

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

**“FACTORES QUE DETERIORAN EL FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO
NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y RURAL DEL SISTEMA DE
CONSEJOS DE DESARROLLO EN GUATEMALA DURANTE EL PERÍODO
COMPRENDIDO DEL 2012-2016”**

TESIS

Presentada al Consejo Directivo

de la

Escuela de Ciencia Política

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

MARÍA MERCEDES AGUILAR FERRER

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADA EN CIENCIA POLÍTICA

y el título profesional de

POLITICÓLOGA

Guatemala, enero de 2017

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 POLITICA
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. Rodolfo Torres Martínez

TRIBUNAL QUE PRACTICO EL EXAMEN GENERAL DE CONOCIMIENTOS
COORDINADOR: Lic. Henry Dennys Mira Sandoval
EXAMINADORA: Licda. Cindy Lisbeth Poroj Caraballo
EXAMINADOR: Lic. Luis David Winter Luther
EXAMINADOR: Msc Mike Angelo Rivera Contreras
EXAMINADOR: Lic. Sergio Abraham Cabria Batres

TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMEN PÚBLICO DE TESIS
DIRECTOR: Dr. Marcio Palacios Aragón
SECRETARIO: Lic. Rodolfo Torres Martínez
EXAMINADOR: Lic. Werner Enrique Castillo Regalado
EXAMINADOR: Dr. Jorge Adalberto Ruano Estrada
COORDINADOR: Lic. Jorge de Jesús Ponce Reinoso

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, dieciséis de enero del año dos mil diecisiete.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión de la Tesis titulada: **“Factores que deterioran el funcionamiento del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural del Sistema de Consejos de Desarrollo en Guatemala durante el período comprendido del 2012-2016”**, presentada por el (la) estudiante **María Mercedes Aguilar Ferrer**, carné No. **201015360**

Atentamente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'M. Palacios'.

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 treinta de noviembre del año dos mil dieciséis, se efectuó el proceso de verificar la incorporación de observaciones hechas por el Tribunal Examinador, conformado por: Lic. Werner Enrique Castillo Regalado, Dr. Jorge Adalberto Ruano Estrada y Lic. Jorge de Jesús Ponce Reinoso, Coordinador de la Carrera de Ciencia Política, el trabajo de tesis: **“Factores que deterioran el funcionamiento del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural del Sistema de Consejos de Desarrollo en Guatemala durante el período comprendido del 2012-2016”**, presentado por el (la) estudiante **María Mercedes Aguilar Ferrer**, carné No. **201015360**, razón por la que se da por **APROBADO** para que continúe con su trámite.

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”

Lic. Jorge de Jesús Ponce Reinoso
Coordinador de Carrera

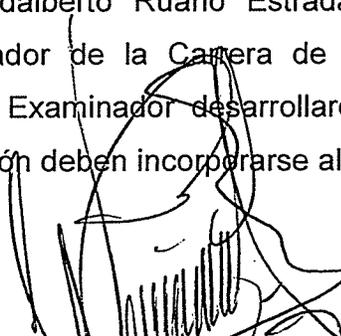


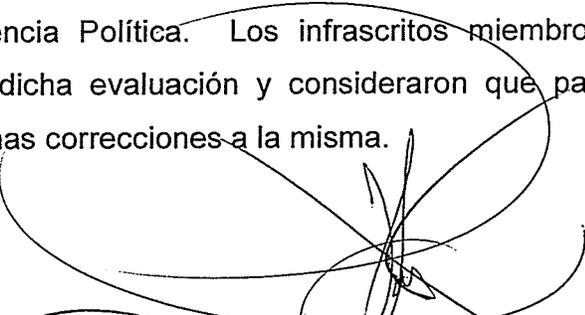
c.c. archivos
sebm
/9



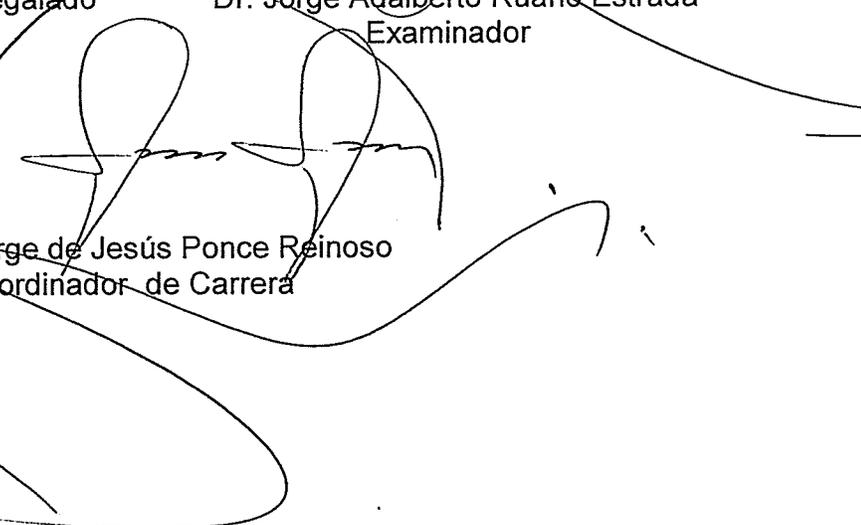
ACTA DE DEFENSA DE TESIS

En la ciudad de Guatemala, el día veinticinco de octubre del año dos mil dieciséis, se realizó la defensa de tesis presentada por el (la) estudiante **María Mercedes Aguilar Ferrer**, carné No. 201015360 para optar al grado de Licenciado (a) en Ciencia Política titulada: "Factores que deterioran el funcionamiento del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural del Sistema de Consejos de Desarrollo en Guatemala durante el período comprendido del 2012-2016" ante el Tribunal Examinador integrado por: Lic. Werner Enrique Castillo Regalado, Dr. Jorge Adalberto Ruano Estrada y el Msc. Jorge de Jesús Ponce Reinoso, 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. Werner Enrique Castillo Regalado
Examinador


Dr. Jorge Adalberto Ruano Estrada
Examinador




Msc. Jorge de Jesús Ponce Reinoso
Coordinador de Carrera

c.c. archivos
sebm
/8



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

ASUNTO: El (la) estudiante **María Mercedes Aguilar Ferrer**, carné No. **201015360** continúa trámite para la realización de su Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del (la) Licda. **Cindy Lisbeth Poroj Caraballo**, en su calidad de Asesora, pase al (a la) Coordinador (a) 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”



Marcio Palacios Aragón
Doctor Marcio Palacios Aragón
Director Escuela de Ciencia Política

c.c. archivos
sebm
/7

Guatemala 30 de septiembre de 2016

Doc. Marcio Palacios Aragón
Director
Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos de Guatemala

Estimado Dr. Palacios

De acuerdo a la resolución emitida por esta dirección, tengo a bien informarle que culminé con el proceso de asesoría de tesis a la estudiante María Mercedes Aguilar Ferrer, identificada con el título "Factores que deterioran el funcionamiento del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural del Sistema de onsejos de Desarrollo en Guatemala durante el período comprendido del 2012-2016". El informe final cumple con los requisitos formales establecidos por la Escuela de Ciencia Política, por lo que solicito continuar con el trámite correspondiente.

Atentamente me despido,


Licda. Cindy Lisbeth Poroj Caraballo
Colegiada activa 1430
Asesora de Tesis

Fubi
27/9/2016.



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

ASUNTO: El (la) estudiante **María Mercedes Aguilar Ferrer**, carné No. **201015360** continúa trámite para la realización de su Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del Coordinador de Carrera correspondiente, pase al (a la) Asesor (a) de Tesis, Lic. (Licda.) **Cindy Lisbeth Poroj Caraballo**, para que brinde la asesoría correspondiente y emita dictamen.

Atentamente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'M. Palacios'.

Dr. Marcio Palacios Aragón
Director Escuela de Ciencia Política

c.c. archivos
sebm
/6





Guatemala, 13 de abril del 2016

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 **“Factores que deterioran el funcionamiento del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural del Sistema de Consejos de Desarrollo en Guatemala durante el período comprendido del 2012-2016”**, presentada por el (la) estudiante **María Mercedes Aguilar Ferrer**, carné No. **201015360** puede autorizarse como Asesor (a) al (a la) Licda. **Cindy Lisbeth Poroj Caraballo**.

Cordialmente,

“ID Y ENSEÑAR A TODOS”

Lic. Werner Enrique Castillo Regalado
Coordinador de Carrera



c.c. archivos
sebm
/5



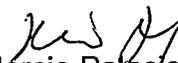
**ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE
GUATEMALA:** Guatemala, once de abril del año dos mil dieciséis.

ASUNTO: El (la) estudiante **María Mercedes Aguilar Ferrer**
carné No. **201015360** 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. Márcio Palacios Aragón
Director Escuela de Ciencia Política

c.c. archivos
sebm
/4





Guatemala, 4 de abril del 2016

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: **“Factores que deterioran el funcionamiento del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural del Sistema de Consejos de Desarrollo en Guatemala durante el período comprendido del 2012-2016”**, presentado por el (la) estudiante **María Mercedes Aguilar Ferrer**, carné No. **201015360**, 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 ENSEÑAR A TODOS”

Lic. Werner Enrique Castillo Regalado
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 marzo del año dos mil dieciséis.

ASUNTO: El (la) estudiante **María Mercedes Aguilar Ferrer**, carné No. **201015360** continúa trámite para la realización de su Tesis.

Habiéndose aceptado el tema de tesis propuesto, por parte del Lic. **Werner Enrique Castillo Regalado**, Coordinador de la Carrera pase al Lic. **Werner Enrique Castillo Regalado**, Coordinador del Área de Metodología, para que se sirva emitir dictamen correspondiente sobre el diseño de tesis.

Atentamente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'M. Palacios'.

Dr. Marcio Palacios Aragón
Director Escuela de Ciencia Política

c.c. archivos
sebm
/2





Guatemala, 14 de marzo del 2016

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: **“Factores que deterioran el funcionamiento del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural del Sistema de Consejos de Desarrollo en Guatemala durante el período comprendido del 2012-2016”**, propuesto por el (la) estudiante **María Mercedes Aguilar Ferrer**, carné No. **201015360**, puede autorizarse dado que el mismo cumple con las exigencias mínimas de los contenidos de la carrera.

Cordialmente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”

Lic. Werner Enrique Castillo Regalado
Coordinador de Carrera



c.c. archivos
sebm
/1

ACTO QUE DEDICO

- A Dios Mi alfa y omega; la fuerza de amor que mueve mi vida, quien día a día me demuestra que la fe mueve montañas y el amor mueve universos.
- A mi madre Audelia Mercedes Ferrer, El regalo de vida mas tierno que el creador ha enviado a mi vida; convirtiéndose en la mujer que mas admiro por su valentía, su calidez, humildad, perseverancia y el amor incondicional que da a los demás.
- A mi padre Fernando Aguilar, Quien me ha heredado la paciencia, la serenidad, la honestad y el habito de la lectura.
- A mi hermano Juan Pablo Aguilar, Mi compañero de viaje, mi confidente, y mi inspiración de amor. Especialmente por su compañía y apoyo incondicional durante esta etapa de mi vida.
- A mi hermano José Fernando Aguilar, Por todas las lecciones de amor que ha inculcado en mi vida, sobre todo aquellas enseñanzas del respeto y el valor humano.
- A Sydney Samuels Mi mejor amigo, maestro y guía. Por fortalecer en mi, através de su enseñanzas, la virtud de la templanza, la confianza, la humildad humana y su alto nivel intelectual que motiva mis aspiraciones profesionales.
- A la familia Borrayo Ruano, muestra de fe.
- A los profesionales: Pedro Trujillo, Leonel Girón, Samuel Castillo, Jorge Ponce Reinos, Jorge Adalberto Ruano Estrada, Werner Castillo, Marcio Palacios, Beatriz Mendizabal, Cindy Poroj, Denis Mira y Ricardo Barreno; a quienes agradezco sus consejos y apoyo incondicional durante mi etapa como estudiante y futura profesional.
- A mis amigos y demás familia.

Índice

	Página
Introducción.....	I
 CAPÍTULO I	
<i>Aspectos Metodológicos</i>	1
1.1. Justificación.....	1
1.2 Planteamiento del Problema.....	3
1.2.1 Delimitación del Problema.....	5
1.3 Preguntas generadoras.....	5
1.4 Objetivos de la investigación.....	6
1.4.1 Objetivo general.....	6
1.4.2 Objetivos específicos.....	6
1.5 Metodología de la investigación.....	6
 CAPÍTULO II	
<i>Consideraciones Teóricas</i>	8
2.1 Ubicación del problema en un enfoque teórico determinado.....	8
2.1.1 El enfoque sistémico.....	8
2.1.1.1 Interrogantes del enfoque sistémico.....	12
2.1.1.2 Supuestos del enfoque sistémico.....	12
2.2. El concepto de Democracia.....	14

2.2.1 Tipos de Democracia.....	16
2.2.2 Democracia Participativa.....	18
2.3 Participación ciudadana.....	19
2.3.1 Resultados de la Participación Ciudadana.....	21
2.3.1.1 Tipo de participación de acuerdo a valores.....	21
2.4 El concepto de Desarrollo.....	23
2.4.1 El Desarrollo Urbano y Rural.....	24
2.5 Participación ciudadana en la historia de Guatemala.....	27
2.5.1 El Estado Democrático.....	28
2.5.2 Antecedentes del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (SCDUR).....	30
2.5.2.1 Primer Periodo: Período de implementación (1987-2002).....	31
2.5.2.2 Segundo período: Conformación del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (SCDUR).....	33
2.5.2.3 Valoraciones del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (SCDUR) como mecanismo impulsor de la participación ciudadana.....	35

CAPÍTULO III

<i>Situación actual del Sistema de Consejos de Desarrollo.....</i>	<i>37</i>
3.1. Normativa del Sistema de Consejos de Desarrollo.....	40
3.1.1 Generalidades de la estructura y funcionamiento del Sistema de Consejos de Desarrollo.....	41
3.1.1.1 Los Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODE).....	42
3.1.1.2 El Consejo Municipal de Desarrollo (COMUDE).....	43
3.1.1.3 El Consejo Departamental de Desarrollo (CODEDE).....	45

3.1.1.4 El Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural (COREDUR).....	46
3.2 El Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR).....	50
3.2.1 Funciones	53
3.2.2 Integración.....	57
3.2.2.1 Sector Gobierno.....	57
3.2.2.2 Sector no gubernamental.....	59
3.2.2.3 Otros integrantes del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR).....	61
3.2.2.4 Duración de los cargos.....	62
3.2.3 Proceso de elección de los representantes ante el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural.....	62
3.2.3.1 Representantes del Organismo Ejecutivo (Sector Público).....	62
3.2.3.2 Gobierno Municipal.....	63
3.2.3.3 Universidad de San Carlos de Guatemala.....	63
3.2.3.4 Instituciones o sectores no gubernamentales.....	65
3.2.4 Convocatoria para instituciones o sectores no gubernamentales.....	66
3.2.5 Reglas de Representación.....	67
3.2.6 Condiciones específicas.....	68

CAPÍTULO IV

<i>Desafíos y oportunidades del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural: una mirada desde el enfoque sistémico.....</i>	<i>70</i>
---	-----------

4.1 La caja negra del Sistema de Consejos de Desarrollo.....	71
4.2 El Ambiente del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural.....	75
4.2.1 El Ambiente intrasocietal.....	76
4.2.1.1 El sistema ecológico.....	77

4.2.1.2 El sistema biológico.....	85
4.2.1.3 El sistema de la personalidad.....	88
4.2.1.3.1 El Entorno Cultural.....	88
4.2.1.3.2 Tipo de participación social en el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural.....	89
4.2.1.4 El sistema social.....	92
4.2.1.4.1 El factor geográfico.....	92
4.2.1.4.2 Estructura económica.....	94
4.2.2 El ambiente extrasocietal.....	100
4.2.2.1 El Sistema político internacional.....	101
4.2.2.2 El sistema ecológico internacional.....	101
4.2.2.3 El Sistema Social internacional.....	103
4.3 Identificación de entradas (inputs en teoría de sistemas) del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural.....	104
4.4 Identificación de salidas (outputs en teoría de sistemas) del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural.....	107
4.5 El efecto de retroalimentación (feedback en teoría de sistemas) en el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural.....	110

CAPÍTULO V

<i>Factores que deterioran el funcionamiento del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural.....</i>	<i>116</i>
---	------------

5.1 Factores estructurales que deterioran en funcionamiento del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural.....	117
5.1.1 El deterioro social y político de la estructura de representación en el CONADUR.....	118

5.1.2 Problemas de comunicación.....	119
5.1.3 Ausencia de mecanismos de transparencia.....	119
5.2 El factor económico del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR).....	120
5.2.1 Factor presupuestario (funcionamiento).....	120
5.2.2 Uso y destino de los fondos de inversión pública del Sistema de Consejos de Desarrollo.....	121
5.3 Los factores políticos que debilitan el funcionamiento del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural.....	123
Conclusiones.....	124
Recomendaciones.....	128
Bibliografía.....	131
Webgrafía.....	133
Anexo.....	135

Índice de gráficas

Gráfica No. 1

Sistema político según David Easton.....10

Gráfica No.2

Características funcionales de un sistema.....14

Gráfica No.3

Criterios funcionales de la participación ciudadana.....24

Gráfica no. 4

Estructura del Sistema de Consejos de Desarrollo.....41

Gráfica No. 5

Configuración de las fuerzas de poder entre el sector no gubernamental y las entidades del sector público que integran el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural.....79

Gráfica No. 6

Nivel académico de los representantes titulares del sector no gubernamental del CONADUR que participaron en el ejercicio de encuesta abierta.....81

Gráfica no. 7

Número de personas que han recibido alguna capacitación por parte de alguna institución de gobierno sobre temas relaciones con el Sistema de Consejos de Desarrollo.....82

Gráfica No. 8

Instituciones de gobierno que brindan capacitación sobre temas relacionados al Sistema de Consejos de Desarrollo.....83

Gráfica No. 9

Identificación de factores que debilitan el funcionamiento del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural.....84

Gráfica No. 10

Identificación del tipo de participación que ejercen los representantes de las entidades no gubernamentales de CONADUR.....91

Gráfica No. 11

Estructura de inversión de los Consejos Departamentales de Desarrollo (Ejercicio Fiscal 2013).....97

Gráfica No. 12

Destino de los Fondos provenientes del Aporte a los Consejos Departamentales de Desarrollo (ACDD/ IVA-PAZ), Ejercicio fiscal 2013.....99

Índice de cuadros

Cuadro No. 1

Tipos y modalidades de ejercer el poder en los sistemas políticos democráticos.....17

Cuadro no. 2

Tipos, valores y resultados de participación ciudadana.....22

Cuadro No. 3

Cantidad de personas contratadas para llevar a cabo tareas de capacitación y asesoramiento en los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural.....48

Cuadro No. 4

Órganos operativos del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural.....50

Cuadro No. 5

Funciones del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural.....54

Cuadro No. 6

Instituciones de Gobierno que integran el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural57

Cuadro No. 7

Entidades no gubernamentales que integran el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural.....59

Cuadro No. 8

Instituciones de Gobierno encargadas del proceso de convocatoria para llevar a cabo el proceso de elección de titulares y suplentes de las entidades no gubernamentales.....66

Cuadro No. 9

Identificación de actores que participan en los diferentes niveles del Sistema de Consejos de Desarrollo.....72

Cuadro No. 10

Cuota de representación asignada para los pueblos indígenas en el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural.....86

Cuadro No. 11

Cuota de representación asignada para los pueblos indígenas en el nivel regional, departamental y municipal del Sistema de Consejos de Desarrollo.....87

Cuadro No. 12

Tabla de diagnóstico para el análisis de valores y tipo de participación, aplicado a los representantes de las entidades no gubernamentales de CONADUR que participaron en el ejercicio de encuesta abierta.....90

Cuadro No. 13

Análisis estructural y territorial del Sistema de Consejos de Desarrollo.....92

Cuadro No. 14

Recursos de inversión pública administrados por los Consejos Departamentales de Desarrollo.....95

Cuadro No. 15

Delimitación del ambiente extrasocietal para el análisis del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural.....100

Cuadro No. 16

Identificación de los INPUTS (o entradas) del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural.....104

Cuadro No. 17

Identificación de los OUTPUTS (o salidas) del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural.....108

Introducción

La participación ciudadana constituye un baluarte de la Democracia guatemalteca, ya que es fundamental para mejorar la calidad de vida de las mayorías. En Guatemala, para lograr dicho fin, fue necesario implementar un mecanismo sociopolítico que se constituyera en un espacio de diálogo e interacción multisectorial permanente, el cual debía funcionar en un entorno de convivencia bajo los principios de igualdad, respeto, equidad y transparencia.

Partiendo de esta visión, el Acuerdo de Paz sobre Asuntos Socioeconómicos y Situación Agraria reconoció que el “Estado Democrático” debía ampliar las posibilidades de participación de la población en general con el fin de poder funcionar como tal. Dicho acuerdo, sentó las bases para que la participación ciudadana multisectorial constituyera una herramienta que permitiera emprender el desarrollo y fortalecer el sistema democrático que configura actualmente el modelo de Estado del país. Es así, como el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural emprende su función y pone en marcha un sistema de participación que involucra a sectores sociales, políticos y económicos del país, bajo un modelo de integración territorial; es decir, un modelo que se estructuró a partir de la división política que actualmente configura el territorio, tomando en consideración la dimensión: local, municipal, departamental, regional hasta llegar al plano nacional. A través de este modelo, fue posible que los gobiernos pudiesen tomar decisiones y emprender acciones con los insumos que la población proporcionaba, funcionando por medio de la identificación y priorización de necesidades que iniciaban desde lo local, municipal, departamental y regional hasta llegar al plano nacional el cual constituye el mecanismo político más importante en el Sistema de Consejos de Desarrollo.

En el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural se toman decisiones de trascendencia para el país a través de la formulación e implementación de políticas, programas, planes y proyectos orientados a promover el desarrollo democrático y

superar las brechas de desigualdad en las áreas rurales y urbanas del país. Sin embargo las decisiones políticas que emanan en esta instancia del sistema dependen de muchos procesos y circunstancias que deben ser tomadas en cuenta para que sus objetivos se desarrollen eficaz y eficientemente.

Desde que se conformó el Sistema de Consejos de Desarrollo, ha quedado pendiente superar una serie de factores que han deteriorado de forma directa la estructura del Consejo Nacional de dicho sistema, consecuencia de ello es la desarticulación que se ha generado en el sistema de representación, el cual provocó cambios en la estructura de participación.

Desde el campo de la Ciencia Política, con el fin de contribuir al fortalecimiento de la participación ciudadana desde el Sistema de Consejos de Desarrollo, el interés del presente trabajo investigativo se centró en el estudio y análisis del sistema de representación y participación del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural para conocer y examinar los factores que han deteriorado y afectan su funcionamiento.

Para el efecto, en el primer capítulo se indican los aspectos metodológicos que orientaron la investigación. Si bien, el objetivo general fue *conocer la importancia del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural dentro de la estructura del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y su impacto en el proceso de planificación democrática del Estado*, resultó necesario apoyarse en los parámetros y fundamentos del Enfoque Sistémico, histórico y analítico; y en la investigación documental, la investigación bibliográfica y la recolección de datos por medio de la encuesta de tipo abierta para analizar los factores sociales, políticos y económicos que son necesarios para que funcione el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (Primer objetivo específico); examinar el sistema de representación del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural para determinar los efectos sociales y políticos que pueden afectar el funcionamiento del Sistema de Consejos de Desarrollo (Segundo objetivo específico); y conocer el objetivo de participación de

los representantes titulares de las entidades no gubernamentales del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural para determinar el tipo de participación que prevalece en dicha instancia (Tercer objetivo específico).

En el segundo capítulo se abordan los fundamentos teórico-conceptuales empleados en esta investigación de los cuales se analizó el Enfoque Sistémico de David Easton, las teorías de participación y los enfoques de desarrollo. Dentro de este mismo capítulo se abordan ampliamente los antecedentes del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (SCDUR), en cual se abordan los periodos históricos del sistema, divididos en dos etapas: la primera hace referencia al “Período de implementación de los Consejos de Desarrollo (1987-2002)”, el cual aborda la problemática sobre la suspensión de los Consejos locales de desarrollo en 1988 (Ahora conocidos “Consejos Comunitarios de Desarrollo”, COCODE) cuando fueron declarados inconstitucionales; y la segunda etapa hace énfasis al “Periodo de conformación” de los mismos, el cual parte de reflexiones relacionadas con la instalación de los diferentes niveles del sistema en el territorio nacional, y el número de instancias que pudieron consolidarse al inicio de la implementación del sistema.

Para complementar la valiosa información que guarda el periodo histórico del Sistema de Consejos de Desarrollo se presenta un análisis sobre las “Valoraciones del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (SCDUR) como mecanismo impulsor de la participación ciudadana” el cual pretende reflexionar sobre la importancia y las funciones que dicho sistema aporta al desarrollo del país.

Cuando se analiza la situación actual del Sistema de Consejos de Desarrollo (Capítulo III) se contemplan “Generalidades de la estructura y funcionamiento del Sistema de Consejos de Desarrollo”, el cual consta de un análisis breve sobre la estructura y funcionamiento de los Consejos Comunitarios y Municipales de Desarrollo así como también del Consejo Regional y Nacional de Desarrollo Urbano y Rural. En este mismo capítulo, en un apartado especial, se analizó la estructura y

funcionamiento del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR) de lo cual se abordó: el sistema de representación y elección de los representantes de las entidades no gubernamentales y las instituciones de gobierno que participan en dicha instancia con base a las reglas de representación y las funciones que competen al CONADUR y sus miembros.

Por último en el capítulo IV, con base al enfoque sistémico se analizan los “Desafíos y oportunidades del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural”. El capítulo pretende analizar el ambiente intrasocietal y extrasocietal, bajo la configuración de los sistemas: ecológico, biológico, social (en su vertiente geográfica, económica y demográfica) y el sistema de la personalidad derivado del factor cultural que afecta e incide en el funcionamiento del Consejo Nacional De Desarrollo Urbano y Rural. Con base al enfoque sistémico, el capítulo concluye con un preciso análisis sobre los procesos de retroalimentación que se generan a partir de los insumos y productos provenientes de los ambientes que rodean e inciden en el trabajo del CONADUR.

En las conclusiones y recomendaciones se determinaron los factores que deterioran el funcionamiento del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural y las principales acciones que deben emplearse para el fortalecimiento del mismo. En este apartado se enfatiza en la importancia social y política del Sistema de Consejos de Desarrollo y se identifican los elementos que deben ser fortalecidos dentro del sistema de representación y participación que configuran la estructura del CONADUR.

CAPÍTULO I

Aspectos Metodológicos

1.1. Justificación

La huella del Conflicto Armado interno en Guatemala, dejó grandes retos para la agenda democrática del país, entre ellos: el pleno cumplimiento y garantía de los derechos individuales, sociales, políticos, culturales, laborales y económicos de los ciudadanos guatemaltecos. A través de la firma de los Acuerdos de Paz, específicamente el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, se reconoció que la *participación en todas sus dimensiones* (social, política, económica y ciudadana) es el elemento fundamental que fortalecería el sistema político democrático del país.

Partiendo de la nueva visión de desarrollo producto de los Acuerdos de Paz, se consideró que era importante reactivar el funcionamiento del Sistema de Consejos de Desarrollo a través del restablecimiento de los consejos locales de desarrollo, los cuales en 1988 habían sido declarados inconstitucionales. No es hasta en 1996 que el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria recomendó que era necesaria la reactivación del Sistema de Consejos de Desarrollo, recalcando que era importante reincorporar a las organizaciones comunitarias las cuales debían constituirse como base fundamental del Sistema.

Es así como en el año 2002 la población en general (bajo sus diversas vertientes culturales) tomó incidencia en el proceso de planificación democrática, por medio de la institucionalización de los Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODE) y sus niveles complementarios: Municipal, Departamental, Regional y Nacional, quienes a su vez tomó en cuenta la participación e interacción de los diversos sectores sociales, económicos y políticos, el gobierno ejecutivo y los gobiernos locales del país, definidos y regulados en un marco jurídico específico.

A través de este mecanismo democrático se aseguró que la participación de la población en la identificación de prioridades, definición de proyectos y programas públicos pudiese tener un papel fundamental dentro del proceso de planificación estatal. De esta cuenta los ciudadanos debían participar desde sus comunidades, organizándose en Consejos Comunitarios de Desarrollo para identificar y determinar las necesidades prioritarias que debían ser atendidas por el gobierno.

Para asegurar que las propuestas comunitarias fueran incorporadas a los instrumentos nacionales de desarrollo, dentro del Sistema de Consejos de Desarrollo se crearon diferentes niveles de participación desde lo local hasta llegar a lo nacional, bajo una estructura piramidal comprendida en cinco niveles: local, municipal, departamental, regional y nacional. Este sistema permitió la articulación de los gobiernos locales, las instituciones del gobierno ejecutivo y otros sectores del país (sociales, económicos y políticos) quienes bajo el sistema territorial interconectado podrían hacer llegar sus prioridades a una instancia de alto nivel llamada: Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural.

El Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR) se convirtió en el foro político más importante del SISCODE, ya que en dicho espacio socio político se tomaron decisiones políticas de impacto nacional en materia económica y social. Desde que comenzaron a funcionar los Consejos de Desarrollo, el CONADUR constituyó el nivel más alto de participación ciudadana en Guatemala, el cual fue creado para que participaran e interactuaran los sectores más importantes del país: Sociedad Civil Organizada, Sector Empresarial y Sector Gobierno (Ver: Artículo 5; Decreto 11-2002).

La importancia del Sistema de Consejos de Desarrollo se limitó a funciones de planificación estratégica. Sin embargo hay que considerar que la función social y política del mismo va más allá de ser un instrumento de planificación estatal, ya que la razón de su existencia también iba orientada a que dicho sistema se convirtiera en un mecanismo y alternativa para contrarrestar "... *la corrupción, los privilegios,*

las distorsiones del desarrollo y el abuso del poder económico y político en el detrimento de la sociedad [...] erradicar la polarización económica, social y política de la sociedad” (Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, 1996). Es así como se resalta la importancia de este sistema, en virtud de que no se limitaba a funciones de planificación, ya que su visión política era convertirse en una alternativa que subsanara las diferencias que se generó entre los ciudadanos y el Estado a causa de las secuelas que dejó la guerra interna y el sistema político que operó durante la época.

El Sistema de Consejos, por constituirse como un espacio de participación multisectorial, tiende a estar sujeto a dinámicas sociales, económicas y políticas del país, por tal razón, es necesaria su observancia a través de las herramientas científicas que emanan de las Ciencias Sociales para estudiar factores como: adaptabilidad, estabilidad, eficiencia y eficacia. En ese sentido el presente estudio ofrece a la Escuela de Ciencia Política de la Universidad de San Carlos de Guatemala y a la población en general, un primer ejercicio de análisis que permite conocer y examinar los factores que han deteriorado el funcionamiento del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, por lo tanto esta investigación pretende contribuir al fortalecimiento de la participación ciudadana a través del Sistema de Consejos de Desarrollo, ya que es un espacio social y político que cuenta con mecanismos institucionalizados y legítimos para su debido funcionamiento.

1.2 Planteamiento del Problema

El Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural se creó con el fin de reunir a los actores más importantes del país, quienes fueron organizados por sectores para que la sociedad en su vertiente social, económica y política tuviese representación en dicha instancia, y de esta manera participaran en los procesos de decisión de trascendencia nacional, por medio de la formulación de planes, programas, proyectos y políticas públicas y emprender el desarrollo urbano y rural del país.

Sin embargo el Sistema de Consejos de Desarrollo guardó una particularidad especial, y es que, la participación de todos los ciudadanos organizados en Consejos Comunitarios de Desarrollo constituiría la base del sistema, convirtiéndose así en los encargados de identificar y presentar proyectos de desarrollo con base a las necesidades que el Estado debía atender prioritariamente. Pero para que esto se cumpliera fueron creados: los Consejos Municipales y Departamentales de Desarrollo incluyendo los Regionales y Nacional de Desarrollo Urbano y Rural.

El Sistema de Consejos permitió que la población se organizara y participara en los procesos de planificación de desarrollo del país junto a los sectores económicos, sociales y políticos, con incidencia en los diferentes niveles territoriales (local, municipal, departamental, regional y nacional). Todo este sistema funcionaría con una estructura interconectada desde lo local hasta el nivel nacional (y a la inversa) con el afán de establecer un mecanismo de comunicación con todos los consejos de desarrollo el cual funcionaría bajo un modelo de representación por medio del otorgamiento de cuotas a los sectores que integrarían el sistema.

Sin embargo los desafíos aun sin superar desde que se conformó el Sistema de Consejos de Desarrollo, influyeron en el resto de niveles afectando de manera directa la estructura del Consejo Nacional de dicho sistema. Cada una de las partes o elementos del sistema depende el uno del otro, en virtud de ello, al no considerar algunos elementos esenciales que formaban parte de la estructura de los diferentes niveles en cada una de las secuencias fue desvirtuado el sentido y la naturaleza por la cual fueron creados los Consejos de Desarrollo, ocasionando así una fragmentación de representación, el cual pasó de una estructura de participación incluyente y democrática (desde lo local) reduciéndose a una participación sectorial limitada en la instancia nacional de representación social y política del Sistema.

1.2.1 Delimitación del Problema

Como *unidad de análisis* se consideró estudiar al Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural del Sistema de Consejos de Desarrollo.

El análisis comprendió el *periodo histórico* del 2012 – 2016, en virtud de que en dichos años el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, realizó cambios estructurales y formuló instrumentos políticos importantes para el fortalecimiento y funcionamiento del Sistema de Consejos de Desarrollo.

Por último como *ámbito geográfico*, el estudio se efectuó en la Ciudad de Guatemala, lugar donde se llevaron a cabo reuniones, gestiones y negociaciones del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural.

1.3 Preguntas generadoras

Para dar respuesta al planteamiento del problema en esta investigación y el interés que guarda el estudio, se formularon las siguientes preguntas:

- ¿Por qué es importante fortalecer el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural?
- ¿El Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural puede definirse como un espacio plenamente representativo y democrático?
- ¿Por qué es importante que los actores políticos que integran los niveles locales, municipales, departamentales y regionales del Sistema de Consejos de Desarrollo estén representados en el nivel nacional del sistema?
- ¿El tipo de participación que ejercen los ciudadanos en el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural puede afectar el funcionamiento del Sistema de Consejos de Desarrollo?

1.4 Objetivos de la investigación

1.4.1 Objetivo general

Dar a conocer la importancia del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural dentro de la estructura del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y su impacto en el proceso de planificación democrática del Estado.

1.4.2 Objetivos específicos

1. Analizar los factores sociales, políticos y económicos que son necesarios para que funcione el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural.
2. Examinar el sistema de representación del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural para determinar los efectos sociales y políticos que pueden afectar el funcionamiento del Sistema de Consejos de Desarrollo.
3. Conocer el objetivo de participación de los representantes titulares de las entidades no gubernamentales del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural para determinar el tipo de participación que prevalece en dicha instancia.

1.5 Metodología de la investigación

Para dar respuesta a los objetivos propuestos de esta investigación se utilizó el método histórico y el análisis sistémico. A través de la recopilación de datos históricos fue posible dar a conocer los avances que ha tenido el Consejo Nacional de desarrollo Urbano y Rural (CONADUR) durante los últimos cuatro años en Guatemala y el impacto social y político de sus acciones en el país.

Al emplear el análisis sistémico fue posible estudiar elementos particulares, tales como el sistema de representación que actualmente configura la estructura de integración actual del CONADUR, dicho análisis se realizó por medio de una revisión rigurosa a la ley de Consejos de desarrollo Urbano y rural y su respectivo

reglamento para analizar las consecuencias y contradicciones que debilitó el sistema democrático que caracteriza la naturaleza de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Así mismo, dentro de dicho análisis fueron incluidos elementos históricos, culturales, políticos y económicos, los cuales permitieron identificar factores relevantes dentro de dicho sistema.

En esta investigación fueron empleadas las siguientes técnicas: a) la investigación documental, la cual permitió la recopilación de antecedentes a través de documentos de diferente índole (revistas, libros, informes, medios electrónicos, etc.) y de diversos autores; b) la investigación bibliográfica, que permitió explorar y conocer lo que se ha escrito sobre el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural y c) la recolección de datos por medio de la encuesta de tipo abierta, la cual fue utilizada para recolectar información proporcionada por los representantes titulares de las entidades no gubernamentales que participan en el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural.

CAPÍTULO II

Consideraciones Teóricas

2.1 Ubicación del problema en un enfoque teórico determinado

Para dar explicación conceptual a este apartado, el término enfoque, se refiere a ciertas “*aproximaciones y visiones parciales de la realidad política*” (Torreblanca, 2006, pág. 57) es decir una perspectiva para abordar una problemática que intriga al estudioso, las cuales se abordan bajo determinadas normas o reglas para llegar a una respuesta demostrativa. La elección y aplicación de un enfoque dependerá del sentido y perspectiva que se desea aplicar para explicar un fenómeno de cualquier tipo (social, cultural, económico, político, etc.).

2.1.1 El enfoque sistémico

En cuanto al criterio de análisis que fue desarrollado en esta investigación, se utilizó el enfoque sistémico. Este enfoque guarda peculiaridades que valen la pena ser analizadas y aplicadas a este estudio, ya que nos permite comprender que todo sistema se vale de interacciones humanas que influyen directamente sobre la sociedad. El Enfoque sistémico para el análisis de los fenómenos políticos fue instaurado por David Easton. Dicha teoría analiza los fenómenos políticos a través de la identificación de elementos que se encuentran interconectados, ya que el sistema actúa y se interrelaciona con el entorno o ambiente.

En otras palabras, el enfoque sistémico explica el comportamiento de un sistema, por medio del análisis, estudio y observancia de las partes o elementos que lo conforman, así mismo estudia la forma en que interactúan estos elementos entre sí, la manera en que se organiza el sistema y el objetivo por el cual existe y funciona. Sin embargo, este enfoque no se limita a explicar e interpretar los sistemas con insumos que provienen de lo interno del sistema, sino que también, admite que todo producto (Políticas, decisiones o acciones) es también el resultado del ambiente o

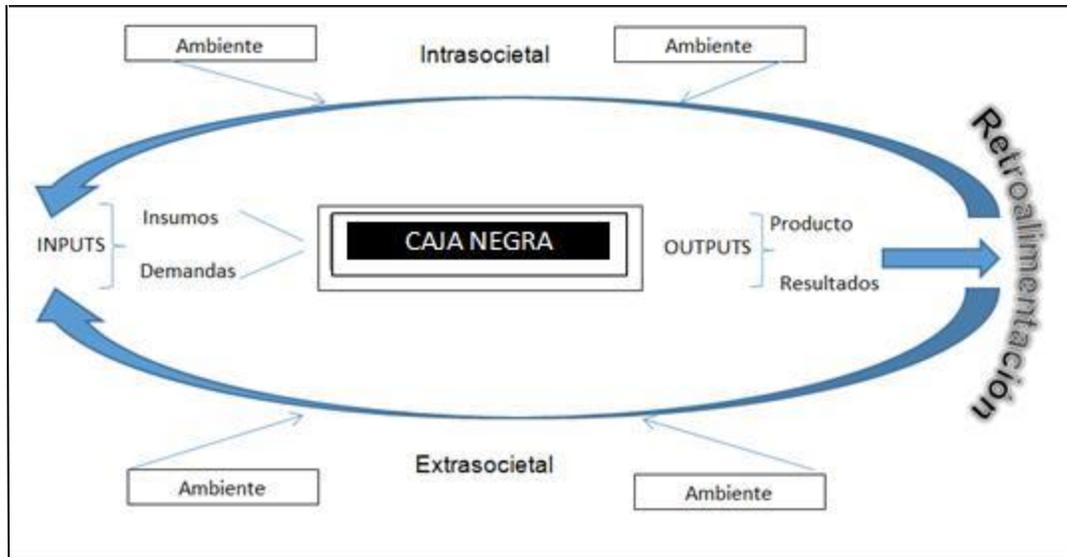
contexto en el que se desarrolla, cuando de sistemas abiertos se trata; pues es imposible explicar el comportamiento de un elemento sin tomar en cuenta el contexto en el que está inserto.

El término de “Sistema” se refiere a *“un conjunto de componentes diferenciados e interdependientes”* (Fillieule 2001; pág. 63). En otras palabras, se refiere a un conjunto de elementos o componentes, los cuales desempeñan funciones diferentes, influyentes entre sí. Estudiosos de las ciencias sociales, como Augusto Comte (1798-1857), Karl Marx (1818-1883), ven a la sociedad como “un todo”, compuesto de partes insertas en un entorno.

Un sistema es visto como un conjunto de partes interrelacionadas que afectan a una unidad o a un todo; por lo tanto, podría decirse que un sistema consta de elementos, interacción, organización y objetivos. Aquiles Gay (1990, pág. 6) define un sistema como *“una agrupación de elementos en interacción dinámica organizados en función de un objetivo”*. En el cual se pretende descubrir: la identidad de los elementos, la naturaleza de la forma en que se relacionan con el mundo interno y externo y descubrir dinámicas que rigen la conducta.

David Easton a través del enfoque sistémico intenta explicar la vida política como un sistema de conducta, el cual está compuesto por una serie de procesos que emanan de insumos para transformarse en productos, tal y como se muestra en la gráfica no. 1.

Gráfica No. 1
Sistema político según David Easton



Fuente: Elaboración propia tomando como referencia el esquema de sistemas de David Easton.

Para dar sentido a la gráfica anterior, en teoría de sistemas se dice que para analizar un sistema político es importante tomar en cuenta todas las variables, medios, ambientes, escenarios y circunstancias que rodean al sistema para comprender de mejor forma como se generan estas resoluciones dentro de la política. El ambiente mismo puede dividirse en dos partes (Easton, 1965, pág. 70):

- *Ambiente intrasocietal el cual se refiere al contexto que está fuera de los límites del sistema pero dentro de la misma sociedad. Este incluye a los sistemas ecológico, biológico, de personalidad y social (cultural, demográfico, económico, estructura social y otros).*

- *Ambiente extrasocietal: Son los sistemas que conforman a la sociedad internacional, el cual incluye los sistemas políticos internacionales (ONU, OTAN, etc).*

Un sistema político no puede ser estudiado si no tomamos en cuenta los ambientes que lo rodean, es decir, ambientes físicos, biológicos, sociales y psicológicos. Al obviar y omitir estos ambientes, difícilmente podríamos explicar como un sistema político puede persistir en un mundo de estabilidad o de cambio.

Una de las partes que componen al sistema, son las entradas (inputs) las cuales se definen como “los ingresos del sistema” que pueden ser: recursos materiales, recursos humanos, o información. *“Las entradas constituyen las fuerzas de arranque que suministra al sistema para sus necesidades operativas”* (Ortiz Mena, 1986, pág. 125). Estas entradas provienen del ambiente social al sistema político responsable de la agregación y articulación de esas demandas. Aquel elemento que es estudiado desde el punto de vista de las entradas que recibe y las salidas o respuestas que produce se le denomina caja negra.

La caja negra está formada por personas que desarrollan determinados roles, “capaces” de orientar los contenidos (acciones y funciones) del proceso político; estos individuos actúan como filtros del sistema, ya que seleccionan los mecanismos para atender las demandas sociales de la población en general. A través de la recepción de insumos el sistema debe ser capaz de transformarlos en productos los cuales reciben el nombre de outputs y se definen como las decisiones autoritativas que se implementan para influir en el medio. La lógica de este enfoque nos dice que si las demandas retornan (feedback) con respuestas efectivas el sistema podrá retroalimentarse de insumos que fortalezcan y hagan más eficiente la operatividad del sistema.

Entonces, diremos que el enfoque sistémico, admite que es necesario estudiar los elementos o cada una de las partes que lo componen, pero no se limita solo a ello. Es decir que *el enfoque sistémico invita a estudiar la composición, el entorno y la estructura de los sistemas de interés* (Bunge, 1995, pág. 7) En tal sentido, con este enfoque, es posible conocer y comprender fenómenos o situaciones que afectan el

entorno social estudiando la composición, interacción y el objetivo que conforman el todo o la unidad de análisis a estudiar.

2.1.1.1 Interrogantes del enfoque sistémico

Losada & Casas (2008, pág. 51) exponen una serie de preguntas o interrogantes que son planteadas con frecuencia por los autores sistémicos. Al analizar individualmente cada pregunta formulada por los autores anteriormente mencionados, se determinó que estas interrogantes muestran preocupación por estudiar y conocer: los métodos empleados por un sistema para satisfacer demandas; mecanismos y estrategias de estabilidad; límites del sistema; posibles causas que debiliten y destruyan un sistema; intensidad del sistema para alcanzar sus objetivos; mecanismos para procesar los insumos en productos; tipo de información que llega al sistema referente a su desempeño y aportes del sistema al entorno.

Todas estas premisas, constituyen elementos o conceptos privilegiados por los estudiosos que aplican el enfoque sistémico, para comprender y analizar un fenómeno (social, político, económico, cultural), estableciendo, causas que conducen a efectos, y condiciones sustanciales que deben cumplirse a requerimiento de ciertas características propuestas por este enfoque.

2.1.1.2 Supuestos del enfoque sistémico

Hemos de interpretar que los supuestos son *“creencias o afirmaciones que no necesariamente se expresan abiertamente, pero en las cuales reside la veracidad de lo que se construye a partir de ellos”* (Scharrón del Río, 2010, pág. 17). En otras palabras, los supuestos, son condiciones que deben cumplirse para alcanzar un efecto deseado.

Losada & Casas (2008, pág. 236) afirman que el enfoque sistémico parte de 6 supuestos que conviene tener presentes para apreciar mejor su alcance; estos supuestos asumen que:

- *Un sistema social (por ende, un sistema político) se distingue realmente de su entorno, donde también está abierto a las influencias de su entorno. Especifico, definido*
- *Las partes que componen el sistema, en particular sus estructuras internas, mantienen una interdependencia. Cuando una parte del sistema cambia, otras partes del mismo se modifican.*
- *Un sistema se puede adaptar por sí mismo al entorno cambiante.*
- *Es posible determinar niveles críticos de tensión, es decir, indicios de desintegración, y niveles de equilibrio.*
- *Es útil entender los cambios en las estructuras y procesos de un sistema, como esfuerzos alternativos para hacerle frente a las tensiones que proceden del entorno del sistema o de su interior.*
- *La capacidad que tiene un sistema para persistir se relaciona estrechamente con la disponibilidad y calidad de la información disponible, tanto para quienes toman decisiones dentro del sistema, como para los miembros externos del mismo.*

Si nos damos cuenta, al analizar los supuestos mencionados con anterioridad, con frecuencia se identifican factores específicos o características necesarias para el buen funcionamiento de un sistema, refiriéndose a: la adaptabilidad, estabilidad y coherencia (ver gráfica No.2).

Gráfica No.2
Características funcionales de un sistema



Fuente: Elaboración propia con base al análisis del enfoque sistémico de Losada & Casas.

Tal y como lo muestra la gráfica No. 2, es posible visualizar las características y elementos que son esenciales para el funcionamiento de un sistema. Lo cual permite que las estructuras del mismo sean estables durante los cambios y dinámicas provocados por los ambientes que lo rodean. La trascendencia en el tiempo de un sistema dependerá de la flexibilidad, coherencia/coordinación, adaptabilidad de su estructura.

2.2. El concepto de Democracia

A lo largo del tiempo y la historia, gobiernos y autoridades, han comprendido que el ciudadano juega un rol muy importante para que los países en vías de desarrollo logren salir de esa condición.

Los gobiernos con sistemas democráticos, comprenden que el Estado se organiza para garantizar el bien común y garantizar la inclusión y participación de los ciudadanos en la toma de decisiones de país, estableciendo mecanismos sociales, políticos, culturales y económicos que contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos. Es importante hacer mención que la existencia y adopción de un sistema democrático, no garantiza que un Estado sea eficiente. Es claro que, sin cultura política y sin participación de la sociedad civil los Estados democráticos tenderán a debilitarse con el tiempo, esta última afirmación, se estará abordando a lo largo del desarrollo del contenido de este capítulo.

La Democracia es un modelo político que dota de poder al pueblo el cual se sustenta en principios de libertad, respeto y unidad de los individuos. Para el filósofo Norberto Bobbio, es el *“conjunto de reglas procesales, de las que la principal, pero no la única, es la regla de la mayoría”* (1994, pág. 19), es decir que todo proceso político deberá depender de la opinión y legitimación de las mayorías para poder funcionar, de las cuales dependerá de la intervención de los ciudadanos no solo en la toma de decisiones sino que también de la participación política de los mismos.

El término también se distingue de la democracia social que hace referencia a la igualdad social y democracia económica y que, a su vez, *“hace énfasis en la igualdad económica que implica una redistribución conducente a un bienestar generalizado”* (Sartori, 1994, pág. 120). Este sistema político permite que los modelos económicos incorporen medidas de bienestar y equidad para la población. La Democracia moderna va ligada a la idea de igualdad entre las personas, igualdad no solo en asuntos de participación sino que también la forma en que se obtienen y se distribuyen los recursos para el bienestar de la sociedad.

En sentido amplio, *“es una forma de convivencia social en la que los miembros son libres e iguales y las relaciones sociales se establecen de acuerdo a mecanismos contractuales”* (Díaz, Introducción a la Democracia Participativa, 2004). Bobbio y Bovero (1985, pág. 49) explican que los contratos sociales significan la unión civil

de dos individuos, para que un tercero ejerza autoridad y fuerza. En otras palabras, lo que la mayoría de la gente desea es que exista un poder organizado y un régimen democrático con principios, leyes y reglas que garanticen el buen funcionamiento de los sistemas democráticos, donde los poderes públicos estén regulados a través de normas generales, para evitar abusos de poder, a causa de las limitaciones políticas, sociales y económicas que perjudiquen el bienestar de cada ciudadano.

En este capítulo y a lo largo de este documento, será entendida como una forma o manera de organizar a la población, las instituciones políticas y el territorio de un país, donde las decisiones políticas, responden a la voluntad colectiva de los miembros del pueblo.

2.2.1 Tipos de Democracia

Como se ha dicho con anterioridad, la democracia implica que el poder debe ser ejercido por los ciudadanos que habitan en un país. López (2010, pág. 5) en su ensayo titulado: "*Democracia como concepto sociopolítico*", considera que la democracia adquiere transformaciones conceptuales derivado de los factores socioculturales que influyen directamente en dicho modelo de Estado, por lo tanto, su significado no es estático, permanece en disputa y está cambiando todo el tiempo.

A lo largo de la historia las formas de ejercer el poder han ido evolucionando a causa de transformaciones políticas, económicas y sociales (posiciones geográficas, densidad demográfica, adopción de regímenes políticos, normas y leyes instauradas, etc.). Por ende, las formas ejercer el poder también han ido adquiriendo ciertas características que se han convertido en tipos y modalidades de ejercer el poder en los sistemas políticos democráticos, (ver cuadro No.1).

Cuadro No. 1

Tipos y modalidades de ejercer el poder en los sistemas políticos democráticos

Democracia Directa	Democracia indirecta o representativa	Democracia semidirecta o participativa
<ul style="list-style-type: none">• Se refiere a una forma de gobierno en la cual <i>“El pueblo participa de manera continua en el ejercicio del poder”</i> (Sartori, 2007). Este modelo es típico de sociedades con poblaciones pequeñas, donde el pueblo, reunido en asamblea, deliberaba y decide en torno a los asuntos públicos.	<ul style="list-style-type: none">• Como lo expresa Loewenstein (1979) “los representantes –cualquiera que sea la índole de su investidura– reciben por adelantado el encargo y la autorización de actuar conjuntamente en nombre de sus representados y de ligarles por sus decisiones colectivas”. Las decisiones las toman representantes. En esta forma de gobierno el pueblo delega la soberanía en autoridades elegidas de forma periódica mediante elecciones libres.	<ul style="list-style-type: none">• No se trata de un sistema en sí, sino de una modalidad, complemento y perfeccionamiento de las formas representativas, que en última instancia permite afianzar los procesos democráticos (Díaz, 2004).

Fuente: Elaboración propia con base al análisis teórico de Giovanni Sartori en su libro titulado: La Democracia (1993).

Tal y como se visualiza en el cuadro No. 1, los Estados y Gobiernos fortalecen sus sistemas democráticos con base a distintas herramientas políticas que regulan la participación y los mecanismos institucionales. Por las características sociales y políticas que se estarán estudiando en esta investigación, en el siguiente capítulo se amplía el concepto de democracia participativa.

2.2.2 Democracia Participativa

Beatriz Díaz (2004) afirma que este concepto responde a una modalidad y perfeccionamiento de las formas representativas de la Democracia. Sin embargo, este concepto debe ser entendido como una modalidad que perfecciona la forma en que los ciudadanos toman decisiones políticas, *“combinando las formas de democracia representativa con las de democracia directa e indirecta. Por tanto, es un falso dilema la oposición entre democracia representativa y democracia directa”* (Corona, 2004, pág. 197). Es por ello que no puede ser vista como un derivado de las democracias representativas aislada de la Democracia Directa.

La democracia participativa es una forma de democracia semidirecta que surge con la aparición de nuevos mecanismos de participación, en los cuales *“el pueblo adquiere protagonismo como el plebiscito, la consulta, el referéndum, el cabildo abierto, la iniciativa legal y otros modos de participación”*. (Cabra, 2011, pág. 195). Estos mecanismos de integración social han permitido que la ciudadanía tome protagonismo en los procesos políticos, no solo por la vía de los partidos políticos sino que también por medio de otros mecanismo de inserción política, a través de la participación ciudadana (entidades no gubernamentales, organización comunitaria, académica, etc.) medio por el cual, los individuos participan directamente en el proceso de planificación y formulación de políticas, planes, proyectos y otras acciones que emanan desde la esfera pública.

La democracia participativa *“en su forma más desarrollada, busca abarcar a toda la población, desde lo local hasta la ciudad como un todo, lo que constituye su fuente de legitimidad”* (Corona, 2004. Pág. 197). En esta forma de gobierno el individuo forma parte de un proceso decisorio, interviniendo en actividades estatales en función del interés general. La forma del cómo se desarrollen estos procesos dependerá de los instrumentos sociales y políticos que se implementen en cada país.

2.3 Participación ciudadana

El término de participación ciudadana no es nuevo, sin embargo, podría decirse que dicha expresión comienza a tomar auge cuando se reconoció que el concepto de desarrollo estaba fuertemente ligado al nivel de participación e involucramiento de los ciudadanos en asuntos públicos, ya que, son los ciudadanos quienes tienen conocimiento y contacto directo con la realidad social que afecta de una u otra forma su bienestar.

El concepto de “participación ciudadana”¹ es concebido por muchas personas de manera diferente. Para unos, el término sirve para describir la acción que realizan las personas para afectar la toma de decisiones, ejecución y seguimiento de las decisiones públicas. Con esta definición Guillen, et. al (2009) argumentan que *“el término de participación es utilizado para explicar la incidencia de los individuos y grupos sociales en las diferentes etapas en las que se resuelven asuntos de interés público es decir, en la consulta, discusiones, planteo de propuestas, y todo tipo de actividades que en las cuales interrelacionan el Estado y los ciudadanos para el progreso de la comunidad”*. En términos generales, la participación ciudadana es el involucramiento de los individuos en el espacio público estatal y no estatal desde su identidad de ciudadanos, es decir, de integrantes de una comunidad política con el objeto de impulsar el desarrollo local y fortalecer la democracia participativa. Se ejerce a través de diversos mecanismos que permiten a los ciudadanos incidir en las decisiones políticas sin tener que pertenecer a una institución pública o partido político, o sin tener que incidir en los asuntos públicos únicamente para ejercer el voto.

¹ Es importante tener claro el concepto y no confundirlo con el de participación política. El primero se refiere a que los ciudadanos pueden influir en las decisiones políticas y asuntos públicos (propuestas de opinión, formulación de políticas públicas, etc.) El segundo hace referencia a una participación que se limita únicamente a delegar autoridad a través del voto como por ejemplo la designación de cargos públicos (Procesos electorales), también se refiere al papel que juegan los ciudadanos en temas específicos a discreción de la autoridad pública (plebiscito o consulta popular).

Este tipo de participación, es constante y no se limita a elecciones populares, plebiscito, referéndum u otros, sino más bien es una participación que puede tener incidencia en las decisiones de país, por medio de la formulación de políticas públicas, mesas de discusión, análisis, consulta, entre otras.

Guillen, et. al. (2009) Afirman que las manifestaciones de participación ciudadana son altas, en aquellas sociedades que buscan consolidar y fortalecer sus regímenes democráticos, así mismo este fenómeno ocurre en diversos espacios, tal es el caso, donde hay diversidad cultural. Al final de cuentas cualquier otra razón que exista o justifique la existencia de mecanismos que promuevan la participación ciudadana, tendrá siempre el mismo objetivo: “Dar solución a problemas de interés social”.

La inclusión y el involucramiento de los individuos no siempre son suficientes para garantizar impactos positivos, dado que la participación, la efectividad o la eficiencia de los sistemas de participación tienen que ver con multitud de variables, como son: los niveles de escolarización de los individuos, el tipo de comunidad, los insumos para participar (movilidad, mecanismos, recursos etc.), antecedentes históricos entre otros. Todas estas variables a considerar son las que infieren en el resultado de la participación.

Sánchez (1986) considera que la participación ciudadana, dada su utilidad operativa, debe ser vista como un proceso; el cual, para hacerse efectiva precisa de la existencia de tres requisitos. En primer lugar, requiere que los ciudadanos quieran participar, lo cual depende de la cultura y los valores de la sociedad, así mismo, opina que, si estas motivaciones no existen, será el Estado el que debe promover dicha motivación. En segundo lugar, es preciso que las personas sepan participar, es decir, tener la formación necesaria para hacer de la participación una acción efectiva. Y por último, es preciso estar organizados, por ende será necesaria la existencia de espacios formales a través de los cuales puedan los individuos participar en los asuntos públicos.

A través de estas características necesarias de participación, se analizará el tipo de participación y sus efectos por medio de un ejercicio de identificación de valores el cual permite describir e identificar los resultados que emanan de dicha participación. Es importante reconocer que la participación constituye un mecanismo por el cual los ciudadanos pueden hacer llegar sus demandas y propuestas para satisfacer sus necesidades, en virtud de que son ellos quienes conocen la dinámica de su entorno.

2.3.1 Resultados de la Participación Ciudadana

Los resultados que emanan de la participación ciudadana dependen de los valores o principios del capital social que forma parte de la organización, entidad, estructura, institución, etc. El tipo de participación (efectiva, débil o deficiente) dependerá también de los valores o pilares en los que se apoya. En otras palabras, las personas e individuos, tienen intereses y razones que justifican su razón por la cual participan o se involucran en asuntos públicos, por tanto, influyen en las acciones que ejercen directamente sobre cualquier ámbito de acción.

2.3.1.1 Tipo de participación de acuerdo a valores

Utilizando el análisis de Rentería (2013, pág. 447) titulado “*Tipos y modelos de participación ciudadana en los procesos de ordenación del territorio: dos casos para su ilustración*” presenta diversas categorías por las cuales se puede determinar el tipo de participación ciudadana de una entidad, organización o estructura. En este caso, utilizaremos el modelo de valores que caracteriza o condiciona el tipo de participación que los individuos ejercen en un espacio determinado (ver cuadro No.2).

Cuadro no. 2

Tipos, valores y resultados de participación ciudadana

Tipos de Participación	Capital social (Características)	Valores	Resultados
Participación espontánea	No hay claridad en los objetivos, relación causal y/o muy débil entre los participantes. Idiferencia	Vagos deseos de "hacer algo" por la sociedad. Participación Aleatoria Causal	Nulos
Participación mecánica	Reproducción de los mismos modelos. Relación débil entre los participantes. Postura acrítica	Seguridad personal. Imposición del propio punto de vista.	Escasos
Participación reflexiva	Claridad en los objetivos. Interrelación fuerte de los miembros. Actitud crítica	Solidaridad, respeto y apertura	Notables. Impacto positivo en el territorio
Participación creativa	Claridad de objetivos. Horizontes amplios. Propuestas nuevas, propuestas coherentes e inclusivas	Bien común, respeto, diálogo, consenso	Sobresalientes. Impacto positivo en el territorio. Incidencia benéfica en los niveles de bienestar

Fuente: Rentería (2013) con base al modelo propuesto de Serra Vásquez.

En el cuadro no.2 se visualizan los valores que determinan el tipo de capital social que se produce a lo interno de la estructura, las características que adopta el tipo de participación de los individuos, así como también el tipo de resultados que generan.

Siguiendo los postulados del enfoque sistémico, la estabilidad de un sistema depende fuertemente de la calidad de la información que se produce a lo interno del sistema, entre otros factores tales como la coordinación y coherencia que guardan sus elementos entre sí para influir y reproducir sus efectos al resto de la estructura. El tipo de valores o principios que fundamentan la participación ciudadana, serán también condiciones que afecten los mecanismos o medios por los cuales se ejerce la participación.

2.4 El concepto de Desarrollo

El concepto de desarrollo ha venido evolucionando a lo largo de la historia, conceptualmente desde sus inicios ha estado relacionado con ideas y teorías economicistas: es decir, el crecimiento económico. Acumulación de riqueza, incremento en el volumen de producción de bienes y servicios, entre otros. Durante la década de 1970 varios autores y economistas de instituciones destacadas como el Banco Mundial (BM) o la Organización Internacional del Trabajo (OIT) reconocieron que el aumento de la producción no era suficiente por sí solo para reducir la pobreza y alcanzar el desarrollo.

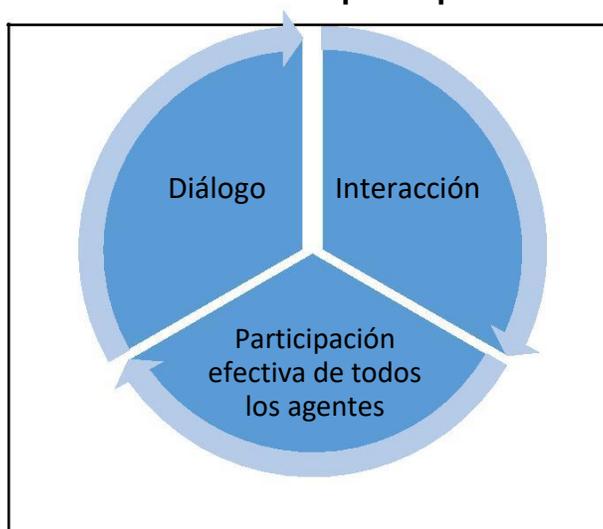
Durante los años setenta, gracias a autores como Amartya Sen o T.W. Schultz, el concepto de desarrollo pasó a entenderse como un proceso de ampliación de las “capacidades de las personas”, más que como un aumento simplemente económico. Según Griffin (1999, pág. 77), bajo esa nueva concepción, se entendió que el objetivo del desarrollo no tenía que ver con el crecimiento económico sino más bien *“propiciar que la gente disponga de una gama mayor de opciones, que pueda hacer más cosas, vivir una vida más larga, eludir enfermedades evitables, tener acceso a la reserva mundial de conocimientos, etcétera”*. Sin embargo cada sociedad tiene su propio concepto o definición de desarrollo. El concepto de desarrollo está vinculado a una idea de futuro: lo que se desea alcanzar, aunado a la característica de proceso. *“Cuando establecemos las prioridades de lo que entendemos por desarrollo, en última instancia, no estamos sino afirmando cuál es nuestra visión de lo que queremos que sea nuestro futuro”* (Dubois, s.f.). Por tanto, el concepto de desarrollo es un proceso que se relaciona con la idea de futuro que cada sociedad se propone como meta para el colectivo humano.

2.4.1 El Desarrollo Urbano y Rural

En América latina, existe vasta literatura referente al concepto de “Desarrollo Urbano y Rural”, a pesar de esto, no existe un concepto que sea aceptado universalmente, porque el contenido del concepto depende del contexto de la época donde fue analizado. Sin embargo, para análisis e interpretación de los mismos, se delimita la noción de los conceptos que serán tratados en este documento.

El concepto de desarrollo urbano puede ser analizado desde diversas dimensiones: sostenibilidad, equidad social, crecimiento económico, competitividad, calidad de vida, descentralización, metropolización, desconcentración social, etc. La delimitación de su dimensión dependerá de la visión política, social y económica de cada país. El Acuerdo de Paz sobre “Aspectos socio económico y situación agraria de Guatemala”, en su Título I: Democratización y desarrollo participativo, señala que, la participación ciudadana debe tomar en cuenta tres criterios fundamentales para que sea democrática y funcional, tal y como se muestra en la Gráfica No. 3:

Gráfica No.3
Criterios funcionales de la participación ciudadana



Fuente: Elaboración propia con base al Acuerdo de Paz sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria sobre los criterios e instrumentos de la democratización y desarrollo participativo en Guatemala

Partiendo de los tres criterios de participación que se muestran en la gráfica No. 3, los Acuerdos de Paz tomaron importancia para fortalecer el Modelo Democrático del país, ya que *“se convirtieron en herramientas importantes de la participación y educación ciudadana en un clima de inclusión y tolerancia”* (Hernández Santos, 2014, pág. 12), Dichos acuerdos promovieron el involucramiento de la ciudadanía y los sectores organizados del país en los asuntos públicos, especialmente aquellos que se refieren a la planificación democrática del Estado. Partiendo de esta visión, surge la necesidad de implementar un mecanismo de participación que recopilara las necesidades sociales, a través de la intervención directa de los ciudadanos junto con actores políticos, sociales y económicos del país.

Es por ello que el Sistema de Consejos de Desarrollo toma gran importancia en el proceso de planificación democrática del desarrollo, ya que se constituyó en el medio principal de participación ciudadana, así como también el mecanismo sociopolítico para definir y establecer las directrices y acciones para recabar los insumos que debieran consolidarse en el plano nacional a través de principios democráticos (equidad, respeto y armonía) y procesos de negociación, diálogo y consenso entre el gobierno central, el gobierno local, la academia, entidades no gubernamentales, los sectores empresariales y productivos del país.

Siguiendo esa línea estratégica, el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (2014) formula el primer Plan Nacional de Desarrollo, titulado *“K’atun: nuestra Guatemala 2032”*. En este documento *“el modelo de desarrollo urbano”* es visto como un mecanismo para garantizar y mejorar la calidad de vida a los habitantes, por medio del otorgamiento de servicios: agua, energía, equipamientos, espacios públicos suficientes, de buena calidad, y mejores condiciones de seguridad, el cual plantea que el desarrollo y promoción de políticas de desarrollo urbano deben garantizar y mejorar de las condiciones de vida de la población y la eficiencia en el desempeño de las ciudades.

Por lo tanto, el concepto de desarrollo urbano de Guatemala está orientado a aumentar los servicios básicos en las ciudades, especialmente para la población de bajos ingresos, o quienes aún se encuentran en la brecha de la pobreza y pobreza extrema.

El proceso de desarrollo involucra la participación no solo la intervención del gobierno central sino que también la de los gobiernos locales quienes deben dirigir y orientar las acciones globales de desarrollo, a través de la formulación de políticas, planes y programas de desarrollo urbano y rural, que vayan acorde a las necesidades latentes del país lo cual significa que cada acción y estrategia debe ser coherente con las características reales de la sociedad.

Por otra parte, el Plan K'atun afirma (en su capítulo seis) que el desarrollo rural es determinante para el desarrollo nacional. El medio rural se concibe como espacio para el “desarrollo integral” con características de multiocupacionalidad y multifuncionalidad familiar (actividades agrícolas y no agrícolas, dentro y fuera de las comunidades).

Desde la perspectiva del desarrollo rural, es prioritario atender en primera instancia las acciones de política dirigidas a superar la alta precariedad de las condiciones de vida de la población, las condiciones desiguales de tenencia y acceso a la tierra y los recursos productivos, los más altos índices de exclusión social, y la escasa presencia del Estado y la prestación de servicios (Secretaría General de Planificación y Programación, 2014). Por lo tanto el desarrollo rural implica impulsar cambios estructurales que permitan a las y los pequeños productores el acceso a activos, insumos, capacitación y asistencia técnica, de manera permanente, especializada, sistemática y con presencia en los territorios; el acceso a crédito y apoyo para la comercialización agrícola y no agrícola.

En términos generales, “el desarrollo rural”, es entendido como el desarrollo humano integral de las poblaciones que habitan en esos territorios. Se define entonces como

un proceso de cambio social y crecimiento económico sostenible, que tiene por finalidad el progreso permanente de la comunidad. Desde la perspectiva del desarrollo rural, es prioritario atender en primera instancia las acciones de política dirigidas a superar la alta precariedad de las condiciones de vida de la población (pobreza, analfabetismo, servicios básicos, etc.) los más altos índices de exclusión social, las condiciones desiguales de tenencia y acceso a la tierra y los recursos productivos.

2.5 Participación ciudadana en la historia de Guatemala

La participación ciudadana, ha sido considerada uno de los mecanismos clave para el ejercicio y fortalecimiento de un estado democrático. La participación ciudadana es importante en la vida de los estados, porque contribuye a afianzar la democracia, reduce la corrupción y fortalece los procesos políticos orientados al desarrollo. En los modelos democráticos, la participación ciudadana se constituye en un mecanismo e instrumento necesario para impulsar procesos y estrategias de Estado con enfoque social, es decir, de beneficio para la colectividad, sobre todo porque, estas estrategias son producto de las ideas y aportes que los ciudadanos proporcionan al Estado a través de la participación ciudadana.

Imposible es apartarnos de la historia social y política de Guatemala, para abordar y explicar el progreso que se ha tenido como país, producto del sistema democrático adoptado en Guatemala. La historia de Guatemala, tiene acontecimientos sociales y políticos que han sido positivos y que han servido para fortalecer el tipo de Estado que hoy prevalece en el país. Pero Vale la pena hacer memoria de los hechos o factores históricos que han formado parte de la historia de Guatemala, sobre todo de aquellos hechos que han dañado el tejido social del país.

Guatemala es el producto de un contexto histórico que ha dejado secuelas sociales, políticas y económicas, las cuales derivaron del sistema colonial impuesto durante el siglo XVI – XIX (época que caracterizó la historia social, política y económica de

América Latina, A.L); el Estado liberal y los sistemas políticos adoptados durante esta época (Autoritarismo, militarismo y otros regímenes en otros países de A.L); no podríamos dejar de recordar esos 36 años de guerra interna y el saldo de víctimas durante este período (250,000 personas muertas o desaparecidas, según el dato proporcionado por la Comisión para el Esclarecimiento Histórico –CEH-); las coyunturas internacionales que afectaron en gran medida el desarrollo social, político y económico del país (sobre todo durante el contexto de la Guerra fría y la depresión de los años 30), entre otras situaciones y factores que debilitaron el sistema político guatemalteco, las cuales contribuyeron (lamentablemente) a cultivar una ciudadanía con cultura de miedo y silencio, desconfianza y poca credibilidad hacia los gobernantes, apatía política, entre otras.

2.5.1 El Estado Democrático

“Una dimensión total del Estado democrático reside en su capacidad para garantizar el funcionamiento del sistema político y de realizar elecciones periódicas para escoger las cohortes gobernantes” (Naciones Unidas, IDH, 2009, pág. 11) En este tipo o modelo de Estado, tres cosas son necesarias: garantizar la seguridad, el ejercicio de derechos del ciudadano y la independencia de los poderes del Estado (Legislativo, Ejecutivo y Judicial).

La Constitución Política de 1985 y la instalación del primer gobierno civil de 1986, constituyen la base política para instaurar el régimen democrático en Guatemala. El Proceso democrático de Guatemala inicia inmediatamente después de la firma del tratado de Paz Firme y Duradera en 1996, teniendo como fundamento la Constitución Política de la República de Guatemala de 1985. Edelberto Torres Rivas (2006) afirma que la naturaleza última de los Acuerdos de Paz es definir la necesidad de contar con una Guatemala Democrática, para poder dar cumplimiento a dichos acuerdos.

En cumplimiento de los Acuerdos, se crearon instituciones, se promulgaron leyes, se implementaron o reorientaron políticas públicas, se negoció un pacto fiscal, se asignaron recursos financieros de acuerdo a nuevas prioridades y se realizaron otras acciones. (Naciones Unidas, IDH, 2009, pág. 13). Como parte del proceso de democratización y las reformas políticas y sociales de dicho proceso, han hecho que actores que no eran relevantes en los procesos de toma de decisión en aspectos de política pública, lo sean en la actualidad.

En este sentido los ciudadanos (organizados) comienzan a tener acceso en los espacios de decisión, para plantear ideas y estrategias que contribuyan al desarrollo y la planificación democrática del Estado; formulando e impulsando políticas públicas, programas y proyectos que benefician a la población en general. Esta participación se consolida cuando empiezan a tener vigencia la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, la Ley general de Descentralización y las reformas al Código Municipal.

Estudiosos que han abordado el tema de la “Participación Ciudadana”, afirman que el antecedente de este inicia con el proceso de negociación e instauración del Sistema de Consejos de Desarrollo (Decreto 52-87 y su reforma por medio del Decreto 11-2002 del Congreso de la República); dicha reforma legal fue producto de las recomendaciones incluidas en el acuerdo de paz referente a “Aspectos socioeconómicos y situación agraria”, donde se reconoció que los Consejos de Desarrollo tienen un papel fundamental: “asegurar, promover y garantizar la participación de la población en la identificación de las prioridades locales, la definición de los proyectos y programas públicos y la integración de la política nacional de desarrollo urbano y rural.

2.5.2 Antecedentes del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (SCDUR)

Los Consejos de Desarrollo empiezan a funcionar como instancias de participación multisectorial (sociedad civil, sector gobierno y sector empresarial) donde la ciudadanos (organizados) puede incidir en forma directa sobre las decisiones políticas referente a las estrategias de Estado, sobre todo en aquellas que se refieren a la planificación, la formulación de políticas públicas (en todas sus dimensiones: de Estado, Gobierno, Sectorial, Transversal, etc.) orientadas al desarrollo, y la proposición de programas u otras estrategias que se han de beneficio para la colectividad. *“El Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (SCDUR) es la institucionalidad pública por excelencia que promueve la participación política y la democracia directa” (Naciones Unidas, IDH, 2009, pág. 235).* El Estado reconoce que el SCDUR es el medio principal para llevar a cabo el ejercicio de la Participación Ciudadana y por ende ha de considerarse un sistema político de relevancia para el país.

El Informe Nacional de Desarrollo Humano IDH 2009/2010, titulado: “Guatemala, hacia un Estado para el desarrollo humano”, contiene un breve análisis donde presenta la clasificación de los periodos que caracterizan el proceso de institucionalización del SCDUR, de los cuales se identificaron dos periodos: El primero, que aborda el proceso histórico de la implementación del SCDUR y el segundo, referente al proceso de conformación. Sobre este último, en el informe se evidenció que su conformación del sistema no necesariamente significaba que estuviese funcionando o que su funcionamiento fuese adecuado, de acuerdo con la Ley (Decreto 11-2002). A continuación se utiliza la estructura histórica propuesta en el Informe anteriormente mencionado, así mismo, se amplía la información con acontecimientos relevantes que no fueron mencionados en el análisis.

2.5.2.1 Primer Periodo: Período de implementación (1987-2002)

Por el contexto político de la época, el nuevo modelo de participación fue producto de críticas y señalamientos sobre el impacto político que se generaría en la sociedad. *“Para unos, los Consejos de Desarrollo aparecían como un instrumento del partido gobernante; para otros, eran una expresión de la política contrainsurgente”* (Naciones Unidas, IDH, 2009, pág. 236), sobre todo por el papel que jugaría la sociedad civil en la toma de decisiones y el papel relevante y necesario de las instituciones públicas dentro del sistema.

En 1988 los Consejos locales de desarrollo (ahora conocidos “Consejos Comunitarios de Desarrollo”, COCODE) fueron suspendidos por la Corte de Constitucionalidad, donde fueron declarados inconstitucionales. Esta decisión por parte del Ejecutivo fue producto (en gran medida) del contexto sociopolítico de la época, pues existía el temor (por parte de algunos políticos) que la guerrilla aprovechara estos espacios de participación para organizar a las comunidades y mantener o reestablecer el control político y la influencia ideológica que profesaban.

El 19 de Mayo de 1988, la Corte de Constitucionalidad (CC), a través de una sentencia, declaró la inconstitucionalidad de los artículos que regulaban todo lo referente a la integración y funcionamiento de los Consejos Locales de Desarrollo, el argumento presentado fue que dicha estructura contravenía los artículos 225, 226 y 228 de la Constitución Política de la República de Guatemala, 1985. El argumento legal presentado por las partes que señalaban que los Consejos Locales de Desarrollo, atentaban contra la autonomía municipal y estos a su vez no figuraban en la Constitución Política de la República a diferencia de los otros niveles del sistema: Municipal, Departamental, Regional y Nacional, no fueron declarados inconstitucionales, ya que estos si estaban contemplados en la Constitución Política de la República, y para el caso del nivel municipal no afectaba la autonomía municipal, si no por el contrario fortalecería las acciones locales de los territorios.

No es sino hasta en 1996 con la Firma de los Acuerdos de Paz, que la participación ciudadana toma impulso, sobre todo porque el acuerdo sobre “Aspectos socioeconómicos y situación agraria”, consideró que la democracia únicamente puede consolidarse cuando la participación del ciudadano es visible y activa. El acuerdo en mención, consideró que los Consejos de Desarrollo tienen un papel fundamental: “asegurar, promover y garantizar la participación de la población en la identificación de las prioridades locales, la definición de los proyectos y programas públicos y la integración de la política nacional de desarrollo urbano y rural”. Con este fundamento, el acuerdo estableció tres recomendaciones referente al SCDUR: i) Reestablecer los Consejos Locales de Desarrollo; ii) Ampliar la participación de los sectores en los Consejos Departamentales y Regionales, a través de una reforma a la Ley de los Consejos de desarrollo Urbano y Rural, Decreto Número 52-87 del Congreso de la República; iii) Asegurar el debido financiamiento del Sistema de Consejos de Desarrollo.

Sin embargo, los compromisos asumidos en dichos acuerdos se consolidaron hasta el año 2002, cuando el Congreso de la República aprobó las reformas al Código Municipal y a la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y así mismo elaboró la Ley General de Descentralización. Esta trilogía de leyes, constituyen hasta la fecha el marco legal y fundamental de la Participación Ciudadana.

Actualmente, el SCDUR, se rige con los principios de unidad nacional, especialmente con los de carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca. Así mismo el SCDUR, se define como un instrumento permanente de participación y representación de los pueblos maya, xinca, garífuna y la población no Indígena, para lograr un desarrollo integral y sostenible, conforme a las necesidades de la población en general.

2.5.2.2 Segundo período: Conformación del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (SCDUR)

Nuevamente, vale argumentar que el proceso de conformación del SCDUR estuvo fuertemente influenciado por las secuelas políticas que dejó el periodo de guerra interna. Por lo que resultó difícil, recuperar la confianza de los ciudadanos, sobre todo aquellas vinculadas a las nuevas propuestas que emanaban del Estado, estas dificultades se hicieron presentes sobre todo en los niveles locales, en aquellos territorios donde la mayor parte de ciudadanos eran indígenas.

“En el primer año (de abril de 2002 a mayo de 2003) se habían conformado 2802 Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODE) y 126 Consejos Municipales de Desarrollo de 330 municipios” (Naciones Unidas. IDH, 2009, pág. 237)

Es hasta finales del 2006 que los niveles superiores del SCDUR (Nacional, Regional y Departamental) estaban completamente constituidos. El informe de desarrollo humano 2009/2010, afirma que, durante ese año se conformó en su totalidad el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR), conforme al marco legal; así mismo los 8 Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural (COREDUR) y los 22 Consejos Departamentales de Desarrollo (CODEDE) estaban integrados y los representantes de los sectores gubernamental y no gubernamental que debían participar en dichos niveles contaban ya con acreditación emitida. En relación a los Consejos Municipales de Desarrollo, se reportaba un total de 286 COMUDE; es decir el 74% de 332 Municipios, en el nivel local se reportó un total de 12,819 COCODE.

Con relación a los COMUDE, el nivel de conformación, para noviembre de 2009 fue de un 84%, teniendo en cuenta los 333 municipios.

Actualmente en el ámbito local, Guatemala se divide en 340 municipios. Según datos de monitoreo de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia,

se reportan 340 *Consejos Municipales*² conformados y funcionando, esto producto de los requisitos presupuestarios que exige la “*Ley del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2016; Decreto 14-2015 del Congreso de la República de Guatemala (Artículo 41)*”, donde se establece que previo a que el Ministerio de Finanzas Públicas inicie con el traslado de desembolsos, la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia deberá verificar la integración, funcionamiento y vigencia de los Consejos Municipales de Desarrollo, en el marco de lo establecido en el Decreto 11-2002 del Congreso de la República. Esta disposición presupuestaria, ha hecho que, los Consejos Municipales en su totalidad estén conformados y en funcionamiento, ya que es un requisito fundamental para poder ser beneficiados con el aporte constitucional con los que financian gran parte de los proyectos locales de sus territorios.

En referencia al total de Consejos Comunitarios de Desarrollo a la fecha se reportan 12,429 *COCODES*. Sin embargo, es difícil garantizar que estos, estén funcionando de forma adecuada acorde a la norma que los regula, dado que aún se evidencia debilidades institucionales por parte del Estado y los gobiernos locales.

A pesar de los factores sociales y políticos que han debilitado el sistema a lo largo de la historia, vale la pena reconocer, que este espacio de participación e interacción socio política es fundamental para fortalecer y consolidar la democracia en el país. Sin embargo la efectiva funcionalidad del sistema será responsabilidad no solo de las instituciones de gobierno que intervienen directamente (contempladas en la ley) sino también de aquellas instituciones que intervienen de forma indirecta (no contempladas en la ley), de igual forma, esta responsabilidad recae sobre los ciudadanos que ocupan espacios de decisión dentro del sistema, quienes deberán actuar con responsabilidad, honorabilidad y compromiso para que las acciones y decisiones que emanan del sistema puedan dar resultados efectivos y eficientes que contribuyan al progreso y desarrollo de la nación.

² Dato proporcionado por la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP) al 08 de Julio de 2016.

2.5.2.3 Valoraciones del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (SCDUR) como mecanismo impulsor de la participación ciudadana

El Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (SCDUR) es el espacio principal de participación ciudadana de la población: maya, xinca, garífuna y no indígena. Por lo tanto es un espacio de participación institucionalizado, el cual debe ser aprovechado por la población para formular políticas, programas y planes de desarrollo que favorezcan a todos los habitantes del país. El Plan Nacional K'atun afirma que la apertura de espacios de participación en el marco del Estado de derecho y la descentralización de la gestión pública, por medio de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (SCDUR), son ejemplares en Latinoamérica. Esta última instancia abre un espacio a la participación propositiva de parte de la sociedad civil en la toma de decisiones para la organización, coordinación y planificación del desarrollo; en ella se materializa la conjunción entre las necesidades y propuestas de la ciudadanía y el accionar de las instituciones públicas.

El contexto histórico de la participación ciudadana caracterizada por su exclusión y control por parte de los sistemas políticos previos a la adopción del sistema democrático, ha hecho que en la actualidad, el Sistema de Consejos de Desarrollo se constituya como la máxima expresión y materialización de la participación estatal y ciudadana del país.

Así mismo es importante resaltar que el SCDUR juega un papel muy importante en el plano nacional, pues desarrolla la función coordinadora, mediadora y articuladora en los niveles nacional, regional, departamental, municipal y comunitarios, para poder formular y plantear las estrategias y mecanismos socio políticos que contribuyan al desarrollo de la población que habita en las zonas urbanas y rurales del país.

Por último, es importante mencionar que en este espacio sociopolítico, interactúan instituciones de gobierno, entidades no gubernamentales, la academia y el sector empresarial, por lo tanto debe valorarse y aprovecharse los actores que en este espacio participan, pues la efectividad del sistema y la calidad de sus productos dependerá de la responsabilidad, compromiso y voluntad de los actores que intervienen en el sistema.

CAPÍTULO III

Situación actual del Sistema de Consejos de Desarrollo

La participación ciudadana es un elemento “imprescindible” para mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos. El impacto de las decisiones políticas dependerá de la efectividad de la comunicación entre ciudadanos y líderes (políticos económicos y sociales) de un país. Los ciudadanos son los que mejor conocen sus necesidades, son quienes realmente saben qué tipo de problemas deben ser atendidos con prioridad.

La organización y la participación efectiva de los ciudadanos son fundamental para el Estado, facilita cualquier tipo de proceso con impacto político. Bajo esta perspectiva dichos procesos políticos podrán ser más eficientes y efectivos. Sin embargo, la efectividad de las estrategias políticas no dependen únicamente de los ciudadanos o del Estado, se trata de un trabajo compartido, donde ambos deben de contar inicialmente con “voluntad” para adoptar y emprender sistemas de adaptación e interrelación sociopolítica.

En principio, el Estado es el responsable de propiciar, promover y desarrollar este tipo de sistemas de interrelación sociopolítica. Debe proporcionar los mecanismos adecuados para regular, ordenar, fomentar y promover la participación de los ciudadanos y garantizar que dicha participación sea efectiva para mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos con mayores necesidades sociales insatisfechas.

En Guatemala, el Sistema de Consejos de Desarrollo, es el principal mecanismo de participación ciudadana y organización comunitaria. Hoy en día constituye un espacio de participación “imprescindible” que vale la pena fortalecer, promover y dar a conocer, ya que su naturaleza (es decir: su razón de ser) ha tomado en cuenta la riqueza social y cultural que caracteriza a la sociedad guatemalteca, y ostenta principios sociales, políticos, culturales y ambientales que se constituyen en los

pilares fundamentales de organización, institucionalización y funcionamiento de todas las partes que conforman el sistema.

En Guatemala, el Sistema de Consejos de Desarrollo es el medio principal de participación de la población maya, xinca, garífuna y la no indígena, en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo, tomando en cuenta principios de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca (Artículo 1, Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural).

La Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural en su artículo 2, establece una lista de principios, que rigen el funcionamiento de dicho Sistema:

- a) El respeto a las culturas de los pueblos que conviven en Guatemala.*
- b) El fomento a la armonía en las relaciones interculturales.*
- c) La optimización de la eficacia y eficiencia en todos los niveles de la administración pública.*
- d) La constante atención porque se asigne a cada uno de los niveles de la administración pública las funciones que por su complejidad y características pueda realizar mejor que cualquier otro nivel. La promoción de procesos de democracia participativa, en condiciones de equidad e igualdad de oportunidades de los pueblos maya, xinca y garífuna y de la población no indígena, sin discriminación alguna.*
- e) La conservación y el mantenimiento del equilibrio ambiental y el desarrollo humano, con base en las cosmovisiones de los pueblos maya, xinca y garífuna y de la población no indígena.*
- f) La equidad de género, entendida como la no discriminación de la mujer y participación efectiva, tanto del hombre como de la mujer.*

Estos seis principios, son el fundamento social y político del sistema, así mismo, son principios y valores generales que deben ser respetados y aplicados en todos los niveles que conforman el sistema.

El objetivo de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural es organizar y coordinar la administración pública mediante la formulación de políticas de desarrollo, planes y programas presupuestarios que surgen desde el nivel comunitario para ser trasladados y analizados por cada nivel del sistema, los cuales (previo al análisis y priorización que se realiza en dicho proceso) llegan al nivel nacional para ser aprobados e implementados. Otra de las características más importantes de dicho sistema es la promoción y el impulsar la coordinación interinstitucional pública y privada, la finalidad de dicha coordinación es lograr la optimización de los recursos del Estado (técnicos, humanos y financieros) y que sean aprovechados para su efectiva y eficiente utilización.

Tal y como se ha venido explicando en el capítulo anterior, para institucionalizar el Sistema de Consejos fue necesaria la formulación y promulgación de normas, las cuales permitieron contar con lineamientos de acción, regular el funcionamiento y organización de dicho Sistema.

Utilizando la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto 11-2002) y su Reglamento (Acuerdo gubernativo 461-2002), a continuación se presenta un resumen sobre las funciones principales de los cinco niveles del Sistema. Así mismo se incluye un análisis sobre la situación actual de cada consejo de desarrollo, todos los aportes e inferencias, que en este apartado se han incorporado están relacionados con el fortalecimiento y participación ciudadana.

En virtud de que el interés de estudio gira en torno al Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, se han incluido análisis sobre el funcionamiento, estructura, organización y procedimientos que actualmente son regulados por la norma competente. Este apartado permitirá analizar algunas particularidades de dicho nivel para fundamentar las recomendaciones y aportes que surjan de esta investigación.

3.1 Normativa del Sistema de Consejos de Desarrollo

La estructura del Sistema de Consejos de Desarrollo, responde a una serie de disposiciones sociales y políticas orientadas a promover el desarrollo integral del país. Los niveles Nacional, Regional y Departamental, son instancias que están incluidas en la Constitución Política de la República de Guatemala, por tal razón, los especialistas en el tema, suelen llamarles instancias de rango constitucional; el nivel municipal está contenido en el Código Municipal, y el nivel comunitario es una instancia contenida en los Acuerdos de Paz específicamente el de Asuntos socioeconómicos y situación agraria, los cuales, consideraron que la participación del ciudadano es fundamental para fortalecer la Democracia.

Con el objeto de dar cumplimiento e implementar esta serie de disposiciones sociales y políticas, fue emitido el Decreto Legislativo 11-2002, “Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural”, convirtiéndose en el instrumento legal que contiene y establece los criterios y directrices por las cuales debe regirse dicho sistema. Para garantizar y alcanzar los objetivos que dicha ley se propone se emite el “Reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural a través del Acuerdo Gubernativo 461-2002”; instrumento que contiene los procedimientos y las directrices de funcionamiento de dicho sistema.

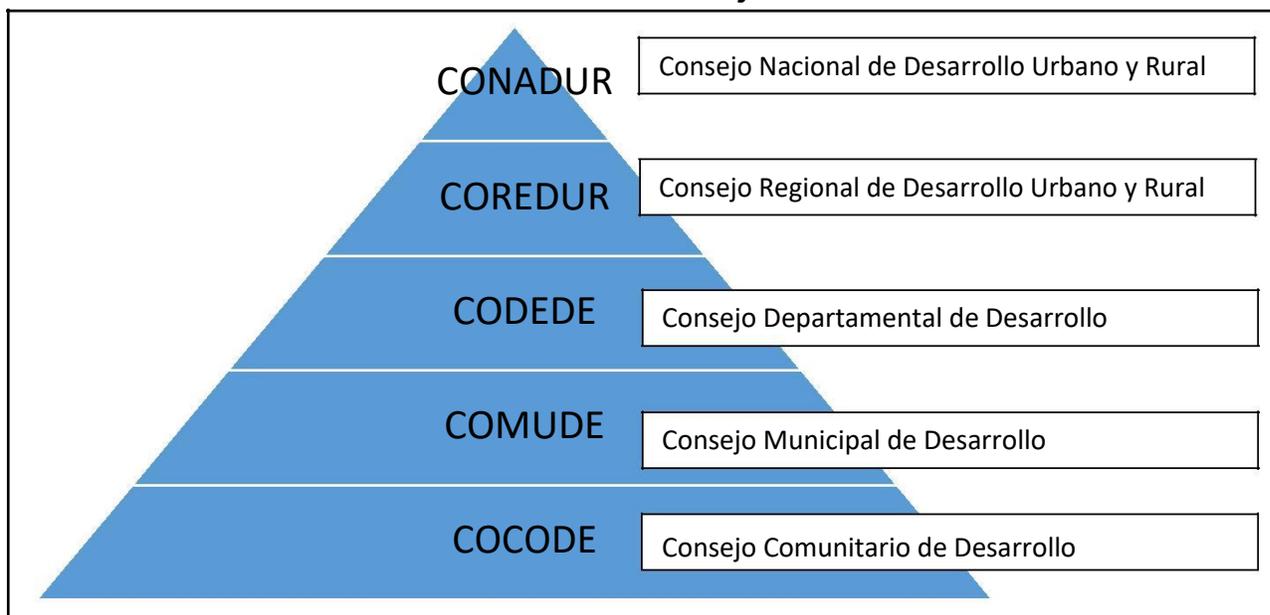
En virtud de lo anterior, el Sistema de Consejos de Desarrollo cuenta con dos instrumentos regulatorios o normativas internas: 1) Normas Complementarias y 2) Resoluciones. Las primeras son normas que sirven específicamente para complementar el reglamento de la ley, la finalidad de estas normas es mejorar el funcionamiento de los Consejos de Desarrollo en el ámbito: Nacional, Regional y Departamental. Las segundas, son disposiciones internas que regulan el funcionamiento de los órganos de trabajo de los Niveles: Nacional, Regional, Departamental y Municipal, dichas normas sirven para organizar y regular el funcionamiento de los “órganos” de dichos niveles del sistema.

3.1.1 Generalidades de la estructura y funcionamiento del Sistema de Consejos de Desarrollo

Desde que las recomendaciones de los Acuerdos de Paz fueron incorporadas a la nueva Ley de Consejos de Desarrollo, en su estructura se ha tomado en cuenta la participación de todos los ciudadanos guatemaltecos, quienes constituyen los actores más importantes del sistema. El nivel comunitario, es la base de toda la estructura del sistema.

El Sistema de Consejos de Desarrollo está compuesto por 5 niveles, los cuales, se representan a través de una gráfica piramidal:

Gráfica no. 4
Estructura del Sistema de Consejos de Desarrollo



Fuente: Gráfica utilizada en la Ley y reglamento, versión popularizada de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

3.1.1.1 Los Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODE)

El objetivo de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural es promover y llevar a cabo políticas participativas. Los ciudadanos organizados (tal y como lo establece la ley en su artículo 13) se reúnen para identificar y priorizar proyectos, planes y programas que beneficien a su comunidad.

Los ciudadanos organizados (sin fines de lucro) son los actores más relevantes en este sistema, ya que son estos, quienes conocen las necesidades reales de sus comunidades y el entorno en el que viven. A pesar del papel relevante que juegan estos actores en la función social que les corresponde bajo este sistema (recopilar las necesidades de la comunidad), estos a su vez no figuran como “organización” en las instancias superiores del sistema, las cuales corresponden al nivel departamental, regional y nacional. Más adelante, se muestra como la estructura de “participación” del nivel nacional, se reduce a una participación sectorial.

En ese sentido, en el nivel municipal dicha organización (COCODE) si participa en esta instancia, ya que es el único espacio en el que legalmente ha sido contemplada la presencia de dicha organización ciudadana a través de la incorporación de los Consejos Comunitarios de Segundo nivel, los cuales constituyen un nivel intermedio entre el nivel local y municipal, con el propósito de hacer posible la participación efectiva de los representantes de las comunidades en el Consejo Municipal. Los Consejos Comunitarios de Segundo nivel surgen cuando en el territorio hay más de 20 COCODES lo cual ha sido regulado en los artículos 15 y 53 del reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

A pesar de que existe en el Consejo Municipal de Desarrollo el mecanismo para organizar y hacer efectiva la participación de los ciudadanos por medio de la incorporación de los Consejos Comunitarios de segundo nivel, en los Consejos Departamentales de Desarrollo, el Regional y Nacional de Desarrollo Urbano y Rural no se incorpora la participación o representación de los Consejos Comunitarios. De

esto se infiere que en las instancias superiores del sistema la participación deja de ser una participación comunitaria, desvaneciendo los principios de conciencia colectiva y el bien común de toda la comunidad, y pasa a ser una participación sectorial, perdiendo el sentido comunal para convertirlo a una representación derivada de “funciones sociales” entre los individuos, es decir, sectores sociales, culturales y políticos que representan los intereses de la población.

3.1.1.2 El Consejo Municipal de Desarrollo (COMUDE)

Principalmente, es la instancia que debe promover, facilitar y apoyar a los Consejos Comunitarios de Desarrollo para que puedan funcionar adecuadamente, sobre todo, deben promover y facilitar la participación tanto de las comunidades como de las organizaciones sociales, económicas y culturales del municipio. Así mismo, es el ente encargado de promover, proponer, garantizar, dar seguimiento y evaluar políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio con base en las necesidades, problemas y soluciones priorizadas por los Consejos Comunitarios de Desarrollo.

Así mismo, el alcalde, quien es el coordinador de esta instancia, tiene la responsabilidad de: ejecutar y dar seguimiento a las decisiones del Consejo, administrar los recursos asignados para el funcionamiento del COMUDE, informar al Consejo Departamental de Desarrollo y al Consejo Comunitario de Desarrollo sobre las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo que se elaboran para el municipio, entre otras funciones y atribuciones que establece la Ley y el Reglamento de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

Según un estudio realizado por los investigadores del Centro de Estudios para la Equidad y Gobernanza en los Sistemas de Salud en Guatemala, ha revelado que “Las barreras y menores recursos de poder, inciden en que los comunitarios tengan limitadas posibilidades para influir el proceso de toma de decisión en los Consejos de Desarrollo” (Flores & Gómez, 2010, pág. 138), esta situación, para los

representantes de los consejos comunitarios que participan en el nivel municipal los hace vulnerables a la coacción, la subordinación o bien a la exclusión sociopolítica en la toma de decisiones de sus territorios. En el estudio anteriormente mencionado se analiza la gobernanza de los Consejos Municipales de Desarrollo, en una muestra de seis municipios rurales. El estudio ha evidenciado que las relaciones de poder influyen en la gobernanza de dicho nivel del sistema, y se constituyen en un factor “dominante” que condiciona la funcionalidad y la interacción de los actores que en esa instancia participan. Flores & Gómez (2010, pág. 140) afirman que la falta de consenso entre los actores, la influencia de unos actores sobre otros, son factores que repercuten en el sistema. Tomando como referencia esta conclusión, vale la pena resaltar que la participación ciudadana bajo el sistema de organización comunitaria, está subordinada a fuerzas de poder superiores e institucionalizadas (gobierno local y otras organizaciones gubernamentales).

Según el análisis realizado por Flores & Gómez (2010, pág. 140) se identificaron niveles de asimetría de poder, ya que los representantes comunitarios cuentan con menores ventajas para incidir de manera directa en los asuntos públicos, a diferencia de los representantes institucionales de gobierno local y otras organizaciones gubernamentales quienes si pueden incidir, influir y en cierta medida controlar las situaciones políticas.

La falta de articulación social en los niveles comunitarios y la cultura de participación ciudadana son elementos importantes para fortalecer los niveles locales del sistema. Cambiar la dinámica de las relaciones de poder en los niveles superiores del comunitario, depende de la responsabilidad y cultura ciudadana, la educación y la responsabilidad de los líderes comunitarios. Pero más importante es la voluntad política de los representantes gubernamentales, de hacer valer y priorizar las necesidades de la población y emprender acciones bajo los principios del bien común.

3.1.1.3 El Consejo Departamental de Desarrollo (CODEDE)

Apoya a las municipalidades del departamento para contribuir y fortalecer el funcionamiento de los Consejos Municipales de Desarrollo y de los Consejos Comunitarios de Desarrollo, así mismo vela por el cumplimiento de sus cometidos. Por otra parte formula, da seguimiento y evalúa las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del departamento, tomando en consideración los planes de desarrollo de los municipios, para que posteriormente los traslade a los Consejos Nacional y Regional de Desarrollo Urbano y Rural para su incorporación en la Política de Desarrollo de la Nación y de la región.

También es el ente encargado de presentar al Ministerio de Finanzas Públicas, los requerimientos financieros para su funcionamiento, entre otras funciones y atribuciones que establece la Ley y el Reglamento de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

Es la única instancia del Sistema de Consejos de Desarrollo, en el que participan los partidos políticos del país, a través de los secretarios generales departamentales de los partidos políticos con representación en el Organismo Legislativo, quienes pueden participar únicamente con voz.

En este nivel del sistema, los actores políticos más importantes son el gobernador y los secretarios generales departamentales de los partidos políticos. Es el espacio de interacción más cercano a la comunidad y el poder local, así mismo, es el espacio sociopolítico con mayor cercanía al organismo legislativo, dada la representación política que la ley a considerado incorporar, a través de la participación de los partidos políticos (representados en el congreso) por medio de los secretarios generales departamentales.

El Congreso de la República es un actor político importante para impulsar y fortalecer el Sistema de Consejos de Desarrollo. El organismo legislativo es el

encargado de aprobar el presupuesto que será asignado durante cada periodo fiscal para el financiamiento de los proyectos de desarrollo que fueron priorizados por los consejos de desarrollo. Sin embargo, vale la pena considerar a futuro, estudiar a profundidad este tema, ya que guarda particularidades políticas que fortalecen o debilitan al Sistema de Consejos.

A pesar de los importantes actores sociales, económicos y políticos que participan en el consejo departamental de desarrollo, como sistema ha tenido pocos resultados positivos. Entre otras causas técnicas y financieras que limitan y condicionan su actual rendimiento, puede estar asociado (políticamente) con la débil comunicación que el consejo departamental de desarrollo tiene con el Organismo Legislativo, ya que a las reuniones de CODEDE los representantes (secretarios generales departamentales) de los partidos políticos (representados en el congreso) no se hacen presentes. Consecuencia de estas debilidades de participación, comunicación y ausencia de compromiso, las prioridades de desarrollo que la población ha presentado en sus distintos territorios de representación, poco han sido valoradas.

Por último vale la pena resaltar (Tal y como se ha explicado con anterioridad) que los representantes comunitarios organizados en COCODE no se encuentran representados en este nivel del sistema, ya que la representación ciudadana se limita únicamente a una participación sectorial, con funciones socio económicas específicas.

3.1.1.4 El Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural (COREDUR)

Promueve, facilita y apoya la organización y participación efectiva de la población y de sus organizaciones en la priorización de necesidades, problemas y sus soluciones, para el desarrollo integral de la región, con especial atención al nivel Departamental del Sistema.

La Ley y el Reglamento de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, establece diversas funciones que el COREDUR debe desempeñar, pero dentro de las más importantes, vale la pena enmarcar, que es el ente encargado de presentar los requerimientos financieros al Ministerio de Finanzas Públicas para el financiamiento del Sistema de Consejos de Desarrollo, así mismo es el responsable de proponer al Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural la asignación de recursos de pre inversión e inversión pública para proyectos de carácter regional, provenientes del proyecto del presupuesto general del Estado para el año fiscal siguiente, entre otras funciones referentes a la promoción y facilitación de procesos relacionados con la participación ciudadana, estrategias planes, políticas y programas de desarrollo y otras actividades de apoyo y asistencia técnica al resto de los niveles del sistema.

En el caso del nivel regional las debilidades sociopolíticas identificadas guardan relación con las que se han evidenciado en el nivel departamental, es decir, aquellas que se vinculan con: la transformación de una participación ciudadana plena a una participación sectorial.

La promulgación de leyes o normas, la actualización de documentos como por ejemplo: contar con documentos educativos popularizados y escritos en diferentes idiomas, y otras estrategias que se han impulsado para fortalecer cada nivel del sistema de consejos, poco han aportado y no existen indicadores cualitativos que permitan tener un dato acertado sobre el impacto de este tipo de herramientas didácticas.

Otro factor crucial e importante que dificulta el funcionamiento de cada una de las partes del sistema, en especial el del Nivel Regional, es el “presupuestario”, referente a los gastos destinados a funcionamiento.

Los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural son los que menos cuentan con recursos financieros, humanos, materiales y técnicos para desempeñar sus funciones con efectividad y eficiencia. Este nivel del sistema, juega un papel

relevante para el fortalecimiento de capacidades de la población guatemalteca, ya que cuenta con “promotores sociales” que dependen de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (el ente coordinador del Sistema de Consejos de Desarrollo).

Los “promotores sociales” que forman parte de los Consejos Regionales juegan un papel determinante: ya que estos (entre otras funciones: administrativas) son los encargados de capacitar y asesorar en todos los temas relacionados al Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, desde el nivel Regional al Comunitario. Por medio de información proporcionada por la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, el personal asignado para desarrollar estas actividades se distribuye de la siguiente manera:

Cuadro No. 3

Cantidad de personas contratadas para llevar a cabo tareas de capacitación y asesoramiento en los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural

Regiones de Guatemala	Cantidad de Promotores contratados	Departamentos que atiende el promotor	Total de Personal contratado para atender a la región
Región Metropolitana	1	Departamento de Guatemala	1
Región Norte	1	Alta Verapaz y Baja Verapaz	1
Región Nororiental	1	Izabal	2
	1	Chiquimula	
	1	El Progreso	
	Vacante	Zacapa	
Región Suroriental	1	Jutiapa, Jalapa y Santa Rosa	1
Región Central	1	Sacatepéquez	2
	1	Escuintla	
	Vacante	Chimaltenango	

Región Suroccidente	1	Suchitepéquez y Sololá.	3
	1	San Marcos, Retalhuleu	
	1	Quetzaltenango, Totonicapán	
Región Noroccidente	1	Quiché	2
	1	Huehuetenango	
Región Petén	Vacante	Petén	0
Cantidad de promotores sociales en el país			12

Fuente: Elaboración propia, conforme a información proporcionada por la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia al 25 de Julio de 2016.

Tal y como se evidencia en el cuadro No.3 la falta de personal, para llevar a cabo las funciones de capacitación, promoción y fortalecimiento de los niveles regionales, departamentales incluyendo el municipal y comunitario del sistema, se constituye en un factor que debilita el funcionamiento de dicha instancia. Este elemento identificado genera duplicidad de funciones y sobre carga laboral para las personas encargadas de llevar a cabo las funciones institucionales del órgano al cual dependen. Con la información proporcionada en el cuadro anterior, la cantidad de personal, en cada Consejo Regional, no es suficiente para atender las necesidades de las regiones que les corresponde.

En el informe de necesidades para fortalecer el Sistema de Consejos de Desarrollo elaborado por la Coordinación de Participación Ciudadana de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia por sus siglas SCEP (2015), entre los factores que contribuyen al debilitamiento de este nivel del sistema, se menciona que los consejos regionales no cuentan con insumos materiales suficientes para atender las demandas institucionales y sociales que le compete; la falta de vehículos y combustible para trasladarse a diferentes puntos de la región, incluyendo la falta de equipo de cómputo y otros materiales de oficina, se convierten en obstáculos

para dar cumplimiento a todas las responsabilidades institucionales que le compete emprender a la SCEP.

3.2 El Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR)

Es la instancia superior y constituye el órgano máximo y representativo del Sistema de Consejos de Desarrollo; es el espacio político creado para promover políticas en el ámbito nacional que fomenten la participación activa y efectiva de la población guatemalteca representada en el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural por los sectores que lo integran. Para el cumplimiento de sus funciones, el CONADUR estará compuesto por los órganos siguientes:

Cuadro No. 4

Órganos operativos del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural

ORGANOS	REPRESENTANTE	BASE LEGAL
Presidente Coordinador	Presidente de la República	Artículo 5 literal a de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural
Director Ejecutivo	Secretario de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP) a través de su Secretario.	(Artículo 11 de la ley orgánica del Organismo Ejecutivo, y artículo 22 del Reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural
Secretaría	Secretario de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN)	Artículo 23 del Reglamento de la Ley de Consejos de

ORGANOS	REPRESENTANTE	BASE LEGAL
		Desarrollo Urbano y Rural.
Comisiones de Trabajo	Participan Miembros del CONADUR. La integración se estipula mediante resolución de Consejo, en el cual se especifica, el mandato, organización y duración de su trabajo.	Artículo 28 del Reglamento de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

Fuente: Elaboración propia con base a la ley y reglamento de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y la Ley del Organismo Ejecutivo.

Es importante resaltar que la eficiencia técnica y política de todos los órganos de dicho nivel del sistema depende estrictamente de la coordinación y comunicación eficiente entre los dos órganos más importantes dentro del CONADUR: La Secretaría que la ejerce la Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) y la Dirección técnica órgano que lo ejerce la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP): puesto que ambos entes poseen fortalezas institucionales determinantes para el efectivo funcionamiento de los Consejos de Desarrollo.

En el Sistema de Consejos el rol particular de la SEGEPLAN es proporcionar todas las herramientas técnicas para fortalecer el nivel Departamental, Regional y Nacional de los Consejos de Desarrollo. En el Cuadro No. 5, se han resumido las funciones específicas y de mayor importancia que el CONADUR tiene a su cargo. Es por ello que las herramientas técnica que la SEGEPLAN brinda a esta instancia es imprescindible, sobre todo cuando se trata de planificación, formulación y ejecución de políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo.

La SCEP es el órgano encargado de las funciones políticas de este sistema. Por encargo y mandato del Presidente de la República es el encargado de la coordinación política y administrativa de los Consejos de Desarrollo. Dentro de estas responsabilidades institucionales es importante resaltar que tiene a su cargo la Dirección Ejecutiva del nivel nacional de dicho sistema, así mismo se encarga de coordinar las convocatorias para llevar a cabo todas las reuniones ordinarias y extraordinarias que a esta instancia compete.

La SCEP (como ente encargado de la coordinación del Sistema de Consejos) tiene incidencia en el nivel Departamental, Regional y Nacional de los Consejos de Desarrollo. Tal y como se explicó con anterioridad, a través del personal administrativo en los Consejos Regionales, se llevan a cabo diversas actividades administrativas relacionadas con el funcionamiento y fortalecimiento del sistema en general, sobre todo aquellas vinculadas con la promoción y fortalecimiento de la participación ciudadana. En los Consejos Municipal y Comunitario de Desarrollo, la SCEP brinda apoyo técnico bajo las funciones de asesoramiento, acompañamiento y capacitación con temas relacionados al funcionamiento, administración y organización del Sistema de Consejos incluyendo la participación ciudadana y formulación de proyectos comunitarios para el Desarrollo.

La SCEP puede desempeñar las funciones anteriormente mencionadas siempre y cuando los Consejos Comunitarios lo soliciten por escrito a la Institución, ya sea desde los Consejos Regionales de Desarrollo o bien en la central de la institución. En virtud de que la Ley de los Consejos de Desarrollo es respetuosa con la autonomía municipal, la solicitud que los Consejos Comunitarios presenten a la SCEP, la Municipalidad deberá tener conocimiento de dicha solicitud y deberán asignar a un técnico (miembro de la corporación municipal) para que brinde el acompañamiento técnico durante el desarrollo de toda actividad relacionada con los Consejos de Desarrollo.

Las comisiones de trabajo son órganos técnicos de gran importancia para el funcionamiento del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural. Sus funciones corresponden a emitir opinión y desarrollar otras funciones por encargo del mismo consejo. Actualmente, el CONADUR tiene a su cargo 11 comisiones de trabajo cada una atiende temas referentes a: Alineación, Seguimiento y Evaluación del Plan Nacional de Desarrollo K´atun: Nuestra Guatemala 2032, Desarrollo Rural Integral (que da seguimiento a la PNDRI), juventud, niñez y adolescencia, mujer, pueblos indígenas, desarrollo y empleo, competitividad, ambiente, ordenamiento territorial y presupuesto (referente al Sistema de Consejos de Desarrollo). Dar a conocer el impacto y la efectividad del trabajo de estas comisiones dependerá de un estudio independiente y multidisciplinario.

En el capítulo anterior se argumenta que la sostenibilidad, eficiencia y eficacia de un sistema depende de la calidad y el tipo de mecanismos de comunicación, por ello, más adelante, con información proporcionada por algunos representantes de la sociedad civil, miembros del CONADUR, conoceremos la percepción y la opinión que sostienen sobre este tema en específico.

3.2.1 Funciones

En Guatemala, el desarrollo económico y social ha tenido un crecimiento lento, donde los resultados sociales poco han sido efectivos para desvanecer los indicadores de analfabetismo, pobreza, desnutrición, desempleo, entre otros.

Sin embargo es importante resaltar que la participación ciudadana también constituye un indicador del desarrollo, el cual debe fortalecerse a través de la responsabilidad y conciencia ciudadana y la voluntad política de los representantes de Gobierno del país.

El Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural fue creado para impulsar y fortalecer el indicador relacionado con la participación ciudadana, para que a través

de este se puedan conocer las necesidades “prioritarias” de la población e incluirlas dentro de los proyectos, planes y programas nacionales de desarrollo. Es por ello que el Consejo Nacional es una instancia política de suma importancia dado que tiene a su cargo las siguientes funciones:

Cuadro No. 5

Funciones del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural

Temáticas	Acciones que realiza
Participación Ciudadana	<p>Promover y facilitar la organización y participación efectiva de la población y de sus organizaciones en la priorización de necesidades, problemas y sus soluciones, para el desarrollo integral de la Nación</p> <p>Promover la concientización de las comunidades respecto de la equidad de género y la identidad y derecho de los pueblos indígenas.</p>
Financiamiento para el Sistema de Consejos de Desarrollo	<p>Conocer los montos máximos de pre inversión e inversión pública por región y departamento para el año fiscal siguiente.</p> <p>Puede proponer a la Presidencia de la República, sus recomendaciones o cambios con base en las disponibilidades financieras, las necesidades y problemas económicos y sociales priorizados por los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural y Consejos Departamentales de Desarrollo y las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo vigentes, conforme al Sistema Nacional de Inversión Pública.</p>

Temáticas	Acciones que realiza
	<p>Proponer a la Presidencia de la República, la distribución del monto máximo de recursos de pre inversión e inversión pública.</p> <p>Conocer e informar a los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural sobre la ejecución presupuestaria de preinversión e inversión pública del año fiscal anterior, financiada con recursos provenientes del presupuesto general del Estado.</p>
<p>Funcionamiento del Sistema de Consejos de Desarrollo.</p>	<p>Promover, facilitar y apoyar el funcionamiento del Sistema de Consejos de Desarrollo, en especial de los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural y velar por el cumplimiento de sus cometidos. Reportar a las autoridades nacionales que corresponda, el desempeño de los funcionarios públicos con responsabilidad sectorial en la nación.</p>
<p>Políticas Públicas</p>	<p>Formular políticas de desarrollo urbano y rural y ordenamiento territorial.</p> <p>Formular las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo a nivel nacional, tomando en consideración los planes de desarrollo regionales y departamentales y enviarlos al Organismo</p>

Temáticas	Acciones que realiza
	<p>Ejecutivo para su incorporación a la Política de Desarrollo de la Nación</p> <p>Promover políticas a nivel nacional que fomenten la participación activa y efectiva de la mujer en la toma de decisiones, tanto a nivel nacional como regional, departamental, municipal y comunitario.</p> <p>Seguimiento y evaluación:</p> <p>Dar seguimiento a la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos nacionales de desarrollo; verificar y evaluar su cumplimiento y, cuando sea oportuno, proponer medidas correctivas a la Presidencia del Organismo Ejecutivo o a las entidades responsables.</p>

Fuente: Elaboración propia con base al Artículo 6 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

Este sistema es un elemento clave para impulsar y fomentar el desarrollo del país. Las funciones que a su cargo tiene, son espacios políticos y sociales que deben ser aprovechados por los ciudadanos guatemaltecos. Sin embargo, los bajos índices de participación e involucramiento de la ciudadanía debilitan los el sistema de desarrollo del país, ya que los recursos (técnicos, humanos y financieros) asignados para el funcionamiento de dichos sistemas poco son aprovechados para generar los resultados previstos.

Derivado de lo anterior vale la pena resaltar que el componente presupuestario es un factor que muchos críticos han considerado que se convierte en la debilidad principal de este sistema.

Sin embargo, en esta investigación se infiere que la comunicación y la falta de acuerdos entre los representantes que integran este sistema es una de las causas que se constituye en factor negativo para el debido funcionamiento del Sistema, lo cual se evidenciará en el capítulo siguiente.

3.2.2 Integración

La integración del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, está regulado por su ley y reglamento. A continuación, se presenta una serie de cuadros que contiene y describe los sectores que forman parte de dicho nivel del sistema con base a la normativa correspondiente.

3.2.2.1 Sector Gobierno

Las instituciones de gobierno que participan en el CONADUR están definidas en la Ley de los Consejos de Desarrollo, entre las que participan:

Cuadro No. 6

Instituciones de Gobierno que integran el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural

Figura política	Especificaciones
El Presidente de la República	Coordinador
El Ministro de Finanzas Públicas y los ministros de Estado que el Presidente de la República designe	Un representante por Ministerio, (Preferentemente los Ministros, en ausencia de estos, los viceministros)
Ministro de Gobernación	Ministerios que están representados e integran el CONADUR, según el artículo 8 del Reglamento de la Ley de Consejos de Desarrollo urbano y Rural.
Ministro de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	
Ministro de Agricultura, Ganadería y Alimentación	

Ministro de Cultura y Deportes	
Ministro de Educación	
Ministro de Energía y Minas	
Ministro de Salud Pública y Asistencia Social	
Ministro de Trabajo y Previsión Social;	
Ministro de Ambiente y Recursos Naturales	
Ministro de Economía	
El Secretario de Planificación y Programación de la Presidencia,	Tiene a su cargo la Secretaría Técnica (Se constituye en la unidad técnica de apoyo del CONADUR)
El Secretario de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia	Dirección Ejecutiva (Velar por el cumplimiento de las resoluciones emitidas por el CONADUR y por delegación del Coordinador, convoca y coordina las sesiones ordinarias y extraordinarias y ejerce la representación del mismo).
Los Coordinadores de los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural (Total 8 Coordinadores Regionales)	Según el Decreto Número 70-86 del Congreso de la República de Guatemala, Ley Preliminar de Regionalización, en donde se establece que el país se divide en 8 Regiones.
Un representante de la Secretaría Presidencial de la Mujer (representante)	
Un representante de la Universidad de San Carlos de Guatemala	

Un alcalde por cada una de las Regiones en que se divide el país (Total 8 Alcaldes)	Representa a las Corporaciones Municipales, uno por cada una de las regiones de desarrollo establecidas-
---	--

Fuente: Elaboración propia según el Artículo 5 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, y el artículo 8 de su reglamento.

Es importante mencionar, que la normativa del Sistema de Consejos de Desarrollo ha “especificado” los sectores públicos, privados y sociales que deben participar en dicho sistema. Sin embargo dentro de la participación de las organizaciones públicas no se incluye al Ministerio de Relaciones exteriores, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de la Defensa Nacional y el Ministerio Público. La ausencia y falta de representación de estas instituciones pueden obstaculizar algunos procesos o decisiones políticas y estratégicas que se tomen en el seno de este nivel del sistema, así mismo, se puede correr el riesgo de duplicar funciones y gastos sobre funcionamiento por la ausencia de estas instituciones de suma importancia.

3.2.2.2 Sector no gubernamental

Con base a la Ley y Reglamento de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, a continuación se enlista los sectores sociales y económicos que participan (legalmente) y son miembros del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural:

Cuadro No. 7

Entidades no gubernamentales que integran el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural

Número de representantes	Sector que representa
4	Pueblo maya.
1	Pueblo xinca.

Número de representantes	Sector que representa
1	Pueblo garífuna.
1	Organizaciones cooperativas.
1	Asociaciones de micro, pequeñas y medianas empresas de los sectores de la manufactura y los servicios.
2	Organizaciones campesinas.
1	Asociaciones agropecuarias, comerciales, financieras e industriales, conocido por sus siglas CACIF.
1	Organizaciones de trabajadores.
1	Organizaciones guatemaltecas no gubernamentales de desarrollo (ONG's).
2	Organizaciones de mujeres.
1	Universidades privadas del país.
1	El Presidente de la Comisión Nacional de la Niñez y de la Adolescencia.

Fuente: Elaboración propia tomando como referencia el contenido del Artículo 5 del Reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

El artículo 19 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y el artículo 14 de su Reglamento, ha establecido, la posibilidad de ampliar la integración de los Consejos en sus distintos niveles. Para llevar a cabo esta ampliación, se necesita del dictamen favorable de una comisión específica, electa e integrada por miembros del respectivo consejo, para aprobar o denegar que otros sectores y/o movimientos sociales se incorporen a la instancia que estos soliciten, previo a solicitud presentada por las organizaciones que solicitan participar. A pesar de esta alternativa para ampliar la participación ciudadana “sectorial” desde que el Sistema de Consejos funciona, en el nivel nacional únicamente se ha tomado en cuenta la participación de la juventud como miembro de dicha instancia (tema que

será ampliado más adelante) con derecho a voz pero sin voto. Es importante resaltar que en la estructura de participación del nivel nacional no figuran los consejos comunitarios como organización de participación, lo cual puede interpretarse como una ausencia de la participación comunitaria en las tomas de decisión en el nivel nacional.

3.2.2.3 Otros integrantes del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR)

A pesar de que la Ley y el Reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, no incluyen al sector de la niñez y adolescencia (juventud), estos participan en el CONADUR porque a través de distintas disposiciones legales estos sectores han contemplado la necesidad de incorporarse al sistema como miembros e integrantes del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural.

Sobre el sector juventud: Con base al artículo 28 del Reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, el cuatro de marzo del 2015 se crea la Comisión de la Juventud en el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, mediante el Punto Resolutivo Número 07-2015, el cual incorpora, reconoce y avala la participación de este sector en el CONADUR. El ente encargado de participar en la citada Comisión, es el Consejo Nacional de la Juventud (CONJUVE) a través de su Director General, quien participa únicamente con voz porque en la Ley y Reglamento de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural el sector juventud no figura como integrante de dicho sistema.

A pesar de que la Ley y el Reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, no contempla la participación del sector niñez y adolescencia como miembros o integrantes del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, este sector participa en dicho nivel del sistema, en virtud de que la “Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia” (Decreto 27-2003), ha definido claramente las funciones de la Comisión de la Niñez y Adolescencia (CNNA), en su artículo 86 se

ha establecido que el presidente de la Junta Directiva de la CNNA, es también integrante del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, y en su artículo 88 mandata que la CNNA debe trasladar las políticas de protección integral formuladas, al Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural y a los ministerios y dependencias del Estado, para su incorporación en sus políticas de desarrollo.

3.2.2.4 Duración de los cargos

Las personas que representen a instituciones o sectores no gubernamentales en los Consejos de Desarrollo, durarán en el cargo 2 años prorrogables y revocables, (ver artículo 13 del Reglamento de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural).

3.2.3 Proceso de elección de los representantes ante el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural

Los procedimientos de elección de los integrantes del CONADUR, están contenidos y desarrollados en la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural en el artículo 5 y en el Reglamento de dicha Ley los cuales abarca del artículo 8 al 15. A continuación se analizan los procedimientos que se aplican para cada uno de los procedimientos que le competen al sector público y las entidades no gubernamentales que participan en el nivel nacional de sistema de consejos.

3.2.3.1 Representantes del Organismo Ejecutivo (Sector Público)

La designación de representantes de las Secretarías y Ministerios, está a cargo del Presidente de la República, tal y como lo indica el artículo 5 literal c), de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Sin embargo el artículo 8 del reglamento especifica los Ministerios que integran el CONADUR y se representan a través de sus respectivos Ministros. El artículo 5 de la ley, párrafo último, designa la representación Titular a los Ministros y Secretarios de Estado que integrarán el

CONADUR, y los Suplentes, deberán ser los Viceministros y Subsecretarios que estos designen.

La participación del sector público se ha limitado a incluir únicamente las entidades que el reglamento indica. Desde que el Sistema de Consejos de Desarrollo toma vigencia, en el caso del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (hasta la fecha) nunca se ha convocado a otro Ministerio excepto los que ya han sido incluidos en la Ley de Consejos de Desarrollo.

Dentro del análisis realizado a esta instancia, se infiere que la participación de las altas autoridades Ministeriales y Secretariales (integrantes del CONADUR) ha sido positiva, ya que asisten con frecuencia a las reuniones ordinarias del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural cuando se les ha convocado.

La participación de los jefes ministeriales y de cada una de las secretarías que forman parte de dicho nivel del sistema es una fortaleza para el sistema, ya que facilita los procesos y evita que los procedimientos sean burocráticos. Esta fortaleza ha permitido que los programas, planes y proyectos sea aprueben con facilidad, evitando procedimientos engorrosos propios de la burocracia cuando se necesita de la autorización de la autoridad superior.

3.2.3.2 Gobierno Municipal

Para el nivel nacional, el alcalde que formará parte de dicho nivel, debe ser uno de los que representan a las corporaciones municipales de la región, el cual será electo, de entre los representantes que participan en los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural. Dicho representante será electo bajo los criterios que establezcan los miembros de las corporaciones municipales representados en COREDUR tal y como lo indica la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, artículo 7 literal “b” último párrafo. Dado que los municipios son autónomos, los procedimientos de elección de estos actores se rigen bajo criterios particulares y

diferentes, sin embargo valdría la pena, que los miembros de los Consejos de Desarrollo guarden el interés de conocer cuáles son los criterios de elección que se emplean para regular la participación de estos integrantes.

3.2.3.3 Universidad de San Carlos de Guatemala

La academia es un actor necesario e imprescindible en este espacio de participación. La Universidad (cualquiera que sea su origen: público o privado) está orientada a la formación y capacitación de personas con el fin de generar nuevos conocimientos en cualquier área científica ya sea social, política, económica, humana, tecnológica, artística, cultural, etc. Es importante “valorar” que la Ley de los Consejos de Desarrollo haya contemplado la participación de las Universidades del país. La participación de la Universidad de San Carlos, es una representación delegable. En el caso de la elección del Representante de la Universidad de San Carlos de Guatemala, la designación se realiza de acuerdo a los usos y costumbres o normas estatutarias propias de la institución, tal y como se encuentra establecido en el último párrafo del artículo 5 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

A través de una revisión documental de actas y listados de asistencia de las reuniones ordinarias y extraordinarias del CONADUR, las cuales se obtuvieron electrónicamente en la página institucional de la Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) en el portal de SISCODE del período 2012-2016, constata que la representación titular la ejerce el Rector de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Se desconocen los criterios para designar al representante “suplente” que representa al titular en caso de ausencia. Sin embargo, dichos nombramientos están avalados por el Consejo Superior Universitario a través de una resolución contenida en un acta cuya certificación se constituye en el documento de acreditación de dichos representantes.

3.2.3.4 Instituciones o sectores no gubernamentales

El proceso de elección y designación de los representantes de las instituciones o sectores no gubernamentales de: los pueblos maya, xinca y garífuna; organizaciones cooperativas; asociaciones de micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME's); organizaciones campesinas; Asociaciones agropecuarias, comerciales, financieras e industriales (CACIF); organizaciones de trabajadores; organizaciones no gubernamentales (ONG's); organizaciones de mujeres; incluyendo a la representante de la Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM) son electos de entre los representantes (de sus respectivos sectores) que integran los Consejos Regionales de Desarrollo tal y como lo establece la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural en su artículo 5.

De lo anterior, se desconocen los criterios de elección de las personas que ejercen la representación "titular y suplente" en el nivel nacional de los Consejos de Desarrollo. Valdría la pena, analizar (en otro estudio) la conveniencia y la importancia de contar con normas que regulen criterios de: democracia e idoneidad de dichos representantes. Hasta la fecha no se conocen criterios, estatutos, o normas de elección que sean aplicadas dentro de cada sector anteriormente mencionado.

Para poner un ejemplo y exponiendo el caso de representación ciudadana en el Congreso de la República de Guatemala, hasta la fecha se han conocido y presentado muchas iniciativas de ley, que exigen requisitos indispensables para ejercer la representación parlamentaria, algunos de esos requisitos y criterios están frecuentemente relacionados con: formación académica, trayectoria y méritos profesionales de beneficio para la sociedad, entre otros.

En el caso de la elección de representantes de las entidades no gubernamentales que integran el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, valdría la pena analizar la importancia de que estas personas cumplan con criterios similares al del ejemplo

expuesto. Tal y como se ha venido explicando a lo largo de este capítulo la función social y política de este espacio de participación, es indispensable para determinar el futuro social de la sociedad guatemalteca.

3.2.4 Convocatoria para instituciones o sectores no gubernamentales

Para llevar a cabo el proceso de elección de los representantes de las instituciones o sectores no gubernamentales, la coordinación de la convocatoria estará a cargo de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP), quien deberá trasladar a cada ministerio la información para que convoquen a las instituciones o sectores a su cargo, tal y como se explica en el Cuadro No. 8

Cuadro No. 8

Instituciones de Gobierno encargadas del proceso de convocatoria para llevar a cabo el proceso de elección de titulares y suplentes de las entidades no gubernamentales

Entidad responsable de Convocar	Instituciones o sectores
Ministerio de Economía	CACIF MIPYME's
Ministerio de Gobernación	ONG's
Ministerio de Cultura y Deportes	Pueblos maya, xinca y garífuna
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	Organizaciones de Trabajadores y Organizaciones Campesinas
La Secretaría Presidencial de la Mujer	Organizaciones de Mujeres
El Instituto Nacional de Cooperativas	Organizaciones cooperativas
El Consejo de Enseñanza Privada Superior	Universidades Privadas
El Consejo Superior Universitario	Universidad de San Carlos de Guatemala.

Fuente: Elaboración propia tomando como base el artículo 9 del Reglamento de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

La elección y designación de los representantes de las instituciones o sectores no gubernamentales se realizará bajo el criterio y decisión de cada miembro del sector al que pertenecen. Tal y como se dijo con anterioridad, se convoca únicamente, a los representantes (de cada sector que la ley indica) que integran cada Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural del país, para que posteriormente, estos, designen a su representante o representantes ante el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, según el número de integrantes que la ley indica (Ver cuadro de integración del CONADUR).

Así mismo, las instituciones públicas son actores facilitadores para llevar a cabo este proceso, no interfieren en las decisiones de ningún sector dado que en el proceso de elección son las entidades quienes deben regirse bajo sus propios principios democráticos, sin embargo, sobre este asunto ya se ha opinado en párrafos anteriores, dado que es imprescindible que las personas que representan a cada sector sean electas bajo criterios de idoneidad profesional, social o política.

3.2.5 Reglas de Representación

La Ley y el Reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano Rural establece los lineamientos de representación que deben aplicarse para la integración y conformación del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, para lo cual se establece que: La representación de los Ministerios solo podrá ser ejercida por Ministros, y en ausencia de éstos, deberá designarse a un Viceministro (Artículo 5 de la ley y Artículo 8, párrafo último del Reglamento). En relación a las Secretarías, serán los Secretarios de Estado quienes ejerzan la representación, y en ausencia de éstos, deberá designarse a un Subsecretario para ejercer dicha función (Artículo 5 de ley).

Los representantes, de la Universidad de San Carlos de Guatemala, del gobierno local y de las entidades no gubernamentales (que se especifican en el cuadro anterior) serán nombrados “Titulares”, en ausencia de estos cada uno contará con

un suplente, para desempeñar sus funciones. Ambos (titular y suplente), serán electos entre aquellos que ya forman parte de los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural del país. (Ver artículo 5, último párrafo de la ley).

Es importante resaltar, que todos los representantes de las entidades gubernamentales y no gubernamentales deben de contar con un documento que evidencie la titularidad de su cargo. Para ello, las personas que integran el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, deberán ser acreditadas por la Secretaría correspondiente, en este caso será competencia de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN). La acreditación deberá hacerse por escrito dentro de los quince (15) días posteriores a su designación o nombramiento.

3.2.6 Condiciones específicas

Para llevar a cabo las reuniones del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural es necesario contar con una cantidad mínima de representantes o quorum que forman parte de la integración del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, en dicho caso habrá quórum cuando asistan las dos terceras partes de los miembros que la integren. Sin embargo, las reuniones se realizarán una hora después de la señalada con los que estén presentes (aunque el quórum no esté completo). Habiéndose cumplido el tiempo establecido, la reunión se llevará a cabo haciendo constar en acta esta situación.

Sobre la asistencia de los miembros titulares a las reuniones que el CONADUR convoca, la asistencia de los miembros ha sido frecuente y positiva, sobre todo la del sector público y de las entidades no gubernamentales. Sin embargo esto no ocurre en el caso de las reuniones de comisiones de trabajo, tal y como se evidencia en el capítulo siguiente. Una de las fortalezas y sobre todo cualidades democráticas de este sistema es que todas las decisiones deben ser válidas por consenso entre los miembros, y cuando esto no se logra la acción mediata es decidir y validar con el voto de mayoría simple.

Los funcionarios públicos que son convocados y que no asisten a la sesión sin que medie excusa válida, comenten falta y deberá dejarse constancia en el acta respectiva. Sobre lo anterior, son los coordinadores de los consejos de desarrollo quienes deben notificar de tales circunstancias a las autoridades superiores correspondientes quienes son los encargados de establecer y dictar las medidas disciplinarias que cada caso amerita, tal y como lo indica el artículo 27 del Reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. En el caso del nivel nacional, no se evidencia antecedente como tal, ya que como se explicó con anterioridad los funcionarios públicos asisten con frecuencia a las reuniones ordinarias que son convocadas por dicho consejo.

CAPÍTULO IV

Desafíos y oportunidades del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural: una mirada desde el enfoque sistémico

El Sistema de Consejos de Desarrollo está constituido por un conjunto de partes interrelacionadas, que a su vez reciben influencias dentro y fuera de la estructura política, los cuales serán abordados a continuación. El nivel político más importante en el Sistema de Consejos de Desarrollo es el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, ya que en dicho espacio de participación política se toman decisiones de trascendencia para el país a través de la formulación e implementación de políticas, programas, planes y proyectos orientados a promover el desarrollo democrático y superar las brechas de desigualdad en las áreas rurales y urbanas del país. Sin embargo las decisiones políticas que emanan en esta instancia del sistema dependen de muchos procesos y circunstancias que deben ser tomadas en cuenta para que sus objetivos se desarrollen eficaz y eficientemente.

En teoría de sistemas se dice que es importante tomar en cuenta todas las variables, escenarios y circunstancias que rodean al sistema, para comprender de mejor forma como se generan las acciones, decisiones y resoluciones en la política. El Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural está integrado por diversos grupos de personas (sociales, políticos, económicos) que desarrollan determinados roles, “capaces” de orientar los contenidos (acciones y funciones) del proceso político, quienes a su vez se convierten en fuente de información e insumos para el sistema, tal y como se abordará más adelante. Es importante mencionar que estos individuos actúan como filtros del sistema, ya que son los encargados de seleccionar e implementar los mecanismos para atender las demandas sociales de la población en general.

Utilizando el enfoque de sistemas políticos propuesto por David Easton se analizan los elementos del ambiente que afectan de forma directa o indirecta el

funcionamiento del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural. También se analizan los Insumos y demandas que funcionan en los consejos de desarrollo para producir los resultados y respuestas que el Consejo debe emitir para fortalecer al Sistema en general.

4.1 La caja negra del Sistema de Consejos de Desarrollo

El Sistema de Consejos de Desarrollo es el medio por el cual la población guatemalteca; tanto maya, xinca, garífuna y no indígena, se organizan para presentar propuestas de desarrollo fundamentadas en las necesidades que emanan de la población y que deben ser atendidas con prioridad; en otras palabras, naturalmente el sistema debe formular políticas, proyectos, planes y programas con criterio territorial. Así mismo, este sistema de participación social y a su vez político (por la forma en que se integra), debe tomar en cuenta ciertos criterios, valores o principios los cuales se convierten en la base de toda acción que emana del sistema, tales como: equidad, respeto a las prácticas culturales de los grupos indígenas del país, conservación del medio ambiente y los recursos naturales, etc.

En teoría de Sistemas se denomina caja negra aquel elemento que es estudiado desde el punto de vista de las entradas que recibe y las salidas o respuestas que produce. Al final de cuentas, al aplicar este modelo teórico lo que nos interesa es estudiar la forma en que interactúa el sistema con el medio que lo rodea. Por esta razón, aplicando el modelo sistémico de David Easton, el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural constituye la caja negra en la aplicación del modelo, ya que todas las entradas (demandas) que provienen del ambiente (intrasocietal y extrasocietal) al sistema político se articulan en el Nivel Nacional de dicho sistema.

En este documento, nos interesa estudiar la interacción del Consejo Nacional de desarrollo Urbano y Rural con el medio que lo rodea, ya que en dicha unidad de análisis existen unas entradas o inputs que experimentan determinadas transformaciones en el interior de la caja y en consecuencia surgen unas salidas u

outputs para dar respuesta a las demandas canalizadas por el sistema. En virtud de lo anterior y por el nivel de impacto que segrega la caja negra de este sistema, interesa aquí, estudiar los factores que rodean el sistema y la manera en que este responde a las demandas canalizadas por el mismo. El sistema de Consejos de Desarrollo funciona como un instrumento permanente de participación no solo ciudadana sino que también social y política, el cual se integra por actores relevantes tanto del gobierno, como de las entidades no gubernamentales, sector empresarial y gobiernos locales. Sin embargo el Sistema de Consejos de Desarrollo comienza a debilitarse cuando en el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural desaparecen actores importantes como el de los partidos políticos y la organización comunitaria representada por los Consejos Comunitarios de Desarrollo, tal y como se evidencia en el cuadro siguiente:

Cuadro No. 9

Identificación de actores que participan en los diferentes niveles del Sistema de Consejos de Desarrollo

	Organizaciones comunitarias (COCODE)	Entidades no gubernamentales	Sector empresarial (CACIF)	Universidad de San Carlos de Guatemala	Universidades Privadas del País	Gobiernos Locales	Partidos Políticos	Gobierno Central
Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODE)	X							
Consejos Municipales de Desarrollo (COMUDE)	X	X				X		X
Consejos Departamentales de Desarrollo (CODEDE)		X	X	X	X	X	X	X
Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural (COREDUR)		X	X	X	X	X		X
Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR)		X	X	X	X	X		X

Fuente: Elaboración propia, tomando como referencia los artículos 5, 7, 9, 11, y 13 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

El Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural tiene a su cargo crear, impulsar y analizar estrategias de planificación con impacto nacional, una de las más importantes corresponde a la formulación de políticas públicas.

En el proceso de formulación de políticas públicas, son múltiples los actores que operan en diferentes momentos: sociales, culturales, políticos, económicos, académicos y públicos. Según un informe publicado por el Banco Interamericano de desarrollo (2006) se evidencia que la trascendencia o la eficacia de un plan de gobierno o una política pública depende de la identificación y participación de actores clave, sobre todo de la participación de los partidos políticos, lo cual implica mayores probabilidades de que las estrategias o herramientas políticas (políticas públicas, programas, planes, etc.) transcurran en el tiempo, logrando que los gobiernos sucesivos consoliden y den seguimiento a lo que han logrado sus predecesores.

Consecuencia de esta participación integral dichas herramientas podrán ser: *adaptables* porque se ajustan a la estructura del sistema; *estables* porque los intereses de cada actor han sido incorporados previo a consenso y por último coherentes ya que la coordinación e incorporación de actores clave permiten que dichas herramientas sean compatibles con otros sistemas.

La estructura de participación que actualmente configura al Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, evidencia que todo proceso de análisis, formulación de planes y políticas públicas nacionales carece de consenso político, en virtud de que los partidos políticos no son los únicos que no figuran en el Nivel Nacional del Sistema sino que la figura de los consejos comunitarios desaparece desde el nivel departamental del Sistema de Consejos de Desarrollo tal y como se muestra en el cuadro anterior, de lo cual puede inferirse que la estructura de “participación” del nivel nacional, se reduce a una participación sectorial, desvaneciéndose así el principio de integralidad, en virtud de que quedan excluidos actores relevantes para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del país.

Podría afirmarse que la presencia de los secretarios generales departamentales de los partidos políticos con representación en el Organismo Legislativo, quienes participarán con voz en el Consejo Departamental de Desarrollo, fortalecen la operatividad del sistema, pero, en la práctica esto no ocurre, ya que dichos actores, no asisten a las reuniones de dicho consejo, según se evidenció en el proceso de revisión y análisis de las actas de reunión de CODEDES consultadas en el Sistema de Consejos de Desarrollo (SISCODE) de la Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN).

Sobre otros temas vinculantes al análisis en mención, se constató a través del análisis y verificación de información provenientes de los archivos que contienen actas y listados de asistencia de las reuniones ordinarias y extraordinarias del CONADUR, que hay “ausencia” de participación por parte del titular que representa a la Universidad de San Carlos de Guatemala (ver capítulo III). De lo anterior se constata que regularmente la representación de esta entidad la ejerce el suplente, quien es nombrado por las autoridades superiores de dicha institución, las cuales durante el período del 2012 al 2016 la representación del suplente la ha ejercido la facultad de humanidades.

La Universidad de San Carlos de Guatemala, cuenta con unidades académicas idóneas para ejercer dichas representaciones ante esta instancia de participación social y política de suma importancia para el país, dígase así: La facultad de Derecho, Escuela de Trabajo Social, Escuela de Historia, Escuela de Ciencias Psicológicas, sin dejar de mencionar la Escuela de Ciencia Política (ECP).

Por las particularidades académicas (social y política), la Escuela de Ciencia Política (ECP) debe ser tomada en cuenta para jugar un papel importante e imprescindible en este espacio de participación. Ya que dicha unidad académica tiene a su cargo la formación y especialización de profesionales con capacidad de respuesta a la vida cambiante del entorno social y político del país. El alto nivel de

competencia profesional y el conocimiento científico (que aquí se genere) puede ser transmitido a todos los sectores de la sociedad guatemalteca, ya que su objetivo académico, profesional e institucional se apega a los principios que inspiraron a la Ley de los Consejos de Desarrollo: respeto de las culturas, equidad de género y conciencia social.

4.2 El Ambiente del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural

Es importante recordar que las interacciones políticas de la sociedad constituyen un sistema de conductas. Un sistema político no puede ser estudiado si no tomamos en cuenta los ambientes que lo rodean, es decir, ambientes físicos, biológicos, sociales y psicológicos. Al obviar y omitir estas características, difícilmente podríamos explicar como un sistema político puede persistir en un mundo de estabilidad o de cambio.

Por naturaleza el Sistema de Consejos de Desarrollo, constituye un sistema abierto con influencia social y política que derivan de las particularidades que emanan de cada ambiente. El Sistema de Consejos de Desarrollo constituye un sistema separado de otros sistemas sociales, porque en cierta medida tiene la capacidad de asignar valores a la sociedad para poder funcionar, ya que dentro de sus prácticas políticas y sociales deben estar incorporados ciertos principios sociales, políticos y ambientales que alimentan el espíritu de la ley. Sin embargo en la práctica a veces esta visión suele desvirtuarse, derivado de los criterios y valores que configuran el actuar de las personas que participan en dicho sistema o bien de la estructura social y política del mismo, de lo cual se estará hablando durante el desarrollo de este capítulo.

En teoría de sistemas el ambiente mismo puede dividirse en dos partes: la intrasocietal y la extrasocietal. Aplicando el estudio sistémico de la política de David Easton a continuación se analizan los elementos principales que componen el

ambiente intrasocietal y extrasocietal del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural:

4.2.1 El Ambiente intrasocietal

Usando como referencia el modelo de análisis que emana de la teoría de sistemas El Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural tendrá que ser analizado a partir de la interacción entre lo cultural, económico y lo político, estableciendo que, por ejemplo lo económico forma parte del ambiente societal, por lo cual sus cambios hacen suponer cierta influencia en el sistema (político) ya sea positiva o negativa.

Resultado de este proceso de análisis se procederá a determinar la interdependencia de lo político, económico y cultural. De su identificación se procederá a establecer y analizar los vínculos de comunicación entre cada elemento que conforma y componen el Sistema de Consejos de Desarrollo, a través de la identificación de inputs, así mismo se identificarán elementos que permita comprender la transformación de la información que supone una presencia múltiple del actor social elegido para estudio en todos los ámbitos sociales que integran y componen el sistema, actores que ya están identificados en la ley y reglamento de los Consejos de Desarrollo.

Tal perspectiva, por ejemplo, permitirá reflexionar sobre la forma en que una demanda social influye en la definición o adopción, por parte de las autoridades gubernamentales a través de una política pública específica, o bien la formulación de un proyecto o en última instancia la aparición e instalación de mecanismos que busquen dar respuesta o solventar dichas demandas, de lo que como fin último se espera que beneficie a todos los ciudadanos o a una parte de la sociedad: empresarios, trabajadores, campesinos, clase media, etc. De igual forma el modelo que acá se desarrolló permite explicar el apoyo político que los sectores sociales (que participan en CONADUR) brinden al gobierno en turno por medio del

mecanismo legítimo de participación que respalda su intervención y participación social y política.

4.2.1.1 El sistema ecológico

El proceso social y político más importante para la población guatemalteca, se ha desarrollado durante la época post conflicto, donde se han logrado diversas reformas sociales y políticas, sobre todo aquellas relacionadas con la inclusión social, priorización y promoción de la participación ciudadana y política así como también la implementación de políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo que promuevan el desarrollo sostenible sobre todo en aquellas áreas afectadas por la pobreza y la pobreza extrema, las cuales se focalizan (mayoritariamente) en las áreas rurales del país.

De este contexto surge el Sistema de Consejos de Desarrollo el cual promueve la participación ciudadana a través de la organización y articulación de las personas desde lo local para tomar decisiones en consenso con otros grupos sociales organizados (entidades no gubernamentales, sector empresarial, sectores productivos, etc.) y organizaciones gubernamentales, quienes a su vez constituyen el sistema ecológico del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural.

El Sistema de Consejos de Desarrollo fue creado para promover el desarrollo integral de la población guatemalteca a través de la participación de todos los ciudadanos sin distinción de género, etnia y cultura, el fin de dicho sistema es organizar y coordinar la administración pública mediante la formulación de políticas de desarrollo, planes y programas presupuestarios y el impulso de la coordinación interinstitucional, pública y privada. En otras palabras el Sistema de Consejos de Desarrollo le permite al Estado planificar y tomar decisiones con base a información que proporcionan los sectores que en el Sistema participan (ver capítulo III, integración).

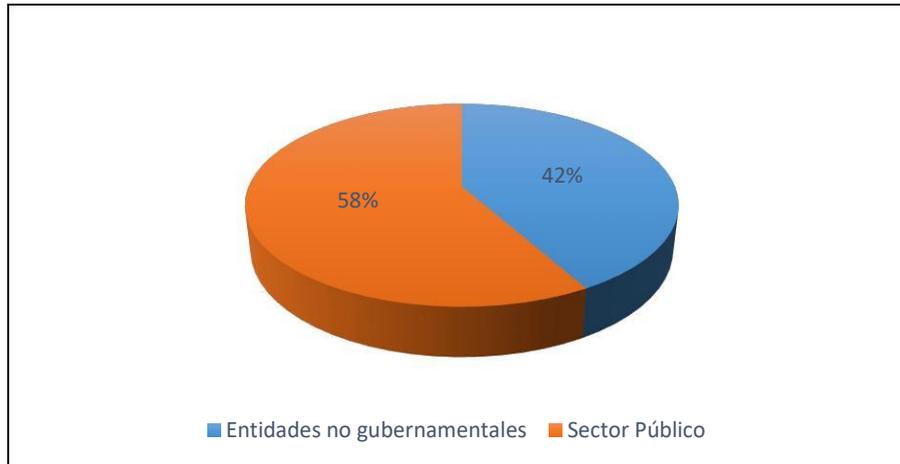
Sin embargo el sistema ecológico se ve afectado por diversos factores, relacionados con la fuerza de representación que ejerce el sector gubernamental versus las entidades no gubernamentales y la población en general que participan en los diferentes niveles del sistema, de lo cual segregan elementos de exclusión participativa e imposición de ideas políticas que emanan de las instituciones de gobierno tal y como se evidencia a continuación.

Según información publicada en el IDH/2009 *“La integración de los Consejos de Desarrollo ha tenido diversas irregularidades, dificultades e incongruencias desde su primer año de instalación”* (Pág. 238). Estas irregularidades están fuertemente asociadas con la representatividad de los sectores que participan en los diferentes niveles del Sistema de Consejos de Desarrollo, donde se constató que la presencia de entidades gubernamentales en el nivel intermedio (Departamental) cada vez es mayor, lo cual genera a veces imposición de las decisiones gubernamentales sobre las que son presentadas por las entidades no gubernamentales representadas en dicho nivel del sistema.

De la afirmación anterior, bajo el criterio de cuota de representación que a cada sector compete, se realizó un conteo proporcional de las personas que participan en el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural en la toma de decisiones, el cual corresponde a los representantes titulares de las entidades no gubernamentales un total de 18 representantes y para el sector público (a la fecha) cuenta con un total de 25 espacios de representación. Derivado de lo anterior se muestra Gráfica No. 5 como queda la configuración de fuerzas de poder entre ambos sectores.

Gráfica No. 5

Configuración de las fuerzas de poder entre el sector no gubernamental y las entidades del sector público que integran el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural



Fuente: Elaboración personal con base a la estructura social y política del Artículo 5 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, y el artículo 8 de su reglamento.

Con información de la gráfica No. 5, claramente se evidencia que hay una fuerte concentración de poder por parte del sector público en la toma de decisiones sobre el que hacer del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, lo cual significa que en dicho factor se centra el punto de tensión del sistema, así mismo se puede afirmar que la actual estructura de representación de este sistema demuestra factores que desvanecen los principios democráticos e integridad en el proceso de planificación nación del país.

Tal y como se abordó en el capítulo III de este documento, las condiciones para validar toda acción que emana del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, es que las decisiones que emanan de dicho nivel del sistema resuelvan en consenso entre los miembros, y si esto no se logra la acción mediata es decidir y validar con el voto de mayoría simple, lo cual implicaría la unión de fuerzas entre lo público y las entidades no gubernamentales, sin embargo, la desproporcionalidad de

representación entre ambos sectores implica siempre que la decisiones estén orientadas a las fuerzas de poder que emanan del sector público.

Entre otros factores que afectan el funcionamiento del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, se mencionan:

- Débil comunicación entre los diferentes niveles del Sistema
- Bajos niveles de formación académica de las personas que participan en el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural.
- Prevalencia de las decisiones del gobierno (ver gráfica anterior)

Para evidenciar lo anterior, a continuación se presentan los resultados que emanan del instrumento de evaluación, el cual recogió información a través de un ejercicio de encuesta abierta realizado con 8 representantes titulares de las entidades no gubernamentales que integran el CONADUR.

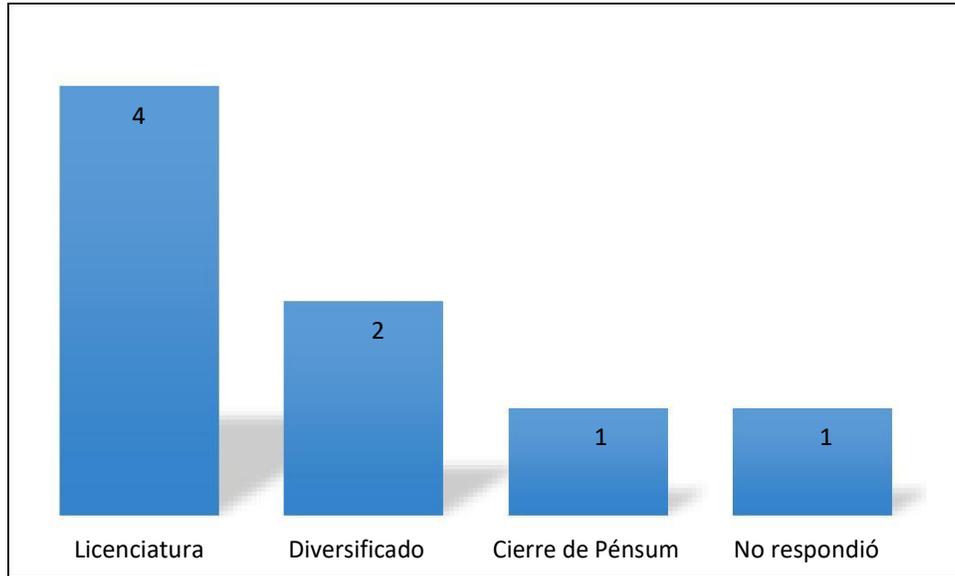
Formación técnica de los representantes titulares de las entidades no gubernamentales que participan en el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (ver gráfica No. 6)

Resultados:

1. La mitad más uno del total de personas que participó en el ejercicio de evaluación afirmó tener nivel de académico con estudios superiores, el resto cuenta con estudios de nivel medio (diversificado) y una persona no respondió sobre este aspecto.

Gráfica No. 6

Nivel académico de los representantes titulares del sector no gubernamental del CONADUR que participaron en el ejercicio de encuesta abierta

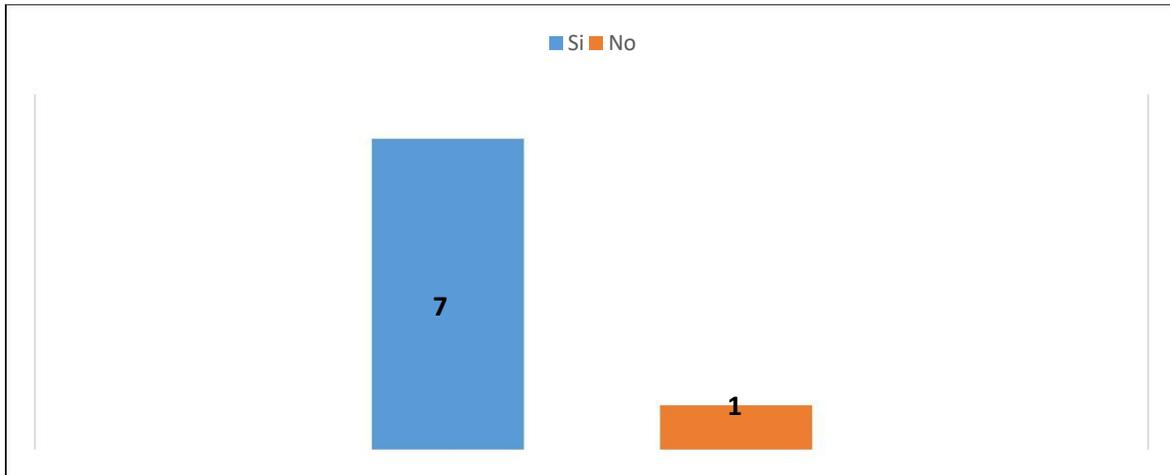


Fuente: Elaboración personal con información obtenida a través de un ejercicio de encuesta abierta realizado con 8 representantes titulares de las entidades no gubernamentales que integran el CONADUR.

2. La mayoría de los titulares de las entidades no gubernamentales que participaron en el ejercicio afirman que por parte del sector gubernamental han recibido capacitaciones sobre temas relacionados con el Sistema de Consejos de Desarrollo, excepto una persona afirmó no haber recibido ninguna capacitación por dicha entidad (ver gráfica No. 7).

Gráfica no. 7

Número de personas que han recibido alguna capacitación por parte de alguna institución de gobierno sobre temas relaciones con el Sistema de Consejos de Desarrollo



Fuente: Elaboración personal con información recopilada a través de un ejercicio de encuesta abierta realizado con 8 representantes titulares de las entidades no gubernamentales que integran el CONADUR.

3. Las instituciones de Gobierno que mayor incidencia tienen en el proceso de formación, capacitación y fortalecimiento de capacidades sobre los temas relacionados al Sistema de Consejos de Desarrollo son: la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP), y con menor incidencia: el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), tal y como se evidencia en la gráfica No. 8

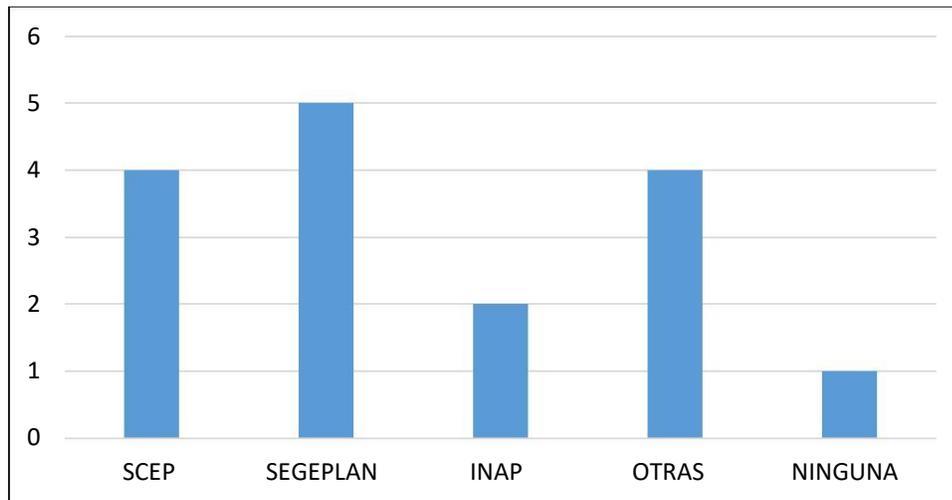
Sin embargo, algunas personas que participaron en el ejercicio opinaron por interés personal han acudido a otras instituciones de gobierno donde se imparten capacitaciones con temas relacionadas al tema en mención: entre las que mencionó a la Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM), y sobre entidades no gubernamentales se mencionó: el Instituto Nacional de

Cooperativas (INACOP), y Organizaciones No Gubernamentales (en general) que implementan programas de capacitación sobre dicho tema.

Es importante resaltar que en la evaluación los participantes no hicieron mención del Ministerio de Educación, a quien le compete impulsar la inclusión en los programas educativos de contenido referentes a la estructura y funcionamiento del Sistema de los Consejos de Desarrollo en los idiomas de los pueblos maya, garífuna y xinca según lo establece el artículo 28 del reglamento de los Consejos de Desarrollo urbano y Rural.

Gráfica No. 8

Instituciones de gobierno que brindan capacitación sobre temas relacionados al Sistema de Consejos de Desarrollo



Fuente: Elaboración personal con datos recopilados a través de un ejercicio de encuesta abierta realizado con 8 representantes titulares de las entidades no gubernamentales que integran el CONADUR.

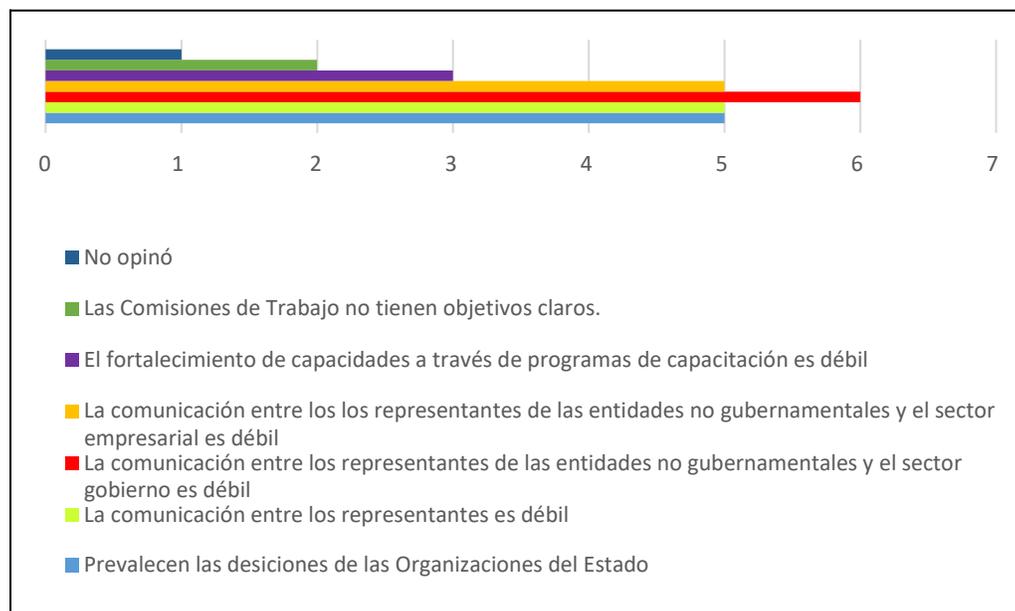
Para asuntos de interpretación de la gráfica No. 8 el eje “Y” comprende el número de personas que participó en el ejercicio de encuesta, y el eje “X” lo componen las instituciones de Gobierno deben emprender acciones para fortalecer el Sistema de Consejos de Desarrollo.

En relación a la identificación de los niveles de Comunicación e interacción, se identificaron los siguientes resultados:

1. Tomando como referencia la opinión de los participantes sobre el tipo de comunicación del sector no gubernamental con el sector gobierno y empresarial, es débil. Sin embargo los participantes opinaron que esta debilidad también se evidencia entre los mismos miembros de las entidades no gubernamentales.
2. Por último, los participantes opinaron que las decisiones de gobierno siempre prevalecen quedando muchas veces subordinadas las decisiones o aportes que emanan de los sectores no gubernamentales. (ver gráfica sobre correlación de fuerzas de poder).

Gráfica No. 9

Identificación de factores que debilitan el funcionamiento del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural



Fuente: Elaboración propia con base a datos recopilados a través de un ejercicio de encuesta abierta realizado con 8 representantes titulares de las entidades no gubernamentales que integran el CONADUR.

Para asuntos de interpretación de la gráfica No. 8 el eje “Y” comprende los factores sobre comunicación e interacción que afectan directamente el funcionamiento del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, y el eje “X” lo compone el número de personas que se identifica con los factores de “Y”.

4.2.1.2 El sistema biológico

La diversidad cultural y étnica de la población guatemalteca configura el sistema biológico del país. En Guatemala existen cuatro etnias dominantes, de las cuales se encuentran: mayas (que compone la mayor diversidad cultural del país), los xincas, garífunas y no indígenas.

Al analizar la “naturaleza” y el “objetivo” del Sistema de Consejos de Desarrollo (ver capítulo III), permite comprender que su estructura se sustenta con los principios de la democracia participativa, ya que la participación comunitaria es fuente primaria de información para la toma de decisiones en materia de desarrollo y planificación del país.

Para que la naturaleza del Sistema de Consejos de Desarrollo tome vida, ha incluido dentro de sus principios y estructura la participación de los diversos grupos culturales que configuran el tejido sociocultural del país: maya, xinca y garífuna. Sin embargo, es evidente que en la práctica este principio se debilita, ya que en el Nivel Nacional del Sistema de Consejos de Desarrollo, la forma en que fueron establecidas las cuotas de representación (en la de los Consejos de Desarrollo) no beneficia a los pueblos indígenas en términos de representatividad y toma de decisión. En este sentido, la formulación de las políticas, planes, programas y proyectos que emanan del Nivel Nacional, toma en cuenta “únicamente” la opinión de los pueblos que logran ocupar dichos espacios de representación en el Nivel Nacional, tal y como se evidencia en los cuadros No. 10 y 11.

En el Nivel Nacional del Sistema de Consejos de Desarrollo, las cuotas de representación para los pueblos maya, xinca y garífuna (establecidas en la ley) son las siguientes:

Cuadro No. 10

Cuota de representación asignada para los pueblos indígenas en el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural

PUEBLO	CUOTA DE REPRESENTACIÓN ASIGNADA
MAYA	Cuatro representantes titulares
XINCA	Un Represente titular
GARÍFUNA	Un Representante Titular

Fuente: Elaboración propia tomando como referencia el contenido del artículo 5 de la ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

Vale la pena resaltar, que cuando se analiza la participación de los pueblos, maya, xinca y garífuna en el Nivel Municipal, Departamental y Regional, no se evidencia que existen cuotas de representación que limiten o excluya la diversidad cultural que configure el espacio territorial que a cada nivel corresponde, tal y como se evidencia en el cuadro No. 11

Cuadro No. 11

Cuota de representación asignada para los pueblos indígenas en el nivel regional, departamental y municipal del Sistema de Consejos de Desarrollo.

Nivel del Sistema	Cuota de Representación
Regional	Un representante de cada uno de los pueblos indígenas que habitan en la región
Departamental	Un representante de cada uno de los pueblos indígenas que habitan en el departamento
Municipal	Los representantes de los Consejos Comunitarios de Desarrollo, hasta un número de veinte (20), designados por los coordinadores de los Consejos Comunitarios de Desarrollo.

Fuente: Elaboración propia, tomando como referencia los artículos 7, 9, 11 y 13 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

Tal y como se evidencia en el contenido de las tablas de información, en el Nivel Nacional del Sistema de Consejos de Desarrollo se infiere que cuando la cuota de representación es asignada, se otorga un espacio de representación a los diferentes pueblos que configuran el tejido sociocultural del país, tal ocurre en el caso de los pueblos xinca y garífuna a quienes en el nivel nacional les corresponde un espacio de participación, lo cual debería replicarse para los diferentes pueblos que configuran a la etnia Maya o bien aplicar (en el Nivel Nacional) el sistema de representación del nivel regional, el cual guarda un mayor sentido de representación cultural porque toma en cuenta a todos los pueblos indígenas que habitan en la región a través de la presencia de un representante de dicho sector cultural.

4.2.1.3 El sistema de la personalidad

La personalidad se refiere a las características sociales que reúne un individuo, los cuales emanan de la identidad que a su vez es producto de las prácticas y costumbres culturales en donde un individuo se desenvuelve.

Entonces, la identidad se refiere al Conjunto de rasgos o características de una persona o cosa que permiten distinguirla de otras en un conjunto. (Coll & Elli, 2010) Es por ello que es importante estudiar el entorno cultural que configura el sistema de identidad del país, pero también es importante conocer los valores sociales y culturales que emanan de la identidad de las personas que integran un Sistema.

4.2.1.3.1 El Entorno Cultural

Guatemala posee una riqueza cultural que con el tiempo ha ido en detrimento. El idioma es un factor importante de la identidad, puesto que es el medio principal de transmisión del conocimiento.

Guatemala es un país multilingüe, cuenta con un total de veinticuatro idiomas, veintidós son Idiomas Mayas, más el idioma xinka, el idioma garífuna y el castellano. En este sentido es importante promover la difusión de información y conocimiento en todas las dimensiones culturales del país, para reproducir y generar conocimientos sociales y culturales que den vida al principio de “Unidad nacional” que profesan (principalmente) los Consejos de Desarrollo.

El Sistema de Consejos de Desarrollo, difunde su ley y reglamento únicamente en dos idiomas: Quiché y Kacqchiquel. En virtud de lo anterior, es evidente que la información es un factor determinante en la definición y fortalecimiento de la identidad y el conocimiento (en todas sus dimensiones). El Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural debe priorizar y valorar la importancia de reproducir todos los documentos e instrumentos de información que emite a través de resoluciones

o normativas. Para fortalecer el sistema de participación social, ciudadana y política del país es necesario que todos los guatemaltecos tengan acceso a dicha información, no solo verbal sino que también escrita, por lo que es necesario impulsar acciones sociales y políticas para hacer llegar esta información en todos los idiomas que configuran el tejido sociocultural del país.

4.2.1.3.2 Tipo de participación social en el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural

Es importante mencionar que las personas que participan en el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural están altamente identificados con los principios sociales y culturales del Sistema, quienes a su vez se identifican con los principios del bien común, respeto, diálogo, consenso, solidaridad y apertura.

A continuación en el cuadro No.12 se presentan los resultados del tipo de participación y configuración de valores de los representantes de entidades no gubernamentales que integran el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, en el cual se utilizó como referencia el modelo de valores sobre los tipos y resultados de la participación ciudadana de Serra Vásquez (2013). Dichos resultados son producto de un ejercicio de encuesta abierta realizado con 8 representantes titulares de las entidades no gubernamentales que integran el CONADUR.

Para conocer y estudiar el sistema de personalidad que configura el CONADUR, en el ejercicio se incluyeron 4 preguntas³ relacionadas al sistema de valores propuesto por Serra Vásquez, de las cuales se formularon siguiendo el modelo que se desarrolla en el cuadro No. 12

³ Ver Anexo

Cuadro No. 12

Tabla de diagnóstico para el análisis de valores y tipo de participación, aplicado a los representantes de las entidades no gubernamentales de CONADUR que participaron en el ejercicio de encuesta abierta

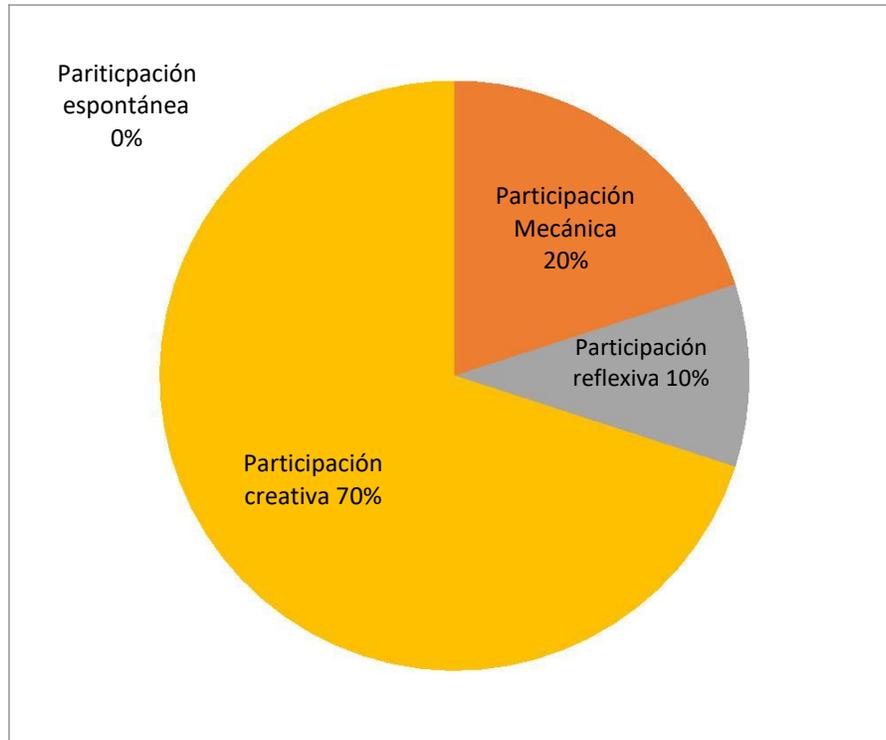
TABLA DE DIAGNÓSTICO		
PARTICIPACIÓN	CARACTERÍSTICA	VALORES
A. Espontánea	INDIFERENCIA	Vagos deseos por hacer algo (participación aleatoria)
B. Mecánica	POSTURA ACRÍTICA	Imposición del propio punto de vista
C. Reflexiva	ACTITUD CRÍTICA	Solidaridad respeto y apertura
D. Creativa	PROPUESTAS COHERENTES HE INCLUSIVAS	Bien común, respeto, diálogo, consenso

Fuente: Elaboración personal utilizando el modelo de valores sobre los tipos y resultados de la participación ciudadana de Serra Vásquez (2013).

Por medio de la información proporcionada en el cuadro No. 12 se solicitó a los participantes que indicaran con cuál de las opciones propuestas en el instrumento de encuesta identificaba y definía la razón por la cual decidieron participar en el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural. En la gráfica No. 10 se presentan los resultados que surgieron del análisis de valores de las personas que participaron en el ejercicio.

Gráfica No. 10

Identificación del tipo de participación que ejercen los representantes de las entidades no gubernamentales de CONADUR



Fuente: Elaboración propia con la información que se recabó a través de un ejercicio de encuesta abierta realizado con 8 representantes titulares de las entidades no gubernamentales que integran el CONADUR.

De lo anterior se evidenció que la mayoría de las personas de las entidades no gubernamentales del CONADUR que participaron en este ejercicio, tienden a presentar propuestas de trabajo coherentes e inclusivas, ya que los valores con los cuales se identificaron están altamente relacionados con acciones orientadas a fomentar el bien común, respeto, diálogo, consenso, seguido de valores relacionados con solidaridad, respeto y apertura. El análisis descarta la presencia de valores relacionados con la indiferencia y la apatía.

Sin embargo, al analizar la información que proporciona la gráfica No. 10 se infiere que en el ambiente de identidad coexisten personas que pretenden imponer el propio punto de vista, lo cual puede producir confrontación y fragmentación entre

los miembros del sistema, dado que no se descarta que este ambiente vulnere el comportamiento y la identidad que en su mayor proporción configura al sistema de identidad del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural.

4.2.1.4 El sistema social

El sistema social de Guatemala está compuesto por dos variantes: el factor geográfico y la estructura económica.

4.2.1.4.1 El factor geográfico

La organización político territorial actual de Guatemala, basada en municipios, departamentos y regiones (que ha sido modificada repetidas veces) constituye el modelo de organización del Sistema de Consejos de Desarrollo. El número de consejos de desarrollo se basa en la legislación territorial actual del país, tal y como se muestra a continuación:

Cuadro No. 13

Análisis estructural y territorial del Sistema de Consejos de Desarrollo

Nivel del Sistema de Consejos de Desarrollo	Cantidad de Consejos de Desarrollo (Actualmente)*	Organización Política Administrativa de Guatemala	Instrumentos legales que regulan la organización territorial del país
Nacional	1 Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural	Todo el territorio guatemalteco.	Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.
Regional	8 Consejos de Desarrollo Urbano y Rural	8 Regiones	Ley preliminar de regionalización Decreto 70-86; Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.
Departamental	22 Consejos Departamentales de Desarrollo	22 Departamentos	Ley preliminar de regionalización Decreto 70-86 y Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.
Municipal	340 Consejos Municipales de Desarrollo	340 Municipios	Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural; Código Municipal; y

			Políticas de Ordenamiento Territorial Municipal
Comunitario	12,429 Consejos Comunitarios de Desarrollo	Entidades locales de ámbito territorial en que el municipio se divide, tales como: aldea, caserío, paraje, cantón, barrio, zona, colonia, lotificación, parcelamiento urbano o agrario, microregión, finca, y demás formas de ordenamiento territorial definidas localmente. En el caso de COCODE's de segundo nivel: también se toma en cuenta las cuencas o microcuencas.	Código Municipal; Políticas de Ordenamiento Territorial Municipal.

Fuente: Elaboración propia utilizando parámetros de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural; Ley preliminar de regionalización Decreto 70-86; Código Municipal Decreto 12-2002 y Políticas de Ordenamiento Territorial Municipal relacionadas con el funcionamiento, organización y estructura para el funcionamiento de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

*Información proporcionada por la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia al 27 de Mayo de 2016.

Según el análisis presentado por IDH/2009 afirma y demuestra que durante los primeros años de implementación del Sistema de Consejos de Desarrollo el proceso de conformación de los mismos constituyó uno de los factores principales que debilitó durante muchos años el funcionamiento de Dicho Sistema, sobre todo en el nivel municipal. En virtud de lo anterior, al 2015 esta situación presentó mejoras en el proceso de conformación e instalación de Consejos Municipales de Desarrollo (COMUDE), ya que durante ese año se alcanzó el 86.4% de su conformación, lo cual hace referencia a un total de 292 Consejos Municipales de Desarrollo conformados de 338 Municipios. Sin embargo, tal y como se muestra en el cuadro

anterior, hasta la fecha se alcanza el 100% de la conformación de COMUDES de los 340 Municipios que configuran la organización política administrativa del país.

Las dificultades para entender las dinámicas del territorio, regular usos y actividades, orientar las inversiones públicas y estimular inversiones privadas, así como territorializar las políticas públicas, son causa de los débiles sistemas de información territorial del país, sobre todo aquellas formas de ordenamiento territorial local definidas por las relaciones sociales, productivas, geográficas, ambientales o políticas de cada una de los territorios que conforman un Municipio. Estas herramientas también constituyen fuentes de información para poder ordenar y hacer eficiente el funcionamiento de los Consejos Comunitarios de Desarrollo.

4.2.1.4.2 Estructura económica

El Sistema de Consejos de Desarrollo constituye el medio principal de participación ciudadana de la población Guatemalteca. Dentro de los acuerdos paz fueron incluidas prioridades necesarias para promover el desarrollo integral de la población guatemalteca, sobre todo aquella que promueva, integre y tome en cuenta la opinión y participación de los pueblos indígenas.

Dentro de los temas priorizados en los Acuerdos de Paz se recomendó que, para promover y fortalecer la participación ciudadana era necesario restablecer los Consejos Comunitarios de Desarrollo dentro del Sistema de Consejos de Desarrollo y asignar cuota de financiamiento al Sistema para garantizar y activar su funcionamiento. En ese sentido, el Sistema de Consejos de Desarrollo cuenta con diversas fuentes de financiamiento que aportan a su funcionamiento, las cuales se desglosan en el cuadro No. 14

Cuadro No. 14

**Recursos de inversión pública administrados por los
Consejos Departamentales de Desarrollo**

Tipo de Recurso	Fuente de financiamiento	Destino de los fondos
Aporte de los Consejos Departamentales de Desarrollo (ACDD/ IVA-PAZ)	Del 12% del Impuesto al Valor Agregado (IVA) recaudado, se destina un punto porcentual (1%) Base legal: Artículo 10 del Decreto No. 66-2002 (REFORMA A LEY DEL IVA)	Programas y proyectos de infraestructura de los Consejos Departamentales de Desarrollo.
Fondo del petróleo, FONPETROL (Otros recursos del tesoro)	De los fondos provenientes de regalías y la participación de los hidrocarburos que corresponden al Estado, corresponderá trasladar un 20% del total recaudado a los Consejos Departamentales de Desarrollo de los departamentos donde se lleven a cabo operaciones petroleras. Dicha distribución se hará con base al porcentaje anual de producción de hidrocarburos que se realice en cada departamento, y este se invertirá en porcentajes iguales entre los municipios del mismo departamento.	Desarrollo del interior del país y al estudio y desarrollo de fuentes nuevas y renovables de energía, así como a infraestructura, desarrollo rural, energías renovables, turismo sostenible e inversión social.

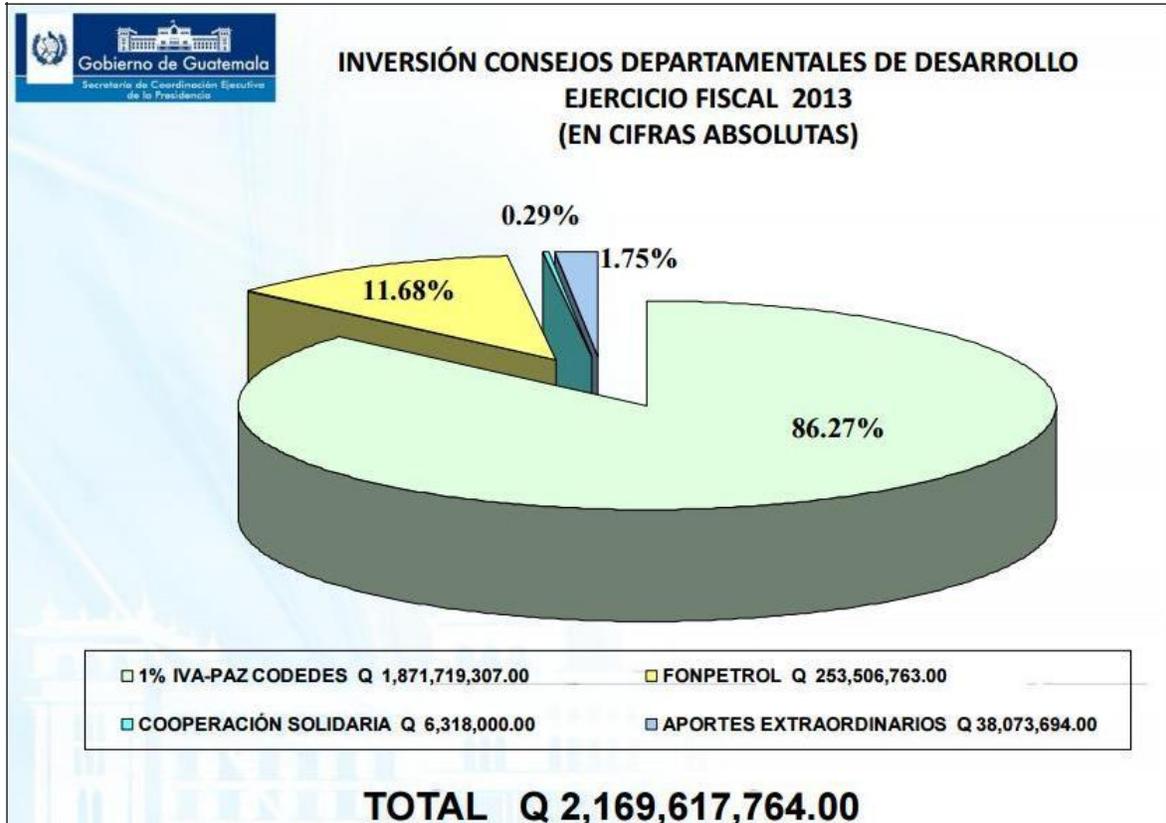
	Base legal: Ley del Fondo para el Desarrollo Económico de la Nación Decreto Número 71-2008	
Cooperación solidaria (Donaciones internas)	Quince centavos de Dólar por cada barril de petróleo transportado en el Sistema Estacionario de Transporte de Hidrocarburos – SETH-, el que será distribuido como apoyo directo a los Consejos Departamentales de Desarrollo en cuya jurisdicción pasa el SETH.	para apoyar los proyectos de saneamiento ambiental
Aportes extraordinarios	Ingresos Corrientes y Préstamos	Estos recursos son utilizados para atender eventualidades, algunas veces han financiado obras de arrastre.

Fuente: Elaboración personal utilizando como referencia los instrumentos de capacitación elaborados por la Dirección del Sistema de Consejos de Desarrollo (DSCD) de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP).

Al 2013 El Sistema de Consejos de Desarrollo acumula 21 años de recibir financiamiento. Durante esos años 17,561.76 Millones de quetzales han sido destinados a diversos proyectos y programas para fomentar el Desarrollo. Es importante mencionar que la mayor cantidad de ingresos destinados al Funcionamiento y cumplimiento de los Objetivos del Sistema de Consejos de Desarrollo provienen de la fuente de financiamiento del IVA-PAZ, tal y como se evidencia en la gráfica No. 11

Gráfica No. 11

Estructura de inversión de los Consejos Departamentales de Desarrollo (Ejercicio Fiscal 2013)



Fuente: Dirección del Sistema de Consejos de Desarrollo de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, período fiscal 2013.

En la gráfica No. 11 se evidencia que en términos de inversión de la fuente IVA-PAZ es el que mayores ingresos económicos aporta al sistema, los cuales están destinados a promover y fomentar el desarrollo del país a través de las necesidades presentadas por los Consejos Comunitarios para la elaboración de presupuestos participativos.

A pesar de que Guatemala presenta altos índices de pobreza y pobreza extrema, analfabetismo, debilidades en el sistema de salud, entre otros, las inversiones del Sistema (en mayor porcentaje) están destinados a proyectos relacionados con la construcción de caminos rurales, carreteras, etc.

El uso y destino de los ingresos provenientes del IVA-PAZ es utilizado para invertir en proyectos relacionados con:

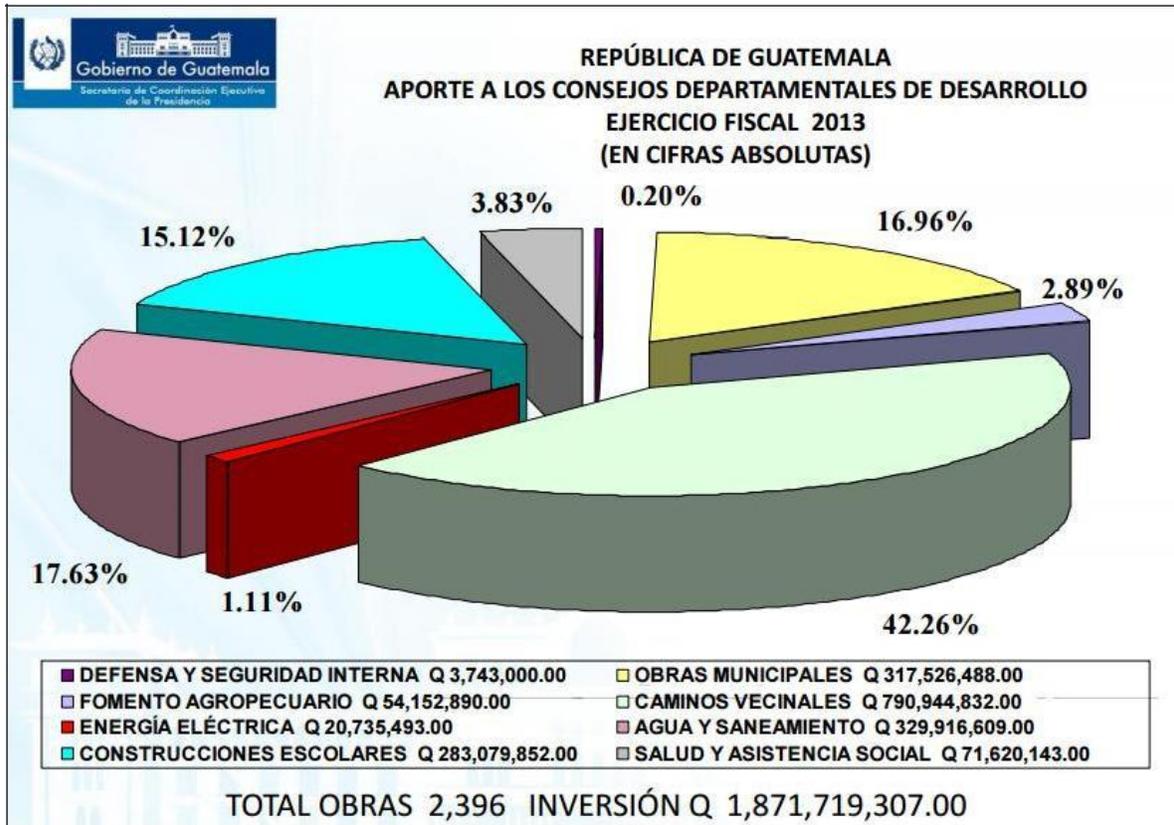
- Caminos vecinales
- Agua y saneamiento (acueductos, alcantarillados pluviales y sanitarios, introducción de agua potable, latinización, plantas de tratamiento, perforación y equipamiento de pozos);
- Obras municipales (salones comunales, mercados, canchas polideportivas, parques, centros recreativos);
- Proyectos educativos (construcción, ampliación y reparación de centros educativos etc.)

En la gráfica siguiente, se evidencia que son pocos los proyectos educativos que han sido priorizados para ser financiados por el IVA-PAZ, a diferencia de la inversión destinada a proyectos relacionados con vías de comunicación (calles, carreteras, caminos rurales etc.) los cuales muestran mayor asignación y ejecución presupuestaria.

A partir de la información que contiene la gráfica No.12 se elabora un análisis elaborado sobre el contexto de inversión y destino de los recursos financieros provenientes del IVA-PAZ durante el año fiscal 2013.

Gráfica No. 12

Destino de los Fondos provenientes del Aporte a los Consejos Departamentales de Desarrollo (ACDD/ IVA-PAZ), Ejercicio fiscal 2013



Fuente: Dirección del Sistema de Consejos de Desarrollo de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, periodo fiscal 2013.

Tal y como lo evidencia la gráfica No. 12 los proyectos de Desarrollo relacionados a educación, salud, agua y saneamiento, seguridad, medio ambiente, entre otros, han quedado subordinados, a diferencia de aquellos proyectos relacionados a carreteras y caminos vecinales los cuales constituyen prioridad para el sistema.

Danillo Parrinelo, Vicepresidente de la Cámara del Agro de Guatemala sostiene que el crecimiento de la pobreza debe solventarse a través del estímulo y crecimiento económico, en su columna de opinión de prensa titulada “el crecimiento económico es imperativo” afirma que la inversión en infraestructura sobre todo *las carreteras*,

facilitan el desarrollo y la producción, ya que permiten el acceso a los mercados, a la educación y la salud. Porque [...] aún hay muchas zonas que hoy son inaccesibles (Parrinello, 2016). Derivado de los datos proporcionados en las gráficas No. 10, 11 y 12 se infiere que los mayores porcentajes de inversión y prioridad están destinados a fomentar y estimular el crecimiento de la economía, dado que la inversión destinada a carreteras y vías de comunicación terrestre está asociada con las prioridades de inversión de los sectores productivos del país.

Por lo anterior se evidencia que las inversiones relacionadas a la salud y a la educación, aún no se consideran prioridad como fuente de desarrollo, a pesar de los altos índices de analfabetismo, desempleo, inseguridad, desnutrición, entre otros indicadores sociales que afectan las condiciones de vida de la mayor cantidad de habitantes del país, sobre todo aquellos grupos sociales vulnerables, tales como: pueblos indígenas, mujeres, juventud, niñez y adultos mayores.

4.2.2 El ambiente extrasocietal

El ambiente extrasocietal para el análisis del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural se abordará desde las siguientes perspectivas:

Cuadro No. 15

Delimitación del ambiente extrasocietal para el análisis del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural

Sistema político internacional	Las estrategias internacionales de desarrollo afectan el sistema político nacional. (Agenda para el desarrollo sostenible)
El sistema ecológico	Los límites geográficos afectan al sistema político nacional.

El sistema social	La configuración histórica socio política de la cultura guatemalteca (influencia cultural de otros países que influyeron en el sistema político)
-------------------	--

Fuente: Elaboración personal utilizando el modelo de sistema político de David Easton.

4.2.2.1 El Sistema político internacional

En la Cumbre para el Desarrollo Sostenible, que se llevó a cabo en septiembre de 2015, los Estados Miembros de la ONU aprobaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, esta agenda incluye un conjunto de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS); el fin primordial de dicho instrumento es poner fin a la pobreza, luchar contra la desigualdad y la injusticia e incluyendo el factor de cambio climático por medio del establecimiento de metas desarrolladas en el documento en mención. Bajo esta perspectiva, el Sistema de Consejos de Desarrollo es el espacio idóneo para aplicar y desarrollar estas estrategias de desarrollo que contribuyen a mejorar las condiciones de vida de los países en vías de desarrollo, categoría a la que pertenece Guatemala.

A pesar de las desventajas sociales, políticas y económicas de nuestro país, frente a los países desarrollados, es importante considerar que para poder desarrollar esta agenda de desarrollo sostenible se necesita de las alianzas entre los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil. En virtud de ello, el Sistema de los Consejos de Desarrollo, especialmente en el nivel Nacional constituye el espacio propicio para desarrollar esta visión de desarrollo que promueve y apunta a mejorar las condiciones de vida de la población guatemalteca.

4.2.2.2 El sistema ecológico internacional

En teoría de sistemas el elemento ecológico internacional se refiere a los factores sociales que segregan de la constitución geográfica de un país y que rodean al

sistema político. Guatemala se encuentra en la región Centroamérica y limita al norte con México, al oeste con Belice y al sur con Honduras y El Salvador. Es evidente que toda la Región Centroamericana es amenazada por un clima de ilegalidad que repercuten en el mercado nacional: inseguridad ciudadana, narcotráfico, falta de control fronteriza, contrabando, etc.

Según datos de la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad (STCNS) de Guatemala algunas causas relacionadas con el clima de inseguridad están altamente vinculadas con *el deterioro de las condiciones humanas que se originan por la pobreza, la degradación del medio ambiente, la falta de oportunidades y la presencia de la delincuencia organizada transnacional en los países de origen, motivando el desplazamiento de las poblaciones hacia otros países con la expectativa de encontrar mejores oportunidades* (STCNS, 2015).

En ese sentido vale la pena resaltar que para poder atender con eficiencia las situaciones que vulneran la estabilidad social y política del país, es necesaria la organización social, comunitaria y política. Si bien es cierto, el Sistema de Consejos de Desarrollo ha sido fuertemente criticado por la manera en que administra y ejecuta el rubro de su presupuesto asignado, valdrá la pena reconocer, que dicho sistema no es únicamente un medio para tener acceso económico, sino que más bien se constituyen el espacio político de interacción social por excelencia, dónde los grupos de interés tanto empresariales como civiles interactúan junto con entidades gubernamentales, para formular políticas y estrategias que incidan en el plano nacional.

La problemática de la seguridad que enfrenta el país es también consecuencia del abandono de espacios públicos, la falta de cobertura por parte de las fuerzas de seguridad policial, la desconfianza ciudadana hacia las autoridades, la ausencia de los valores cívicos, etc. Es por ello que es importante fortalecer la participación ciudadana desde el Sistema de Consejos de Desarrollo, ya que el involucramiento de los ciudadanos fortalece el que hacer institucional de las entidades de gobierno,

ya que son los ciudadanos quienes conocen la realidad del entorno en el que conviven y se desarrollan, así mismo el sistema les permite a los ciudadanos implementar estrategias locales en coordinación con las instituciones de gobierno con quienes se considere pertinente su participación ya sea en mesas de diálogo o bien estrategias alternas orientadas a proporcionar herramientas que incidan social y políticamente.

4.2.2.3 El Sistema social internacional

Los sistemas políticos están demasiado atados a las circunstancias históricas y a la naturaleza específica de los casos incluidos en ellas. El fin de la vida colonial y el principio de la vida republicana, hizo que en el estudio histórico se adoptaran y se institucionalizaran (en el presente) tendencias y características provenientes de la época anterior, elementos ideológicos, culturales, económicos, etc. que se convirtieron con el tiempo parte del tejido social de la nación.

Vale la pena resaltar que gran parte de la historia cultural y social del país, responde aún a secuelas que emanan del sistema colonial: tales como la exclusión y discriminación de los pueblos indígenas (ver el análisis del ambiente intrasocietal de este capítulo), factor común de las comunidades latinoamericanas con presencia de grupos culturales.

Sin embargo, con el tiempo, la comunidad internacional y las instituciones internacionales que promueven la protección y el reconocimiento de los derechos humanos, el reconocimiento de las prácticas culturales como fuentes de identidad, la cosmovisión y las practicas ancestrales, han permitido que la construcción de identidad cultural producto de la migración, la comercialización, y las tendencias de movilización humana a lo largo de la historia comiencen a ser parte de la configuración social de un país, ya que personas con diversas culturas se han asentado y han dotado a las naciones de conocimiento, ideología, nuevas prácticas de relación social, comunicación entre otros. Es el caso que se analizó

anteriormente con respecto a la configuración biológica del sistema intrasocietal de Guatemala.

4.3 Identificación de entradas (inputs en teoría de sistemas) del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural

En teoría de sistemas los INPUTS (o entradas, en español) se refiere a los Insumos que ingresan al sistema ya sea a través de demandas o bien medios de información los cuales necesitan ser procesados; estos inputs pueden ser recursos materiales, humanos e información. Sin embargo es importante recordar que en teoría de sistemas, el ambiente intrasocietal y extrasocietal incide en la variación de elementos o factores que ingresan al sistema. Tomando como referencia el análisis del ambiente que rodea la unidad de análisis en este estudio, en los consejos de desarrollo se identifican los siguientes inputs:

Cuadro No. 16

Identificación de los INPUTS (o entradas) del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural

INPUTS (ENTRADAS)	
Recurso humano	<p>Pueblo maya, xinca, garífuna y no indígena Grupos sociales (vulnerables) representados en el CONADUR: Juventud, niñez y adolescencia, mujeres.</p> <p>Grupos sectoriales representados en el CONADUR: pequeña y mediana empresa; sector laboral; sector campesino; cooperativas; organizaciones no gubernamentales; la academia; sector empresarial (que representa a las asociaciones agropecuarias, comerciales, financieras)</p>

	<p>e industriales del país), el sector gubernamental (representado no en todas sus dimensiones, tal y como se evidencia en el capítulo anterior).</p> <p>Representantes de Gobierno que participan legítimamente en el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural.</p> <p>Instituciones de Gobierno que integran el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (Ver integración capítulo III)</p>
<p>Recursos de información</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Informes y publicaciones nacionales e internacionales, con información social, económica, ambiental y política del país. Sobre todo aquellos que evidencian: los índices de pobreza, analfabetismo, tasas de desempleo, discriminación racial, indicadores de violencia, productividad y competitividad, conflictividad social, ingobernabilidad, corrupción, medio ambiente y recursos naturales, etc. (Algunas fuentes Internacionales: PNUD, ONU, BID, BM, BIRF, OMS, OMC, ONG's internacionales, etc. ; Nacionales: Fundesa, ENCOVI, INE, Informes académicos, ONG's, etc). - Tratados internacionales: sobre todo aquellos relacionados con el reconocimiento de la identidad de los pueblos indígenas. - Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

	<ul style="list-style-type: none"> - Estrategia del CONADUR para abordar y desarrollar los ODS. - Estadísticas nacionales (desactualizadas) - Actas de reuniones que contienen acuerdos emitidos por los consejos de desarrollo en todos sus niveles (Nacional, regional, departamental, municipal y comunitario). - Leyes, reglamentos y normativas que regulan el funcionamiento del sistema de los consejos de desarrollo.
Recursos materiales	<ul style="list-style-type: none"> - Asignación Presupuestaria Para el funcionamiento de los Consejos de Desarrollo. - Instituciones de gobierno encargadas del funcionamiento del Sistema de Consejos de Desarrollo.

Fuente: Elaboración propia a través del análisis de datos de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y su reglamento; La agenda estratégica del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural 2015 y 2016 y la Memoria de labores 2015, de la Secretaria de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia.

De la información que segrega de los INPUTS es importante resaltar que existen factores sociales que aún no figuran el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural pero que se encuentran latentes en el ambiente que lo rodea y encaja dentro

de las funciones y competencias de la caja negra, tal es el caso de **Grupos culturales no representados en el CONADUR**: afrodescendientes (anglófonos y afro coloniales), el dilema de la diversidad cultural del pueblo Maya y las cuotas de representación en el CONADUR; **Grupos sociales (vulnerables) no representados en el CONADUR**: personas con capacidades diferentes, adulto mayor, los emigrantes e inmigrantes guatemaltecos; **Grupos sectoriales que si figuran en el Sistema de Consejos de Desarrollo pero no forman parte de la estructura de integración del CONADUR**: Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODE) y Partidos políticos; **Representantes e instituciones de Gobierno que no integran el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural** (Ver capítulo III).

4.4 Identificación de salidas (outputs en teoría de sistemas) del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural

Rescatando los insumos de teoría de sistemas los outputs se refieren a las salidas de los sistemas, en otras palabras son los resultados que se obtienen al procesar las entradas. Estas salidas son el resultado del funcionamiento del sistema (caja negra) para dar respuesta al propósito por el cual existe. Al igual que los inputs (entradas) estas pueden adoptar la forma de productos, servicios e información. Con los datos e información proporcionada por la Secretaría de Coordinación de la presidencia y algunos insumos que emanan del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural en el cuadro No. 17 se han identificado los productos que emanan de dicho nivel del sistema.

Cuadro No. 17

Identificación de los OUTPUTS (o salidas) del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural

OUTPUTS (SALIDAS)	
Productos	<p>Institucionalización de las siguientes comisiones de trabajo en el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural por medio de la emisión de Puntos resolutivos:</p> <ul style="list-style-type: none">- Alineación, Seguimiento y Evaluación del Plan Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032 del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural.- Desarrollo Rural Integral (que da seguimiento a la PNDRI)- Minería, Energía, Hidrocarburos y Ambiente- Desarrollo Económico, Competitividad y Empleo- Empleo y Sostenibilidad Económica- De la Mujer- Niñez y Adolescencia- De la Juventud- Pueblos Indígenas- Análisis de Presupuesto y Política Fiscal- Formulación de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial- Aprobación del Plan Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032- Aprobación del normativo para la Administración del Aporte a los Consejos Departamentales de Desarrollo, que tiene por objeto regular los recursos financieros

	<p>de inversión que administran los Consejos Departamentales de Desarrollo.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aprobación de las normas Complementarias al Reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. El mismo, desarrolla aspectos complementarios del reglamento indicado con el fin de coadyuvar al funcionamiento del Sistema de Consejos de Desarrollo en los niveles Nacional, Regional y Departamental. - Aprobación de las propuestas de inversión de los Consejos Departamentales de Desarrollo, para su integración en el Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2016
Servicios	<ul style="list-style-type: none"> - Capacitaciones sobre el funcionamiento, estructura y organización del Sistema de Consejos de Desarrollo, participación ciudadana y formulación de proyectos. (indicador: cantidad de capacitaciones)
Información	<ul style="list-style-type: none"> - Agenda estratégica (anual) - Reuniones periódicas de los representantes Nacionales de Sociedad Civil que integran el CONADUR (indicador: cantidad de reuniones) - Ley y Reglamento de los Consejos de Desarrollo (versión popularizada) en idioma kaqchiquel y quiché. - Memoria de labores que se presenta anualmente (contiene información de resultados)

Fuente: Elaboración propia con datos de la memoria de labores 2015-2016 de la Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN); La agenda estratégica del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural 2015 y 2016 y la Memoria de labores 2015, de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia.

Estos outputs responden a la estructura de organización actual del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural. Tal y como se ha mencionado en párrafos anteriores, la estructura de organización y el sistema de representación actual de la caja negra no permite que los elementos identificados en el ambiente intrasocietal y extrasocietal formen parte del sistema, por lo tanto, tienden a verse excluidos. Tal y como se evidencia con anterioridad hay inputs que forman parte de la estructura de la caja negra, sin embargo al analizar los ambientes que la rodean, se identificaron otras entradas que son excluidas del sistema pero que si pasan hacer funciones básicas realizadas por el sistema (Ver análisis de inputs). De lo anterior se evidencia que de los inputs excluidos de la caja negra, no hay productos que incluyan acciones directas sobre los factores identificados.

Utilizando información de las entradas, demandas y productos recabadas del análisis del ambiente que emanan de la caja negra, a continuación se realiza un análisis sobre el impacto que estos productos han devuelto al ambiente intrasocietal y extrasocietal que rodea al Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural.

4.5 El efecto de retroalimentación (feedback en teoría de sistemas) en el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural

La teoría de sistemas desarrollada por David Easton sostiene que la supervivencia de un sistema depende de la capacidad de adaptarse al ambiente, ya que los elementos que conforman las dimensiones del ambiente pueden convertirse en un recurso o una amenaza, dependiendo de la intensidad o incidencia que estos tengan en el sistema que se analiza. Por lo tanto el feedback (o retroalimentación) es el factor de análisis con mayor importancia en la teoría de sistemas, ya que permite analizar y comprender como los productos vuelven al ambiente y como sus componentes procesan dicha información.

Utilizando como referencia información del ambiente intrasocietal, extrasocietal, los inputs y los outputs evidencian algunos factores que afectan el funcionamiento del

sistema de retroalimentación que emana del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural. Los datos evidencian debilidades desde la entrada y la salida, ya que la forma en que se ha estructurado el sistema de representación del CONADUR no toma en cuenta algunos recursos humanos que constituyen el ambiente ecológico y biológico que debe formar parte del Sistema. Por lo tanto, los recursos ecológicos y biológicos que no figuran en la estructura de representación actual del CONADUR tienden a verse excluidos, lo cual constituye un factor que contradice los principios democráticos del Sistema de Consejos de Desarrollo.

Los sistemas democráticos tienden a verse afectados cuando se excluyen a sectores sociales, políticos y económicos que configuran sus sistemas políticos. Cuando esto ocurre, al sistema retornan múltiples demandas las cuales son canalizadas por un sistema que carece de estructuras que puedan dar respuesta y atiendan de inmediato las demandas que emanan de la configuración del ambiente intrasocietal y extrasocietal. Cuando la figura de los partidos políticos y en principio de los consejos comunitarios de desarrollo desaparece de la estructura interna del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, es cuando se evidencia una fuerte fragmentación del sistema, ya que las acciones se desvirtúan cuando las decisiones las toman representantes de sectores económicos y sociales que fueron incorporados en el sistema de representación (y otros han quedado excluidos) en el nivel nacional del Sistema de Consejos de Desarrollo.

La ausencia de algunos actores relevantes tales como los partidos políticos, grupo culturales no reconocidos y grupos sociales (vulnerables) no incluidos en la estructura del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, pueden afectar el proceso de la planificación democrática de desarrollo del país, dado que la desarticulación y la exclusión tiende a generar conflicto y rechazo social y político. En otras palabras, pueden convertirse en factores negativos que a largo plazo pueden desestabilizar el sistema si no se toman en cuenta, o todo lo contrario: si son tomados en cuenta, constituirán factores que fortalezcan el sistema.

En principio, el Sistema de Consejos de Desarrollo (con fundamento a su instrumento legal) busca generar el desarrollo. Por ello, se entiende que debería revertir las desigualdades históricas entre áreas rurales y urbanas, o áreas con menos inversión, así mismo fortalecer las capacidades de las personas no solo en temas relacionados a la capacitación que emanan del Sistema de Consejos de Desarrollo sino que también valorar las inversiones relacionadas a los programas de educación y salud.

Según datos del IDH/2009 publicado por el Programa de Naciones Unidas para el desarrollo, que aborda el tema relacionado sobre la composición de las inversiones realizadas mediante el aporte a los CODEDE durante el período 2004-2007 señala que el 79% de las mismas se orientó a la infraestructura, el 19% a la inversión social y el 2% al fomento productivo. El estudio menciona algunos ejemplos específicos como el adoquinamiento de calles, la remodelación de parques, mercados o edificios públicos y la construcción de salones comunales y canchas deportivas, etc., sin embargo al 2013 nada a cambiando, dado que las prioridades de Desarrollo continúan orientadas a construcción, mantenimiento de calles, edificios (escuelas), carreteras, construcción de parques recreativos etc. En apariencia la asignación presupuestaria pareciera ser altamente clientelar en beneficio de intereses económicos y políticos particulares y en detrimento del interés general, tal y como se evidencia en el análisis realizado en el capítulo III y IV. Por lo tanto las demandas sociales continúan quedando insatisfechas y la brecha entre la pobreza y la desigualdad continúan aumentando.

Cabe resaltar que la aprobación y aplicación de los criterios de asignación de los recursos IVA Paz para los consejos de desarrollo, así como las normas para su aplicación (aprobados por punto resolutivo en el año 2015) constituyen herramientas legales y políticas que por primera vez se han implementado en la historia del Sistema de los Consejos de Desarrollo, ya que el objeto y aplicación de dichos normativos reduce la discrecionalidad en lo que se refiere a criterios de asignación presupuestaria, así mismo promueve y fortalecen la participación

ciudadana representada por los sectores de sociedad civil acreditados en estos espacios, ya que les permite tener mayor injerencia en la toma de decisiones para la aprobación y priorización de proyectos de desarrollo para el país. Sin embargo dichas normas siguen sin incluir la necesidad de regular los criterios de elección de los representantes de los diferentes sectores que integran el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural. La ausencia de mecanismos de transparencia y sistemas eficientes de representación constituyen una amenaza para la estabilidad y la efectividad del sistema.

El análisis del Sistema de la personalidad del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural evidenció que la mayoría de las personas de las entidades no gubernamentales del CONADUR, tienden a presentar propuestas de trabajo coherentes e inclusivas, ya que los valores (sociales y políticos) con los cuales se identificaron están altamente relacionados con acciones orientadas a fomentar el bien común, respeto, diálogo, consenso, seguido de valores relacionados con solidaridad respeto y apertura. El análisis descarta la presencia de valores relacionados con la indiferencia y la apatía. Un factor que retorna como fortaleza al sistema es que puede ser considerado como un mecanismo social y político que tiene la capacidad de devolver a la ciudadanía la confianza en las instituciones públicas, para hacer un frente común y atacar los factores que originan la pobreza y las desigualdades sociales del país, lo cual puede lograrse a través del diálogo y la participación efectiva y directa de la población en la toma de decisiones políticas. Sin embargo esta particularidad se ve afectada ya que la comunicación interna entre los miembros imposibilita fortalecer y promover el valor social y político que guarda este sistema.

La importancia de la comunicación entre los miembros del Sistema de Consejos de Desarrollo es mantener un vínculo entre los diversos sectores que configuran dicho sistema, con la finalidad de hacer un buen uso del poder entre aquellos que participan en las decisiones y acciones dirigidas al bien común. Sin embargo, el estudio revela que la comunicación entre los miembros del Consejo Nacional de

Desarrollo Urbano y Rural es débil, ya que se evidencia fuerte desarticulación entre los diversos que están representados en dicho consejo, estas características tienden a convertirse en desestabilizadores del sistema, lo cual a largo plazo implica estancamiento de los procesos y acciones que dependen de la negociación y el común acuerdo de entre los miembros que integran el sistema.

La información y su difusión son elementos importantes en los procesos de retroalimentación de los sistemas, ya que el procesamiento del mismo retorna al sistema con nuevos insumos, los cuales pueden fortalecer su funcionamiento. De lo anterior, es importante resaltar, que a pesar de los productos políticos que se generaron en el seno del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural; tales como: las normas Complementarias al Reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, las normas Complementarias al Reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, tienden a tener bajo impacto, ya que no existen los suficientes medios (económicos) reproducir (imprimir) estos documentos, lo cual significa que difícilmente la población guatemalteca tiene poco acceso a esta información. En este tema también vale la pena resaltar que la configuración multicultural del país debe valorarse en el proceso de difusión de la información, tal y como se evidenció con anterioridad.

Existe otro factor importante que afecta el funcionamiento del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, y es que las cuotas de representación de los sectores que participan en dicho consejo son desproporcionales. En el caso de los pueblos indígenas, se les otorga 4 espacios de participación, de los cuales se desconocen los criterios de representación que ostentan los pueblos indígenas que logran llegar al nivel nacional, en este aspecto radica una contradicción sociocultural, en tanto que en Guatemala hay alrededor de veintitrés pueblos indígenas, de los cuales, con este sistema de representación quedarían excluidos 19, sin embargo, se desconocen criterios de representación y elección para dicho sector, así mismo, no existen tampoco para el resto de sectores que configuran el nivel nacional de dicho sistema, tal y como se evidenció con anterioridad. Por lo tanto, el sistema se ve

afectado por una serie de factores no solo económicos y políticos sino que también estructurales los cuales pueden retornar bajo demandas de insatisfacción y críticas que puedan desestabilizar su funcionamiento.

CAPÍTULO V

Factores que deterioran el funcionamiento del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural

El Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural del Sistema de Consejos de Desarrollo constituye el foro de interacción política y social más importante del Sistema de Consejos de Desarrollo, ya que reúne a los actores más relevantes de los sectores: gubernamental, empresarial y entidades no gubernamentales.

Con el propósito de identificar los factores que han deteriorado el funcionamiento del Consejo Nacional de dicho Sistema, y con base al modelo teórico de David Easton sobre el enfoque sistémico implementado en esta investigación, fue posible determinar los factores (cada uno con sus especificaciones) que han deteriorado el funcionamiento del CONADUR.

El Sistema de Consejos de Desarrollo se rige bajo una serie de principios de tipo social, económico y político, establecidos en la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (capítulo III), los cuales establecen los procedimientos y reglas de referencia para el ejercicio compartido del que hacer social y político en todos los niveles del sistema, principalmente aquellos que se relacionan con: la equidad, la protección y cuidado de los recursos naturales del país, el desarrollo humano, el fomento y armonía en la relaciones interculturales, promoción de procesos de democracia participativa, la optimización de los recursos financieros que administran las entidades públicas, la equidad e igualdad de oportunidades de los pueblos maya, xinca, garífuna y la no indígena. En otras palabras, dichos principios constituyen los criterios de referencia que permiten saber si se está actuando correctamente, acorde a los objetivos propuestos. Al tomar en cuenta estos criterios de referencia y con base a los insumos obtenidos bajo el modelo de análisis del enfoque sistémico fue posible estudiar e identificar los factores que han deteriorado el funcionamiento del CONADUR los cuales se han clasificado en tres grandes grupos:

- 1) **El factor estructural**, que se refiere al sistema de representación, los mecanismos de comunicación y los instrumentos de transparencia para hacer posible su funcionamiento con base a los principios y objetivos propuestos para el sistema.
- 3) **El factor económico**, el cual tiene que ver con el “destino de los fondos” asignados para el funcionamiento y cumplimiento de objetivos del Sistema en general, los cuales (en mayor proporción) han sido utilizados para la ejecución de proyectos vinculantes al desarrollo económico y en menor medida al fomento del desarrollo humano.
- 4) **El factor político**, hace énfasis a las circunstancias y elementos necesarios para un adecuado uso de las fuerzas de poder que influyen en los procesos y mecanismos de decisión nacional, los cuales dependen de una posición o cuota de poder para generar cambios o impactos no solo sociales sino que también económicos y políticos. En otras palabras, los factores políticos identificados en esta investigación, se refieren a las posiciones de poder que ocupan los diferentes sectores sociales y económicos del país, representados en los diferentes niveles del Sistema de Consejos de Desarrollo.

Cada uno de los factores anteriormente identificados guarda particularidades que a continuación se describen para una mejor comprensión de su contenido.

5.1 Factores estructurales que deterioran en funcionamiento del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural

Hoy en día, uno de los temas más preocupantes para la academia (especialmente en la rama de la Ciencia Política), es sin duda el de la gobernabilidad, el cual está fuertemente asociado a los mecanismos de relación e interacción social y política, con el fin de establecer un adecuado manejo de las fuerzas de poder.

Algunos elementos que han afectado el funcionamiento del Consejo Nacional están asociados con tres factores que fue posible identificar en el análisis del

enfoque sistémico, los cuales se refieren a: la desproporcionalidad política y social, producto del modelo de representación actual; débil comunicación entre los miembros que integran el Consejo Nacional y la carencia de mecanismos de transparencia.

5.1.1 El deterioro social y político de la estructura de representación en el CONADUR

Para que la naturaleza del Sistema de Consejos de Desarrollo tome vida, ha incluido dentro de sus principios y estructura la participación de los diversos grupos étnicos que configuran el tejido sociocultural del país: maya, xinca y garífuna. Sin embargo, es evidente que en la práctica este principio se debilita, ya que en el Nivel Nacional del Sistema de Consejos de Desarrollo, la forma en que fueron establecidas las cuotas de representación, no beneficia a los pueblos indígenas en términos de representatividad y toma de decisión. En este sentido, la formulación de las políticas, planes, programas y proyectos que emanan del Nivel Nacional, toma en cuenta “únicamente” la opinión de los pueblos que logran a ocupar espacios de representación en dicho nivel del sistema, tal y como se evidencia en los cuadros No. 10 y 11.

La principal dimensión de este factor tiene que ver con la configuración del sistema de representación, ya que hay actores sociales, culturales y políticos que aún no figuran en el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural pero que se encuentran latentes en el ambiente que lo rodea. En el caso de los **Grupos culturales** no representados en CONADUR se encuentra el caso de los afrodescendientes (anglófonos y afro coloniales), el dilema de la diversidad cultural del pueblo Maya y las cuotas de representación en el CONADUR; **Grupos sociales (vulnerables) sin representación política en el CONADUR:** personas con capacidades diferentes, adulto mayor, los emigrantes e inmigrantes guatemaltecos; **Grupos sectoriales que si figuran en el Sistema de Consejos de Desarrollo pero no forman parte de la estructura de integración del CONADUR:** Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODE) y Partidos políticos;

Representantes e instituciones de Gobierno que no integran el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural: Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio Público y Ministerio de Relaciones Exteriores (capítulo III).

El análisis que se realiza en el capítulo IV (especialmente a los apartados dedicados al estudio sobre la estructura de participación que actualmente configura al Consejo Nacional) evidencia que todo proceso de negociación, formulación de planes y políticas públicas nacionales, no se incluyen las propuestas y demandas de los sectores sociales y culturales que configuran el tejido social del país, por lo que el deterioro de dicho consejo está fuertemente asociado a la forma en que se estructura el sistema de representación, afectando de forma directa el cumplimiento de los objetivos propuestos por el Sistema de Consejos de Desarrollo en todos sus niveles.

5.1.2 Problemas de comunicación

La comunicación es una herramienta necesaria para fortalecer los mecanismos de negociación y consenso colectivo. Sin embargo, se evidencia que los canales de comunicación multisectorial dentro del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural son débiles, lo cual deteriora y afecta de forma directa los mecanismos de negociación social y política para formular instrumentos de planificación integral bajo el modelo democrático integral que depende principalmente de procesos de negociación, diálogo y consenso entre los diversos sectores que configuran la estructura social, política y económica del país.

5.1.3 Ausencia de mecanismos de transparencia

Al analizar el Sistema de información del Sistema de Consejos de Desarrollo se determinó que la transparencia es un factor que deteriora el funcionamiento del nivel nacional del Sistema de Consejos de Desarrollo, ya que los canales de información administrados por la Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia a través del Sistema de Información de los

Consejos de Desarrollo, por sus siglas SISCODE, carece de información actualizada, lo cual dificulta el acceso a la información relevante sobre: representación social y política, acuerdos y procesos de negociación, integración, estados financieros, entre otros.

5.2 El factor económico del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR)

Es tarea del CONADUR conocer los montos máximos de pre inversión e inversión pública, por región y departamento para el año fiscal siguiente, provenientes del proyecto del presupuesto general del Estado, lo cual constituye una función relevante para dicho nivel del sistema porque puede emitir opinión técnica referente al “uso y destino de los fondos”, los cuales deben ser empleados acorde a los “principios y objetivos” del Sistema de Consejos de Desarrollo, acorde, principalmente al principio relacionado con la conservación y el mantenimiento del equilibrio ambiental y el desarrollo humano, con base en las cosmovisiones de los pueblos maya, xinca y garífuna y de la población no indígena.

Con base al análisis sistémico realizado en el capítulo IV se deduce que el deterioro del funcionamiento del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural es producto de dos factores identificados los cuales están asociados con a) factores presupuestarios destinados a funcionamiento y fortalecimiento del sistema y b) Destino y uso de fondos de inversión pública provenientes del IVAPAZ, los cuales se explican a continuación.

5.2.1 Factor presupuestario (funcionamiento):

Este factor está asociado con los montos asignados a la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP), para el cumplimiento de sus funciones técnicas. La SCEP es la institución encargada (principalmente) de ejercer la dirección Ejecutiva del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural para colaborar con el Presidente de la República en la coordinación de nivel nacional, regional y departamental del Sistema de Consejos de Desarrollo, así

como también brindar apoyo en los procesos de formulación de políticas y ejecución, seguimiento y evaluación de los proyectos de desarrollo y otros que le asigne el Presidente de la República (Ver artículo 11, Ley del Organismo Ejecutivo Decreto 114-97).

La carencia de insumos tales como: poco personal para atender y emprender las responsabilidades del Consejo Regional de Desarrollo (capítulo III), constituye un factor negativo que deteriora el funcionamiento del Consejo Nacional, puesto que para poder llevar a cabo el proceso de planificación y formulación de las estrategias y herramientas democráticas del desarrollo, es necesaria la participación efectiva de los ciudadanos para que el sistema bajo el modelo de democracia participativa y representativa pueda legitimar las demandas presentadas por los representantes que participan e integran el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, para que las decisiones y acciones que emanan del Sistema de Consejo de Desarrollo estén enfocadas a promover “principalmente” el desarrollo humano de la población guatemalteca.

5.2.2 Uso y destino de los fondos de inversión pública del Sistema de Consejos de Desarrollo:

Guatemala presenta altos índices de pobreza y pobreza extrema, analfabetismo, debilidades en el sistema de salud, desempleo e inseguridad, los cuales han afectado de forma directa y constante los indicadores de crecimiento económico y las condiciones sociopolíticas del país asociadas con: la estabilidad, la credibilidad y la eficiencia de las instituciones públicas. Las inversiones del Sistema (en mayor porcentaje) se han destinado a invertir en proyectos relacionados con lo que comúnmente se conoce como “obra gris” es decir: construcción de caminos rurales, vecinales, carreteras, puentes, etc. (gráficas 11 y 12). En apariencia la asignación presupuestaria para el funcionamiento de dicho sistema, pareciera ser altamente clientelar en beneficio de intereses económicos y políticos particulares, en detrimento del interés general, tal y como se evidencia en el contenido de los

capítulos III y IV. Por lo tanto las demandas sociales (a pesar de los grandes esfuerzos sociales y políticos que emanan de dicho sistema) continúan quedando insatisfechas y la brecha entre la pobreza y la desigualdad siguen aumentando.

Con base a los datos tabulados en las tablas de análisis incluidas en el capítulo IV, se evidenció que las inversiones relacionadas a la salud y a la educación, aún no se consideran prioridad como fuente de desarrollo, lo cual ha constituido un incumplimiento de los principios sociales y culturales del sistema. En relación a este tema, es importante mencionar que este factor está fuertemente vinculado con los factores estructurales que actualmente caracterizan el funcionamiento del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, dado que es a este nivel del sistema el encargado de presentar propuestas, opiniones y recomendaciones cuando alguno de sus propósitos no logren cumplirse por factores externos, por lo que nuevamente se enfatiza en la necesidad e importancia de incluir actores sociales y políticos que figuran en los niveles departamentales y regionales del sistema, pero que están ausentes en el nivel nacional, dado que, al no ser incluidos estos actores en el nivel nacional, las acciones e inversiones destinadas al desarrollo humano (educación, salud, trabajo, etc) carecen principalmente de apoyo político para que puedan ser incluidos en los litados geográficos de obras que deben ser impulsadas y promovidas por el Consejo Nacional de Desarrollo.

En relación a la configuración de las fuerzas de poder dentro del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (gráfica No. 5) las propuestas que presentan las entidades no gubernamental, específicamente aquellas que representan a los grupos sociales y culturales altamente vulnerables (pueblos indígenas, niñez, adolescencia, juventud, mujeres, ancianos, discapacitados, etc), presentan desventajas políticas y dificultades para poder incorporar proyectos sociales de impacto nacional vinculantes a la educación, salud, seguridad, etc. Ya que la configuración de las fuerzas de poder dentro del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural son desproporcionales y poco representativas acorde a la real configuración social y cultural de país (tal y como se evidencia en los cuadros 10, 11 y 16 tabuladas en el capítulo IV de esta investigación) repercutiendo de forma

directa en el funcionamiento del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural.

5.3 Los factores políticos que debilitan el funcionamiento del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural.

En relación a este elemento es importante destacar que el deterioro del CONADUR se asocia a los factores que distorsionan y desorientan la función social y política del sistema. Para ello es importante mencionar que la configuración actual de las fuerzas de poder entre el sector gobierno y las entidades no gubernamentales deterioran el quehacer político del sistema, por lo que es importante reacomodar y reconfigurar, en primer lugar el sistema de representación y en segundo lugar las cuotas de poder para que durante el proceso de negociación y aprobación de las políticas, planes, programas y proyectos que se incorporen los aportes sociales y políticos de todos los sectores que participan a nivel nacional del Sistema de Consejos de Desarrollo con el propósito de emprender el desarrollo integral social, económico y político de Guatemala.

Conclusiones

En la investigación titulada: “Factores que deterioran el funcionamiento del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural del Sistema de Consejos de Desarrollo en Guatemala durante el periodo comprendido del 2012-2016”, se analizaron los factores sociales, políticos y económicos que son necesarios para que funcione el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural. Fue posible examinar el sistema de representación del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural determinando los efectos sociales y políticos que afectan el funcionamiento del Sistema de Consejos de Desarrollo. Y se determinó el tipo de participación que ejercen los representantes titulares de las entidades no gubernamentales en el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural. Por todo lo anterior se concluyó en lo siguiente:

- 1) El “Sistema de Consejos de Desarrollo” es el principal mecanismo (legítimo e institucionalizado) de participación social y política del Estado, que puede fortalecer el sistema democrático del país partiendo de dos instrumentos importantes: a) La participación ciudadana y b) la coordinación interinstitucional. En relación a la primera es importante reconocer que la naturaleza y los principios sociales, culturales y políticos contenidos en su ley, reconoce que la “participación ciudadana” es la base sociopolítica para emprender el Desarrollo, ya que a través de esta, los ciudadanos (previamente organizados) por medio del sistema de identificación y priorización de necesidades, pueden fortalecer el sistema de planificación y programación del Estado, permitiendo que los instrumentos políticos (políticas públicas, planes, programas y proyectos) contemplen acciones que den respuesta a las necesidades reales del país. En segundo lugar, el Sistema de Consejos de desarrollo puede hacer eficiente las acciones del Estado si se fortalece la coordinación interinstitucional del mismo, lo cual permitiría la optimización de recursos y el impulso de proyectos y acciones con diversos niveles de territorialidad: desde lo local a lo nacional.

Al analizar el Nivel Nacional del Sistema de Consejos de Desarrollo se concluye que su función no se limita a la planificación y programación estatal, ya que también representa un mecanismo político para subsanar la desconfianza ciudadana frente a las acciones que emanan del Estado, por lo que dicho sistema debe ser valorado por los gobiernos, en virtud de que no solo permite el acercamiento, diálogo, discusión y negociación con los ciudadanos, los sectores sociales, políticos y económicos del país, sino que también constituye fuente de información (social, política y económica) para el Estado, especialmente el nivel nacional del sistema, dado que en dicho espacio de participación, derivado de su estructura, es posible reunir a los actores sociales del país para que den a conocer al gobierno las necesidades y problemas que afectan los intereses particulares de cada uno de los sectores involucrados.

2) El Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, constituye el foro político más importante del Sistema de Consejos de Desarrollo, el cual depende de tres factores importantes para hacer posible su funcionamiento: a) social, b) político y c) económico. En relación a la dimensión social y política, en este trabajo se refiere a organizaciones e instituciones que son parte de la estructura de integración del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural. De lo anterior se concluye que la dimensión social muestra desventaja en relación a las fuerzas de poder que emanan de la dimensión política. Se determinó que la mayoría de las acciones que provienen del Consejo Nacional de Desarrollo urbano y Rural son impuestas por el gobierno. Lo que visibiliza un debilitamiento en el sistema democrático de dicho consejo y una fuerte influencia del gobierno en las estrategias de desarrollo, quedando excluidas propuestas que emanan de las entidades que no pertenecen a la esfera pública.

En relación a la dimensión económica del Consejo Nacional de Desarrollo, este no cuenta con ingresos directos para llevar a cabo las funciones que le competen dado que este constituye un foro de participación social que depende de la coordinación interinstitucional; acciones que dependen con mayor frecuencia de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP) quien es el ente encargado de coordinar toda actividad relacionada con dicho Consejo y el sistema en general. En virtud de ello, esta particularidad permite que el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural funcione con recursos financieros y técnicos que ya poseen las instituciones del Estado que participan en dicho sistema, reflejando así optimización y aprovechamiento de los mismos sin aumentar la carga financiera del Estado.

Los efectos que repercuten en el funcionamiento del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural no están aislados de los factores económicos, sociales y políticos que rodean al Sistema. Con base a los parámetros de análisis del enfoque sistémico y utilizando como referencia las funciones más importantes del CONADUR se identificaron los factores que deterioran el funcionamiento del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural:

- a) Debilidad en los procesos de capacitación y asesoría que fortalecen el funcionamiento del Sistema de Consejos de Desarrollo a través de la participación ciudadana.
- b) Una visión de desarrollo que privilegia el desarrollo económico (infraestructura).
- c) Deterioro en el sistema de comunicación e información en el nivel Nacional del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.
- d) Falta de comunicación entre los miembros que integran el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural.

- 3) Al analizar el sistema de representación del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, se identificaron los siguientes factores que deterioran su funcionamiento:
- a) Un sistema de participación fragmentado
 - b) Nula participación de los Consejos Comunitarios en el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural.
 - c) Participación limitada en cuanto a las organizaciones de gobierno y las entidades no gubernamentales.
 - d) Desproporcionalidad en las cuotas de representación, lo cual representa una desventaja de poder para algunos sectores que participan en dicho nivel del sistema.
 - e) Ausencia de mecanismos de transparencia y sistemas eficientes que establezcan los parámetros y criterios de elección de los representantes titulares y suplentes de las entidades no gubernamentales que participan en el CONADUR.
 - f) Ausencia y omisión de participación por parte de actores clave para aportar en los procesos de planificación democrática del desarrollo.
- 4) Los retos que deben asumir los líderes comunitarios, sociales, económicos y políticos están orientados a conservar los principios o valores morales vinculantes (principalmente) al bien común, solidaridad, respeto, apertura diálogo y consenso que configura actualmente el tipo de participación que ejercen los representantes de entidades no gubernamentales en el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural. Ya que potencia el papel de los agentes aumentando la aceptación social, política y económica de la población, mejora y ayuda en la toma de decisión, reduce los conflictos y facilita el desarrollo de proyectos mejorando los niveles de confianza y credibilidad de los ciudadanos frente a las acciones sociales y políticas que emanan del Estado.

Recomendaciones

El análisis orientado a estudiar los factores que deterioran el funcionamiento del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, permitió identificar aquellos elementos que han afectado el sentido democrático del Sistema de Consejos de Desarrollo. Gracias a los resultados de la firma de los acuerdos de paz, la participación ciudadana es hoy un instrumento a favor de los guatemaltecos el cual les ha permitido incidir en los procesos de planificación y decisión del Estado, para emprender e impulsar acciones que determinen la ruta del desarrollo que mejor convenga al país, acorde a las necesidades reales y características: sociales, económicas, políticas, geográficas y culturales propias del país.

Viviendo en un clima de desconfianza ciudadana hacia las acciones que emprende el Estado, El Sistema de Consejos de Desarrollo además de ser un mecanismo de participación para planificar y emprender la ruta del desarrollo, también es un instrumento político que fortalece las relaciones entre ciudadanos, el Estado y los sectores productivos del país.

En virtud de que el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, constituye el foro político más importante del sistema, es preciso plantear las siguientes recomendaciones para mejorar su funcionamiento y aprovechar este sistema político:

- 1) Impulsar propuestas desde el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural que estén orientadas al fortalecimiento de la coordinación interinstitucional, la participación ciudadana y el sistema de información de los Consejos de Desarrollo, por medio de la ampliación de los recursos técnicos y financieros de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (Institución encargada del fortalecimiento del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural)

- 2) Reorientar las acciones de inversión hacia proyectos de desarrollo humano (salud, educación, seguridad, etc) por medio de la divulgación (a toda la población guatemalteca) del Normativo para la administración del Aporte a los Consejos Departamentales de Desarrollo (punto resolutivo No. 8-2015 emitido por el CONADUR) y los Criterios para la asignación fiscal del punto porcentual del IVA PAZ que el MIFIN traslada para su administración a los Consejos Departamentales de Desarrollo (Punto resolutivo 5-2014 emitido por el CONADUR)

- 3) Replantear y fortalecer la estructura de participación del CONADUR a través de los mecanismos siguientes:
 - a) Incorporar la participación de: i) Los Consejos Comunitarios de Desarrollo, el cual, es el único de todos los niveles del sistema, que se encuentra excluida en dicha estructura, ii) Los Partidos políticos iii) Sectores sociales vulnerables: ancianos, personas con capacidades diferentes y otros que las mismas circunstancias sociales provoquen su incorporación.
 - b) Nivelación de las cuotas representación por medio del establecimiento de criterios y normativas de elección para las entidades no gubernamentales, en especial el de los Pueblos indígenas. En relación al Sector Gobierno, es importante lograr una proporción de representación nivelada frente a los sectores sociales y productivos que participan en dicha instancia del sistema, para lograr un equilibrio de las fuerzas de poder que deben generarse en dicho consejo, para fortalecer el sentido democrático del Sistema.
 - c) Que el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural promueva la generación del conocimiento a través de la investigación académica. Solicitando a las academias, en especial a la Universidad de San Carlos de Guatemala, la presentación de propuestas que fortalezcan el funcionamiento del CONADUR y el sistema en general, valorando

la riqueza de conocimiento que puede generar especialmente la Escuela de Ciencia Política para el fortalecimiento y mejoramiento del funcionamiento del principal sistema de participación social, política y económica del Estado.

- 4) Para desvanecer las tensiones y superar las desventajas sociales de las entidades no gubernamentales frente a la fuerza que emana de las entidades públicas sobre la prevalencia de las decisiones del gobierno, es necesario mejorar los canales de comunicación especialmente entre los diferentes sectores de las entidades no gubernamentales que participan en el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural. En virtud de que es necesario promover entre ellos el diálogo, consenso y sobre todo negociación de intereses enfocados al bien común.

Bibliografía

Fuentes documentales:

Banco Interamericano de Desarrollo. (2006). *La política de las políticas públicas*. New York: Planeta.

Bobbio, N. (1994). *El futuro de la Democracia*. DF: Fondo de Cultura Económica.

Bobbio, N., & Bovero, M. (1985). *Origen y fundamentos del poder político*. (Grijalbo, Ed.) DF.

Bunge, M. (1995). *Sistemas sociales y filosofía*. Buenos Aires: Sudamericana.

Cincotta, H. (s.f.). *La Democracia en Síntesis*. Division of U.S. Studies, Woodrow Wilson International Center for Scholars.

Coll, C., & Elli, F. (Septiembre-Diciembre de 2010). Identidad y educación. *Revista de educación*(353).

Díaz, B. M. (Agosto de 2004). Introducción a la democracia participativa.

CLARIN. Díaz, B. M. (30 de Agosto de 2004). Introducción a la Democracia

Participativa. Easton, D. (1965). *A framework for political analysis*. Buenos Aires .

Flores, W., & Gómez, I. (10 de Enero de 2010). La gobernanza en los Consejos Municipales de Desarrollo de Guatemala: Análisis de actores y relaciones de poder. (C. d. Salud, Ed.) *Salud Pública*(12), 138-150.

Griffin, K. (1999). *Desarrollo Humano: origen, evolución e impacto*. Paper preparado para la conferencia del 10mo. Aniversario de HEGOA, Instituto para el Estudio del Desarrollo y la Economía Internacional., Bilbao.

Grupo internacional de trabajo sobre asuntos indígenas. (2006). *Asuntos Indígenas IWGIA-WANI*.

Hernández Santos, R. R. (2014). *EVALUACIÓN DEL PROCESO DE TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA EN GUATEMALA A PARTIR DE 1985-2003*. Escuela de Ciencia Política, Universidad de San Carlos de Guatemala . Guatemala : USAC.

Loewenstein, K. (1979). *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Ariel.

- Losada, R., & Casas, A. (2008). *Enfoques para el análisis político. Historia, epistemología y perspectivas de la ciencia política* (Primera ed.). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana .
- Naciones Unidas, IDH. (2009). *Guatemala: Análisis de la situación de país 1998-2008*.
- Ortiz Mena, A. (1986). El concepto de sistema político en la obra David Easton. (U. A. Metropolitana, Ed.) *Sociológica*, Año 1(2), 125.
- Parrinello, D. (13 de Agosto de 2016). El crecimiento económico es imperativo. *El Periódico*.
- Sánchez Alonso, M. (1986). *Metodología y práctica de la participación*. Madrid: Popular.
- Sartori, G. (1994). *¿Qué es democracia?'*. Bogotá: Altamira.
- Sartori, G. (2007). *¿Qué es la Democracia?* (2da. ed.). Taurus.
- Secretaría General de Planificación y Programación. (2014). *Plan Nacional de Desarrollo K'atun: nuestra Guatemala 2032*. (I. A. Umaña, Ed.) Guatemala.
- Torreblanca, J. (2006). *La ciencia política empírica (II): enfoques de investigación*. México: Mc Graw Hill.
- Torres Rivas, E. (2006). Guatemala: Desarrollo, democracia y los acuerdos de paz. *Revista Centroamerica de Ciencias Sociales*.

Webgrafía

Consultas electrónicas:

Borja, R. (s.f.). *Enciclopedia de la política*. Obtenido de Enciclopedia de la política org.:

<http://www.encyclopediadelapolitica.org/Default.aspx?i=&por=d&idind=434&termino=>

Cabra, M. G. (2011). La democracia representativa y participativa. En R. M. Oñate, Brewer-Carías, Herdegen, G. López, M. Cabra, & e. al., *Retos de la Democracia y de la Participación Ciudadana* (Primera Edición ed., pág. 195). Bogotá: Universidad del Rosario. Obtenido de

http://www.hss.de/fileadmin/americalatina/Colombia/downloads/Retos_de_la_democracia.pdf

Corona, A. R. (Enero-Abril de 2004). Los retos de la democracia participativa. *Revista Sociológica*(54), 193-209. Obtenido de <http://www.revistasociologica.com.mx/pdf/5408.pdf>

Dirección de Presupuestos, división de control de gestión. (Enero de 2009). *METODOLOGÍA PARA LA ELABORACIÓN DE MARCO LÓGICO*. Obtenido de http://www.dipres.gob.cl/594/articles-111762_doc_pdf_Metodologia.pdf

Dubois, A. (s.f.). *Umanizales.edu.com*. Obtenido de Umanizales.edu.com: <http://www.umanizales.edu.co/publicaciones/campos/economicas/lumina1/html/8/concepdesar.pdf>

Guillen, A., Sáenz, K., & Castillo, M. B. (Marzo de 2009). Origen, espacio y niveles de participación ciudadana. México. Obtenido de [http://www.spentamexico.org/v4-n1/4\(1\)%20179-193.pdf](http://www.spentamexico.org/v4-n1/4(1)%20179-193.pdf)

López, F. G. (2010). Democracia como concepto sociopolítico. En *Teoría Política y Gestión Pública* (pág. 5). Santiago, Chile: Konrad Adenauer Stiftung. Obtenido de

http://www.kas.de/upload/auslandshomepages/chile/Teoria_Politica/Teoria_Politica_part2.pdf

- Losada, R., & Casas, A. (Diciembre de 2008). Enfoques para el análisis político: Historia, epistemología y perspectivas de la ciencia política. (P. U. Javeriana, Ed.) Bogotá, Colombia. Recuperado el 25 de Abril de 2016, de <https://marchadelpoeta.files.wordpress.com/2013/07/52693302-enfoques-para-el-analisis-politico.pdf>
- Rentería, M. T. (2013). Tipos y modelos de participación ciudadana en los procesos de ordenación del territorio: Dos casos para su ilustración. En M. Aguilar Robledo, E. Delgado López, V. Vásquez Solís, & O. Reyes perez (Edits.), *Ordenamiento territorial y participación social: problemas y posibilidades* (Primera ed., pág. 447). DF, México: Instituto Nacional de Ecología. Obtenido de <http://sociales.uaslp.mx/Documents/Publicaciones/Libros/Ordenamiento%20Territorial.pdf>
- Scharrón del Río, M. d. (2010). Supuestos, explicaciones y sistemas de creencias: Ciencia, Religión y Psicología. *Revista Puertorriqueña de Psicología*, 21, 17. Obtenido de <http://www.redalyc.org/pdf/2332/233218111004.pdf>
- Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia. (2013). Mecanismos Operativos y Financieros en Guatemala para impulsar el Desarrollo Económico Local. (L. G. Véliz, Recopilador) Guatemala, Guatemala. Obtenido de <http://www.gruposgestores.org.gt/2011/wp-content/uploads/2013/11/Leonel-Gir%C3%B3n.pdf>
- STCNS. (02 de Marzo de 2015). Libro blanco de seguridad Guatemala 2025 con seguridad y desarrollo. Guatemala, Guatemala: Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad. Obtenido de http://stcns.gob.gt/docs/2015/Libro_Blanco/Libro-Blanco-de-Seguridad-de-Guatemala.pdf
- Uribe Mallarino, C. (2004). Desarrollo Social y Bienestar. *Universistas Humanística*(58), 11-25. Obtenido de <http://www.redalyc.org/pdf/791/79105802.pdf>

Anexo

Universidad de San Carlos de Guatemala
Escuela de Ciencia Política
Licenciatura en Ciencia Política
Encuestadora: María Mercedes Aguilar Ferrer



Encuesta

DIRIGIDO A REPRESENTANTES DE LAS ENTIDADES NO GUBERNAMENTALES QUE PARTICIPAN EN EL CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y RURAL

Esta herramienta de evaluación fue elaborada con fines académicos. La información que aquí se genere servirá para fundamentar el trabajo de investigación previo a optar el grado de Licenciada en Ciencia Política, de la Escuela de Ciencia Política de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Se agradece sus aportes e información proporcionada en este instrumento de evaluación.

Entidad no gubernamental al que representa: _____

Cargo que ocupa: Titular Suplente Si es otro, indique cual: _____

Género: Femenino Masculino

Etnia: Maya Xinca Garífuna Ladino Otro, indique cual:

Información académica

Indicar el grado de escolaridad

Primaria Secundaria Diversificado Cierre de pensum

Licenciatura Maestría Doctorado

Instrucciones:

A continuación se presenta una serie de preguntas relacionadas con el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y la incidencia de participación de los representantes de entidades no gubernamentales que participan de forma activa en el sistema. La información recogerá datos relevantes para analizar y estudiar el funcionamiento de dicho sistema. Si tiene alguna duda en cualquiera de las preguntas, consultar directamente con el evaluador.

Fortalecimiento de capacidades

1. ¿Ha recibido capacitaciones relacionadas al Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural? Sí No

Si su respuesta es negativa, pasar al numeral 2

Si su respuesta es afirmativa, responder las siguientes interrogantes:

1.1 Instituciones públicas que le han capacitado en temas relacionados al Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural

SCEP SEGEPLAN INAP

Otras, Indique cuales:

1.2 ¿Qué tipo de capacitación ha recibido para fortalecer y ampliar sus conocimientos sobre el Sistema de Consejos de Desarrollo?

Taller Indique la duración del mismo: Horas Día Semana

Diplomado Indique la duración del mismo: Horas Día Semana

Otro, indique el tipo de capacitación y la duración del mismo:

1.3 ¿Cuáles han sido los temas que se han proporcionado en sus procesos de capacitación para ampliar su conocimiento referente al Sistema de Consejos de Desarrollo y Participación Ciudadana?

Participación ciudadana

Leyes de Participación Ciudadana

Ciclo de Proyectos

1.3.1 Sobre los temas que se han proporcionado en sus procesos de capacitación referentes al funcionamiento y estructura del Sistema de Consejos de Desarrollo, indique los niveles del Sistema que ha podido conocer y estudiar durante estos procesos de capacitación.

Nacional Regional Departamental Municipal Comunitario

1.3.2 Si se han incluido otros temas en su proceso de formación y fortalecimiento de capacidades sobre los temas de Participación Ciudadana y Sistema de Consejos de Desarrollo, por favor indíquelos:

2. Objetivo de Participación:

Con estas preguntas, queremos conocer, las razones por las cuales usted ha decidido participar en el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, por favor elegir una de las opciones con la que usted se identifica. Recuerde que solo puede elegir una entre las cuatro opciones.

Yo participo porque:

- Deseo hacer algo por la sociedad. No tengo muy claro que, pero eso no es limitante para que yo esté aquí.
- Considero que soy la mejor persona para representar a mi sector, y por eso estoy aquí.
- Simplemente porque considero que tenemos que ser solidarios, tolerantes y respetuosos entre nosotros los ciudadanos, y con esta visión construiremos un mejor país.
- Porque al final de cuentas quiero trabajar por el bien común, promover el respeto y el diálogo entre todos los ciudadanos del país.

3. Funcionamiento y Estructura del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural

3.1 Identifique los factores que han debilitado el funcionamiento del CONADUR

- Las autoridades del Estado no apoyan e imponen su voluntad
- No hay buena comunicación entre los representantes de las entidades no gubernamentales
- El problema es de información, porque nos ha costado comunicarnos con *el sector gobierno*
- El problema es de información, porque nos ha costado comunicarnos con *el sector empresarial*
- Porque las comisiones de trabajo no tienen sus objetivos claros
- Porque no se promueven actividades de capacitación por parte de las instituciones que conocen del tema

Si hay otras razones, por favor indíquelas:

4. Integración del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural

4.1 ¿Es importante considerar la participación de los Consejos Comunitarios de Desarrollo Urbano y Rural, por lo menos de 2 representantes?

Si Explique porqué:

No Explique porqué:

4.2 Sobre la participación sectorial en el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, es importante buscar mecanismos (reformas de ley) para incluir a:

Los sindicatos A los ancianos Todos los sectores ya están incluidos

Otros, indique cuales:

5. Niveles de Importancia del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural

De los 5 niveles que integran el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural ¿Cuál es el más importante?

Nacional Regional Departamental Municipal Comunitario Todos

Brevemente, justifique su respuesta:

6. Comunicación en El Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR):

6.1 Indique la temporalidad o la frecuencia con la que el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural traslada información a los Consejos Regionales y Departamental de Desarrollo Urbano y Rural, para informar sobre las acciones y decisiones que emanan del CONADUR

Mensualmente Bimestre Trimestre Semestre No es frecuente

Es responsabilidad de SCEP Es responsabilidad de SEGEPLAN

Qué tipo de medios se emplean para trasladar información a los COREDUR y CODEDE:

Informes

Puntos resolutivos

Cuadernillos de información

Otros, indique cuales:

7. Comisiones de Trabajo

Indique las comisiones de Trabajo en las cuales participa: