribunal Supremo Electoral (TSE) de Teculután, Zacapa.*

Pineda, A. (9 de noviembre de 2015). *Subdelegada del Tribunal Supremo Electoral (TSE) de Zacapa, Zacapa.*

Arriaza, H. (9 de noviembre de 2015). *Presidente de la Junta Electoral Municipal (JEM) en el proceso electoral de 2015 en Zacapa, Zacapa.*

Loyo, J. (9 de noviembre de 2015). *Presidenta de la Junta Receptora de Votos (JRV) de la mesa No. 89 en el proceso electoral de 2015 en Zacapa, Zacapa.*

Echeverría, A. (9 de noviembre de 2015). *Profesor de educación media y coordinador del voluntariado cívico en el proceso electoral de 2015 en Zacapa, Zacapa.*

Aldana, R. (12 de noviembre de 2015). *Subdelegado del Tribunal Supremo Electoral (TSE) de Estanzuela, Zacapa.*

Morales, S. (12 de noviembre de 2015). *Presidente de la Junta Receptora de Votos (JRV) de la mesa No. 17, 621 en el proceso electoral de 2015 en Estanzuela, Zacapa.*

Cabrera, H. (12 de noviembre de 2015). *Presidenta de la Junta Electoral Municipal (JEM) en el proceso electoral de 2015 en Estanzuela, Zacapa.*

Betancourt, J. (5 de agosto de 2015). *Subdelegado del Tribunal Supremo Electoral (TSE) de El Chal, Petén.*


Salazar, A. (24 de noviembre de 2015). *Presidente de la Junta Receptora de Votos (JRV) de la mesa No. 17,886 en el proceso electoral de 2015 en San Jorge, Zacapa.*

Baltazar, J. (24 de noviembre de 2015). *Secretaria de la Junta Receptora de Votos (JRV) de la mesa No. 17,886 en el proceso electoral de 2015 en San Jorge, Zacapa.*

Guerra, L. (14 de octubre de 2015). *Director del Registro de Ciudadanos del Tribunal Supremo Electoral (TSE).*

Anexos

Anexos 1: Instrumento de entrevista en profundidad



UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA
LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA

“EVALUACIÓN DEL PROCESO DE CREACIÓN Y APROBACIÓN DEL MUNICIPIO DE SAN JORGE, UBICADO EN EL DEPARTAMENTO DE ZACAPA, Y SU INCIDENCIA EN EL PROCESO ELECTORAL DE 2015 EN GUATEMALA”

Objetivo: Evaluar el proceso de creación y aprobación del municipio de San Jorge, ubicado en el departamento de Zacapa y la incidencia de los intereses políticos manifiestos (particulares y generales) que ello representa en el proceso electoral de 2015 en Guatemala.

Instrucciones: A continuación se presentan una serie de preguntas. Por favor responder con la mayor transparencia y veracidad a las preguntas formuladas. Todo ello permitirá cumplir con el objetivo de investigación planteado.

ENTREVISTA EN PROFUNDIDAD DIRIGIDA A PROFESIONALES EXPERTOS EN TEMAS DE DESARROLLO MUNICIPAL

1. Desde su experiencia profesional, ¿quiénes considera que son los actores estratégicos que estuvieron involucrados en el proceso de creación y aprobación del municipio de San Jorge, ubicado en el departamento de Zacapa (por ejemplo: dirigentes comunitarios, gobernador departamental, diputados del Congreso de la República de Guatemala, etc.)?

2. ¿De qué manera puede evidenciarse esa incidencia en el proceso de creación y aprobación referida?

3. Los actores que usted identificó, ¿continúan incidiendo en procesos internos políticos y administrativos de municipio creado?

4. ¿Cuáles considera que son los beneficios reales que obtienen los actores referidos, luego de la creación y aprobación del municipio?

5. ¿Qué reflexión le merece la siguiente afirmación: la creación de municipios responde a intereses políticos y electorales?

6. ¿Qué beneficios teóricos/reales representa para la comunidad local, la creación del nuevo municipio?

7. Con la creación de municipios, ¿se puede atender de manera adecuada las principales necesidades de las comunidades locales, en el marco de bienes y servicios públicos?

8. En el marco del proceso electoral de 2015, ¿cree que el Tribunal Supremo Electoral (TSE) tiene la capacidad institucional para garantizar que el proceso la elección de cargos municipales se efectuó con transparencia?

9. ¿Considera que para las elecciones municipales de 2015, la comunidad local estará motivada a asistir a las urnas respectivas para emitir su voto, y en consecuencia, manifestarse un incremento de la participación ciudadana el día de las elecciones?

10. ¿Cuáles son los principales proyectos de desarrollo local que debería implementar el nuevo gobierno municipal, luego del proceso electoral de 2015?

11. Luego de las elecciones generales que se efectuarán en septiembre de 2015, ¿cuáles considera que serán los principales desafíos del nuevo gobierno municipal para responder, de manera adecuada, a las principales necesidades de las comunidades locales en el marco de bienes y servicios públicos?

12. Desde su punto de vista, ¿cree que la creación de municipios es una herramienta que contribuye al fortalecimiento del desarrollo social y económico local orientado al bien común?

Anexos 2: Instrumento de entrevista en profundidad

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA
LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA



“EVALUACIÓN DEL PROCESO DE CREACIÓN Y APROBACIÓN DEL MUNICIPIO DE SAN JORGE, UBICADO EN EL DEPARTAMENTO DE ZACAPA, Y SU INCIDENCIA EN EL PROCESO ELECTORAL DE 2015 EN GUATEMALA”

Objetivo: Evaluar el proceso de creación y aprobación del municipio de San Jorge, ubicado en el departamento de Zacapa y la incidencia de los intereses políticos manifiestos (particulares y generales) que ello representa en el proceso electoral de 2015 en Guatemala.

Instrucciones: A continuación se presentan una serie de preguntas. Por favor responder con la mayor transparencia y veracidad a las preguntas formuladas. Todo ello permitirá cumplir con el objetivo de investigación planteado.

ENTREVISTA EN PROFUNDIDAD DIRIGIDA A MIEMBROS DE ÓRGANOS ELECTORALES PERMANENTES Y TEMPORALES DEL TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL (TSE)

1. Desde su experiencia, describa el proceso de inscripción de candidatos a un puesto de elección popular en el municipio de San Jorge (número de candidatos inscritos, alianzas conformadas, otros).

2. ¿Hubo algún candidato con señalamiento de corrupción o cualquier otra ilegalidad? Describa.

3. Durante el proceso electoral de 2015 en San Jorge, ¿se presentó algún hecho violento? Describa.

4. Desde su experiencia, ¿cómo fue el desarrollo de las elecciones generales en el municipio de San Jorge?

5. En cuanto al trabajo de la Junta Electoral Departamental (JED), Junta Electoral Municipal (JEM), Circunscripciones Electorales Municipales (CEMs), así como Juntas Receptoras de Votos (JRV), ¿cómo evalúa el desempeño de cada una y la coordinación entre las mismas?

6. Describa la participación ciudadana en San Jorge (desde el proceso de empadronamiento y/o actualización hasta el día de las elecciones generales).

Anexo No. 3: Ficha de Monitoreo de medios de comunicación escrita

“EVALUACIÓN DEL PROCESO DE CREACIÓN Y APROBACIÓN DEL MUNICIPIO DE SAN JORGE, UBICADO EN EL DEPARTAMENTO DE ZACAPA, Y SU INCIDENCIA EN EL PROCESO ELECTORAL DE 2015 EN GUATEMALA”

Ficha de Monitoreo de medios de comunicación escrita

Nombre del medio de comunicación escrita

Fecha de publicación

Título de la noticia

**Resumen de la noticia
(de 100 a 150 caracteres)**

Link de consulta