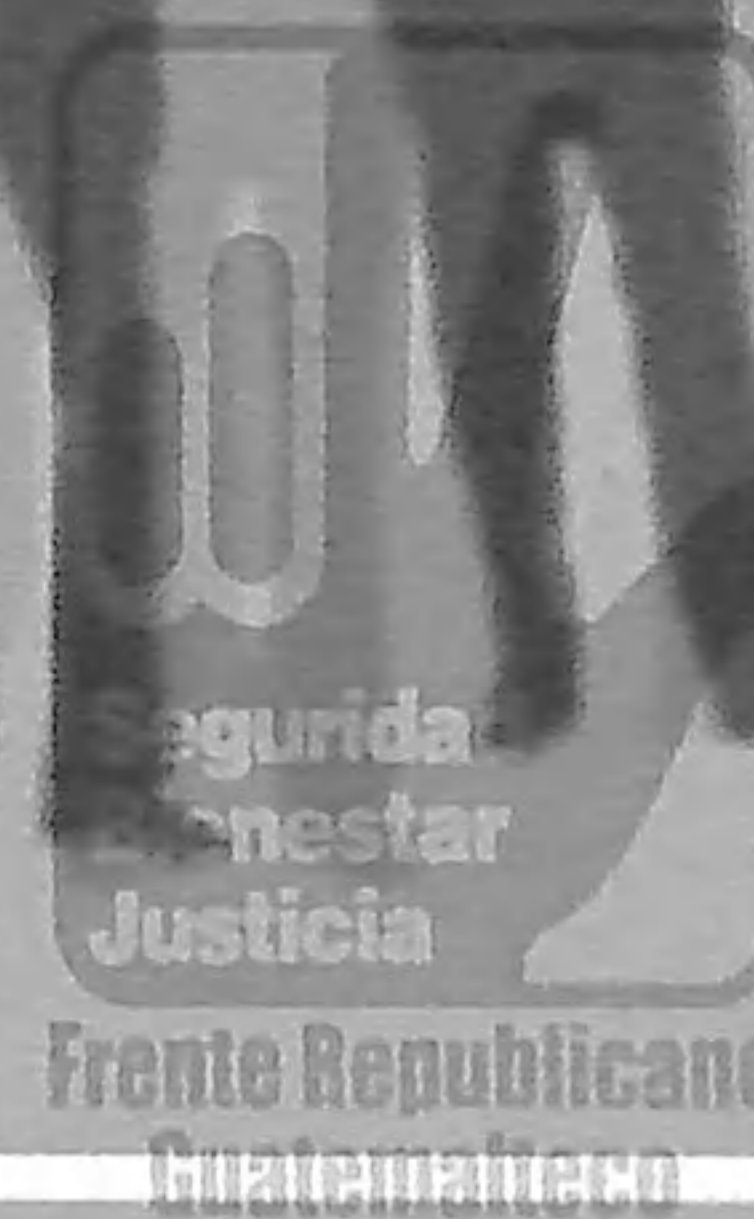
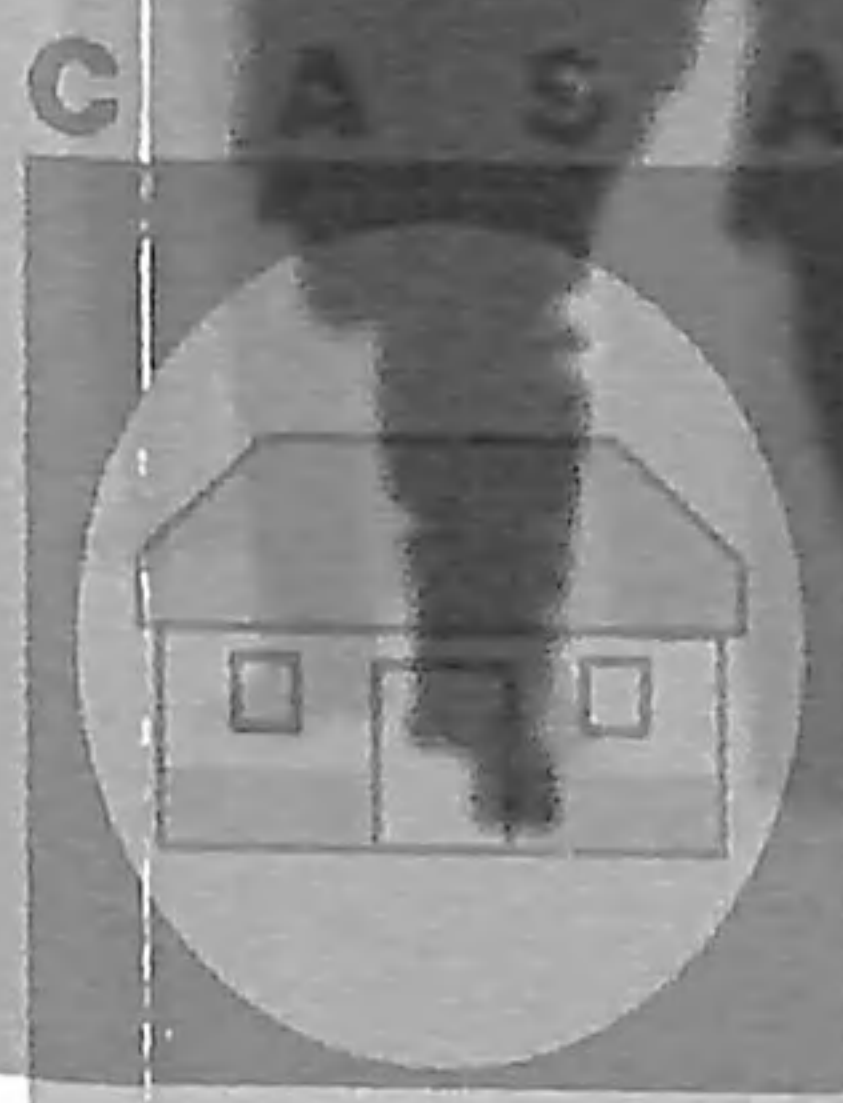
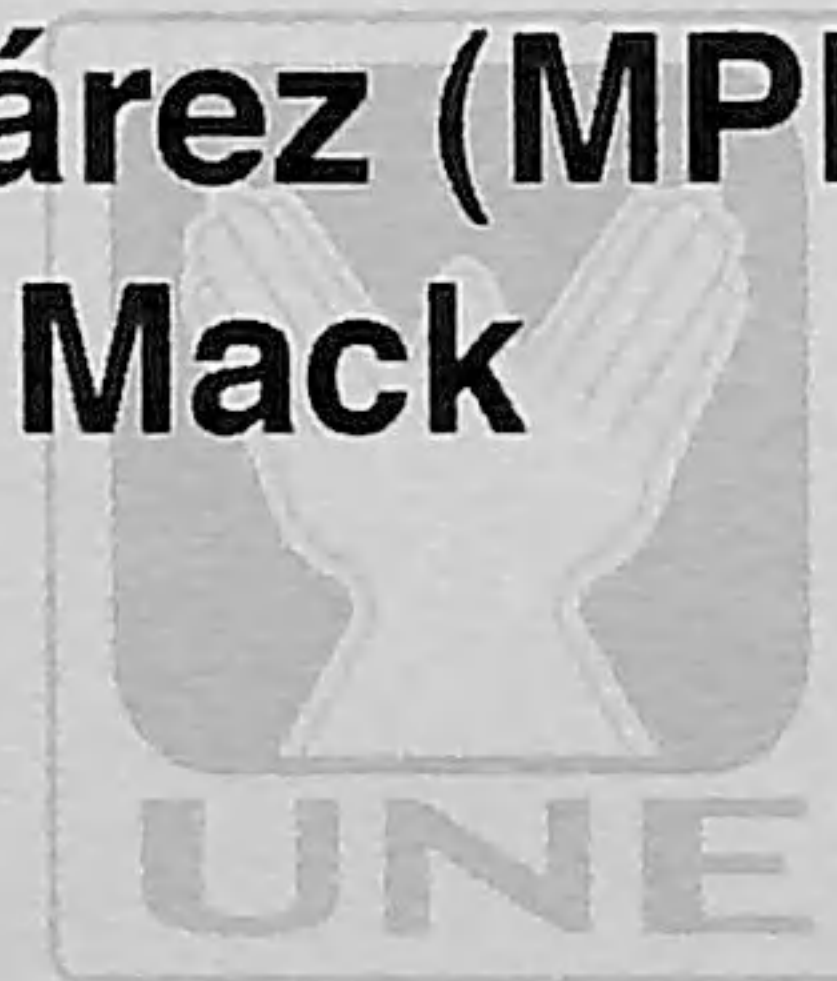




El proceso de descentralización desde la perspectiva de los partidos políticos en Guatemala

Análisis del grado de sensibilidad de las estructuras partidarias en el tema de la descentralización y el fortalecimiento municipal

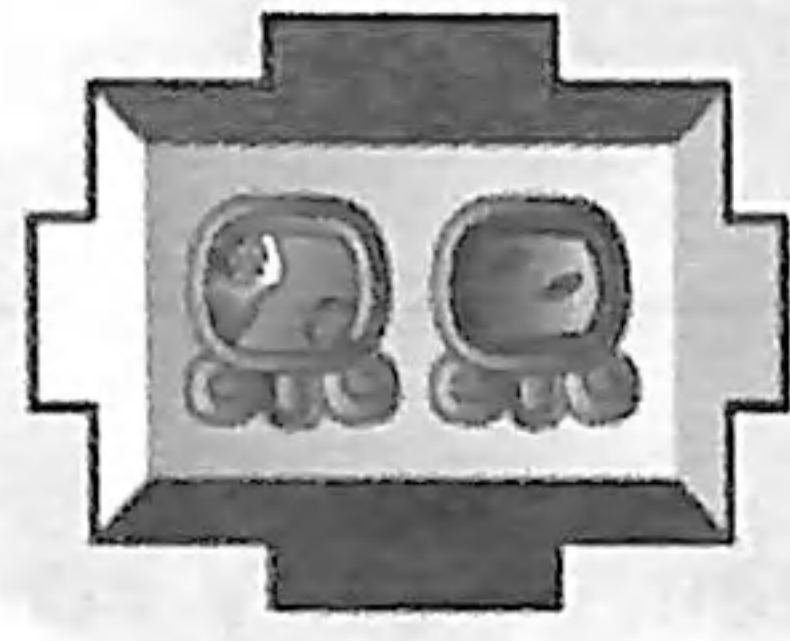
Lic. Jorge Calderón Suárez (MPP)
Dr. Luis Fernando Mack



El proceso de descentralización desde la perspectiva de los partidos políticos en Guatemala

Análisis del grado de sensibilidad de las estructuras partidarias en el tema de la descentralización y el fortalecimiento

SE PROHIBE
Subrayar y/o marginar este libro,
en caso de devolverse subrayado,
SE COBRARA SU VALOR



MUNICIPIOS DEMOCRÁTICOS

El proceso de descentralización desde la perspectiva de los partidos políticos en Guatemala

**Análisis del grado de sensibilidad de las estructuras partidarias
en el tema de la descentralización y el fortalecimiento municipal**

**LIC. JORGE CALDERÓN SUÁREZ (MPP)
DR. LUIS FERNANDO MACK**

Componente No. 3

Guatemala, diciembre de 2007

**PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
Biblioteca Central**

SE PROHIBE
Suprimar y/o marginalar este libro
en caso de devolverse a la biblioteca
SE OBRARA SU VALOR

Programa Descentralización y Fortalecimiento Municipal
–Municipios Democráticos–
El proceso de descentralización desde la perspectiva de los
partidos políticos en Guatemala, 2007

92 p.

La presente Publicación se hizo con el financiamiento del
PROGRAMA –DESCENTRALIZACIÓN Y FORTALECIMIENTO MUNICIPAL–
MUNICIPIOS DEMOCRÁTICOS
ALA/2000/3061/DTA GUA/B7-310/00/0020

Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP)
“Unión Europea, por la paz y la cohesión social”

Componente No. 3
“Apoyo a la Agenda Municipal de los Partidos Políticos”

Diseño edición y diagramación MAGNA TERRA EDITORES

Índice

1.	Resumen ejecutivo	13
2.	Entendiendo la lógica institucional de los partidos políticos en Guatemala	15
3.	La institucionalidad informal: la verdadera fortaleza partidaria	17
4.	Los vacíos y contradicciones del marco legal: la ley electoral y de partidos políticos (LEPP)	21
5.	Caracterizando a los partidos políticos actuales: un acercamiento a los estatutos partidarios	23
6.	Los partidos políticos y la descentralización	29
	6.1 La descentralización y el desarrollo municipal en los estatutos partidarios	30
	6.2 Análisis de los planes de gobierno o propuestas programáticas (1995-2003)	32
	6.3 Principales hallazgos en materia programática y estatutaria (1995-2003)	46
	6.4 La evolución de los partidos políticos: análisis de las propuestas de gobierno en la campaña electoral de 2007	48
	6.5 Inclusión de los temas de descentralización y desarrollo municipal en los procesos de formación, capacitación y/o estudio de los partidos políticos	51
	6.6 Conocimiento partidario en torno a la descentralización y el desarrollo municipal: encuesta participativa a miembros de las estructuras de los partidos políticos en Guatemala	56
	6.7 La democratización interna de los grupos tradicionalmente excluidos: situación de las mujeres, los jóvenes y los indígenas en las estructuras partidarias	62
7.	Las posibilidades reales y potenciales del Componente No. 3	67
8.	Bibliografía	69
ANEXO 1:		71
	Matriz/resumen de las propuestas de los partidos políticos en torno a la descentralización en las elecciones de 1995, 1999 y 2003	71
ANEXO 2:		77
	Boleta de encuesta utilizada en el diagnóstico participativo	77
ANEXO 3:		81
	Sistema de Indicadores de Impacto del Componente No. 3	81

Índice de cuadros

Cuadro No.	TÍTULO	
1.	Vacíos de la ley electoral en cuanto a estructura organizativa	21
2.	Extracto de los estatutos partidarios de BIEN y CASA en el tema indígena	25
3.	Contradicciones en el tema indígena en los estatutos partidarios	26
4.	Propuestas de gobierno del PAN en las elecciones de 1995	35
5.	La descentralización en los planes de gobierno partidario 2007	49
6.	Antigüedad en el partido	56
7.	Cargos directivos dentro del partido	57
8.	Conocimiento sobre el tema de la descentralización	57
9.	Importancia del tema de la descentralización para los partidos políticos	57
10.	La descentralización en los planes de gobierno	58
11.	Pertenencia al CODEDE	58
12.	Principal problema de la descentralización	58
13.	Propuesta partidaria en torno a la descentralización	59
14.	Propuesta partidaria en torno al fortalecimiento municipal	59
15.	Propuesta partidaria para la participación ciudadana	59
16.	Existencia de un programa de capacitación partidaria	60
17.	Capacitación partidaria en torno a la descentralización	60
18.	Capacitación partidaria en torno a la autonomía municipal	60
19.	Capacitación partidaria en torno al liderazgo democrático	60
20.	Capacitación partidaria en torno a participación ciudadana	60

Índice de gráficas

Gráfica No.	TÍTULO	
1.	Institucionalidad formal e informal	18
2.	Informalidad positiva y negativa	19
3.	Conocimiento de las y de los afiliados a los estatutos partidarios	23
4.	Evolución de las propuestas de descentralización por períodos electorales	48

Índice de abreviaturas

AN	Alianza Nacional
ANN	Alianza Nueva Nación
ASIES	Asociación de Investigación y Estudios Sociales
BIEN	Bienestar Nacional
CASA	Centro de Acción Social
COM	Comisión
Deptal.	Departamental
DCG	Democracia Cristiana Guatemalteca
DIA	Desarrollo Integral Auténtico
EG	Encuentro por Guatemala
EL FRENTE	Frente por la Democracia
FLACSO-AES	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Área de Estudios Sociopolíticos.
FPPP	Foro Permanente de Partidos Políticos
FDNG	Frente Democrático Nueva Guatemala
FRG	Frente Republicano Guatemalteco
GANAN	Gran Alianza Nacional
INCEP	Instituto Centroamericano de Estudios Políticos
LEPP	Ley Electoral y de Partidos Políticos
MR	Movimiento Reformador
PVDGP-OEA	Programa de Valores Democráticos y Gerencia Política de la Organización de los Estados Americanos
PAN	Partido de Avanzada Nacional
PLP	Partido Libertador Progresista
PP	Partido Patriota
PSD	Partido Social Democrático
PU	Partido Unionista
PPS	Partidos Políticos
PVDGP	Programa Valores Democráticos y Gerencia Política
SAG	Sistema de Auditoría Gubernamental
SIAF	Sistema de Administración Financiera
TSE	Tribunal Supremo Electoral
UCN	Unión del Centro Nacional
UD	Unión Democrática
UNE	Unidad Nacional de la Esperanza
URNNG	Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca
VIVA	Visión con Valores

Presentación

El Programa Municipios Democráticos es un esfuerzo conjunto de la Unión Europea y el Gobierno de Guatemala, a través de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia –SCEP–, que contribuyó a fortalecer y viabilizar el proceso de descentralización y fortalecimiento municipal, de manera que el Estado de Guatemala se oriente con un diseño moderno, basado en políticas públicas de base territorial que favorezcan el diseño de espacios de participación ciudadana.

Para cumplir esta tarea, el Programa se desarrolló mediante la instrumentalización temática por parte de diversos equipos de trabajo, divididos en “contratos operativos”, que fueron los ejecutores de los diversos objetivos y metas que impulsa el Programa.

El presente informe ha sido elaborado por uno de esos equipos de trabajo, el Componente No. 3, que tuvo como objetivo principal el servir de enlace entre los intereses y visiones de los partidos con los actores principales de la descentralización en Guatemala, de forma que se establezcan los espacios de diálogo y concertación, que permita a los partidos políticos desarrollar compromisos y metas que deberían favorecer el avance decisivo del proceso de descentralización y fortalecimiento municipal, a través de mecanismos de participación ciudadana.

Para cumplir este cometido, la primera tarea encomendada al Componente No. 3 fue la de realizar un diagnóstico participativo que permitiera acercarse a la percepción de los partidos políticos sobre el proceso de la descentralización, de manera que tal documento sirviera de base para diseñar una estrategia que favoreciera la construcción de espacios seguros de intercambio, de puesta en común y la consecución de líneas de acción que favorezcan el avance del proceso de descentralización.

Los resultados del estudio no dejan de ser sorprendentes, especialmente si se considera el bajo nivel de institucionalidad formal que tienen los partidos políticos en Guatemala, que obligaría a pensar que su incursión en este tipo de temas sería relativamente superficial o incluso, poco científica. El resultado de tal estudio, sin embargo, apunta a que de forma relativamente reciente, los principales partidos políticos han ido asumiendo una sensibilidad y un compromiso programático con la descentralización que, pese a que podría tener algunas deficiencias, en la práctica demuestra que la clase política ha ido identificando como prioritario

el rediseño de las Políticas Públicas, de manera que sean sensibles a las realidades locales, se ejecuten con algún grado de participación ciudadana, y que permitan alcanzar un nivel óptimo de eficiencia y eficacia en la ejecución pública, tal como es el espíritu del proceso de descentralización.

En ese sentido, el informe no deja de ser esperanzador, pese a que señala igualmente algunas deficiencias institucionales que pueden limitar la buena voluntad manifiesta de los partidos políticos.

Además, el presente documento permite que los interesados en el tema puedan acceder a información que está dispersa en muchas fuentes, por lo que, indudablemente, favorecerá a la mejor comprensión del fenómeno partidario en Guatemala.

Esperamos que con esta publicación, el Programa Municipios Democráticos favorezca los mecanismos de comunicación entre los actores sociales, institucionales y políticos de la sociedad guatemalteca, de manera que se logre un acuerdo básico sobre El Estado que queremos, y se implementen las medidas necesarias para que el proceso de descentralización sea irreversible.

Lic. Luis Fernando Peña
Director Nacional
Programa Municipios Democráticos

Introducción

Los partidos políticos son una de las instituciones más importantes de las democracias modernas, ya que la teoría le asigna la muy importante tarea de la mediación y la representación de intereses, especialmente, en aquellas sociedades en las que han existido muy pocos espacios para la puesta en común, la búsqueda de consenso y la participación democrática en la toma de decisiones.

Adicionalmente a la función de mediación y representación, los partidos políticos están en una posición privilegiada para impulsar cambios institucionales y sociales, gracias a esta capacidad mediadora de los intereses de la sociedad, de manera que entender las propuestas partidarias en un momento determinado ayuda a entender las dinámicas políticas y sociales en las que se inserta la institucionalidad partidaria de una sociedad particular.

Por ello, el presente estudio analiza a los partidos y sus propuestas programáticas en un tema que ha cobrado relevancia en los últimos tiempos: el proceso de descentralización, modernización estatal y de participación ciudadana que se ha impulsado intermitentemente en Guatemala desde 1985 a la fecha.

Para acercarse a la propuesta programática de los partidos políticos, se desarrolló una estrategia metodológica doble: hemerográficamente, se estudiaron los planes de gobierno presentados por los partidos políticos en los procesos electorales de 1995, 1999, 2003 y 2007, para visualizar qué tanto especificaban el tema de la descentralización en sus respectivos proyectos políticos. Un acercamiento complementario al de los planes de gobierno se desarrolló con los estatutos partidarios, buscando aquellos partidos que consideran la descentralización como un objetivo fundamental del partido.

A este acercamiento hemerográfico se agregó un estudio empírico, basado en una encuesta entregada directamente a la dirigencia de los partidos políticos y sus representantes territoriales (secretarios departamentales), que pretendía reflejar de manera directa el grado de importancia que cada partido le otorgaba a la temática de la descentralización, vista desde los ojos de los mandos medios, de las y de los afiliados partidarios.

El resultado de ambas estrategias de investigación demostró que los partidos políticos se han ido haciendo más sensibles al tema de la descentralización, la modernización estatal y la participación ciudadana con el paso del tiempo, por lo que, por ejemplo, los partidos políticos con más intención de voto en la contienda electoral de 2007 se mostraban abiertamente favorables a profundizar y generar condiciones que favorecieran la consolidación del proceso de descentralización en Guatemala.

En la práctica, esta evidencia debería de indicar que a futuro hay condiciones políticas favorables, para que a partir del 2008 se profundicen los procesos políticos y sociales que permitirán el fortalecimiento municipal y los procesos de gestión territorial. A este buen aparente escenario hay que agregar que los acontecimientos del proceso electoral 2007 parecen confirmar esta hipótesis: por primera vez desde que en 1985 se iniciara el proceso electoral, los dos partidos políticos con más votación en la primera vuelta se comprometieron públicamente con los alcaldes electos para el período 2008-2012. Dicho compromiso fue a favor de las acciones y estrategias que permitan el fortalecimiento municipal, la participación ciudadana y la gestión descentralizada de las políticas públicas mediante la firma de una “Carta por el Desarrollo Local, la Descentralización y el Fortalecimiento Municipal”, impulsada en el cierre de la campaña por quienes elaboramos el presente estudio, en conjunto con la dirección del Programa Municipios Democráticos de la Unión Europea, la ANAM, AGAAI, ASMUGOM y la Secretaría Ejecutiva de la Presidencia (SCEP).

Esperamos que la publicación de este informe contribuya a visualizar que los partidos políticos parecen ir en un proceso de madurez política que puede augurar tiempos mejores para la sociedad guatemalteca, en la medida en que van siendo sensibles a los procesos de cambio político y de transformación institucional, tal como, por ejemplo, ocurre con la temática de la descentralización y el fortalecimiento municipal.

Jorge Calderón Suárez

Luis Fernando Mack

1. Resumen ejecutivo

Evaluar el grado de sensibilización y de interés de los partidos políticos en torno a la descentralización y el fortalecimiento municipal, en la actualidad es el objetivo principal del presente documento, elemento importante a considerar si el objetivo trazado por el Componente No. 3 de Municipios Democráticos fue el de sensibilizar y contribuir a mejorar la forma en la que los partidos políticos abordan el tema de la lo municipal y la descentralización.

El diagnóstico rápido consistió en una serie de análisis realizados con el fin de visualizar cómo los partidos políticos abordan los temas referidos a la reforma y modernización del Estado con una visión territorial y municipal, intentando en todo momento encontrar la base sobre la cual parte el trabajo del contrato.

La primera parte es analítica, e intenta hacer un breve resumen de los principales hallazgos del diagnóstico rápido. Las conclusiones de dicho análisis apuntan a una contradicción inherente al trabajo partidario: aparentemente, los partidos políticos son más conscientes en el discurso y en los deseos de la necesidad del avance de la descentralización en Guatemala, lo cual contrasta grandemente con el poco avance político de la descentralización desde que se empezó a hablar más insistentemente del tema a partir de 1986 en adelante.

Precisamente por ello, el análisis inicia haciendo un balance del estudio realizado por FLACSO y la OEA-PVDGP¹ durante los años 2005 y 2006, de forma que se entiendan las paradojas y complejidades institucionales de los partidos políticos que apuntan a explicar ésa y otras muchas contradicciones que frecuentemente surgen cuando se analiza el tema partidario. Tal balance es imprescindible para entender las posibilidades reales y las grandes limitaciones a las que se enfrenta el Componente No. 3 al intentar modificar el interés y el grado de sensibilización partidaria en los temas centrales del Programa Municipios Democráticos.

¹ Dicho estudio fue dirigido en buena parte por los dos miembros que en la actualidad conforman el equipo de trabajo del Componente No. 3, análisis que sirve de base para la planificación y la estrategia de incidencia que el Contrato ha llevado desde que inició sus operaciones, en febrero de 2007.

De hecho, conociendo muy de cerca la debilidad institucional formal que padecen los partidos políticos, no sorprende realmente encontrar que uno de los documentos del presente diagnóstico rápido consiste en la enumeración de todos los programas que en la actualidad tienen un objetivo parecido al del Componente No. 3, es decir, incidir, fortalecer y contribuir al mejor desempeño de los partidos políticos. Y si se considera que tales programas llevan muchos años de incidencia en el campo partidario, fácilmente se puede concluir que buena parte de esas estrategias de incidencia y fortalecimiento partidario han tenido muy poco impacto en la realidad, ya que los partidos siguen padeciendo muchas de las debilidades que se han señalado reiteradamente en otros análisis sobre el tema partidario desde 1985 a la fecha.²

La segunda parte consiste en los documentos originales, tal como fueron elaborados en su momento; varios Anexos constituyen la mencionada segunda parte: 1) una Matriz de Síntesis de las principales propuestas y áreas de coincidencia de los partidos políticos en materia de descentralización y desarrollo municipal de los períodos electorales: 1995-1999 y 2003; 2) la descripción de la encuesta participativa que se realizó con miembros de los partidos políticos de abril a junio de 2007; 3) una tabla del mapeo de las instituciones e instancias de la Cooperación Internacional que trabajan con y para partidos políticos en Guatemala, sobre este último punto hay que señalar que el mismo pliego de condiciones solicitaba que dicho mapeo fuese incluido en el presente diagnóstico participativo y otros anexos con documentos de referencia.

Es importante destacar que los temas transversales del PMD: Género, Juventud y Pueblos Indígenas, son abordados con bastante detalle desde la óptica partidista a través de todo el documento, haciendo énfasis en el tratamiento que las organizaciones políticas le han brindado a estos temas.

Asimismo se espera complementar este esfuerzo con un índice de variables e indicadores relacionado con el impacto en el grado de sensibilidad de los partidos políticos con respecto a la descentralización en Guatemala, documento que aparece como anexo 3, y que aspira a sugerir formas de medir el impacto del trabajo realizado por el contrato.

Esperamos que con esta contribución analítica, se entiendan mejor los dilemas institucionales a los que la acción política de la sociedad guatemalteca se enfrenta cotidianamente, lo cual es importante, porque se comprenden los grandes desafíos y carencias que todavía padece la democracia guatemalteca, después de dos décadas de gobiernos electos popular y libremente.

2 Por ejemplo, todo el trabajo sistemático que la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (asies) ha llevado desde hace más de 20 años. Igual se puede decir de otros centros de investigación como flacso e inep.

2. Entendiendo la lógica institucional de los partidos políticos en Guatemala

Entender el funcionamiento partidario en Guatemala es el objetivo del presente informe, el cual pretende describir y analizar las principales características institucionales que explican muy bien las paradojas de lo político en una sociedad como la guatemalteca, aspecto que es indispensable, especialmente en el contexto de un Contrato diseñado específicamente para la incidencia política en torno al tema de la descentralización y el fortalecimiento municipal.

Como enfatiza la serie de Cuadernos de Información Política de FLACSO-Guatemala, los partidos políticos son instituciones que padecen muchas paradojas y contradicciones, debido a que se estructuran sistemáticamente bajo el signo de una dualidad: como instituciones públicas, los partidos surgen teóricamente para servir de mediación entre las demandas sociales y las estructuras políticas del Estado guatemalteco, además de que su función principal es organizarse para el ejercicio del poder –la función electoral partidaria–.

En la práctica, amparados en las debilidades institucionales del sistema político y de las leyes que regulan lo partidario, los partidos políticos son en realidad instituciones que se caracterizan por un muy bajo nivel de institucionalidad, basándose su estructura en una maraña de redes y lealtades personales al máximo líder del partido que determina una muy baja vida partidaria y unas estructuras institucionales muy poco desarrolladas, las cuales sufren cambios y giros inesperados, como no ocurre en otros partidos institucionalmente más fuertes. Es a esa tendencia fuertemente estructurada que padecen los partidos políticos a lo que la teoría llama “inercia institucional”, fuerzas que son tan arraigadas, que automáticamente configuran la institucionalidad de cualquier partido, quiera éste o no.

Por ello, es útil definir dos tipos de partidos políticos:

- El que se basa en el “deber ser”, o teoría normativa de la política. Dicha visión ve partidos políticos como intermediarios y articuladores de demandas ciudadanas, así como vehículo para alcanzar el poder –a esta última función se le denomina despectivamente “maquinaria electoral”, pero es realmente la función que le da vida a cualquier partido–. Es decir, un partido está a medio camino entre la representación ciudadana y el ejercicio del poder.

- El que se basa en lo que realmente son los partidos políticos. Esta visión, más que ver partidos como lo que “deberían ser”, los visualiza por lo que en realidad son. La evidencia recopilada a lo largo de la investigación de FLACSO-OEA apunta a una sorprendente conclusión: los partidos son, más bien, redes de interés articuladas en torno a un máximo líder. Dicha red se constituye por relaciones cara a cara, basadas en la lealtad personal y la amistad; por eso se estructuran tan fuertemente, pero también por ello, si un miembro de ese partido empieza a crecer y a hacerle “sombra” al líder, su única opción es bajar perfil o salirse del partido. Por eso, la vida política guatemalteca está tan llena de transfuguismos, así como repleta de nacimiento y muerte de partidos políticos.

Muchos autores que han estudiado el fenómeno partidario por eso caen en el error de pensar que no tenemos, en realidad, partidos políticos, ya que el segundo modelo partidario no se parece en nada al primero, y éste es el que constatan los libros de texto y los análisis internacionales sobre partidos políticos. La postura más general, por lo tanto, es visualizar partidos institucionalmente débiles.

Esta visión es cierta, pero falsa a la vez. Si tenemos como punto de partida lo que el partido “**debería ser**”, cierto, tenemos algo muy diferente en Guatemala. Pero eso no significa que los partidos sean institucionalmente débiles: significa nada más que los partidos siguen un patrón institucional diferente al que constata la teoría.

Por eso, las siguientes páginas intentan describir qué es y qué *no es* un partido político, para que el lector o lectora comprenda *dónde reside la verdadera fortaleza partidaria, y para que no caiga en el error de pensar en partidos prácticamente inexistentes.*

3. La institucionalidad informal: la verdadera fortaleza partidaria

Guatemala es una sociedad compleja, difícilmente entendible si se usan los parámetros que la Ciencia Política normativa³ ha desarrollado. Por eso ahora es frecuente que muchos analistas comenten conceptos como “síndrome de fracasomanía”, “Estado fallido”, “Estado capturado”, “democracia de baja intensidad”, etc., todos conceptos para describir una situación nacional que está lejos de parecerse a lo que las teorías normativas sobre el Estado, la democracia y el desarrollo *dicen que debería ser* Guatemala.

Por el contrario, si se quiere entender la argumentación del presente apartado, es indispensable que por un momento se dejen de lado estas visiones, tan alejadas de lo que caracteriza a la sociedad guatemalteca. Esto, porque la teoría institucional más reciente ha enfatizado cómo estas visiones normativas de la política esconden otro tipo de institucionalidad: la *institucionalidad informal*.

La argumentación en torno a *formal e informal* siempre ha sido difícil de entender, ya que en una sociedad con un gran peso legalista como Guatemala, esto suena peligrosamente a *legal e ilegal*, lo cual es un reduccionismo falso.

Pero entonces, ¿qué es formalidad e informalidad cuando se refiere a instituciones? Si conceptualizamos a las instituciones como *reglas*, lo *formal y lo informal está en directa relación con el tipo de reglas que prevalecen en el campo político partidario en Guatemala*.

El concepto de formalidad e informalidad en instituciones tiene que ver más con la división entre *Público y Privado, que con la división formal e informal*. La *institucionalidad formal* comprende el conjunto de reglas y normas sancionadas por una autoridad pública, con procedimientos públicos y normas que pueden ser consultadas por cualquier particular. En ese sentido, la institucionalidad formal de los partidos políticos se debería de expresar en la máxima norma que *debería regirlos: los estatutos partidarios*. Sin embargo, como enfatizaremos en el análisis que sigue a continuación, los partidos políticos en realidad no se rigen por lo que dicen los Estatutos, además de que no es real que tales estatutos estén disponibles para el público en general.

3 Se llama teoría normativa porque siempre parte de un imaginario sobre el *deber ser* que establece comparación con la realidad para sacar conclusiones. Así, la teoría normativa de la democracia, que dice que es el gobierno de la mayoría, y que se basa en la idealización del régimen de democracia directa establecido en la ciudad griega de Atenas, se traspola para juzgar todas las realidades que no se ajustan a ese modelo, pero que se desea que algún día se acerquen a él.

4 Nuevamente, la teoría normativa: el deber ser.

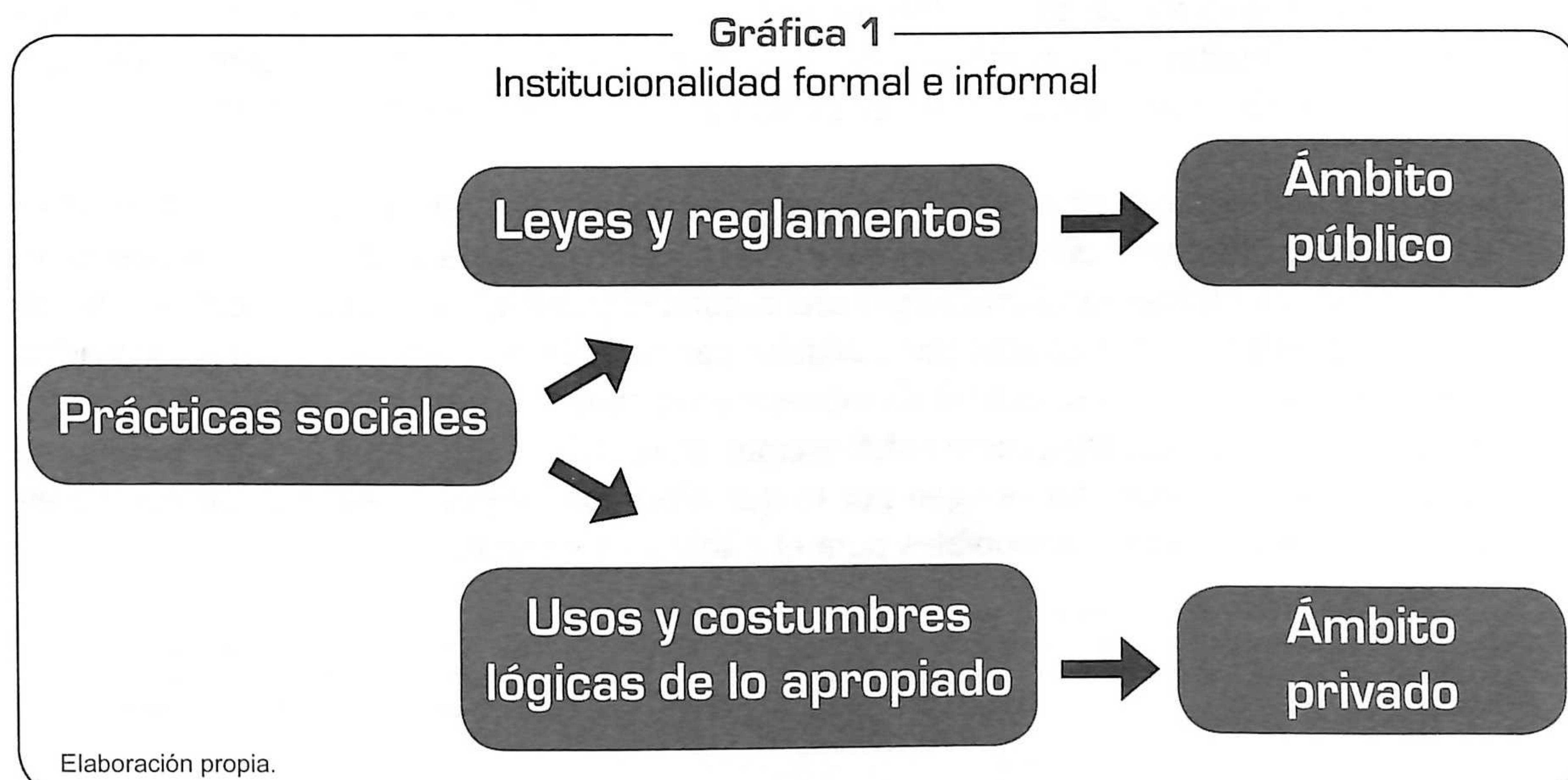
Pero la institucionalidad formal no sólo se materializa en los estatutos, sino en el conjunto de documentos, declaraciones públicas, símbolos, colores y demás que identifican, sin asomo de duda, un partido de otro. En las democracias consolidadas, tales características formales están diseñadas para generar *identificación y arraigo partidario*, tanto a lo interno del partido como hacia fuera, especialmente si se considera que los partidos en otros países se estructuran para permanecer por muchos años y participar, por lo tanto, en muchas contiendas electorales.

Por eso, el grado de identificación y arraigo que tienen los partidos es un primer indicador de su grado de consolidación; tan así es, que por muchos años, el principal indicador de institucionalización retomado universalmente por los analistas políticos era el año de origen de la institución: a mayor edad del partido, mayor institucionalización, por mayor arraigo e identidad partidaria del mismo.

La *institucionalidad informal*, estrictamente hablando, es un contrasentido semántico, ya que tal institucionalidad en política siempre es en *negativo*. Por ejemplo, si se ha dicho que los partidos *formalmente* deberían de basarse en sus estatutos y en generar símbolos y discursos ligados a su propia identificación e identidad diferenciada, la institucionalidad informal, por el contrario, parece ser siempre *el reverso de la medalla*: como la norma que rige al partido no es la que está sancionada públicamente –los estatutos–, sino otras reglas santificadas por la costumbre, tales reglas no generan identidad propia ni se convierten en formas de resolución pacífica de conflictos.

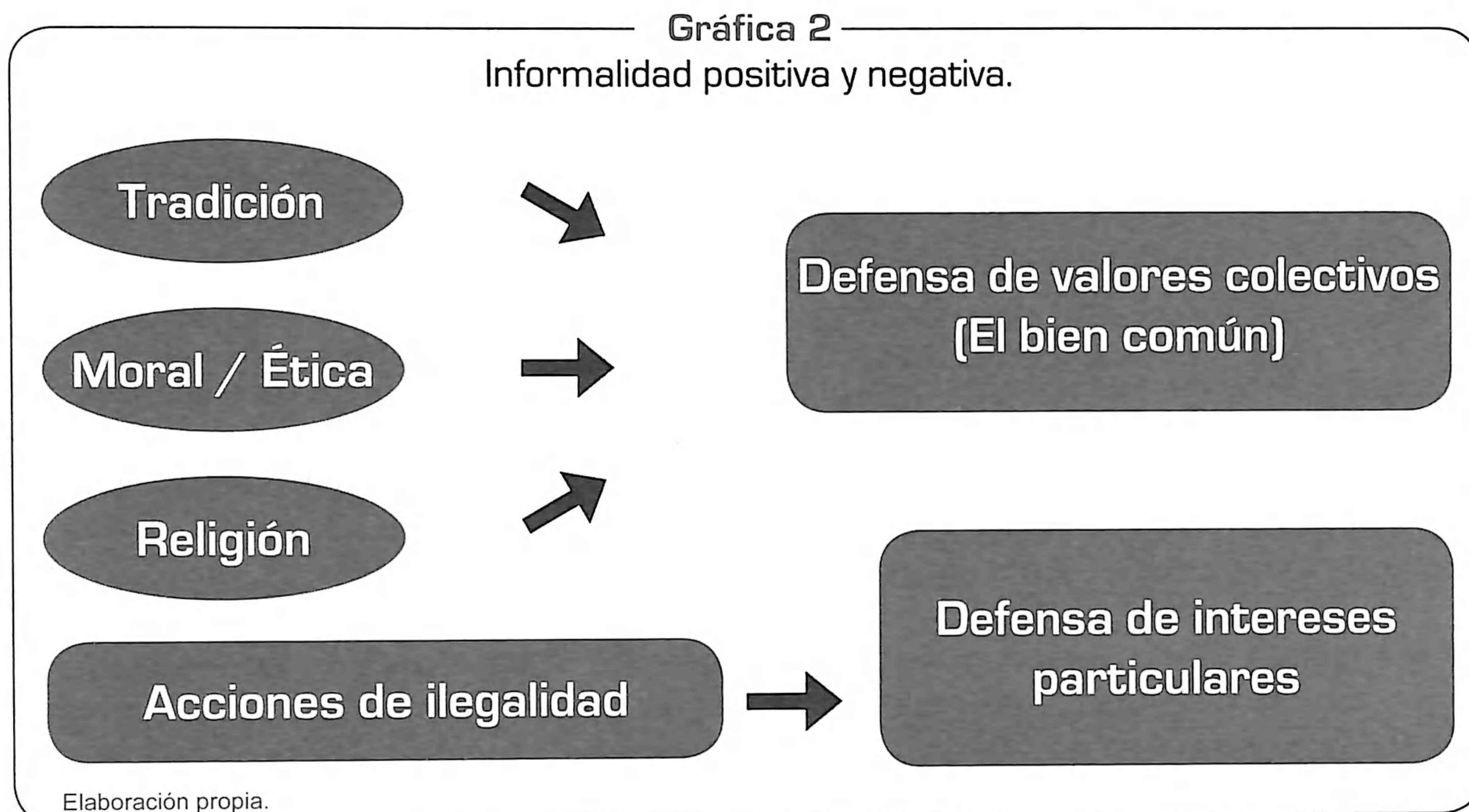
Además, como la institucionalidad informal se basa en la costumbre, la fuente y la forma en la que se sanciona no se basa en procedimientos públicos, sino privados, en los que las y los participantes activamente cambian o modifican tales reglas, según su conveniencia, pero amparados en los convenios a los que ningún extraño puede acceder, al menos, no fácilmente.

Para comprender de mejor forma esta comparación entre *formalidad e informalidad*, se presenta la siguiente gráfica:



Es decir, las prácticas sociales se rigen por dos tipos de normas: las que se usan en la vida pública, y las que se usan en la vida privada. En principio, la división *formalidad e informalidad* remite, por ejemplo, a la diferencia entre *derecho y moral*, por ejemplo: no puede ser juzgado un hombre en un tribunal con normas morales de *bueno o malo*, aunque evidentemente, las leyes se basan en estas nociones, pero no se limitan a ellas.

Sin embargo, las prácticas informales *no siempre son positivas, en el sentido de perseguir el bien común*. Hay una esfera de lo informal que se sintetiza en lo *negativo*: lo ilegal, lo corrupto, lo moralmente sancionado, que en la práctica defiende valores individuales o intereses sectarios.



En la esfera política partidista, cuando la informalidad domina la acción política, se está casi siempre muy cerca de lo *negativo, por una simple razón*: si lo político partidista es la aspiración a la representatividad, y el ejercicio del poder, mientras más transparente es el partido y conforme las acciones de sus miembros se basen en reglas públicamente sancionadas, el resto de la sociedad tendrá motivos sobrados para confiar, simplemente porque no habrán “sorpresas”, o si las hay, no serán la regla sino la excepción.

Pero, ¿de qué tipo de informalidad hablamos cuando se trata de los partidos políticos guatemaltecos?, ¿cuál es la fuente de la informalidad partidaria?, y si realmente los partidos políticos se estructuran en base a una institucionalidad *informal, ¿cuál es la verdadera fortaleza partidaria?*

Para responder a estas preguntas, es necesario recurrir a la teoría política de Max Weber. La informalidad sobre la que descansa la estructura partidaria se parece mucho al concepto de *patrimonialismo* utilizado por Max Weber, concepto que nos habla que la fuente de las normas sancionadas por la práctica o la costumbre es el carisma y la personalidad de un personaje *patrimonial*. Max Weber lo explica así:

Entre los principios estructurales preburocráticos el más importante es el que se refiere a la estructura patriarcal de la dominación. En su esencia, no se basa en el deber de servir a una "finalidad" impersonal y objetiva, y en la obediencia a las normas abstractas, sino justamente en lo contrario: en la sumisión en virtud de una devoción rigurosamente personal. (Max Weber, Economía y Sociedad, p. 753).

Un caso especial de la estructura patriarcal de dominación, (el) poder doméstico descentralizado mediante reparto de tierras y a veces de peculio a los hijos o a otras personas dependientes del círculo familiar, damos aquí el nombre de dominación patrimonial. (...) Las relaciones patrimoniales de dominación como fundamentos de organizaciones políticas han alcanzado una extraordinaria trascendencia" (Max Weber, Economía y Sociedad, p. 758 y 759).

El cargo patrimonial carece ante todo de la distinción burocrática entre la esfera "privada" y la "oficial". Pues la misma administración política es considerada como una cuestión puramente personal del soberano, y la posesión y ejercicio de su poder político son estimados como una parte integrante de su fortuna personal (...). Por lo tanto, la forma de ejercer el poder depende enteramente de su libre albedrío (Max Weber, Economía y Sociedad, p. 774).

En esencia, entonces, las organizaciones partidarias en Guatemala están ancladas fuertemente a este concepto utilizado por Max Weber para describir formas del ejercicio de la política que se basan en la lealtad personal e irrestricta a un *jefe patrimonial*, un personaje carismático con personalidad fuerte que parece saberlo y poderlo todo,⁵ debido a que él encarna *la fuente de todo poder* en la que las posibilidades políticas son ilimitadas.

En ese sentido, lo que verdaderamente caracteriza a los partidos políticos en Guatemala es esta capacidad de estructurarse y actuar con base en una regla institucional que es negada públicamente, pero que en la práctica articula la acción de todos los partidos políticos: la fidelidad y lealtad personal al máximo líder. Por eso, se habla que la verdadera fortaleza del partido reside en la fuerza de su máxima figura, y ahí se afinca también el grado de éxito electoral, pero también por eso se explica fácilmente la llamada "maldición" del partido ganador: desde 1985 a la fecha, ningún partido político que haya ganado elecciones ha repetido, y, por el contrario, ha sufrido sin excepción un voto de castigo. Además, esta característica institucional favorece el "borrón y cuenta nueva", ya que el próximo líder patrimonial utilizará la misma discrecionalidad del anterior, por lo que dejará de lado *todo rastro de su antecesor*. Por eso, es tan difícil la continuidad de las políticas públicas en Guatemala.

5 Este "síndrome" patrimonial puede ser verificado muy fácilmente por cualquier observador: basta oír a cualquiera de los 14 presidentes en la contienda electoral actual para percibir esta característica en los candidatos a la presidencia: personajes fuertes, con facilidad de palabra, y la capacidad de generar lealtades personales ancladas en la creencia de la "santidad" del personaje

4. Los vacíos y contradicciones del marco legal: la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP)

Si hay un aspecto en donde se visualice con mayor detalle las carencias institucionales formales de los partidos políticos, y la tendencia formal de favorecer la intermitencia institucional es, sin duda, el marco legal que les es aplicable. De hecho, la legislación es tan endeble que contiene numerosos vacíos, especialmente en la capacidad reguladora del ente fiscalizador de los partidos políticos: el Tribunal Supremo Electoral (TSE).

En la práctica, el TSE cuenta con muchas normas contradictorias y carentes de sanciones drásticas para hacerse cumplir, por lo que hay aspectos que difícilmente pueden ser fiscalizados. El tema del gasto de campaña y los financiamientos privados al partido son algunos de los aspectos vitales que difícilmente pueden ser auditados por la sociedad o la autoridad electoral.

Una breve síntesis de ese marco y las consecuencias de tales normas fue publicada por el Área de Estudios Sociopolíticos, el informe ejecutivo del primer año de labores académicas:

Cuadro 1
Vacíos de la LEPP en cuanto a Estructura Organizativa

Artículo	Temática	Requisitos de la ley	Problema
Artículo 19, Libro 2, Título 2, Capítulo 1	Requisitos mínimos para la existencia de PP	Número de afiliación del 0.30% del total de ciudadanos (en la actualidad, cerca de 15,000 afiliados), y que por lo menos la mitad puedan leer y escribir.	Pocos incentivos del partido para ampliar su base de afiliación, que favorece la baja representatividad.
Artículo 94, Libro 2, Título III, Capítulo 4	Requisitos mínimos para conservar el registro	No propiciar fraude electoral. Obtener como mínimo el 5% de los votos válidos, o haber alcanzado representación en el Congreso.	La ley permite que partidos que no participan en elecciones, conserven su registro.
Art. 49, Inciso a, Inciso c, del Libro 2, Título II, Capítulo 3	Organización partidaria municipal	Contar con 40 afiliados que sean vecinos del lugar, para tener organización municipal.	Baja representatividad. Se permite que partidos sin organización vigente, postulen candidatos a ese nivel.
Art. 49, inciso b, inciso c, del Libro 2, Título II, Capítulo 3	Organización partidaria departamental	Que el partido cuente con organización en al menos 4 municipios; que haya electo Comité Ejecutivo Departamental, y que sus integrantes estén en sus cargos	Despliegue minimalista para tener un órgano partidario departamental, con capacidad para postular candidatos a ese nivel.

Art. 49, Inciso c, del Libro 2, Título II, Capítulo 3	Organización partidaria nacional	Que el partido cuente con al menos 50 municipios (de 331), o 12 departamentos (de 22); que se haya electo un Comité Ejecutivo Nacional, y que sus integrantes estén en posesión de sus cargos.	Despliegue minimalista para conformar un partido político, con capacidad para postular candidatos a nivel nacional.
Art. 21, Libro 2, Título 2, capítulo 2	Financiamiento a la vida partidaria	La ley no determina los mecanismos que garanticen la vida partidaria, solamente estipula lo concerniente a la Deuda Política (2 pesos centroamericanos por voto), pero no regula su destino.	Se favorece que los partidos operen bajo los auspicios de quienes están dispuestos a "invertir" en ellos.
Artículo 28, Libro 2, Título 2 Capítulo 3.	Democratización interna	La ley deja a discrecionalidad los mecanismos de representatividad y democratización interna.	La ley favorece el dominio elitista del partido.
Considerando 3 del Reglamento de la Ley Electoral	Vida partidaria.	La Ley Electoral y de Partidos Políticos y su Reglamento, no contemplan regulaciones para muchos aspectos de la vida partidaria, dejándolo a "discreción" de cada partido.	La Ley Electoral no regula suficientemente la vida partidaria, y favorece que los mismos se comporten como maquinarias electorales.

Fuente: Informe ejecutivo, AES/FLACSO, 2005.

Este conjunto de reglas permite, entonces, lo que caracteriza a los partidos políticos en la actualidad: su baja institucionalidad, su débil representatividad, y su tendencia a la alta natalidad y la alta mortalidad en un lapso de tiempo muy pequeño; de hecho, si consideramos a los partidos políticos en la actual contienda electoral, muy probablemente más de la mitad de los mismos desaparecerá después de concluido el período de elecciones.

En particular, el nudo georgiano que favorece el tipo de institucionalidad que padece la democracia guatemalteca, es el tema del financiamiento a la vida partidaria, ya que ese aspecto determina que los partidos se activen y se desactiven, dependiendo de si están o no cerca de la época electoral. Por eso, un estudio partidario llevado adelante en un tiempo no electoral descubrirá más paradojas que uno muy cerca del tiempo electoral: en el segundo momento, los partidos se acercarán más a su ideal institucional, simplemente porque andan activos tratando de captar la intención de voto.

Particularmente preocupable es el aspecto organizativo de los partidos políticos: la ley permite que partidos con base territorial endeble, se comporten como partidos fuertes, organizativamente hablando, ya que se permite que partidos concentrados en unas pocas municipalidades y departamentos, "representen" en la práctica a todo el país. Además, la ley ordena un bajo número de afiliados y afiliadas, lo cual es indicativo de la debilidad institucional formal.

Por eso, los partidos políticos se ciñen a lo mínimo: no hay incentivos formales para que se comporten en la práctica como se han comportado desde 1986, cuando inicia el primer gobierno civil de la transición democrática.

5. Caracterizando a los partidos políticos actuales: un acercamiento a los estatutos partidarios

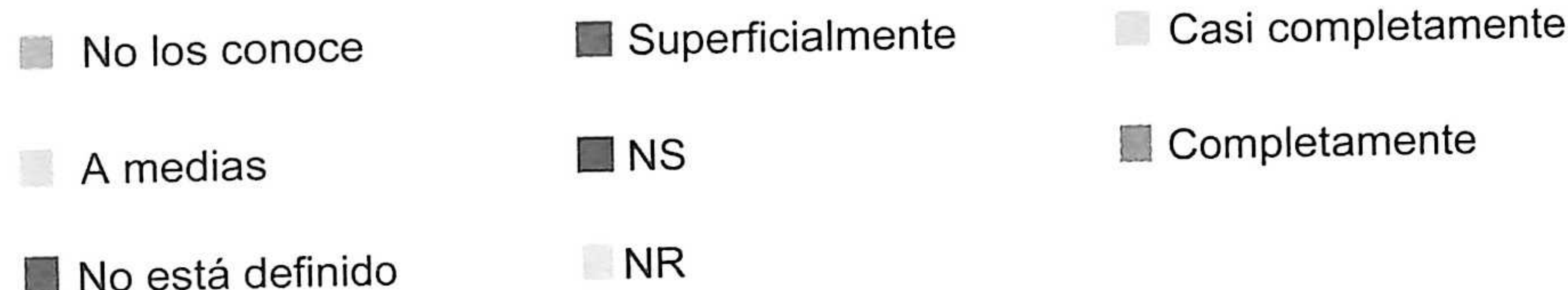
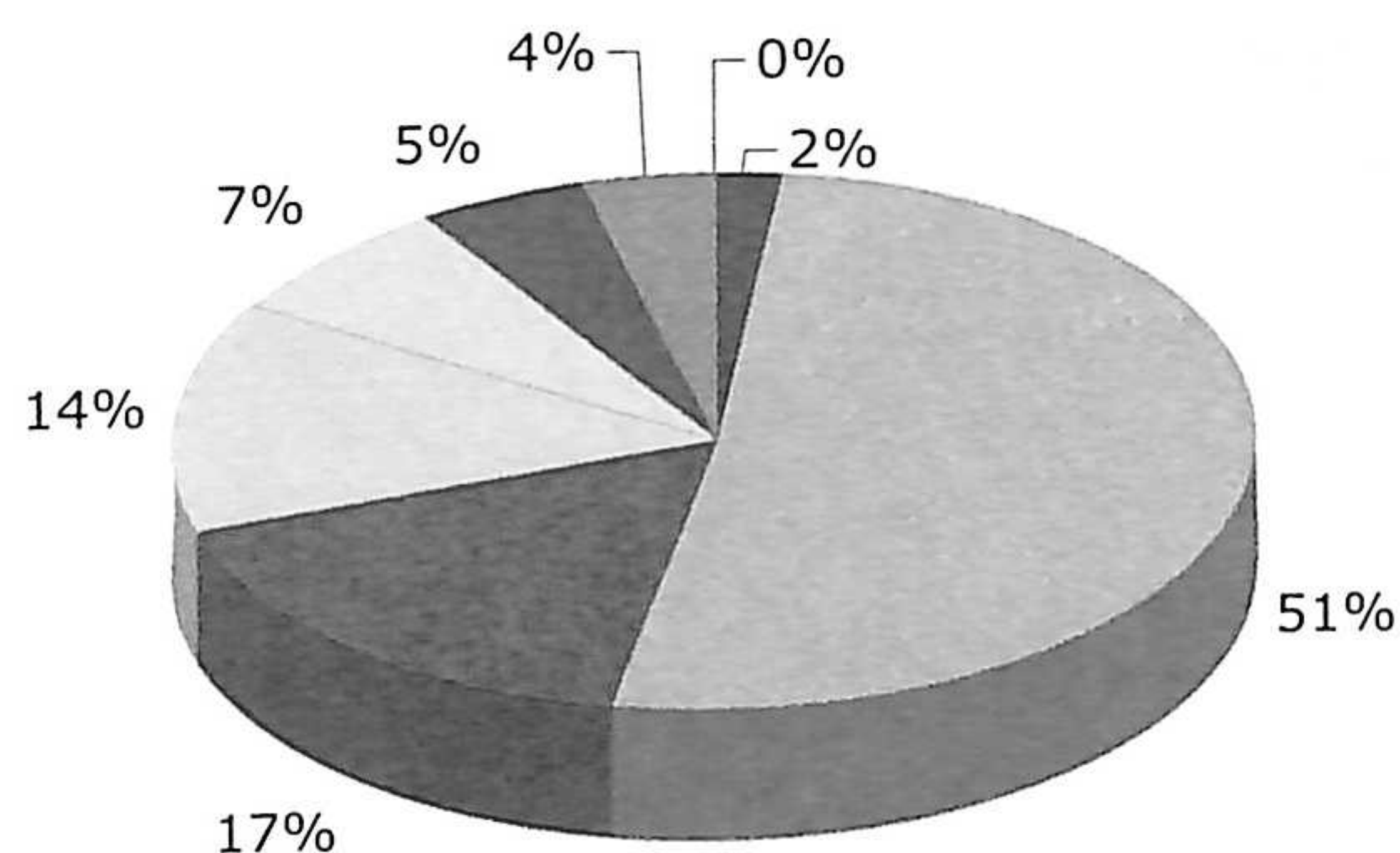
Para demostrar la poca utilidad de los estatutos partidarios, hay varias formas. Una es remitirse a la encuesta a afiliados y simpatizantes de los partidos políticos realizada por el Área de Estudios Sociopolíticos de FLACSO en el año 2005, encuesta que fue publicada por primera vez en la serie de los cuadernos de información política, especialmente en los números 5, 6 y 7.

La principal conclusión que se llega cuando se analiza tal encuesta, es el poco o nulo conocimiento que tienen los miembros de los partidos políticos, ya que de las 413 personas de los 16 partidos políticos entrevistados, solamente el 18% conoce bien o muy bien los estatutos partidarios, mientras que el 51% dice que no los conoce.

Gráfica 3

Conocimiento de las afiliadas y los afiliados de los estatutos partidarios

¿Conoce los estatutos de su partido?



Fuente: Encuesta a afiliados partidarios, aes/flacso.

Este dato es sorprendente, especialmente si uno se guía por los parámetros de la teoría normativa sobre partidos políticos, la cual postula que estas reglas deberían de guiar la acción política, ya que están diseñadas para regular las controversias y servir de base para la vida partidaria.

Un dato interesante es que del universo de entrevistados, ningún miembro del partido conocía a las autoridades intermedias de los partidos políticos, sino únicamente al máximo líder, lo cual refuerza la idea de un tipo de institucionalidad que se basa alrededor de la lealtad al líder nacional.

Otro indicador para deducir la poca importancia institucional que tienen las reglas formales del partido –sus estatutos– es el análisis detallado de los mismos. Mientras que hay partidos notablemente institucionalizados en el mundo, como el caso de Partido Revolucionario Institucional (PRI), el cual hegemonizó la política mexicana durante más de 70 años, y por tanto, posee unos estatutos partidarios muy bien definidos y precisos; en el caso de Guatemala, los estatutos son vagos, tienen lagunas muy grandes y lo que es peor, no son conocidos por sus propios simpatizantes y afiliados. Además, si realmente se cumplieran, un observador externo tendría dificultad para diferenciar ideológica y programáticamente a cada partido, dado su indefinición y poca precisión conceptual y teórica.

Por ello, el cuaderno de información política 5 inicia con estas palabras:

Es importante considerar cómo desde el análisis estatutario los partidos políticos tienden a ceñirse estrictamente a lo que la Ley Electoral manda, de manera que muy pocos desarrollan un modelo organizativo propio. Adicionalmente, es sorprendente visualizar cómo los estatutos a menudo adolecen de una clara definición ideológica, dejando además muchos vacíos en su estructura interna, de manera que sea difícil imaginar cómo a partir de tales reglas internas se regula la vida partidaria (Cuaderno de Información Política No. 5, p. 5, FLACSO-Guatemala).

Por ejemplo, si se analizan los estatutos partidarios para encontrar qué partido político tiene más sensibilidad hacia el tema indígena, el análisis de estatutos deja mal parado a todos los partidos políticos. Por ejemplo, los estatutos de los partidos Bienestar Nacional (BIEN) y Centro de Acción Social (CASA) son “sospechosamente” parecidos cuando abordan el tema de postulados culturales:

Cuadro 2
Extracto de los estatutos partidarios de BIEN y CASA en el tema indígena

CASA	BIEN
<p>Art. 9: Postulados culturales: Guatemala es una nación multicultural en la que conviven etnias de distinto origen, y en donde prevalecen el uso y costumbres derivadas de culturas diferentes. Frente a esta realidad, el partido político Bienestar Nacional afirma la necesidad de adoptar las siguientes políticas en el campo cultural: (...) 3) Se reconocerá el derecho de las personas y de las comunidades a su identidad cultural, de acuerdo a sus valores, su lengua y sus costumbres. Toda persona (...) 5) Se creará un nuevo modelo de nación con la participación de los pueblos maya, xinca, chortís y garífuna como pilares fundamentales para lograr la configuración de la cultura e identidad del pueblo guatemalteco.</p>	<p>Art. 10. Postulados culturales: Guatemala es una nación multicultural en la que conviven etnias de distinto origen y en donde prevalecen costumbres derivadas de culturas diferentes. Frente a esta realidad el partido Centro de Acción Social (CASA) afirma la necesidad de adoptar las siguientes políticas en el campo cultural: (...) 2) Se reconoce el derecho de las personas y las comunidades a su identidad cultural, de acuerdo a sus valores, su lengua y sus costumbres (...) 4) (...) y para ello enriqueceremos la cultura nacional creando un nuevo modelo de nación, considerando a los pueblos maya, xinca y garífuna, como pilares fundamentales para lograr la configuración de la cultura e identidad del pueblo guatemalteco.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en los estatutos publicados por PVDGP-OEA, 2006.

De la misma forma, se puede apreciar una tendencia a “culturalizar” la problemática indígena, además de que existen una serie de partidos políticos que de manera solapada niegan la importancia y la validez de las reivindicaciones de los pueblos indígenas, ya que, aunque dicen reconocer la “diversidad” cultural, paradójicamente lo hacen sobre la base de unos principios nacionales que nunca se cuestionan, pese a la evidente marginación política de los pueblos indígenas. De esa forma, tras el mito de la “nacionalidad⁶” se esconde el verdadero objetivo: la asimilación cultural de los pueblos indígenas.

Pero lo que más llama la atención es que tales partidos son justamente aquellos que ya nos han gobernado, tal es el caso del FRG, el PAN⁷ y la GANA, o partidos electoralmente fuertes en la actualidad como el Partido Patriota y la UNE, es decir, el grupo de partidos más fuertes e influyentes de la sociedad guatemalteca en los últimos 15 años. El siguiente cuadro habla por sí solo:

6 El proceso de construcción de la identidad nacional presupone un proceso por medio del cual, las identidades subnacionales como las basadas en vínculos étnicos, pierden importancia al encontrarse elementos de confluencia, **mediante mecanismos de consenso**, que generen una identidad supranacional. Sin embargo, tal identidad nacional se construyó históricamente bajo el signo de la imposición y no sobre una base consensual, por lo que aludir a una supuesta “identidad nacional” es enfatizar el proceso de asimilación y sometimiento cultural.

7 En el caso del pan, apenas si existe un par de referencias indirectas sobre el tema indígena.

Cuadro 3
Contradicciones en el tratamiento del tema indígena en los
estatutos de los principales partidos políticos

PARTIDO POLÍTICO	RECONOCIMIENTO DE LA "MULTICULTURALIDAD"	EL "MITO" DE LO NACIONAL.
FRG	El Frente Republicano Guatemalteco y sus afiliados reconocemos que Guatemala es una nación integrada por muchos pueblos, y la riqueza étnica, pluricultural y multilingüe. (Capítulo 1, "De los estatutos y principios ideológicos que rigen al partido", Art. 3, "De los principios ideológicos", Numeral b).	El Frente Republicano Guatemalteco y sus afiliados creemos y afirmamos que todos los seres humanos somos iguales ante Dios y ante la ley ⁸ , por esta razón proponemos la integración , la identidad y el consenso local para resolver los problemas comunitarios. (Capítulo 1, "De los estatutos y principios ideológicos que rigen al partido", Art. 3, "De los principios ideológicos", Numeral C, Subnumeral 5).
GANNA	Guatemala es una nación en la que sus habitantes provienen de múltiples etnias, hablan varios idiomas y proceden de distintas culturas, pero hemos convivido por más de quinientos años. Lo hemos hecho porque existe un factor común que nos une y es nuestra nacionalidad . (Capítulo III, "Fundamentos Ideológicos", Art. 10, "Propuesta").	Para la Gran Alianza Nacional (GANNA), solo hay un tipo de hombre en el territorio nacional: los nacidos aquí y los que han adoptado a Guatemala como su patria, todos guatemaltecos, merecedores de toda preocupación y esfuerzo para mantenerlos libres y dignos. (Capítulo III, "Fundamentos Ideológicos", Art. 8, "Postulados Sociales", Numeral VI, "La religión y la comunidad").
PAN	El Partido de Avanzada Nacional, (PAN), proclama y defiende de manera especial el derecho: (...) a la identidad cultural, al trabajo y a la propiedad privada. (Capítulo II, "Fundamentos Ideológicos", Art. 4, "La persona").	Defendemos el libre e irrestricto disfrute de las garantías individuales , sociales y jurídicas, que reconoce la Constitución de la República. (Capítulo 1, "Valores Fundamentales", Art. 3, "Democracia")
Partido Patriota	El Partido Patriota y sus integrantes reconocen la diversidad étnica, cultural y lingüística de Guatemala y luchan por eliminar cualquier forma de discriminación (Capítulo II "Declaración de principios", Art. 5, Numeral X, "Diversidad")	Como su nombre lo indica, el Partido Patriota, tiene una concepción ideológica y política, basada en que "Patriota" es el que ama a Guatemala , su pueblo, sus riquezas y todo lo que integralmente representa y procura todo bien. La verdadera transformación de Guatemala, requiere del desarrollo de este principio y de la unidad nacional . (Capítulo II "Declaración de principios", Art. 5, Numeral V, "Amor a la patria")
UNE	Unidad Nacional de la Esperanza (UNE) tiene la visión intercultural de la sociedad guatemalteca, que parte de la premisa de la <i>unidad dentro de la diversidad</i> , reconociendo el carácter multiétnico, multilingüe y pluricultural de nuestra sociedad. (Capítulo IV, Postulados Culturales)	Sin importar la individualidad y particularidad de cada ciudadano, los seres humanos nacen con los mismos derechos y, por lo tanto, deben tener las mismas oportunidades de acceso a los procesos de desarrollo. (Capítulo III, fundamentos Ideológicos, "Igualdad")

<p>Partido Unionista</p>	<p>Fortalecer la identidad cultural de los guatemaltecos, que deben ser la síntesis de lo que somos como país pluricultural, multiétnico y multilingüe. (Capítulo IV, "Postulados económicos, políticos, sociales y culturales", Art. 10, "Postulados Culturales", numeral 1).</p>	<p>Compromiso irrestricto con el Estado de Derecho, la democracia representativa y el régimen de libertades y garantías consagrado en la Constitución. Capítulo IV, "Postulados económicos, políticos, sociales y culturales", Art. 8, "Postulados Políticos", numeral 1).</p>
---------------------------------	--	---

Fuente: Elaboración propia con base en los estatutos partidarios.

Si se hace un análisis más detallado en otros temas, la tónica es la misma: la superficialidad, la falta de precisión ideológica, la abundancia de frases genéricas que no avanzan en definir propuestas políticas concretas es la tendencia general, la regla y no la excepción: por eso, en el discurso y en los documentos oficiales, muy poca diferencia se encuentra entre candidato y candidato, o entre partido y partido. Es por eso que es fácil afirmar que en la práctica, los estatutos partidarios son irrelevantes, y quizás por ello, conseguir que los partidos políticos proporcionen información institucional es tan complicado.⁹

9 La lógica de esta reserva per se de los partidos a ser estudiados desde sus documentos oficiales cae por su propio peso: como tales documentos no regulan la vida partidaria, el estudio de los mismos por parte de los investigadores y estudiosos de las ciencias sociales, siempre termina demostrando su poca institucionalidad o debilidad partidaria formal, algo que no le agrada saber a sus mismos dirigentes. Por el contrario, el deseo es aparentar una fortaleza institucional que no tienen, o en su defecto, que tienen pero que no se centra en esos aspectos institucionales formales.

6. Los partidos políticos y la descentralización

Si se considera la dualidad institucional que padecen los partidos políticos, tal como se ha afirmado antes, la primera consecuencia es que aparecen muchos y muy variados temas y aspectos que apuntan a contradicciones y paradojas que no son fáciles de entender, especialmente si solamente se tiene en cuenta los postulados de la teoría normativa y la idealizada descripción teórica de lo que deberían ser los partidos políticos en la práctica. Entender la relación de los partidos políticos con el tema de la descentralización es una de esas paradojas.

De hecho, como puede apreciarse en las próximas páginas del diagnóstico, aparentemente los partidos políticos cuentan cada vez más con algún grado de sensibilidad y conocimiento hacia el tema, por lo que el argumento de que no existe “voluntad política” para que estos temas avancen en el país, dejaría de ser –si se aborda únicamente el análisis desde la institucionalidad formal–, un obstáculo o justificación valedera.

Por ejemplo, en los resultados de la encuesta participativa realizada con miembros de partidos políticos, llama poderosamente la atención el que una mayoría afirme que el tema es muy importante para los partidos políticos (más del 80% de los encuestados), además de que identifiquen como problema primordial de la descentralización y el fortalecimiento municipal, la falta de voluntad política (el 60% de la muestra), lo cual significaría una llamada de atención de los integrantes de los partidos a sus mismas instituciones políticas.

En la misma línea, el análisis de los planes de gobierno de los partidos políticos de 1995 a 2007 demuestra que en un número importante de planes de gobierno de ese período, existen propuestas y posicionamientos políticos favorables al tema de la descentralización en Guatemala, y aunque hay algunos avances en ese período, el grueso de las reformas legales importantes no ha sido ni siquiera discutido ampliamente en el organismo legislativo.¹⁰

10 Para la **Campaña Electoral de 2007**, del universo total de partidos, únicamente 10 partidos políticos presentaron documentos más o menos elaborados sobre sus planes de gobierno (une, pp, gana, dcg, ucn, ann, ur ng-Maíz, ud, Partido Unionista, partido El frente por la Democracia), mientras que tres partidos presentaron documentos menos elaborados (frg, Encuentro por Guatemala y casa). El partido viva también presentó un documento formal sobre su plan de gobierno, sin embargo, dicho partido quedó fuera de la contienda electoral. **El Programa Municipios Democráticos, por medio del Contrato No. 3**, realizó entre febrero y agosto un total de **25 reuniones/mesas de trabajo** con los partidos políticos, con el objetivo de lograr una mayor sensibilidad, conocimiento y presencia de los temas de la descentralización y desarrollo local en sus propuestas programáticas; promoviendo que 11 de ellos (dcg, El Frente

6.1 La descentralización y el desarrollo municipal en los estatutos partidarios

En el momento de elaborar el presente diagnóstico, habían 21 partidos políticos¹¹ legalmente inscritos y reconocidos por el Tribunal Electoral de Guatemala, cada uno de estos partidos –por ley– debe contar con un estatuto que constituye no sólo la guía reglamentaria interna, sino también la declaración de principios ideológicos y programáticos que los diferencia de los demás. Dado lo complejo de acceder a este tipo de documentación partidaria, se utilizó el Compendio de legislación electoral y de partidos políticos publicado en el año 2006 por el Programa Valores Democráticos y Gerencia Política de la OEA, el cual recopila los estatutos partidarios de 16 partidos políticos, más los estatutos de Encuentro por Guatemala que fueron encontrados en su respectivo sitio web.

Al analizar los estatutos de los partidos políticos de Guatemala, nos encontramos con que el tema de descentralización y gobiernos locales está poco presente en estos cuerpos reglamentarios y solamente siete partidos políticos lo mencionan (CASA, PP, PU, BIEN, UD, GANA y MR),¹² lo que proponen los estatutos de estos partidos en esta materia es:

6.1.1 Centro de Acción Social (CASA)

Los estatutos de CASA hacen referencia al tema de la descentralización y gobiernos locales. Esto lo plasman en sus postulados económicos cuando se comprometen a *“Promover en forma sistemática la descentralización económica-administrativa,¹³ para lograr un adecuado desarrollo regional del país. Otorgar incentivos de conformidad con la ley a empresas industriales que se establezcan en el interior de la república y contribuyan a la descentralización.”¹⁴*

6.1.2 Partido Patriota (PP).

El Partido Patriota aborda el tema de descentralización como un postulado social en el que establecen que *“creen, que es indispensable mejorar la administración de los recursos e inversiones públicas, desconcentrándola y desburocratizándola, reformando los mecanismos de ejecución presupuestaria, a fin de garantizar su eficiencia y transparencia, fortaleciendo los mecanismos de Fiscalización y Auditoría Social y Estatal”*. Además *“están convencidos de que la prestación de servicios públicos deberá descentralizarse, desburocratizarse, desconcentrarse y desmonopolizarse, tanto en su manejo, como en su administración, garantizando la transparencia de su responsabilidad, y capacidad de decisión, a favor de los Gobiernos Locales”¹⁵*

por la Democracia, gana, ur ng-Maíz, ud, une, Partido Unionista, Partido Patriota, viva y Encuentro por Guatemala), mencionan o abordan el tema de la descentralización y/o el desarrollo municipal, lo cual en términos porcentuales representa un 84.6% del total de los planes de gobierno presentados.

11 ann, bien, casa, dca, día, El Frente, eg, fr g, gana, psg, Los Verdes, mr, pan, pp, pl p, ud, une, Unionista, ur ng, ucn y viva.

12 Información tomada de: Calderón Suárez, Jorge y Núñez Vargas, Eduardo. “Legislación Electoral y de Partidos Políticos de Guatemala”. pvdgp-oea, Guatemala, 2006.

13 Todos los subrayados son propios.

14 (Calderón y Núñez 2006: p. 126).

15 (Calderón y Núñez 2006: p. 350).

6.1.3 Partido Unionista (PU)

El Partido Unionista coloca sus objetivos de descentralización dentro de sus postulados políticos. Esto con el fin de luchar contra la corrupción y brindar mayor acceso. *“desconcentrar la administración pública, simplificar y tecnificar procedimientos, y delegar funciones y recursos a los poderes locales, a fin de hacer accesibles las instituciones, luchar contra la corrupción, y cumplir con el mandato constitucional de impulsar la descentralización del país;”*¹⁶

6.1.4 Partido Bienestar Nacional (BIEN)

El partido BIEN aborda este tema dentro de los fundamentos Ideológicos, específicamente en su art. 5, menciona en su inciso 6 que busca: *“promover en forma sistemática la descentralización económica-administrativa, para lograr un adecuado desarrollo regional del país.”*¹⁷

6.1.5 Partido Unión Democrática (UD)

El partido Unión Democrática detalla en sus fundamentos Económicos que tiene como meta el “promover la **descentralización económica** para lograr un adecuado desarrollo.”¹⁸ Maneja la descentralización económica como eje, sin mencionar la política como lo hacen los otros partidos.

6.1.6 Partido Gran Alianza Nacional (GANAN)

Este partido político elabora más sus objetivos plasmados en sus estatutos. Dentro de sus postulados políticos expresan que: *“El Estado, para poderse regir necesita organizar un gobierno... cree que el mismo debe basarse en los principios de descentralización y subsidiariedad, permitiendo que los ciudadanos se hagan responsables de la solución de sus problemas, y trasladando a la comunidad, la potestad de decidir en qué y cómo emplear los recursos que le pertenecen, amparados siempre en normas generales abstractas de conducta justa y honesta, que eviten cualquier tipo de interferencia que disminuya la libertad individual”*¹⁹

6.1.7 Partido Movimiento Reformador (MR)

Finalmente, el MR enfoca el tema de descentralización y gobiernos locales, reconociendo dentro sus postulados políticos, el respeto a la autonomía municipal. *“impulsando su crecimiento integral con políticas tendientes a la descentralización y desconcentración de bienes, recursos y servicios en pro de los mismos y de los habitantes del país.”*²⁰

16 (Calderón y Núñez 2006: p. 418).

17 (Calderón y Núñez 2006: p. 126).

18 (Calderón y Núñez 2006: p. 375).

19 (Calderón y Núñez 2006: p. 247).

20 (Calderón y Núñez 2006: p. 297).

6.2 Análisis de los planes de gobierno o propuestas programáticas (1995-2003)

Otra fuente de información para el análisis sobre la sensibilidad partidaria al tema de la descentralización, radica en las propuestas o planes de gobierno que los partidos políticos establecen en el marco de las campañas electorales. En este sentido, y para establecer un marco de tiempo coincidente con los acuerdos de paz, se hace en este apartado un breve análisis de las últimas tres contiendas electorales (1995-1999-2003), y se analizan –únicamente– aquellos partidos políticos que presentan propuestas programáticas relacionadas con el tema de descentralización.

6.2.1 Análisis del período electoral 1995: El Contexto Político-Electoral

En este período electoral, un total de veinticuatro (24) partidos formaban parte del sistema político guatemalteco, solamente uno (1) de ellos presentó en su propuesta programática el tema de la descentralización y gobiernos locales. Este partido, a la vez, fue el ganador de esas elecciones de gobierno; el PAN presentó el plan de gobierno más específico en esta área. Debido a la importancia de este plan –que fue el que en la práctica inició la reactivación del tema de la descentralización–, el mismo se analiza extensamente, ya que se podría considerar el plan de gobierno pionero en el tema.

6.2.1.1 Propuestas del Partido de Avanzada Nacional (PAN) en 1995²¹

La propuesta empieza constatando que el Estado es la organización política de la sociedad, por lo que se le transformará en un facilitador del desarrollo nacional, porque se requiere un gobierno fuerte para el cumplimiento con efectividad de las funciones que le son propias, con calidad, en forma eficaz y eficiente.

El gobierno será un instrumento eficaz y eficiente para facilitar el desarrollo, convirtiendo las instituciones para que cumplan la ley, sirvan a los ciudadanos, complementen y faciliten sus iniciativas, y se dediquen a hacer bien lo que les corresponde. Se pondrá a trabajar al gobierno, y se revalorizará el papel del servidor público. Se transformará al gobierno en un ejemplo de efectividad, y se buscará la excelencia en el servicio público.

El estilo de la gestión administrativa se caracterizará por la honestidad, transparencia, modernidad y alta capacidad para tomar decisiones.

Se promoverá la modernización de la economía, estableciendo normas claras y estables, reformando el Estado sobre la base de efectividad, transparencia y honestidad en el manejo de los asuntos públicos. Contra la corrupción se ofrece honestidad; contra el empirismo se plantea capacidad; contra la injusticia se promoverá equidad; contra el burocratismo se plantea eficacia y eficiencia; contra el centralismo, se desconcentrará y descentralizará; contra la contaminación se protegerá el medio ambiente y se buscará el desarrollo sostenible; contra la pobreza se plantean oportunidades; contra el aislamiento se propugna competitividad; para abatir la violencia, se atacaran sus causas, se dará seguridad y se construirá la paz con desarrollo; contra el desempleo, se promoverá la inversión productiva.

Consecuentemente y de acuerdo con su papel subsidiario, corresponderá al gobierno atender aquellas actividades necesarias o claramente convenientes para el país que, siendo propias de los particulares, en la práctica no son atendidas por ellos, estimulándolos al mismo tiempo para que aborden esas actividades, o incrementen su iniciativa en ellas.

Se desarrollará una gestión administrativa transparente frente a todos los ciudadanos. Se respetará la independencia de los poderes del Estado, y se colaborará con los Organismos Legislativo y Judicial en los temas de interés nacional. En todo momento el interés general será el criterio que prevalecerá en la toma de las decisiones, de tal manera que los intereses de grupos específicos no estén sobre el de la mayoría de los ciudadanos.

Se pondrá a trabajar al gobierno; se facilitará el desarrollo del país con un gobierno efectivo, eficaz y eficiente, basado en el crecimiento económico con equidad. Se procederá a desconcentrar los servicios y a descentralizar el poder, fortaleciendo la ética en el servicio público, de manera que el ciudadano sea el fin de la labor gubernamental, para que exista un irrestricto respeto de los derechos humanos y la plena vigencia del Estado de Derecho.

El Programa de Modernización del Estado, o Programa de Reforma de la Administración Pública, logrará que el aparato estatal responda a las necesidades de la sociedad, y ejecute eficientemente la política pública en un mundo de constantes cambios. El Estado, en su papel subsidiario, apoyará el desarrollo productivo y la competitividad en la economía, y focalizará su trabajo en funciones legítimas como el desarrollo social, la administración de justicia y la defensa. La formulación de política pública y su implementación debe beneficiarse de la participación de la sociedad civil, y caracterizarse por la transparencia, eficiencia y eficacia en el uso de los recursos.²²

La estrategia se fundamenta en un ordenamiento político, social y económico basado en los principios de una democracia participativa y de una economía social de mercado. En este marco, el buen gobierno, como agente del desarrollo, tendrá las funciones básicas siguientes:

- Garantizar el respeto de los derechos humanos a todos los ciudadanos, lo que incluye el derecho a vivir en un marco de libertad y de dinámica social que garantice la participación ciudadana, la seguridad individual y la solución pacífica de los conflictos;
- Avalar e impulsar reglas de juego estables y positivas, que promuevan la estabilidad económica y la inversión privada como motores del crecimiento económico sostenible;
- Impulsar la inserción eficiente de la economía nacional en la economía mundial, impulsando la apertura de los mercados, acuerdos bilaterales y multilaterales de libre comercio y la integración regional;
- Promover la formación y superación del capital humano;
- Proteger al consumidor, creando las condiciones para la vigencia plena de sus derechos y poder exigir el cumplimiento de sus obligaciones, un mejor abastecimiento, promoviendo normas efectivas de calidad, peso y medida, propiciando una mejor información al consumidor, y garantizando mecanismos ágiles de solución de conflictos;

- Desarrollar una política económica activa, orientada a influenciar los agregados macroeconómicos fundamentales, sin interferir en las decisiones macroeconómicas de los agentes económicos;
- Corregir las imperfecciones en los mercados, mediante medidas para restablecer y mantener la competitividad de los mismos por medio de leyes, regulaciones y controles antimonopólicos que eviten la concentración económica; eliminar las barreras de ingreso a los mercados por medio de la disminución de la protección arancelaria y para-arancelaria así como por medio de la desregulación de los mercados privados y públicos para asegurar el ingreso del pequeño y mediano empresario a éstos; y eliminar los monopolios estatales de derecho y posibilitar la participación de capitales privados a actividades reservadas hasta ahora a empresas públicas;
- Velar por la seguridad y justicia social por medio de correcciones en la distribución del ingreso y la riqueza, así como por medio de una participación activa en la construcción de sistemas de seguridad social.

La organización e intervención del Estado se regirá por dos principios básicos: (i) subsidiariedad: el Estado interviene solamente cuando los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil, no se bastan a sí mismos para la realización de determinadas actividades. Asimismo, al interior del aparato estatal, las entidades superiores sólo aceptan aquellas funciones que no pueden ser asumidas por las entidades inferiores; y (ii) solidaridad: dado que las asociaciones intermedias y locales libremente establecidas no son todas iguales, incluso dentro de un mismo nivel piramidal (por ejemplo, coexisten municipios ricos y municipios pobres), la sola aplicación del principio de subsidiariedad podría generar situaciones de injusticia intolerables, con un alto potencial de violencia política, si no es acompañada de la aplicación sistemática del principio de solidaridad, ejercido por el Estado para garantizar el bien común. El principio de subsidiariedad conduce a la descentralización, en el sentido de trasladar funciones a la sociedad civil y de un diseño funcional del Estado desde abajo hacia arriba. El principio de solidaridad conduce al establecimiento de mecanismos institucionales que permitan una distribución equilibrada de los recursos públicos entre las distintas entidades descentralizadas.

La eficiencia y eficacia del accionar estatal se podrá lograr sólo si el Estado funciona por objetivos más que por procedimientos, y adoptando un enfoque nuevo de servicio al ciudadano en el que prime la idea de calidad y de servicio al cliente. Para elevar la calidad del gobierno y del Estado, no basta con redefinir sus objetivos y funciones (qué hacer), también es imprescindible rediseñar la forma en que hacen las cosas (cómo hacer); reinventar el gobierno, mediante la redefinición de su forma de operación, en función de elevar su eficiencia y eficacia.²³

La **descentralización será el principio** que rija la organización del Estado y la relación entre el Estado y la sociedad. El objetivo de la descentralización es fortalecer e impulsar la democratización de la sociedad, distribuyendo en forma equitativa el poder de decisión en la sociedad, a fin de evitar los abusos de poder, y acelerar el desarrollo socioeconómico, articulando integralmente las formas institucionales del Estado y las políticas de desarrollo. La descentralización será una nueva modalidad contractual entre el Estado y la sociedad

civil, orientada a fortalecer la sociedad civil vis a vis al Estado, y poner límites más estrechos al poder discrecional de la autoridad estatal; a democratizar el poder, y a restituir el tejido social a través de una participación activa, consciente y autodeterminada de los ciudadanos organizados libremente y con respaldo institucional; a afianzar el proceso democrático, promover la integración nacional y movilizar a la comunidad para encarar el reto del desarrollo.

Para facilitar el logro de los **objetivos básicos: modernización, desconcentración y descentralización del Estado**, se creará un entorno político jurídico e institucional que promueva el desarrollo y coadyuve a mejorar la calidad de vida de la población. En este sentido, la reforma del Estado elevará la calidad de las instituciones estatales, mediante políticas orientadas a: (i) elevar su legitimidad y credibilidad, (ii) descentralizar su funcionamiento y (iii) establecer una organización gerencial y administrativa del ejecutivo y de la administración pública eficiente y funcional. El objetivo es lograr un buen gobierno que actúe con eficiencia y efectividad en las áreas vitales para impulsar el proceso de desarrollo: (a) su capacidad para ejercer la autoridad, a través de mecanismos democráticos, basados en la existencia de reglas transparentes, imparciales, aplicables a todos los ciudadanos por igual, y de límites legales a la autoridad que protejan explícitamente al ciudadano de arbitrariedades por parte de los funcionarios; (b) su capacidad para resolver problemas y solucionar conflictos; (c) su capacidad operacional de implementar programas y políticas que lleguen efectivamente a los grupos meta; y (d) su capacidad para generar consensos, involucrar activamente a la sociedad y articular una coalición social amplia para el impulso de los objetivos de desarrollo.²⁴

CUADRO 4 Propuesta de gobierno del PAN en las elecciones de 1995

Políticas y lineamientos de acción
<ul style="list-style-type: none"> • Redefinir el papel del Estado, revalorizando sus objetivos y funciones, y la forma de gestión adoptada para cumplir los mismos. Este nuevo papel se basa en los principios de: subsidiariedad, solidaridad, fomento de la competencia, participación ciudadana y excelencia administrativa.
<ul style="list-style-type: none"> • Reconstruir el Estado, pasando de un gobierno benefactor por el de subsidiario, delegando funciones en organizaciones sociales más cercanas a la población. Procurar la eficiencia en la prestación de los servicios públicos, y focalizar el gasto social en las poblaciones más necesitadas. Promover la descentralización de los servicios públicos y la desconcentración administrativa, fortaleciendo los niveles departamentales de gobierno, los poderes locales, la autonomía municipal, y la participación de las comunidades y sus organizaciones.
<ul style="list-style-type: none"> • Descentralizar mediante la transferencia a la comunidad directamente, o a una instancia de gobierno local cercano a los ciudadanos, el poder de decisión, la elaboración de políticas, y la ejecución y evaluación de acciones, proyectos, programas y obras del gobierno. El gobierno central mantiene las funciones y obligaciones que le competen. El gobierno conserva las responsabilidades normativas.
<ul style="list-style-type: none"> • Identificar los servicios que pueden ser descentralizados, de acuerdo con los criterios siguientes: i) cada servicio debe proveerlo la entidad más cercana a los beneficiarios. ii) debe incrementarse la cobertura del servicio, iii) debe mejorarse la pertinencia calidad y eficiencia de los servicios. Crear los mecanismos de financiamiento para asegurar la entrega en tiempo de los servicios descentralizados. Desarrollar los sistemas de información para hacer posible el diseño de los programas y su evaluación.

<ul style="list-style-type: none"> • Desconcentrar los ministerios y facilitar los trámites a quienes viven en el interior de la República. Hacer responsable a cada ente ejecutor de la identificación de cada actividad que debe desconcentrarse. Desconcentrar funcionalmente el presupuesto y el recurso humano para medirlos por resultados, eficacia, eficiencia y transparencia.
<ul style="list-style-type: none"> • Modernizar el Organismo Ejecutivo, para garantizar la coherencia, capacidad gerencial y efectividad de las políticas públicas, desarrollando una gestión pública honesta, moderna y eficaz. Fortalecer la administración pública para el cumplimiento eficiente y eficaz de sus funciones, en educación, salud, seguridad ciudadana, defensa, economía y medio ambiente; y reenfocando las funciones que le corresponden.
<ul style="list-style-type: none"> • Racionalizar las unidades dependientes de la Presidencia de la República.
<ul style="list-style-type: none"> • Centralizar la función normativa en ONSEC, pero descentralizar las funciones operativas en las unidades ejecutoras. Crear dos regímenes básicos: i) carrera administrativa y ii) alta gerencia. Modernizar los subsistemas de: clasificación del personal, valuación de puestos, nombramiento, inducción, desarrollo de la carrera, entrenamiento, evaluación y sistemas de información.
<ul style="list-style-type: none"> • Racionalizar la estructura del empleo público. Eliminar puestos innecesarios. Revisar la Ley de Servicio Civil, así como leyes tales como la Sindicalización y Regulación de la Huelga del Empleado Público. Reestructurar el Instituto de Administración Pública (INAP), para convertirlo en una institución normativa que pueda contratar servicios de capacitación.
<ul style="list-style-type: none"> • Implantar el Sistema de Administración Financiera del Estado (SIAF): presupuesto, contabilidad, tesorería, crédito público, sistemas de información, y recursos humanos, bajo la responsabilidad normativa del Ministerio de Finanzas Públicas.
<ul style="list-style-type: none"> • Establecer el Sistema de Auditoría Gubernamental (SAG) ligado al SIAF, que también se basa en el principio de centralización normativa y de descentralización operativa. Se enfoca en auditorías ex-post, y en evaluaciones administrativas y financieras de los programas.
<ul style="list-style-type: none"> • Crear el sistema de adquisiciones que responde a la filosofía general del programa: centralización normativa y descentralización operativa.
<ul style="list-style-type: none"> • Reformar los procedimientos y trámite de expedientes en cada institución.
<ul style="list-style-type: none"> • Desmonopolizar las actividades del Estado para asegurar que se centre en sus funciones legítimas, y dejar las funciones y actividades que pueden ser mejor ejecutadas por otros, bajo el principio de Subsidiariedad.
<ul style="list-style-type: none"> • Preparar un plan para simplificar, modificar y modernizar las regulaciones existentes, y eliminar las innecesarias en cada ministerio.
<ul style="list-style-type: none"> • Capacitar y fortalecer la mística de servicio del funcionario y empleado público, tecnificando las instituciones y reorganizándolas, cuando proceda, incorporando el concepto de calidad total, buscando el menor costo y el mejor servicio para los contribuyentes.
<ul style="list-style-type: none"> • Reconocer los valores del trabajador guatemalteco al servicio del Estado, creando incentivos para mejorar la calidad, capacitación y actitud de servicio.
<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer las instituciones y los programas dedicados a la captación de impuestos, de manera simple y efectiva.²⁵

Fuente: Elaboración propia con base en el plan de gobierno del PAN (1995).

6.2.2 Análisis del período electoral 1999: el contexto político y electoral

En las últimas elecciones del siglo XX, y las primeras tras la firma de la paz participaron catorce (14) partidos por la presidencia, de ellos dos (2) PAN y FRG, presentaron enfoques en el tema de la descentralización y gobiernos locales.

6.2.2.1 Partido de Avanzada Nacional (PAN)²⁶

Concretamente las acciones estratégicas que el PAN planteaba promover eran las siguientes:

- El completar **la modernización del Sistema Integral de Administración Financiera** para desconcentrar la toma de decisiones a los ministerios y de estos hacia sus unidades ejecutoras sin perder la capacidad de control sobre el uso de los fondos. Adicionalmente, completar la Modernización Integral de los Ministerios de Salud, Agricultura, Educación, Comunicaciones, Transporte y Obras Públicas, y Gobernación; y avanzar en los programas de los demás Ministerios y entidades gubernamentales.
- El **impulsar la modernización del Sistema de Control Gubernamental**, orientada a la búsqueda de la eficiencia en el uso de fondos públicos en cumplimiento de la ley, y con altos estándares de probidad. Adicionalmente se estudiará y promoverá una iniciativa de ley para reformar el sistema de contrataciones y adquisiciones del Estado.
- El **fomentar la transparencia de la gestión pública** y la sistemática evaluación económica y social de proyectos de manera de poder priorizar las inversiones más rentables para la sociedad, ante los recursos limitados del Estado. Así como establecer sistemas de evaluación de resultados y desempeño de las entidades gubernamentales y sus funcionarios y promover la emisión de una nueva Ley de Probidad y Responsabilidad de los funcionarios y empleados públicos.
- La modernización de la Presidencia de la República a través de la transformación de la estructura de funcionamiento de la oficina del presidente, de sus secretarías de apoyo, y la supresión del actual Estado Mayor Presidencial.²⁷
- El apoyo al **fortalecimiento de la administración tributaria** mediante el rediseño de procesos e introducción de sistemas informáticos en todos los ámbitos de acción de la SAT.
- La **modernización de marcos regulatorios y las instituciones sectoriales de los sectores**, transporte, agua, puertos, aeropuertos y otras áreas de infraestructura vinculada a la productividad y a la provisión de servicios sociales.
- La reingeniería, simplificación y facilitación de procesos, especialmente los de atención al público, **desconcentrando los procesos** hacia el interior de la república.

26 Plataforma Programática del Partido de Avanzada Nacional (pan) 2000-2004.
27 (pan 2000-2004: p. 13).

- La **descentralización de los servicios** mediante distintas modalidades innovadoras de participación de familias, organizaciones, comunidades, municipalidades y empresas.²⁸
- Además, dentro de la Promoción del Desarrollo Rural se enmarca la ampliación de la descentralización y reorganización que impulsa el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, y fortalecer la modernización del Sector Público Agropecuario, Forestal, Hidrobiológico y de Alimentación.²⁹

6.2.2.2 Frente Republicano Guatemalteco (FRG)³⁰

Se planteaba como parte fundamental de los objetivos de este Plan de Gobierno, la consolidación del sistema democrático, el fortalecimiento del Estado de Derecho y la descentralización del ejercicio del poder público.

Las líneas de acción eran las siguientes:

- Fortalecer la **profesionalización y la descentralización** de la Policía Nacional Civil.
- Hacer efectivas las **Juntas Locales de Seguridad Ciudadana**.
- Impulsar el **incremento del número de tribunales**. Todos los municipios deberán tener, por lo menos, un juzgado de paz.
- **Incrementar el número de fiscales** para dar cobertura nacional.³¹

6.2.3 Análisis del período electoral 2003: contexto político y electoral

En las primeras elecciones del siglo XXI, once (11) partidos presentaron candidato a la presidencia. De ellos seis (6) partidos presentaron una propuesta programática amplia en materia de políticas de descentralización y gobiernos locales. Los partidos que presentaron planes más extensos fueron: el partido del gobierno saliente (FRG), así como del ganador de esas elecciones la GANA.

6.2.3.1 Frente Republicano Guatemalteco -FRG-³²

El FRG analizaba en su propuesta programática del 2003 estos temas específicos de la siguiente forma:

Objetivo y planteamiento central: El proceso de descentralización se fundamenta en la Constitución Política de la República de Guatemala, que establece formalmente un régimen y estructura de gobierno y administración territorial descentralizados que descansa en trescientos treinta y un municipios y sus respectivos consejos de gobierno y administración, asimismo, en los Acuerdos de Paz que señalan la ampliación y profundización de la gestión democrática del Estado, tomando en cuenta el carácter esencial de Guatemala como una nación multiétnica, multicultural y multilingüe, y en la Ley General de Descentralización,

28 (pan 1995-1999: p. 14).

29 (pan 1995-1999: p. 37).

30 Plataforma Programática Frente Republicano Guatemalteco (frg) 2000-2004.

31 (frg 2000-2004: p. 25).

32 Plataforma Programática Frente Republicano Guatemalteco (frg) 2004-2008.

Decreto 14-2002; apoyado de manera directa por las normas de la Ley de Consejos de Desarrollo, Código Municipal y la Ley de Desarrollo Social.

Los fines del proceso de **descentralización se encaminan a mejorar la eficiencia de la administración pública**, determinar las competencias y recursos que serán transferidos a los niveles locales, universalizar la cobertura, y mejorar la calidad de los servicios básicos, facilitar la participación y control social en la gestión pública, fortalecer la capacidad de gestión local, y mejorar la capacidad de manejo sustentable del medio ambiente.

La descentralización, desconcentración y modernización de sistemas en los órganos centrales de la administración pública, es la opción para transformar las estructuras organizativas del Estado.

La descentralización es el proceso de trasladar el poder de decisión, el manejo de los recursos, la ejecución de los programas, y la administración de los servicios que por sus características puedan ser atendidas a escalas mínimas desde unidades estatales superiores (gobierno central) hacia unidades estatales inferiores (gobiernos locales), bajo la condición esencial de que el organismo descentralizado al que se le reconocen determinadas funciones y competencias, esté dotado de personalidad jurídica, presupuesto propio y normas de funcionamiento.

La desconcentración es un recurso que se emplea para descongestionar la administración pública. Se produce en estructuras centralizadas cuando un órgano superior atribuye funciones o competencias a órganos subordinados, que mantienen su vínculo de dependencia jerárquica. La delegación de funciones recae sobre las competencias funcionales.

Los principios de la descentralización se concretan en la participación ciudadana para formular políticas de desarrollo, entendiendo que el (la) ciudadano (a) es quien participa en la legislación, la administración y la construcción de espacios de convivencia y confianza ciudadana. Esto significa que nuestro esquema de acción y proyección hacia la ciudadanía guatemalteca, se encuentra en las organizaciones comunitarias por medio de los diferentes comités, tales como la existencia de las Juntas Escolares que aglutinan a maestros y padres de familia para atender necesidades escolares. Esto es lo que permite una interacción entre las diversas organizaciones y el gobierno central para profundizar la responsabilidad cívica y transparencia en todos los procesos de carácter público, a fin de evitar la corrupción y fortalecer la democracia y la participación ciudadana.

La descentralización incrementa la eficiencia en la medida que generemos confianza política en los órganos locales de conducción político-administrativo, tales como los gobiernos municipales, a los cuales se les debe dar los espacios requeridos para su pleno funcionamiento. Debemos pasar de un municipio prestador de servicios, a un municipio gestor de desarrollo social local.³³

Desarrollar diversos programas para hacer mejor los servicios y su capacidad de gestión, considerando la heterogeneidad del país. Se trata de diseñar las competencias que sean viables para el municipio y las que le corresponde al gobierno central. Un equilibrio de competencias y funciones administrativas, políticas, económicas y sociales.

Los Acuerdos de Paz pusieron de manifiesto la necesidad de impulsar lineamientos de políticas para profundizar la descentralización, lo que se expresa en las demandas de los gobiernos municipales, entendiendo que la descentralización es un instrumento que combate no sólo las desigualdades sociales, económicas y territoriales, sino también contribuye a disminuir el desempleo local y la pobreza social.

La descentralización debe fortalecerse en aquellas áreas de mayor incidencia y pertinencia en cada localidad, tales como educación, salud, alimentación, seguridad, entre otros. Para ello es fundamental generar capacidad política-administrativa entre las autoridades y los (as) funcionarios (as) públicos (as) y los (as) dirigentes locales, en el sentido de desarrollar claridad y capacidad de decisión en cada una de las acciones que desarrollan, así como involucrar de manera directa a la población en la ejecución y administración de este proceso.

Nuestro compromiso con la descentralización consiste en potenciarla para crear mejores condiciones de desarrollo rural, generación de empleo, atracción y estímulo a la inversión productiva, construcción de ciudadanía, participación comunitaria, sostenibilidad y fortalecimiento de la democracia participativa y responsable.

La descentralización se debe fortalecer a partir de la educación, para que el principio de igualdad sea una realidad en este país. Para ello es fundamental generar capacidad política administrativa entre las autoridades y los (as) funcionarios (as) públicos (as) y los (as) dirigentes locales, en el sentido de desarrollar claridad y capacidad de decisión en la actividad educativa, así como involucrar de manera directa a la población en la ejecución y administración de este proceso.³⁴

Orientación de las políticas y acciones específicas propuestas por el FRG en el 2003:

- La descentralización y desconcentración es una de las políticas que el FRG impulsará, en el marco de las leyes aprobadas, como uno de los ejes para que cada instancia gubernamental realice de manera coordinada e institucional, orientada a la modernización del Estado guatemalteco, y a la consolidación de la transparencia y controles contra la corrupción.
- Fortalecer los Consejos de Desarrollo como instancias de participación ciudadana y respeto a la toma de decisiones.
- Coordinar a través del Instituto de Fomento Municipal, la Asociación Nacional de Municipalidades y la Asociación Guatemalteca de Alcaldes Indígenas, las acciones tendientes al fortalecimiento del poder local de los municipios.
- Coordinar desde la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia todo lo pertinente a las acciones de descentralización y desconcentración de los órganos del Estado.
- Coordinar con las instancias pertinentes del Estado, desde la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, los procesos de descentralización y desconcentración.

- Fortalecimiento y desarrollo de la participación ciudadana en cada uno de los procesos de descentralización y desconcentración de las instancias gubernamentales.
- Hacer de la educación, el motor del desarrollo social a partir del fortalecimiento del proceso de descentralización que le imprima una nueva estructura administrativa funcional a nivel nacional y un carácter más incluyente y de calidad, el cual será retornado en otras áreas y servicios públicos de forma gradual.³⁵

6.2.3.2 Democracia Cristiana Guatemalteca (DCG)³⁶

La plataforma programática en el 2003 planteaba específicamente lo siguiente:

Objetivo y planteamiento central: Sobre la base de las capacidades de movilización de recursos financieros y estructuración de grandes proyectos empresariales del futuro presidente de Guatemala, nos comprometemos a los siguientes objetivos de reactivación económica y generación masiva de empleos a nivel nacional:

- Constitución de cuatro aeropuertos internacionales a nivel nacional, desarrollando los de Petén y Puerto Barrios (Izabal), y construyendo el aeropuerto de Xelajú (Quetzaltenango), así como el nuevo aeropuerto internacional para la ciudad de Guatemala.
- Construcción de 2,000 kilómetros de carreteras de concreto, para garantizar el acceso a los grandes mercados nacionales y a los ejes viales del Plan Puebla-Panamá.
- Estructuración y puesta en marcha de proyectos empresariales de Reforestación de 1,000 Caballerías de Bosques para fines de aprovechamiento forestal industrial, con valor agregado a escala nacional
- Reforma y Fortalecimiento del Sistema Financiero y Bancario Nacional, y consolidación de la Banca Privada de Inversión, en forma independiente de la Banca Comercial.
- A través de la Banca de Inversión, y con préstamos blandos y de largo plazo (con tasas de interés alineadas con el Mercado Financiero Internacional), lanzamiento y reactivación de un Programa de construcción de viviendas a nivel nacional, para garantizar la construcción de 500,000 unidades en cuatro años.
- Apoyo gubernamental y crediticio a las Micro, Pequeñas, y Medianas Empresas (MIPYMES), como principales generadoras de empleos a nivel nacional, vinculándolas y fortaleciéndolas para su adecuada integración y competitividad en los procesos de globalización comercial.
- Desarrollo de una alianza público-privada, para dar soluciones a la crisis de la caficultura, incluyendo el apoyo a su procesamiento a nivel local, y a su mercadeo en el exterior con una visión nacionalista y solidaria, con el apoyo de los guatemaltecos residentes en el extranjero.

35 (frg 2004-2008: p. 12).

36 Plataforma programática Democracia Cristiana Guatemalteca dcg 2004-2008.

- Transferencia de las deudas municipales al Estado para la reactivación de las capacidades de inversión municipal y apoyo (desde el gobierno y el Congreso de la República), a la descentralización y al fortalecimiento de los gobiernos locales y a la lucha contra la corrupción a nivel municipal.³⁷

6.2.3.3 Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca –URNG–

Objetivo y planteamiento central: La URNG en el 2003 planteaba la idea de construir un Estado fuerte que no es sinónimo de grande. El Estado que debe garantizar el acceso de manera universal y gratuita a los servicios públicos básicos. El Estado deberá jugar un papel en la promoción de la inversión y en la resolución de conflictos.³⁸

Orientación de las políticas y acciones específicas propuestas: Para lograr los objetivos anteriormente descritos propusieron lo siguiente:

- En el sentido indicado, las propuestas concretas de Reforma del Estado tienen que ver con la necesidad de promover la participación activa de la ciudadanía en la gestión pública, lo que implica vencer las resistencias o inexperiencias del funcionariado de alta y mediana jerarquía, para abrirse de mejor manera al escrutinio público, tanto como a la co-gestión de los bienes y asuntos públicos.
- Se buscará dotar de mayores recursos financieros, así como de mejores capacidades a los distintos órganos de control del Estado (PDH, SAT, TSE; CC, MP, CGC) para que éstos actúen con independencia y apego a su propia misión.
- Se fortalecerá el papel de los Consejos de Desarrollo, de las municipalidades y de las distintas dependencias públicas cuya labor sea susceptible de ser descentralizada conforme a la Ley Marco de Descentralización (salud, educación, seguridad pública, medio ambiente).
- Es imperativo una mayor transparencia en las propuestas, los procesos y nombramiento del personal público estatal que se base en los méritos y en los resultados, según indicadores de desempeño democrática y técnicamente contruados. Para lograrlo, será de singular importancia la reforma y actualización de la Ley de Servicio Civil, cuya responsabilidad estará a cargo la Oficina Nacional de Servicio Civil, reconvertida en una Secretaría Nacional de la Función Pública. Ésta velará por erradicar el clientelismo, la ineficiencia y la corrupción, dignificando a su vez al personal público mediante la promoción de una carrera administrativa.
- Se unificarán los Fondos Sociales.
- La reestructuración institucional tendrá por objetivo el aumento de las capacidades estatales para responder a las demandas ciudadanas, actuando con las distintas iniciativas privadas en torno a soluciones colectivas para diversas problemáticas.³⁹

37 (dcg 2003-2008: p. 3).

38 Plataforma Programática Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca ur ng 2004-2008.

39 (ur ng 2004-2008: p. 20).

6.2.3.4 Gran Alianza Nacional (GANAN)⁴⁰

Objetivos y planteamiento central: En la campaña de 2003 la GANA planteó reducir la pobreza, por lo que centran sus prioridades para los cuatro años en lograr la sostenibilidad de los cambios orientados a la democratización del país, la competitividad y la convivencia armoniosa entre los distintos grupos sociales y étnicos que conformamos la nación guatemalteca. Esto sólo se lograría en la medida que integralmente el gobierno, en alianza con organizaciones de la sociedad civil, facilite la creación de empleo productivo, y la provisión de servicios e infraestructura social y productiva en las áreas rurales de mayor pobreza y concentración de población indígena.

Orientación de las políticas y acciones específicas propuestas: La Gran Alianza Nacional planeó ejecutar la estrategia de reducción de la pobreza mediante las siguientes acciones estratégicas.

- Apoyo a las potencialidades productivas rurales:
 - Condiciones macroeconómicas estables y clima de negocios favorable
 - Fortalecimiento de los programa de caminos, telefonía y electrificación rural.
 - Focalización de los programas de apoyo crediticio, capacitación y asesoría empresarial, especialmente en los 102 municipios más pobres, en coordinación con las ONG y el sector privado.
 - Facilitar la creación de empleo en el área rural mediante el establecimiento de cadenas productivas y alianzas entre empresas grandes, pequeñas y microempresas; con énfasis en los “motores de crecimiento que se proponen: forestal, turismo, agroindustria, manufactura, y bienes y servicios de destino regional”
- Ejecutaremos la inversión en los sectores sociales y productivos en forma integral, y focalizada en los estratos más pobres concentrados en el área rural, regiones norte y noroccidente, grupos indígenas, niños desnutridos, así como mujeres y niñas, preferiblemente mediante mecanismos descentralizados y participativos, atendiendo a los 102 municipios más pobres e iniciando en los 15 en crisis alimentaria. Los servicios prioritarios serán educación, nutrición, servicios básicos de salud e introducción de agua potable.
- Incrementaremos prioritariamente el gasto en educación en cuando menos 0.5% del PIB.
- Crearemos la Red Básica de Protección Social mediante la articulación de los programas públicos y coordinación con los programas privados de:
 - Rehabilitación y cuidado por desnutrición.
 - Promoción de la nutrición.
 - Apoyo a viudas y huérfanos.
 - Guarderías infantiles, Centros para cuidado diario y Hogares comunitarios.
 - Centros de cuidado de adultos mayores en situación precaria.
- Apoyaremos la incorporación de la mujer y los jóvenes a la agenda nacional, mediante la apertura de espacios para su participación.

- Procuremos que los Fondos de Inversión Social tengan una coordinación única y reformemos sus programas y modalidad para invertir con participación directa de las municipalidades y organizaciones locales y comunitarias.⁴¹

Objetivos y planteamiento central: La centralización geográfica de la producción y de la infraestructura productiva y social, así como la gestión centralista y sin participación ciudadana de las instituciones, programas y servicios del Estado, han contribuido directamente a los altos grados de pobreza, a la falta de oportunidades en el área rural, y al acceso desigual a los servicios.

La descentralización y la promoción de la participación ciudadana en la gestión del desarrollo es entonces un elemento fundamental de nuestra estrategia de reducción de la pobreza y de la modernización del Estado.

Se marcaron como prioridades:

- Fortalecer el desarrollo local.
- Facilitar la participación comunitaria y de organizaciones de la sociedad civil.
- Descentralizar la prestación de los servicios públicos a los niveles más cercanos a quienes son los más interesados en el servicio.

Orientación de las políticas y acciones específicas propuestas:

- Trabajaremos en el apoyo y fortalecimiento municipal, a través de:
 - El cumplimiento de las transferencias, según lo estipula la ley.
 - La simplificación del IUSI para facilitar el cobro y eliminar la discrecionalidad en su determinación.
 - El financiamiento de un programa de fortalecimiento de gestión municipal y adopción del SIAF municipal.
 - El mantenimiento de infraestructura educativa, de seguridad y de salud por las municipalidades, con financiamiento y normas técnicas del gobierno central.
- Promoveremos los Consejos de Desarrollo, mediante:
 - El aumento de la apertura y espacios para convertirlos en expresiones de la sociedad civil, y no de las esferas pública y política.
 - La revisión de la forma en que se asignan los recursos del Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario.
 - El fortalecimiento del rol de los Consejos Departamentales en la discusión del presupuesto.⁴²

- A nivel del gobierno central, impulsaremos:
 - La creación de una red de actores del desarrollo local, para promover coordinación y aprendizaje horizontal.
 - La creación de un sistema de información y coordinación de la acción del gobierno central a nivel local.
 - Apoyo a la planificación descentralizada del Desarrollo Local, con participación de actores sociales, comunidades y gobiernos locales.
 - La desconcentración de los sistemas de administración financiera y de recursos humanos, para que se ejecuten en las unidades internas de las instituciones gubernamentales.
 - El desarrollo de un proyecto de fiscalización social del gasto público, iniciando con los fondos sociales.
 - La descentralización de la prestación de servicios sociales, prioritariamente de los de educación, salud y seguridad ciudadana, mediante mecanismos de desconcentración, descentralización y delegación que garanticen mejoras en la cobertura, calidad y rendición de cuentas.
 - Modernizaremos institucionalmente el Ministerio de Educación, desconcentraremos la gestión de recursos a nivel departamental, mediante la especialización y separación de las funciones de gestión administrativa y de centros escolares de la gestión técnico pedagógica.
 - Otro elemento sumamente importante lo constituye el establecimiento de una mayor coordinación de esfuerzos entre las entidades de seguridad nacional con las policías municipales. La descentralización, así como la participación comunitaria en materia de seguridad, es una condición que consideramos importante y necesaria para hacer más eficiente la protección ciudadana en todo el territorio nacional.
 - Modernizar la Ley de descentralización industrial para crear incentivos de nueva generación, en concordancia con la OMC, con el fin de acercar a las empresas grandes, y motivar la integración de redes productivas con cooperativas y MIPYMES en interior del país.⁴³

6.2.3.5 Unidad Nacional de la Esperanza (UNE)⁴⁴

El planteamiento de la UNE para la campaña de 2003 centró su atención en los siguientes puntos:

- Descentralización y desconcentración técnica y administrativa.
- Capacitación del recurso humano profesional, técnico y administrativo de los servicios de salud, estableciendo un sistema de promoción y evaluación, el cual permita dignificar su trabajo.
- Mantenimiento eficiente de la infraestructura y equipamiento de la red de servicios.
- Facilitación del acceso a insumos médicos, medicamentos básicos y medicina popular tradicional; se incentivará la investigación y desarrollo de la medicina natural,

43 (gana 2004-2008: p. 17).

44 Plataforma Programática Unidad Nacional de la Esperanza (une) 2004-2008.

promoviendo su utilización y el cultivo de plantas medicinales con orientación al mercado, procurando la defensa de los derechos de propiedad intelectual sobre los mismos hacia sus legítimos dueños.⁴⁵

6.3 Principales hallazgos en materia programática y estatutaria (1995-2003)

- A) **Consideraciones generales sobre la naturaleza de la investigación y la disponibilidad de fuentes:** El único documento en el cual se puede establecer de forma ligeramente comprensiva las tendencias partidarias en relación al tema de la descentralización y gobiernos locales, es en las propuestas de planes de gobierno; este tema específico se encuentra escasamente presente en otro tipo de documentación partidaria –estatutos partidarios, por ejemplo–.

En términos generales *no existe una tendencia específica* de los partidos políticos en relación al abordaje del tema de la descentralización en sus propuestas programáticas –al menos durante el período en estudio–.

Tampoco, y *debido a la naturaleza* del presente documento, se puede analizar si los partidos políticos que ganaron los últimos tres períodos electorales aquí analizados, (PAN en 1995; FRG en 1999, y GANA en el 2003) cumplieron –o están cumpliendo– con lo propuesto en sus respectivos planes.⁴⁶

- B) **Tendencias y orientaciones de las acciones específicas propuestas:** no se detectó una marcada repetición de propuestas en materia de descentralización y apoyo a los gobiernos locales, entre partido y partido, y entre período electoral y el subsiguiente, con lo cual pareciera que se ignora –a la hora de confeccionar los planes de gobierno– lo que el propio partido había propuesto con anterioridad.

Pese a lo anterior, existen algunas “áreas de acción” que podríamos llamar de “mención o abordaje común”, de los partidos en relación al tema en estudio en sus propuestas programáticas, éstas son:

- **Subsidiariedad:** Definido como la intervención del Estado cuando el ciudadano y las organizaciones de la sociedad civil no se bastan a sí mismos para la realización de determinadas actividades.
- **Elevar la calidad institucional:** Se define como el proceso de redefinición de las instituciones, con el fin de mejorar la calidad y el servicio prestado a los ciudadanos.

45 (une 2004-2008: p. 10).

46 En todo caso, el hacer un análisis de impacto de las propuestas programáticas, o un ejercicio de rendición de cuentas entre lo ofrecido y lo cumplido, es algo pendiente y necesaria, pero no cabe dentro de la naturaleza del presente estudio.

- **Fomentar la competencia:** desmonopolizar y dejar de brindar los servicios que pueden ser ofrecidos por particulares de manera más eficiente.
- **Participación ciudadana:** propiciar que los ciudadanos se interesen y participen en la gestión pública.
- **Excelencia administrativa:** la acción de administrar los recursos del Estado de una manera eficiente y eficaz, de acuerdo al mandato recibido.
- **Fortalecimiento local y transferencia de poder de decisión:** brindarle al municipio el poder de satisfacer las necesidades de sus habitantes, sin requerir mayor ayuda del Estado. Transferir al gobierno más cercano al ciudadano, la capacidad para decidir sobre sus recursos. Fortalecer los Comités para que el vecino tenga participación en la toma de decisiones que le afectan.
- **Descentralización de servicios/desconcentrar ministerios:** promover el brindar servicios cerca del ciudadano–usuario.
- **Centralizar función normativa:** proceso de crear normas claras desde el órgano rector de cada parte del Estado; pero que la ejecución de esas normas se hagan por órganos ejecutores, sin mayor problema.
- **SIAF y auditoría:** Sistema de Administración Financiera del Estado (SIAF): presupuesto, contabilidad, tesorería, crédito público, sistemas de información, y recursos humanos, bajo la responsabilidad normativa del Ministerio de Finanzas Públicas. Mayor transparencia en las propuestas, los procesos y nombramiento de personal.
- **Programas tributarios:** crear y fortalecer los programas que permitan la mayor y mejor recaudación de los tributos, para dotar de los recursos necesarios para la descentralización.

C) **Reflexiones sobre las tendencias.** Analizando los planes de gobierno de tres períodos electorales (1995, 1999 y 2003), es posible visualizar cómo el tema de la descentralización paulatinamente va acaparando la atención de los partidos políticos,

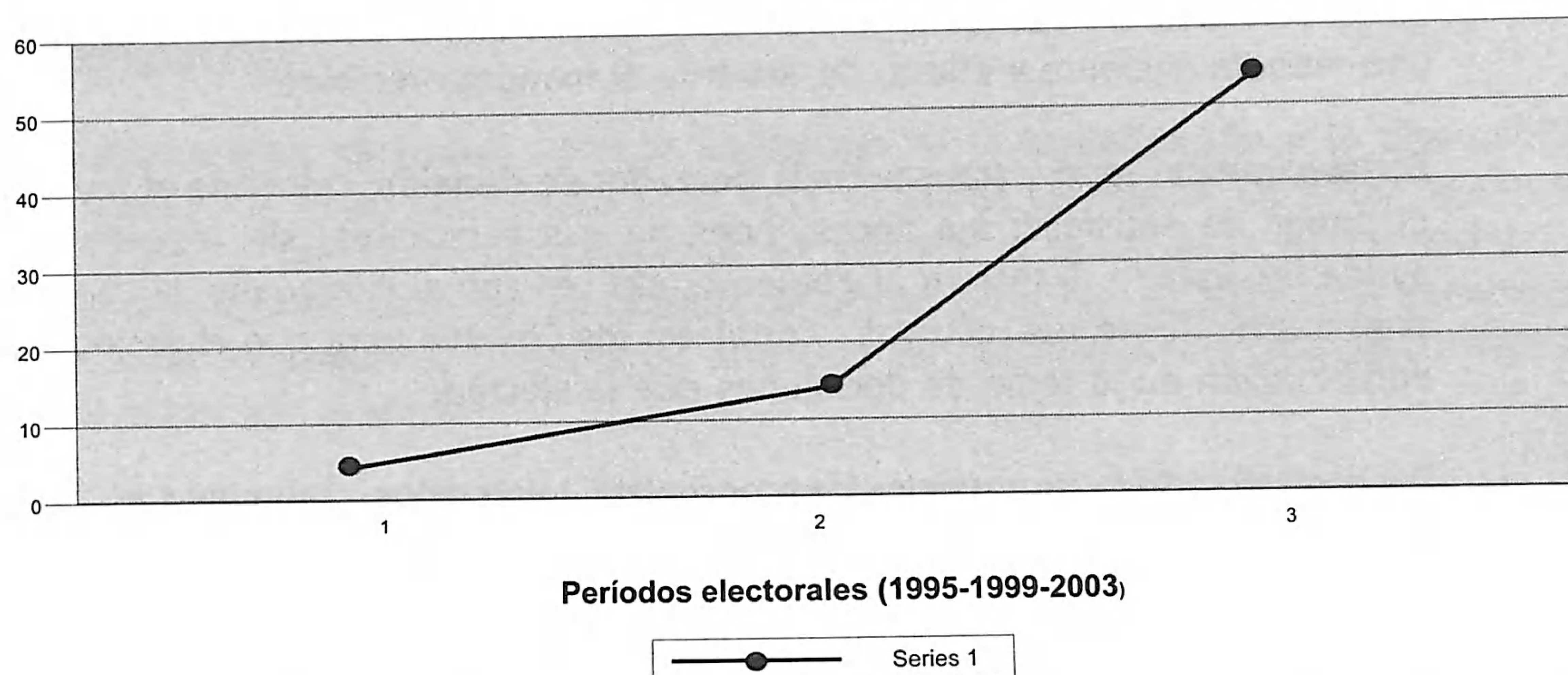
De esa forma, es factible visualizar un aumento de la presencia del tema de descentralización y gobiernos locales en cada período electoral consecutivo: La importancia del tema de descentralización ha venido incrementándose a partir de la firma de los Acuerdos de Paz. En este sentido, y desde el punto de vista de las propuestas programáticas de los partidos políticos, para el período electoral 1995-1999, de veinticuatro partidos políticos inscritos, uno de ellos presenta propuestas en relación con el tema de las políticas de desconcentración de las funciones ejecutivas, un 4.16% del total de partidos inscritos; para el período electoral posterior, 1999-2003, lo hacen dos de catorce, para un total de 14.29%; y finalmente, para el último período electoral, 2003-2007, lo hicieron prácticamente la mitad de los partidos participantes, seis de once, para un total de 54.5%. Este aumento de la presencia del tema se puede observar en la siguiente gráfica:

Gráfica 4

Relación entre propuestas sobre descentralización y períodos electorales (1995-2003)

Evolución de las propuestas de descentralización por períodos electorales

Propuestas partidos políticos



Fuente: Elaboración propia con base en los planes de gobierno 1995-2003

Asimismo, es posible ver la inexistencia de una correlación ideológica-programática, ya que en la mayoría de los casos no se detectó una influencia fundamental de los aspectos ideológicos, característicos de cada partido político en las propuestas específicas en los tópicos mencionados. De la misma forma, no se detectó ninguna correlación significativa entre los enunciados estatutarios y las propuestas de gobierno en cada uno de los períodos electorales analizados con relación al tema de la descentralización.

Finalmente, no existe relación entre la existencia de marcos lógicos que fundamentaran y dieran coherencia a las propuestas en esta materia entre cada período electoral, lo cual nos hace suponer que los partidos políticos tienden a cambiar de ideas o equipos para el diseño de su propuesta programática cada cuatro años, lo cual no permite establecer líneas de seguimiento que permitan una debida retroalimentación entre lo propuesto cuatro años atrás, la realidad, el contexto cambiante y la nueva propuesta.

6.4 La evolución de los partidos políticos: análisis de las propuestas de gobierno en la campaña electoral de 2007

La tendencia detectada en los períodos electorales de 1995 al 2003, demostraba que existía una tendencia a la incorporación del tema de la descentralización en los planes de gobierno de los partidos políticos, y el análisis del actual período electoral, así lo confirma.

De esa cuenta, 11 de los partidos políticos actuales en contienda, o que en su momento estuvieron interesados en participar electoralmente, han expresado públicamente algún grado

de compromiso con el tema de la descentralización y el fortalecimiento municipal (DCG, El Frente por la Democracia, GANA, URNG-Maíz, UD, UNE, Partido Unionista, Partido Patriota, VIVA y Encuentro por Guatemala), por lo que en la práctica deberían haber mayores facilidades políticas para el avance decidido de la descentralización, y el fortalecimiento municipal en Guatemala.⁴⁷ De hecho, la siguiente tabla de extractos demuestra el compromiso *formal* de los partidos políticos con el proceso de descentralización en Guatemala:

Cuadro 5
La descentralización en los planes de gobierno partidario 2007

PARTIDO POLÍTICO	PROPUESTA DEL PLAN DE GOBIERNO
DCG	Apoyo al fortalecimiento de las policías municipales, y descentralización de las funciones de "policía de proximidad". Refinanciamiento de las municipalidades del país y transferencia de recursos adicionales a los gobiernos municipales en programas prioritarios de inversión, para incrementar la Calidad de vida cotidiana de las y los ciudadanos (Plan de gobierno 2007, p. 39).
El Frente por la Democracia	El Frente se propone iniciar la reversión de las desigualdades mediante una decisiva política de regionalización operativa, descentralización y participación social, como matriz etnocultural, para crear las condiciones mínimas, pero suficientes, de superación sustentable de la pobreza, la discriminación y la exclusión social, indígena y de género. (Plan de gobierno 2007, sin páginas).
GANA	Para nuestro plan de gobierno, la Ley de Descentralización, del Sistema de Consejos de Desarrollo y el Código Municipal, son herramientas de participación ciudadana que deben conocerse, aplicarse y ejecutarse para poder descentralizar los recursos, así como funciones del Organismo Ejecutivo y la toma de decisiones. Los procesos de descentralización deberán profundizarse, fortalecerse y ser un objetivo primordial de todas las acciones del gobierno central, transfiriendo capacidades y recursos a las municipalidades en la medida que la ley lo permita. Asimismo, deberá continuar avanzándose en la desconcentración del Estado, a manera de que la población de toda la república tenga acceso a las instituciones de gobierno, sin tener que viajar a la capital para ello. Finalmente, deberá priorizarse la construcción de la gobernabilidad a través del Sistema de Consejos de Desarrollo, espacio donde deberá conocerse y concensuarse el Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Nación. (Plan de gobierno 2007, versión electrónica).
URNG-Maíz	Impulso de una política integral de descentralización participativa, y del desarrollo comunitario y municipal, orientado al bienestar de la población. La implementación de esta política implica el impulso de la descentralización financiera, técnica y administrativa hacia las municipalidades, acompañada de procesos de transparencia, rendición de cuentas, y participación comunitaria y municipal para el desarrollo en la gestión y el desarrollo local. (Plan de gobierno, p. 23).

⁴⁷ Para la **Campaña Electoral de 2007**, del universo total de partidos, únicamente 10 partidos políticos presentaron documentos más o menos elaborados sobre sus planes de gobierno (une, pp, gana, dcg, ucn, ann, ur ng-Maíz, ud, Partido Unionista, partido El frente por la Democracia), mientras que tres partidos presentaron documentos menos elaborados (fr g, Encuentro por Guatemala y casa). El partido viva también presentó un documento formal sobre su plan de gobierno, sin embargo, dicho partido quedó fuera de la contienda electoral. **El Programa Municipios Democráticos por medio del Componente No.3**, realizó entre febrero y agosto un total de **25 reuniones/mesas de trabajo** con los partidos políticos, con el objetivo de lograr una mayor sensibilidad, conocimiento y presencia de los temas de la descentralización y desarrollo local en sus propuestas programáticas; logrando que 11 de ellos (dcg, El Frente por la Democracia, gana, ur ng-Maíz, ud, une, Partido Unionista, Partido Patriota, viva y Encuentro por Guatemala), mencionen o aborden el tema de la descentralización y/o el desarrollo municipal, lo cual en términos porcentuales representa un **84.6%** del total de los planes de gobierno presentados.

UD	<p>Descentralización: como ruta inteligente y eficiente para expandir y mejorar la focalización de los problemas y sus soluciones, que deben emanar de la base local, para legitimizar un plan de gobierno que contempla:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La descentralización política, para el fortalecimiento de la gestión de los gobiernos municipales. - La descentralización administrativa, para el traslado de competencias a los gobiernos locales. (Plan de gobierno 2007, p. iii).
UNE	<p>Descentralización y participación: Cualquiera que sea la forma como se pretenda abordar la tarea de combatir la pobreza en Guatemala, ésta obedecerá necesariamente a una estrategia que se apoye simultáneamente en la acción del Estado, el apoyo del sector privado y la responsabilidad que asuma directamente la población organizada, para que, en conjunto, se alcance un desarrollo humano integral, sostenible y sustentable a partir del liderazgo de la institución municipal como ente rector del desarrollo local (Plan de gobierno UNE, p. 2).</p>
PU	<p>Nuestra convicción municipalista reclama hoy un incremento del capital político y financiero de los municipios, de manera que aumenten su capacidad para tomar decisiones. Sólo a través de un municipalismo renovado, pueden corregirse los desequilibrios y las inequidades regionales.</p> <p>En el marco del municipalismo unionista nos declaramos por instaurar un nuevo modelo de desarrollo descentralizado que se finque en el crecimiento sostenido y equilibrado de la economía, y se apoye en los recursos, vocaciones y potencialidades de cada región del país; un modelo de desarrollo regional, orientado a abatir rezagos, pobreza y marginación, con la invariable participación de los habitantes de los municipios. (Plan de gobierno 2007, p. 10).</p>
PP	<p>El Partido Patriota entiende que la planificación territorial es un instrumento de cambio social que considera la aplicación de la perspectiva de género y etnia en forma integral y participativa, tal como lo contempla la Ley de los Consejos de Desarrollo y la Ley de Desarrollo Social, así como los aspectos de gestión ambiental, reducción de riesgos a desastre, y construcción social de la seguridad humana. La planificación territorial, conforme a la escala donde se aplique, establece un marco orientador para el desarrollo territorial de escala más detallada. Es decir, que si se aplica a escala nacional, ésta se traduce directamente en marco orientador para la escala departamental, y así sucesivamente. Un papel, sin dudas, de mucha importancia, lo tiene el municipio, dado que es en su escala territorial donde se concretan las decisiones políticas y económicas, y, por tanto, tiene una responsabilidad relevante en cuanto al ordenamiento y desarrollo territorial de su jurisdicción, ya que la base de desarrollo está en sus activos y potencialidades, que se articulan con acciones particulares de producción, intercambio distribución y consumo de bienes y servicios tangibles e intangibles. Es decir, que la definición de territorio va más allá de la determinación de los espacios delimitados por fronteras políticas, que involucra a los actores sociales y sus relaciones, sus formas de organización, su cultura y sus instituciones. (Plan de gobierno 2007, p. 121).</p>
EG	<p>Descentralización:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Transferencia de la gestión y los recursos a los niveles locales, con la participación ciudadana. - Fortalecimiento de papel de directores. - Control y monitoreo (pruebas de alumnos y maestros) central. (Plan de gobierno 2007, p. 5).
VIVA	<p>Se consolida la descentralización mediante el fortalecimiento de gestión local a nivel departamental y municipal (Eje Fortalecimiento Político Institucional, Subeje de Reforma del Estado).</p>

UCN	<p>Propugnamos por una mayor autonomía a los municipios, descentralizando el sistema de la administración pública actual. (p. 7).</p> <p>Fortaleceremos y ampliaremos la participación de los sectores de la sociedad civil dentro de los Consejos de Desarrollo en el nivel local, departamental, regional y nacional, promoviendo un mayor grado de interacción entre éstos y los funcionarios públicos con responsabilidades sectoriales de carácter nacional, e integración de las agendas locales de desarrollo con mayor participación social (Propuesta de una agenda de gobierno, p. 14)</p>
-----	--

Fuente: elaboración propia con los planes de gobierno partidario.

De estos partidos, se encuentran los partidos electoralmente fuertes de la actual contienda electoral (la UNE, el Patriota, la GANA y Encuentro por Guatemala, los partidos situados del primero al cuarto lugar de las encuestas de intención de voto), por lo que si estableciéramos una relación directa entre propuesta de campaña y plan de acción en el ejercicio del gobierno, en el próximo período gubernamental debería de experimentarse un cambio positivo en el proceso de descentralización en Guatemala, especialmente si se considera que tales partidos serán los que concentrarán también la mayor representación legislativa en el futuro Congreso de la República; desde esta óptica, las condiciones políticas en Guatemala para hacer avanzar el proceso, son históricamente “inigualables” –desde el abordaje político-formal.

Pero, al considerar la dualidad institucional de los partidos políticos, es fácil entender cómo estas declaraciones de principios y objetivos se topan con la debilidad institucional partidaria –la falta de identidad colectiva, arraigo institucional, unidad de criterios, etc.–, lo que en la práctica favorece que dos funcionarios de un mismo partido tengan en la práctica, visiones contradictorias de un mismo problema.

Por eso es que no extraña sobremanera el que el estudio de los partidos políticos esté lleno de contradicciones y paradojas que solamente se empiezan a entender cuando uno comprende que, en realidad, hablamos de *dos tipos de partidos*: el partido *formal-endeble*, conformado por los aspectos públicos a los que los analistas tienen acceso, y el partido *informal-fuerte*, conformado por las lealtades personales, las redes de interés y las alianzas coyunturales de actores que ocurren en la privacidad de las relaciones personales.

6.5 Inclusión de los temas de descentralización y desarrollo municipal en los procesos de formación, capacitación y/o estudio de los partidos políticos

Otro abordaje desde “lo formal” es el análisis de las capacidades organizativas-estructurales de los partidos políticos y su relación con los temas en estudio. Desde el punto organizativo/institucional, la relación entre descentralización, desarrollo municipal y los partidos políticos es bastante baja. De hecho, no existe prácticamente ningún partido –contadas excepciones–, que tengan este tipo de temas como ejes fundamentales de sus procesos de formación y capacitación interna, todo lo contrario, en los casos en los cuales existen procesos de este tipo de carácter institucional, sus programas obedecen a temas ideológicos o bien de coyuntura electoral.

Partiendo de las aseveraciones anteriores, podríamos dividir el universo de los 21 partidos legalmente inscritos en tres grandes grupos:

- a) Aquellos que no poseen el mínimo de institucionalidad o capacidad organizativa/estructural, en materia de formación o capacitación.
- b) Aquellos que poseen dicha estructura –en diversos niveles y grados– pero que no tienen los temas municipales, de descentralización, de reforma del Estado, o siquiera de administración pública como ejes de formación.
- c) Aquellos que poseen la estructura, y que sí incluyen –de alguna forma– dichos temas en sus programas de trabajo y formación.

6.5.1 Los que no poseen niveles de institucionalidad o capacidad estructural mínima en materia de formación, capacitación o análisis

En este primer grupo encontramos a los siguientes 6 partidos políticos: Partido Libertador Progresista (PLP); Partido Los Verdes; Movimiento Reformador; partido Bienestar Nacional (BIEN); Centro de Acción Social (CASA); y el Partido Social Demócrata Guatemalteco –PSG–.

6.5.2 Los que poseen programas y estructura de formación, pero no consideran los temas municipalistas y de descentralización como ejes de trabajo

En este segundo grupo tenemos los siguientes 6 partidos: DC; PAN; UD; DIA; ANN; y VIVA.

La Democracia Cristiana ha venido a menos en términos de incidencia electoral, en este sentido, y si bien en el pasado contó con una amplia organización a nivel municipal, actualmente sólo tiene comités ejecutivos organizados en 59 municipios de 6 departamentos. Cuenta con un plan de formación permanente que ha sido apoyado por instituciones como la Organización Demócrata Cristiana (ODCA), FKA y el INCEP; desde el 2004 recibe apoyo del NIMD, y sus programas de formación y capacitación abarcan diversos tópicos relacionados mayoritariamente con temas de carácter electoral.⁴⁸

El Partido de Avanzada Nacional, cuenta con una Secretaría de Formación Política, si bien llegó a tener como partido una importante estructura en materia de formación –materializada en la creación del Instituto para la Democracia en América Latina que funcionó hasta 1995–, en realidad este tipo de esfuerzos han venido a menos, pese a que durante el 2006 realizó con apoyo del NIMD algunos esfuerzos de capacitación en materia de identidad partidaria y liderazgo. (ASIES 2007: p. 20).

Por su parte, la Unión Democrática cuenta con una Secretaría de Formación que se dedica a la capacitación de los cuadros partidarios, dicha secretaría trabaja en la mayoría de los municipios en materia de organización, análisis y temas electorales.

El partido DIA ha desarrollado un plan de capacitación cívico-política, cuyo énfasis son los jóvenes del partido (ASIES 2007: p. 67).

El partido Alianza Nueva Nación (ANN), cuenta con varios programas de formación política a tres grupos: afiliados, militantes y juventud, que a través de talleres especiales, tratan temas relacionados con aspectos ideológicos y de análisis, pero este tipo de formación es casuística y tiene poco nivel de institucionalización dentro de la organización del partido (ASIES 2007: p. 127).

Finalmente, el partido VIVA (Visión con Valores) constituye un fenómeno interesante –politológicamente hablando–, es el partido que ha durado el menor tiempo para constituirse en la historia del país; efectuó su proceso de afiliación y realización de las respectivas asambleas municipales y departamentales en menos de 4 meses, y por razones técnicas y de tiempos, le fue denegada su participación en la contienda electoral de 2007. Pese a lo anterior y dados los antecedentes históricos, es un partido que representa una interesante oportunidad en materia de desarrollo institucional, ya que cuenta con 16 mil afiliados, 54 comités ejecutivos municipales, y 12 comités ejecutivos departamentales (ASIES 2007: p. 159).

6.5.3 Partidos que poseen estructura, e incluyen los temas municipalistas y de descentralización en sus programas de trabajo y formación

En este último grupo podemos clasificar a los siguientes 9 partidos: FRG; URNG; PP; GANA; UNE; PU; El Frente; UCN; y EG.

El Frente Republicano Guatemalteco se constituye en el tercer partido en importancia por su afiliación, y el cuarto en cuanto a su organización municipal. Desde el 2001 cuenta con una instancia de capacitación de sus militantes denominada **Instituto de Promoción Ciudadana**, los programas de capacitación y formación que ejecuta dicho instituto van desde temas doctrinarios hasta liderazgo, organización, fiscalización, etc., temas muy ligados al desempeño electoral del partido; recientemente ha logrado con apoyo del NIMD, conformar un cuerpo académico dentro del partido (ASIES 2007: p. 31). Además, hay que recordar que durante el gobierno del FRG, se elaboró y se aprobó la llamada “trilogía de leyes sobre descentralización” que en la actualidad son la base legal que inició el proceso de viabilización de la descentralización con el actual gobierno, por lo que el FRG es un partido llamado históricamente a ejercer cierto liderazgo en el tema.

La Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca toma a la unidad territorial del municipio como la base estructural y de funcionamiento partidaria; dentro de su proyecto nacional, el fortalecimiento del poder local y municipal es considerado como fundamental, de esta cuenta cada dos meses se llevan a cabo reuniones entre los secretarios departamentales y los coordinadores departamentales, y poseen **una Comisión de Asuntos Municipales** que mantiene relación con los alcaldes. Este partido es uno de los que más organizaciones municipales tiene a nivel nacional (102). Poseen una Comisión de Formación y Capacitación permanente, cuyo principal objetivo es brindar formación en materia ideológica y política (ASIES 2007: p. 70).

La URNG, de hecho, es el único partido que **aparte del plan de Gobierno**, elabora una propuesta específica sobre el tema municipal, enfatizando con ello la importancia que le dan al espacio local, especialmente como ámbito articulador de lo social y espacio por excelencia para la democratización y la participación ciudadana, dejando el tema de la descentralización, estricto *sensu*, como segundo plano.⁴⁹

El Partido Patriota posee una interesante presencia municipal, que según datos del TSE llega a alcanzar 71 comités ejecutivos municipales, y 8 comités ejecutivos departamentales vigentes. Desde el 2002 posee una Secretaría de Formación Política y una Escuela de Formación Política, las cuales están orientadas a ofrecer formación en temas principalmente partidarios e ideológicos, sin embargo –al menos en forma de enunciado–, dicha Escuela de Formación tiene como objetivo fundamental el **fortalecimiento del ejercicio del poder local**, en este sentido, en los últimos dos años han desarrollado programas de capacitación en variados temas, pero dentro de los cuales resaltan los dirigidos a la elaboración de proyectos locales; administración municipal; leyes de descentralización, etc. (ASIES 2007: p. 82).

Es importante mencionar que las 5 grandes áreas de trabajo que el Partido Patriota menciona en el plan de gobierno (seguridad, desarrollo rural, salud y seguridad alimentaria, desarrollo económico, y educación) se “aterrizan” en una propuesta municipal específica para el tema, lo que hace presuponer no sólo su vocación municipalista, sino la existencia de equipos especializados que elaboraron dichas propuestas, con cierto nivel de conocimiento y sensibilidad en el tema.⁵⁰

La Gran Alianza Nacional mantiene una fuerte representación territorial a través de estructuras en 122 municipios y 19 departamentos. El partido dispone de un plan permanente de capacitación y formación, mediante el apoyo del Centro de Estudio y Promoción para la Democracia, el cual no pertenece al partido, pero que colabora brindando capacitación política permanente. Además, en el tema de la descentralización, es el partido que continuó con la viabilización de la descentralización iniciada por el FRG, **al elaborar por primera vez una política de descentralización** que aspiraba a articular la visión gubernamental sobre el tema.

Con una organización vigente en 80 municipios y 12 departamentos del país, la Unidad Nacional de la Esperanza cuenta con una ambiciosa estructura “extra” a la solicitada por el TSE, en este sentido, se organiza en torno a varios Consejos y algunos Institutos especializados. Resalta que uno de estos Consejos es el de “ciudadanos territoriales departamentales y municipales”, siendo, además, el único partido que **posee un Instituto de formación especializado en materia municipal**.⁵¹

Los Institutos Programáticos de la UNE están organizados en 23 equipos, uno en cada departamento, y 192 equipos municipales trabajando en red, cada uno integrado por 6 miembros. Resalta que a través del Instituto Programático se impulsó durante el segundo semestre de 2006, mesas de diálogo con la sociedad civil para la consulta y construcción conjunta de su plan de gobierno.

49 Entrevista con el Lic. Ángel Sánchez, encargado de asuntos municipales de la ur ng.

50 Entrevista con el Lic. Enrique Leal, delegado por el Secretario General Otto Pérez Molina, como el encargado de atender estos asuntos dentro del Partido Patriota.

51 De hecho, la estructura de capacitación de la une se especializa en una serie de temas tales como: juventud, tercera edad, municipalismo, migraciones, etc., articulado en un consejo de formación, algo que es *sui generis* para el caso guatemalteco.

La formación y capacitación está a cargo del Instituto de Capacitación y Formación Política Ideológica, el cual se dirige a capacitar en temas ideológicos y electorales, cabe destacar que a fines de 2006 se inició un programa de capacitación de candidatos a alcaldes (ASIES 2007: p. 104).

La UNE ha propuesto una estrategia de aprobación o discusión de leyes clave en los primeros 100 días de gobierno, tales como la readecuación de la Ley Orgánica del INFOM, la revisión legal de la fórmula que rige la distribución del aporte constitucional, la aprobación del Código Tributario y de la Ley de Servicio Civil Municipal, todas, leyes clave para el proceso de fortalecimiento municipal y de descentralización.⁵²

El Partido Unionista posee una estrecha relación ideológica/estratégica con el ámbito municipal, su visión es: “detectar, integrar y fortalecer liderazgos locales por medio de la capacitación, descentralizada y sistemática”. Poseen una Secretaría de Formación y Capacitación, cuyos objetivos es formar a sus militantes en materias relacionadas con el quehacer público, identidad partidaria y temas electorales; llama la atención que es de los pocos partidos que **plantea su estrategia de formación descentralizadamente** (ASIES 2007: p. 115). De hecho, el Partido Unionista se declara abiertamente municipalista, ya que la base electoral y el éxito del partido se afina por entero en el manejo de la ciudad capital, en donde han dominado ininterrumpidamente desde 1985 a la fecha.⁵³

El Frente por la Democracia ha impulsado un interesante esfuerzo por institucionalizar procesos de formación –pese a su tamaño como partido–, en este sentido conformó el **Centro de Estudios Democráticos** y posteriormente estructuró un Instituto de Formación, el cual organiza charlas, seminarios y talleres, dirigidos –principalmente- a temas ideológicos y de formación política, sin embargo resalta el impulso de un programa de capacitación para candidatos a alcaldes (ASIES 2007: p. 135).

El partido Unión para el Cambio Nacionalista (UCN), cuenta con un Instituto de Formación Cívico-democrática, cuyo propósito es el de formar en materia electoral –fiscales de mesa por ejemplo–, resalta sin embargo, el hecho de que el mencionado instituto posee como eje fundamental la formación de líderes **en gestión municipal** y técnicos en administración pública básica. Los programas de formación se enmarcan en seis áreas: la ideológica, la constitucional, organización partidaria, **gestión municipal**, económica, y el área técnica de la administración pública. p. 147.

Encuentro por Guatemala es un partido joven pero de una interesante proyección, no se le puede medir dentro del mismo espectro de los otros partidos por su corta trayectoria; pese a lo anterior ya cuenta con dos planes de formación –aunque no con un alto grado de institucionalidad–, el primero es un programa de formación política dirigido a los candidatos a cargos de elección popular –**alcaldes** y diputados–, buscando fortalecer **capacidades técnicas** y políticas a la vez; y el segundo, obedeciendo a la coyuntura electoral, dirigido a temas puramente electorales –fiscales y demás– (ASIES 2007: p. 157).

52 Entrevista con el Lic. Rafael Castro Mellado -Coordinador de Política Municipal de la UNE-.

53 Entrevista con el Lic. José Alejandro Arévalo, delegado por el Secretario General Fritz García, como el encargado de atender estos asuntos dentro del Partido Unionista.

6.6 Conocimiento partidario en torno a la descentralización y el desarrollo municipal: encuesta participativa a miembros de las estructuras de los partidos políticos en Guatemala

Para seguir profundizando en el tema, se analizan los resultados de una encuesta realizada a miembros de partidos políticos (estructuras intermedias centrales y secretarios departamentales) que igualmente demuestra un grado de sensibilidad y de conocimiento sobre la descentralización que explicaría, en parte, el tratamiento del tema en los planes de gobierno.

La encuesta fue pensada de forma que se llenara en un tiempo no mayor de 10 minutos, y se distribuyó a los partidos políticos para que ellos los pasaran a sus propias bases partidarias. La primera versión de la encuesta consistía en 8 preguntas, 4 preguntas cerradas, 2 semicerradas y 2 abiertas, pero debido a que las preguntas abiertas generan mucho problema para su tabulación, se diseñó una segunda boleta que consistía en 4 preguntas cerradas y 4 semicerradas.

Las boletas fueron distribuidas en coordinación con los comités centrales de los partidos políticos, y tuvieron como público meta a las estructuras intermedias de los mismos a nivel central (secretarías de formación, programáticas, propaganda, mujeres, jóvenes, asuntos indígenas, y a los secretarios departamentales), de un envío de 220 boletas, se logró recopilar un total de 113; la disminución de la muestra estuvo relacionada principalmente a que es sumamente difícil captar la atención de los partidos políticos –en especial las estructuras a nivel territorial– en época electoral, sobre temas que no estén relacionados con la captación de votos. Pese a lo anterior, se complementó la encuesta con entrevistas directas a delegados de los secretarios generales que atienden los temas de descentralización y desarrollo municipal en los partidos políticos.

6.6.1 Principales hallazgos de la encuesta

Para principiar, hay que decir que llenaron las encuestas de los siguientes partidos políticos: PAN, DCG, CASA, Partido Patriota, DIA, UNE, FRG, URNG, Frente por la Democracia y el Partido Unionista.

Los miembros de los partidos políticos que llenaron la encuesta son, en su mayoría, personas que tienen menos de tres años de pertenecer al partido, tal como se aprecia en el siguiente cuadro:

Cuadro 6
Antigüedad en el partido político

Tiempo de pertenecer al partido	F	%
Menos de un año	40	35.40
De uno a tres años	40	35.40
Más de tres años	33	29.20

Esto, en general, no es de extrañar, especialmente si se considera que en los últimos 3 años, los partidos políticos han hecho un esfuerzo por ampliar su base partidaria, debido a los cambios que en el 2004 sufriera la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEEP).

Los que contestaron las boletas, también ocupan algún cargo directivo dentro de los partidos políticos, lo cual indica claramente que se trata de una muestra de cierto nivel de autoridad y conocimiento para hablar sobre sus respectivas instituciones.

Cuadro 7
Cargos directivos dentro del partido

¿Ocupa algún cargo directivo?	F	%
Sí	86	76.11
No	22	19.47
NS/NR	5	4.42

Cuando se les pregunta a los encuestados si conocen sobre el tema de la descentralización, un elevado porcentaje contesta afirmativamente, lo cual no deja de sorprender, porque uno estaría sesgado a pensar que los miembros de los partidos políticos tendrían poco conocimiento del tema:

Cuadro 8
Conocimiento sobre el tema de la descentralización

¿Conoce sobre el tema de la descentralización?	F	%
Sí	102	90.27
No	9	7.96
NS/NR	2	1.77

La siguiente pregunta pretendía determinar el grado de importancia que los partidos políticos le atribuían al tema de la descentralización, por lo que se les solicitó que en una escala de uno a cinco, se le diera la importancia que el partido le daba al tema. La respuesta mayoritaria es que los partidos le otorgan mucha importancia:

Cuadro 9
Importancia de la descentralización

Importancia que le da el partido a la descentralización	F	%
1 (Nada importante)	0	0
2 (Muy poco importante)	2	1.77
3 (Importante)	15	13.27
4 (Muy importante)	34	30.09
5 (Lo más importante)	58	51.33
NS/NR		

Además de que se supone que casi todos los participantes afirman conocer sobre el tema, y que para sus partidos el tema es muy importante, la mayoría igualmente afirma que su respectivo partido político ha incluido el tema de la descentralización en sus respectivos planes de gobierno.

Cuadro 10
La descentralización en los planes de gobierno

¿Incluye el tema de la descentralización en los planes de gobierno?	F	%
Sí	106	93.81
No	3	2.65
NS/NR	4	3.54

La siguiente pregunta era capciosa, y encerraba una trampa conceptual. Se preguntaba sobre si como miembro del partido pertenecía al Consejo Departamental de Desarrollo (CODEDE), por lo que la pregunta estaba diseñada para medir conocimiento específico sobre el tema.⁵⁴ Algunos de los que respondieron, de hecho, contestaron acertadamente porque no pertenecían al CODEDE. Como era de esperarse, la mayoría no pertenece a esa instancia:

Cuadro 11
Pertenencia al CODEDE

	F	%
Sí	12	10.62
No	80	70.80
NS/NR	21	18.58

A partir de las siguientes preguntas, se intentaba profundizar en el conocimiento sobre el tema de la descentralización, y sobre la propuesta de solución de cada partido político. Así, a la pregunta sobre cuál era el principal problema de la descentralización, la respuesta se dividió de la siguiente forma:

Cuadro 12
Principal problema de la descentralización

Principal problema de la descentralización	F	%
Leyes inadecuadas	18	15.93
Falta de voluntad política	68	60.18
Recursos locales escasos	21	18.58
Otro problema	6	5.31

Resulta interesante que en la pregunta anterior, la respuesta mayoritaria sea la “falta de voluntad política”, respuesta que suena muy rara proviniendo de los mismos partidos políticos.

La siguiente pregunta era compuesta, e intentaba sintetizar la principal propuesta del partido para la solución del tema de la descentralización. Se dividía en tres niveles: propuestas para impulsar la descentralización en general (Cuadro 13), propuestas para el fortalecimiento de las municipalidades (Cuadro 14), y para impulsar la participación ciudadana (Cuadro 15):

Cuadro 13
Propuesta partidaria en torno a la descentralización

Principal propuesta en torno a la descentralización	F	%
Impulsar la agenda legislativa por lo local	45	39.82
Sólo armonización de las leyes	27	23.89
Búsqueda de consensos políticos	26	23.01
Otra propuesta	11	9.74
NS/NR	4	3.54

Cuadro 14
Propuesta partidaria en torno al fortalecimiento municipal

Principal propuesta en torno al fortalecimiento municipal	F	%
Capacitar funcionarios	38	33.63
Apoyar capacidades fiscales municipales	14	12.39
Fortalecer autonomía local	50	44.24
Otras propuestas	10	8.49
NS/NR	1	0.88

Cuadro 15
Propuesta partidaria para la participación ciudadana en la descentralización

Principal propuesta en torno a la participación ciudadana	F	%
Fortalecer los consejos de desarrollo	50	44.25
Promocionar otros espacios de concertación multisectorial	54	47.79
Otras propuestas	5	4.42
NS/NR	4	3.53

Seguidamente, las últimas preguntas intentaban caracterizar el programa de capacitación a las bases con la que cuentan los partidos políticos. La primera era, justamente, si contaba el partido con un programa para capacitar a las bases, siendo la respuesta afirmativa en la mayoría de los casos:

Cuadro 16
Programa de capacitación partidaria

¿Cuenta el partido con un programa de capacitación a sus bases?	F	%
Sí	106	93.81
No	3	2.65
NS/NR	4	3.54

Constatado que existe tal programa, la serie siguiente pretendía ver cuales eran los temas de capacitación sobre la descentralización que el partido incluía. La respuesta incluía tres series de respuestas: capacitación en temas relativos a la descentralización en general (Cuadro 17), capacitación en torno a la autonomía municipal y temas conexos (Cuadro 18), capacitación alrededor del liderazgo democrático dentro de los partidos políticos (Cuadro 19), y capacitación en torno a la participación ciudadana (Cuadro 20).

Cuadro 17
Capacitación partidaria en torno a la descentralización

¿La capacitación incluye temas de descentralización?	F	%
Sí	69	61.09
No	17	15.04
NS/NR	27	23.89

Cuadro 18
Capacitación en torno a la autonomía municipal

¿La capacitación incluye temas de autonomía municipal?	F	%
Sí	88	77.88
No	8	7.08
NS/NR	17	15.04

Cuadro 19
Capacitación en torno al liderazgo democrático

¿La capacitación incluye temas de liderazgo democrático?	F	%
Sí	100	88.50
No	3	2.65
NS/NR	10	8.85

Cuadro 20
Capacitación en torno a participación ciudadana

¿La capacitación incluye temas de descentralización?	F	%
Sí	106	93.81
No	0	0
NS/NR	7	6.19

6.6.2 Interpretación de resultados:

La descentralización, vista por integrantes de los partidos políticos

Muy coherente con lo que ocurre dentro de los partidos políticos, los resultados de la encuesta a miembros de los partidos políticos parece apuntar a una interesante paradoja: parece que los partidos políticos son sensibles al tema de la descentralización, ya que le otorgan una importancia estratégica (más del 80% de los encuestados lo considera, como mínimo, muy importante), además de que casi la totalidad (el 94%) afirma que han incluido el tema en los planes de gobierno de sus respectivos partidos, lo cual concuerda muy bien con el análisis de los planes de gobierno 2007 analizado anteriormente (84.6% de presencia del tema en las propuestas 2007). En ese sentido, parece confirmarse la idea de que los partidos políticos son en el 2007, más proclives a pensar que la descentralización es un objetivo prioritario para la sociedad guatemalteca, lo que podría favorecer, entonces, la firma del pacto por lo local, que es una idea que ha estado presente de diversas maneras desde el 2006.

Más allá de este aspecto sorprendente, lo más paradójico es que cuando se pregunta sobre el principal problema ligado a la descentralización, un porcentaje alto de personas encuestadas responde que es la falta de voluntad política (60%), lo cual contrasta profundamente con la naturaleza de las instituciones que representan. La lógica atrás de esta respuesta, entonces, enfatizaría como los partidos políticos con representación en el Congreso, o que han gobernado el país, son quienes han tenido poco interés o voluntad política de que avance la descentralización. Esto contrasta inmediatamente con el resto de respuestas, en especial la anteriormente analizada, ya que aunque los partidos políticos le conceden una importancia estratégica al tema, en la práctica no se ha demostrado dicha relevancia.

¿Cómo se entiende, entonces, esta paradoja? En la complejidad institucional de los partidos políticos, ya que los partidos están constituidos en realidad por una institucionalidad formal intermitente, debido a que no cuentan con recursos financieros para funcionar, por lo que su estructura descansa sobre los aportes personales de los afiliados y simpatizantes que proporcionan desde dinero, hasta tiempo y recursos materiales como infraestructura, muebles, enseres, etcétera.

Esta extrema debilidad institucional tiene muchas y muy variadas consecuencias, entre las cuales se destaca:

- Deja en realidad al partido muy vulnerable a que quien aporte más recursos, tienda a tener mucha influencia en las decisiones del partido.
- Favorece la falta de comunicación entre las diversas estructuras internas y dirigentes medios, altos y bajos del partido. Esto favorece la falta de coordinación entre la dirigencia nacional, la departamental y la local, lo que indudablemente incide en la falta de direccionalidad partidaria.
- Genera una muy baja identidad y conocimiento del mismo partido.
- Tiende a concentrar el mando en las estructuras centrales del partido, en detrimento de las corrientes internas del mismo. Esto impide, en realidad, la rotación de liderazgo, y explica el alto grado de transfuguismo partidario.

Ésta y otras características explican, entonces, la dificultad de trabajar con partidos políticos, pero también desmitifican la idea de que los partidos políticos no conocen o no les interesa

el tema de la descentralización en Guatemala. Pero como la práctica parece demostrar, una cosa es conocer y saber que es importante, y otra muy distinta, el actuar en consecuencia, y parece que ese es el tema pendiente cuando se trata de analizar el tema de la descentralización dentro de los partidos políticos.

6.7 La democratización interna de los grupos tradicionalmente excluidos: situación de las mujeres, los jóvenes y los indígenas en las estructuras partidarias

De la misma forma que en el tema de la descentralización, un análisis somero sobre el tema de la democratización interna, y el grado de inclusión de los grupos sociales tradicionalmente excluidos (las mujeres, los jóvenes y los pueblos indígenas), demuestra que pese a que los partidos políticos siguen siendo estructuras deficitarias en cuanto a su grado de apertura ciudadana y democratización interna, paulatinamente se han ido abriendo algunos espacios importantes que han permitido una participación política no convencional, como por ejemplo la candidatura de la Dra. Rigoberta Menchú, hecho que se hubiera figurado como impensable hace algunos años.

Sin embargo, hay que hacer algunas diferencias en cuanto a cada uno de los grupos sociales aludidos, ya que el tema de la inclusión de la mujer es más fácil de ser abordado con los partidos políticos, que los temas de juventud y pueblos indígenas, en ese orden de viabilidad, debido a que las demandas a favor de la mujer están más definidas, y son menos conflictivas que, por ejemplo, el tema de los pueblos indígenas.

Por supuesto, esto no significa que el tema de la participación de las mujeres en las estructuras partidarias sea fácil, especialmente cuando se discute la posibilidad de cuotas o las medidas de discriminación positiva. Sin embargo, comparativamente, es un tema que más fácilmente se incorpora a la discusión partidaria, debido a que el sector de mujeres está más compactado, por lo que las reivindicaciones y las luchas a favor de la mujer están más focalizadas.

Por ello, no es de extrañar que en la actualidad haya varios partidos que reconocen una organización específica de la mujer desde la misma conformación estatutaria, tal es el caso por ejemplo del Partido Patriota, que desarrolla un apartado especial, y le reconoce una organización y estructura propia (artículo 113 y 114). Igualmente, cinco partidos más reconocen una estructura organizativa de la mujer: CASA, FRG, PU, URNG y Encuentro por Guatemala.

En cuanto al tema de juventud, el problema es la poca identificación que tiene ese grupo heterogéneo y diverso que se llama "juventud"⁵⁵. De hecho, la falta de precisión e identificación colectiva de tal grupo⁵⁶ –conformado únicamente por el criterio de edad, que es muy relativo y adaptable a cada contexto– determina una menor incidencia juvenil en los

55 La juventud se conceptualiza popularmente como una "enfermedad" que se quita con el paso de los años. De hecho, lo característico de la juventud es la energía, la iniciativa, pero también la falta de responsabilidad y la falta de una idea clara sobre qué es lo que se quiere. Por eso, al hablar de "demandas de la juventud", el espectro de posibles demandas es amplio, difuso y poco aterrizado.

56 En el caso de Guatemala, difícilmente un joven soltero y estudiante del área urbana va a tener algo en común con un joven indígena del área rural que ya tiene familia, responsabilidades y trabajo. De hecho, este último individuo, pese a la edad, está más cerca del grupo "adulto" que del juvenil, debido a sus responsabilidades y sus intereses.

partidos políticos, aunque existe la tendencia de que los mismos partidos que reconocen la organización de la mujer, reconocen también una estructura juvenil. Así, se reconoce una estructura organizativa para la juventud en los mismos 6 partidos anteriormente citados: CASA, FRG, Partido Patriota, PU, Encuentro por Guatemala y URNG.⁵⁷

Lo interesante es el nivel que le da cada partido a la organización sectorial de la mujer y de juventud: los partidos que reconocen tales estructuras de manera explícita no les dan integración automática a la máxima instancia de gobierno partidario, el Comité Ejecutivo Nacional, a excepción del partido CASA, que reconoce como miembros “automáticos” del CEN al secretario de juventud y a la secretaria de la mujer; en el resto, la organización sectorial de mujeres y de jóvenes no necesariamente tienen un espacio de decisión que les permita influir efectivamente dentro del partido. El siguiente relato así lo confirma:

Ingresé en 1999, y me inicié como activista. Después de mucho esfuerzo logré ser incluida en la secretaria de la mujer, pero desde ahí, la participación era casi nula en cuanto a capacidad de decisión. En ese entonces, había muy pocas mujeres dentro del Comité Ejecutivo Nacional (CEN). Así, me propuse como meta estar en un puesto donde se pudiera tomar decisiones; así logré estar en un puesto muy importante: la secretaria de organización, en donde tuve que consolidarme después de una lucha intensa con otros colegas, pero se logró. Como moraleja, creo que no hay que aceptar secretarías nulas, sino buscar puestos donde realmente se tomen decisiones. (Relatoría de la I Reunión de las secretarías de la mujer de los partidos políticos, con el Programa Municipios Democráticos, junio 22 de 2007).

Pero la misma debilidad institucional formal de los partidos políticos atenta contra los esfuerzos que las mismas mujeres, jóvenes e indígenas realizan para ser tomados en cuenta y tener poder de decisión dentro de los partidos políticos. Así, el hecho de que los partidos no cuenten con un financiamiento asegurado, favorece que aunque *hubiera* buena voluntad y deseo de democratizar al partido, en la práctica uno de los grandes obstáculos es el tema financiero, especialmente si se trata de las candidaturas con alta posibilidad de resultar electas (por ejemplo, los primeros lugares de las listas de diputados en partidos electoralmente fuertes). Los siguientes relatos así lo confirman:

Se lleva 4 candidatas a municipales, (46 mujeres en el total de municipalidades donde se postulan). Pero el costo de la campaña es muy alto, por lo que la participación de la mujer dentro del partido era difícil, y se tenía que ceder espacios porque no se tenían los recursos. (Relatoría de la I Reunión de las secretarías de la mujer de los partidos políticos con el Programa Municipios Democráticos, junio 22 de 2007).

Se está buscando que el partido acepte las cuotas, y que se quede incluido a nivel estatutario, pero el problema es el tema dinero: aunque se quiera contribuir, no se tiene recursos para participar, y a veces dan ganas de retirarse, por las dificultades, pero se sigue adelante, porque los espacios se han ido abriendo difícilmente y no hay que perderlos. (Relatoría de la I Reunión de las secretarías de la mujer de los partidos políticos con el Programa Municipios Democráticos, junio 22 de 2007).

57 La ur ng no contempla una secretaria específica de la juventud; en su defecto, contempla una secretaria de cultura, deporte, recreación y asuntos juveniles.

La tendencia, entonces, es que dicha inclusión se realice en los puestos con menos probabilidad de acceder a los puestos de elección popular: por este fenómeno, los partidos pequeños y con menos probabilidades electorales, aceptan más fácilmente mujeres, jóvenes e indígenas en los primeros lugares de las listas electorales.⁵⁸

Sin embargo, como ya se adelantó en las páginas anteriores, el grupo menos proclive a ser incluido dentro de los partidos políticos, es el de los pueblos indígenas. En este hecho, influyen muchos factores: los temores acumulados entre indígenas, y los grupos no indígenas o mal llamados “ladinos”, especialmente la falacia política que plantea que si los pueblos indígenas se organizan, habrá una división del país y un enfrentamiento étnico; la dispersión y falta de unicidad del movimiento indígena; la carencia de recursos económicos; el rezago educativo de los pueblos indígenas que les obstaculiza participar en puestos que requieren mucha preparación académica; y finalmente, la barrera lingüística, que es un valladar muy importante a la inclusión indígena dentro de los partidos políticos.

Por eso, el avance del tema indígena es más limitado: se reconoce una secretaría indígena solamente en cuatro partidos: Encuentro por Guatemala, PU, UNE y URNG. En cuanto al reconocimiento del rezago político de los indígenas, en ningún partido político se reconoce la problemática, excepto en los postulados culturales del partido, tal como se analizó anteriormente, lo cual nos habla que los partidos políticos no consideran ninguna medida para favorecer la inclusión política indígena; a lo sumo, lo abordan desde los aspectos folclóricos y culturales que esconden la marginación política indígena.

Inclusive, llama poderosamente la atención que el discurso y la propaganda de la candidata Rigoberta Menchú no reivindique el tema indígena, y cuando lo hace, lo posiciona desde los elementos culturales, religiosos y de identidad, que no abordan la problemática política. Esto es particularmente más llamativo si se considera la trayectoria y el discurso de Menchú en el pasado, especialmente, su conexión inicial con la guerrilla y las circunstancias que rodearon la candidatura y posterior otorgamiento del premio Nobel de la Paz.

En la actual campaña electoral, por ejemplo, hay dos eventos importantes que demuestran el grado de consolidación diferenciado de los grupos de mujeres, jóvenes e indígenas. La juventud partidaria realizó del 18 al 20 de mayo de 2007, un evento multipartidario (la I Convención Nacional de Juventudes Partidarias) en el que el sector juvenil se posicionó de cara a la problemática nacional, demostrando ser un sector importante dentro de los mismos partidos políticos. El siguiente testimonio, de hecho, ayuda a entender este posicionamiento de la juventud:

Se volvió casi obligatorio de que hubiera jóvenes dentro del partido, inclusive, se logró que hubiera jóvenes en el Comité Ejecutivo Nacional. Así se ha ido logrando que los jóvenes estén asumiendo el papel central que le corresponde. El plan de gobierno se ha hecho con la participación de los jóvenes. Los 5 que están representando a los jóvenes a nivel nacional, los 5 somos candidatos a diputados, y en todos los niveles

58 En la actual contienda electoral, se puede mencionar el caso de Encuentro por Guatemala y ur ng-Maíz, por ejemplo, en donde dos mujeres se posicionan como candidatas a presidenta y vicepresidenta, respectivamente, pero en donde las posibilidades de ser electas son prácticamente nulas. ¿Es esto, entonces, un avance democratizador para las mujeres?, esa sería la pregunta fundamental.

de la elección, se logró que siempre existan jóvenes como candidatos. (Relatoría de la I Reunión de las secretarías de la juventud de los partidos políticos con el Programa Municipios Democráticos, julio 4 de 2007).

De la misma forma, las mujeres de partidos políticos, a través de su representación en el Foro Permanente de Partidos Políticos, realizaron el 2 de agosto de 2007 el Primer Encuentro Nacional de Candidatas, Elecciones 2007, en el que se congregaron buena parte de las mujeres que se postulan para algún cargo de elección popular.

Ambos eventos multipartidarios demuestran un cierto grado de avance y de consolidación de los temas de juventud y de género dentro de los partidos políticos, mientras que los eventos organizados en torno al tema indígena, ninguno ha sido organizado por las estructuras partidarias ligadas a la representación de pueblos indígenas.

De hecho, las reuniones multisectoriales que se han facilitado desde el Componente No. 3 para el encuentro entre el Programa Municipios Democráticos y la organización sectorial de los partidos políticos, demuestra nuevamente esta desigualdad: la convocatoria a las secretarías de la mujer y de juventud de los partidos políticos, tuvo una nutrida participación; mientras que en la reunión con los representantes indígenas, la participación fue más reducida.⁵⁹

Eso no quiere decir, por supuesto, que las demandas a favor de las mujeres y de los jóvenes ya hayan llegado a un nivel óptimo de realización; tan sólo enfatiza que comparativamente, el avance de la agenda a favor de ambos grupos tiene más posibilidades de obtener resultados que la correspondiente a pueblos indígenas. De hecho, el siguiente testimonio así lo atestigua:

En un 90% no se demuestra que haya propuestas de cada partido político en el tema indígena. Y como no hay planes o iniciativas definidas, se hace importantísimo hacer un taller para ver cómo se pueden hacer propuestas, y para generar estrategias para incidir dentro de los partidos políticos. ¿Qué presidenciable ha dicho que tiene equipos indígenas asesorándolo? Y ya que los partidos no nos preguntan ni nos toman en cuenta, ¿cómo se hace para abrir los espacios políticos?, y si en el discurso no estamos presentes, en el contenido mucho menos. (Relatoría de la I Reunión de las secretarías de indígenas de los partidos políticos con el Programa Municipios Democráticos, julio 11 de 2007).

59 En la reunión de juventud y de la mujer hubieron 11 partidos de 14 en la contienda electoral, incluyendo los 5 partidos electoralmente más fuertes; mientras que en la reunión con el sector indígena hubieron solamente 6 partidos, y solamente un representante de los cinco partidos más fuertes, electoralmente hablando.

8. Bibliografía

1. Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES). "Guatemala: Monografía de los Partidos Políticos 2004-2007". Guatemala, 2007.
2. Cuadernos de información Política 1-10. (2005-2006). Área de Estudios Sociopolíticos de FLACSO-Guatemala.
3. Calderón Suárez, Jorge y Núñez Vargas Eduardo, (2006). *Compendio de legislación electoral y de partidos políticos de Guatemala*. Serie gerencia política Vol. VII, OEA-PVDGP, Guatemala.

Planes de gobierno de los partidos políticos (1995-2003).

1. Programa de gobierno administración Álvaro Arzú (Partido de Avanzada Nacional) 1996-1999.
2. Plataforma Programática del Partido de Avanzada Nacional (PAN) 2000-2004.
3. Plataforma Programática Frente Republicano Guatemalteco (FRG) 2000-2004.
4. Plataforma Programática Democracia Cristiana Guatemalteca (DCG) 2004-2008.
5. Plataforma Programática Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) 2004-2008.
6. Plataforma Programática Gran Alianza Nacional (GAN) 2004-2008.
7. Plataforma Programática Unidad Nacional de la Esperanza (UNE) 2004-2008.
8. Plataforma Programática Frente Republicano Guatemalteco (FRG) 2004-2008

Planes de gobierno de los partidos políticos (2007).

1. Programa Político para la construcción de una nueva nación. Programa de gobierno de la ANN, junio de 2007.
2. Plan de gobierno del Dr. Suger. Presentación de power point, julio de 2007.
3. Plan marco de gobierno 2008-2012. Democracia Cristiana Guatemalteca, julio 2007.
4. Programa Electoral de gobierno, El Frente por la Democracia, junio de 2007.
5. Puntos básicos de gobierno, partido Encuentro por Guatemala, agosto de 2007.

6. Programa de gobierno, Frente Republicano Guatemalteco, junio 2007.
7. Visión de gobierno de Alejandro Giammattei: Seguridad total, el nuevo concepto. Plan de gobierno de la Gran Alianza Nacional, julio de 2007.
8. Con toda seguridad: URNG-Maíz. Plan de gobierno. Plan de gobierno de la URNG, junio de 2007.
9. Seguridad y empleo. Plan de gobierno del Partido Patriota. Julio de 2007.
10. Propuesta de una agenda de gobierno. Unión del Cambio Nacionalista, junio de 2007.
11. Sistema de gobernabilidad democrática para el Estado de Guatemala, La Guatemala que todos queremos. Plan de gobierno de la UD, mayo de 2007.
12. Plan de gobierno de la UNE, Guatemala, mayo de 2007.
13. Programa Básico de gobierno del partido Unionista 2008-2012. Junio de 2007.
14. Agenda de desarrollo nacional y Plan de gobierno. Proyecto político VIVA. Propuesta conceptual y operativa. Visión de País. Junio de 2007.

Entrevistas realizadas

- Lic. Rafael Castro Mellado –Coordinador de Política Municipal de la UNE–.
- Lic. Enrique Leal, delegado por el Secretario General Otto Pérez Molina, como el encargado de atender estos asuntos dentro del Partido Patriota.
- Lic. Ángel Sánchez, encargado de Asuntos Municipales de la URNG.
- Lic. José Alejandro Arévalo, delegado por el secretario general Frítz García, como el encargado de atender estos asuntos dentro del Partido Unionista.
- Licda. Aída de Riveiro, gerente de la Gran Alianza Nacional (GANAN).
- Lic. Pedro Chitay, encargado de asuntos municipales del Frente por la Democracia.
- Lic. Marco Coronado, encargado programático del PAN.
- Lic. Roberto Cáceres, presidente del FPPP.
- Lic. Edgar Ortiz, presidente Comisión de Seguimiento a la Agenda Nacional Compartida del FPPP.

ANEXO 1:

**Matriz/resumen de las propuestas de
los partidos políticos en torno a la
descentralización en las elecciones
de 1995, 1999 Y 2003**

PROPUESTAS PARTIDARIAS EN LAS ELECCIONES DE 2003						
	FRG	DCG	URNG	GANA	UNE	UN
Subsidiariedad		Transferencias de las deudas municipales al Estado para la reactivación de capacidades de inversión municipal.				Se pondrá especial interés en lograr la verdadera descentralización.
Elevar la calidad institucional	Descentralización, se encamina a mejorar la eficiencia de la administración pública.					
Fomentar competencia				Facilitar la creación de empleo en el área rural, mediante el establecimiento de cadenas productivas y alianzas entre empresas grandes.		
Participación ciudadana	Fortalecimiento y desarrollo de la participación ciudadana de cada proceso de descentralización.		Promover la participación activa de la ciudadanía en la gestión pública.	Facilitar la participación ciudadana y de organizaciones de la sociedad civil.		
Excelencia administrativa	La descentralización y desconcentración, orientada a la modernización del Estado guatemalteco.					

PROPUESTAS PARTIDARIAS EN LAS ELECCIONES DE 2003						
	FRG	DCG	URNG	GANA	UNE	UN
Fortalecimiento local y transferencia de poder de decisión	Fortalecimiento de los Consejos de Desarrollo como instancias de participación ciudadana y respeto en la toma de decisiones.		Se fortalecerá el papel de los Consejos de Desarrollo, de las municipalidades y de las distintas dependencias.	Fortalecimiento municipal a través de la simplificación y fortalecimiento de programa de recursos.		
Descentralización de servicios /desconcentrar ministerios	Coordinar con las instancias pertinentes del Estado, desde la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, los procesos de descentralización.			Descentralización de la prestación de servicios sociales.	Descentralización y desconcentración técnica y administrativa.	
Centralizar función normativa						
SIAF y auditoría			Mayor transparencia en las propuestas, los procesos y nombramiento de personal.	Adopción del SIAF municipal.		
Programas tributarios			Dotar de mayores recursos financieros, para que órganos actúen con independencia y apego a su misión.	Cumplimiento de transferencias estipuladas en la ley. Simplificación para autofinanciarse con el IUSI.		

PROPUESTAS PARTIDARIAS EN LAS ELECCIONES DE 1999		
	PAN	FRG
Subsidiariedad		
Elevar la calidad institucional		
Fomentar competencia		
Participación ciudadana		Hacer efectivas las juntas locales de seguridad ciudadana.
Excelencia administrativa		
Fortalecimiento local y transferencia de poder de decisión		Fortalecer la profesionalización y la descentralización de la Policía Nacional Civil.
Descentralización de servicios / desconcentrar ministerios	Descentralización de los servicios mediante distintas modalidades innovadoras de participación de familias, organizaciones, comunidades, municipalidades y empresas. Desconcentrar procesos de atención al público.	
Centralizar función normativa	Modernizar los marcos regulatorios y las instituciones sectoriales.	
SIAF y auditoría	Completar la modernización del Sistema Integral de Administración, para desconcentrar la toma de decisiones a los ministerios, y de éstos hacia sus unidades ejecutoras, sin perder capacidad de control sobre sus fondos. Impulsar la modernización del Sistema de Control Gubernamental, orientado a la búsqueda de la eficiencia en el uso de fondos públicos en cumplimiento de la ley y con altos estándares de probidad.	
Programas tributarios	Apoyo al fortalecimiento de la administración tributaria, mediante el rediseño de procesos e introducción de sistemas de información (SAT).	

PROPUESTAS PARTIDARIAS EN LAS ELECCIONES DE 1995	
	PAN
Subsidiariedad	Redefinir el papel del Estado, basándose en el principio de subsidiariedad, para la conducción a la descentralización. Trasladar funciones a la sociedad civil y de un diseño funcional del Estado desde abajo hacia arriba.
Elevar la calidad institucional	Redefinir objetivos y funciones del gobierno y del Estado, así como rediseñar la forma en que se van a hacer, aumentando la eficacia.
Fomentar competencia	Desmonopolizar las actividades del Estado, para asegurar que se centre en sus funciones legítimas, y dejar las funciones y actividades que pueden ser mejor ejecutadas por otros.
Participación ciudadana	
Excelencia administrativa	Fortalecer la administración pública para el cumplimiento eficiente y eficaz de sus funciones.
Fortalecimiento local	
Transferencia de poder de decisión	Descentralizar, mediante la transferencia a la comunidad directamente, o a una instancia de gobierno local cercano a los ciudadanos, el poder de decisión, elaboración de políticas.
Descentralización de servicios	Identificar los servicios que pueden ser descentralizados, para aumentar la cobertura, mejorar la calidad y la cercanía al beneficiario.
Desconcentrar ministerios	Desconcentrar los ministerios y facilitar los trámites a quienes viven en el interior de la república. Desconcentrar funcionalmente el presupuesto y el recurso humano para medirlos por resultados.
Centralizar función normativa	Centralizar la función normativa, pero descentralizar las funciones operativas en unidades ejecutoras. Crear el sistema de adquisiciones que responde a la filosofía general del programa de centralización normativa.
SIAF y auditoría	Implantar el Sistema de Administración Financiera del Estado (SIAF), presupuesto, contabilidad, tesorería, crédito público bajo la responsabilidad normativa del Ministerio de Finanzas Públicas. Establecer el Sistema de Auditoría Gubernamental (SAG), ligado al SIAF.
Programas tributarios	Fortalecer las instituciones y los programas dedicados a la captación de impuestos, de manera simple y efectiva.

ANEXO 2:
**Boleta de encuesta utilizada en el
diagnóstico participativo**

BOLETA DE ENCUESTA

El Programa Municipios Democráticos es una iniciativa de la Unión Europea y el gobierno de Guatemala, que pretende trabajar por la democratización, el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales y la descentralización del Estado. En vista de este objetivo, y considerando el importante papel que juegan los partidos políticos en las democracias modernas, hemos diseñado la siguiente boleta de encuesta, para tener una base de datos que permita conocer, a grandes rasgos, el conocimiento sobre la problemática de la descentralización, así como de los planes de gobierno locales y nacionales de los partidos políticos en Guatemala en una forma muy general.

Los datos recibidos **serán estrictamente confidenciales**, para uso interno del Programa.

DATOS GENERALES

Partido Político: _____

Género. Hombre Mujer

Tiempo de pertenecer al partido: Menos de un año 1-3 años Más de 3 años

¿Tiene usted algún cargo directivo dentro de su partido? Sí No

Preguntas específicas

1. ¿Conoce usted sobre el tema de la descentralización en Guatemala? Sí No

2. Importancia que el partido le da al tema de la descentralización del Estado (Escala de 1 a 5, donde 1 significa que no es importante y 5 que es lo más importante).

3. ¿Se ha incluido el tema de la descentralización en los planes de gobierno que elabora el partido?
Sí No

4. ¿Participa en el Concejo departamental (CODEDE) como representante del partido?
Sí No ¿Por qué?: _____

5. Brevemente, ¿Cuál cree usted que es el **problema principal** de la descentralización en Guatemala?:

Leyes inadecuadas Falta de voluntad política Recursos escasos (financieros, etc.)

Otro (Especifique): _____

6. Señale los elementos principales de la propuesta partidaria en los siguientes temas:

a. **La Descentralización del Organismo Ejecutivo (o):**

Impulsar agenda legislativa local Armonización de leyes Búsqueda de consensos

Otra propuesta: _____

b. **El fortalecimiento institucional de las municipalidades.**

Capacitar funcionarios Apoyar capacidades fiscales Fortalecer la autonomía local

Otra propuesta: _____

c. **La participación ciudadana (con enfoque de género, étnico y etario)**

Fortalecer los consejos de desarrollo Promover otros espacios de concertación multisectorial

Otra propuesta: _____

7. ¿Tiene su partido un programa de capacitación a sus bases?

Sí No

8. De ser afirmativa la respuesta anterior, incluye la capacitación temas como:

a. Descentralización del o) Sí No

b. Autonomía municipal Sí No

c. Liderazgo democrático Sí No

d. Participación ciudadana Sí No

e. Otros temas políticos relacionados a la descentralización (Especifique): _____

ANEXO 3:
**Sistema de indicadores de impacto
del Componente No. 3**

Sistema de indicadores de impacto del Componente No. 3

Resumen

Tal como se estableció en el Plan de Trabajo General (PTG), las actividades principales del Componente No. 3 del Programa Municipios Democráticos, son de naturaleza eminentemente política, en la medida en la que el actor meta del Contrato son los partidos políticos y su ámbito de influencia, el ejercicio del poder, contrario sensu a otros contratos del mismo programa, en la que el grueso de las actividades son de naturaleza técnica y/o de carácter operativo/consultivo. En ese sentido, una aclaración que se hizo en el PTG aprobado, es que la naturaleza política del Componente No. 3 dificultaba grandemente elaborar un sistema de indicadores de impacto, tal como lo demanda el pliego de peticiones.

La principal dificultad proviene de lo cambiante y complejo de la acción política en un país como Guatemala, en la que la institucionalidad formal es sumamente endeble. Considerando esta característica, ya explicada ampliamente en el diagnóstico rápido participativo elaborado por el Contrato, el sistema de indicadores propuesto intenta visualizar los aspectos formales y concretos que pudieran estar augurando un cambio favorable en los partidos políticos con respecto al tema de la descentralización y el fortalecimiento municipal, de manera que intenta captar la complejidad de la acción política en una sociedad como la guatemalteca.

De hecho, como se recordará del PTG, el Contrato responde a los siguientes objetivos:

Objetivos del Contrato

El pliego de condiciones – licitación 3 – determina el marco del proyecto “Apoyo a la Agenda Municipal de los Partidos Políticos de Guatemala”, que es un componente del Programa de Descentralización y Fortalecimiento Municipal (PDFM) en Guatemala.

Por medio de intervención de un equipo de Asistencia Técnica con un experto de descentralización del Estado y Política, y un experto en Políticas municipales y mancomunidades con apoyo de expertos de corta duración y varias actividades, este proyecto debe alcanzar en un período de 18 meses (a partir de febrero de 2006), el siguiente **objetivo general**: “un apoyo a la política de descentralización en Guatemala orientado a la sensibilización y capacitación de los partidos políticos guatemaltecos, en los temas de descentralización y fortalecimiento municipal”.

De este objetivo general, se especifican **dos objetivos específicos**:

- A) Impulsar cambios en los partidos políticos, para que asuman en sus agendas políticas los temas relativos a la organización del Estado en el territorio, en el marco de los procesos de descentralización y fortalecimiento municipal.
- B) Apoyar el Programa de Descentralización y Fortalecimiento Municipal, en instrumentar e implementar reformas al marco normativo, e impulsar otros cambios y medidas para mejorar y modernizar los procesos de gestión municipal y territorial del Estado.

El objetivo a conseguir del Componente No. 3, entonces, se centra en apoyar al Programa en impulsar cambios en los partidos políticos, para que asuman en sus agendas políticas los temas relativos a la organización del Estado en el territorio, en el marco de los procesos de descentralización y fortalecimiento municipal

Resultados esperados

El resultado esperado del Componente No. 3, entonces, se enmarca dentro de un conjunto de acciones que pretenden obtener un resultado político claro, el cual, se supone, puede ser desagregado de muchas formas, pero que, en concreto, espera un cambio significativo en el discurso y las acciones de los partidos políticos, sobre todo, orientado a un compromiso o acuerdo multipartidario hacia la descentralización y el desarrollo local y municipal. En concordancia con lo anterior, el gran resultado esperado, al finalizar el período de 18 meses, es el siguiente:

Los partidos políticos han sido sensibilizados y capacitados en las actividades del Programa de Apoyo a la Descentralización y Fortalecimiento Municipal, dirigidas a la descentralización y fortalecimiento municipal, y han adoptado iniciativas favorables a la continuidad y profundización de estos procesos en sus agendas y campañas políticas.

Esto podría desagregarse en una serie de “productos” concretos del ámbito formal, tal como se detallan a continuación:

- Cambios en los planes programáticos y sus plataformas electorales del ámbito municipal y nacional de los partidos políticos, de forma que incorporen el discurso y las prioridades de la agenda, por lo local; demostrando un compromiso de la clase política, con el avance de la descentralización en Guatemala.
- Conocimiento de los dirigentes (medios y altos) de los partidos políticos sobre la problemática local, y sobre los cambios que requiere la descentralización en Guatemala, como una forma de sensibilizarlos sobre las acciones a tomar a favor del proceso.

Este conocimiento debería de traducirse, por ejemplo, en los ofrecimientos públicos de campaña de los principales partidos políticos en contienda, o en su defecto, en los planes de gobierno presentados a la ciudadanía, tal como se especifica en el punto anterior.

- En las primeras acciones y proyectos del nuevo gobierno 2008, se esperaría que el discurso y los nombramientos en puestos clave, empiece a ratificar este aspecto discursivo y programático enumerado en los dos primeros puntos.
- En general, se espera que se desencadenen los procesos que mantienen atado el proceso de descentralización, lo que implica iniciar el proceso de transferencia de funciones delegadas, o trasladadas por ley; pero también, el fortalecimiento municipal que permita la asunción de tales competencias delegadas, y que la totalidad de municipalidades asuman las competencias propias.

Sistema de monitoreo y evaluación

La naturaleza del Componente No. 3 favorece que el mismo tenga una cierta diferencia con el resto de contratos operativos, ya que, estrictamente, el Contrato carece de un “contenido específico” que tenga que impulsar o generar; ello, porque se concibió más como un meta-contrato que tiene sentido en el marco de la acción del conjunto del Programa (el resto de contratos operativos y de la entidad gestora), lo que requiere un proceso más intenso de lo normal de “acoplar” la acción del Contrato, de manera que haga suya y empiece a gestionar las necesidades, amenazas y problemas provenientes de la esfera de lo político, que, como ya se ha dicho anteriormente, está sujeta a una serie de condicionantes y cambios drásticos que, indudablemente, afectan a la totalidad de los contratos.

Teniendo en mente esta naturaleza específica del Contrato, y considerando la dificultad inherente a la acción política en Guatemala, los indicadores de monitoreo y evaluación del avance del Contrato son generales, sujetos a una doble vertiente: los indicadores formales que se solicitan en el inicio del contrato, pero también los “metaindicadores”, diseñados para visualizar la voluntad política real, tras las declaraciones de buena voluntad, los acuerdos multipartidarios y los planes retóricos.

Adicionalmente hay que decir que, metodológicamente, un indicador es una medida o magnitud que intenta establecer parámetros de comparación y monitoreo sobre un fenómeno o proceso determinado, o en palabras del diccionario: “Magnitud utilizada para medir o comparar los resultados efectivamente obtenidos, en la ejecución de un proyecto, programa o actividad. Resultado cuantitativo de comparar dos variables”.

Sin embargo, hay dos grandes tipos de indicadores: los que se concentran en “medir” aspectos cuantificables en cantidades numéricas, y aquellos que, por su naturaleza, se refieren a aspectos cualitativos difíciles de reducir a números o cantidades exactas, aunque ambos tipos de indicadores permiten la comparación. Los indicadores contenidos en el presente documento pertenecen, en su mayoría, a este segundo grupo, ya que, como insistimos, la naturaleza de lo político es cambiante y complejo, difícilmente reducible a los fríos números.

Considerando estas dificultades y la naturaleza de los indicadores que pretendemos desarrollar, se listan los siguientes indicadores:

- Evaluación de los planes de gobierno.
- Creación de espacios de encuentro entre actores políticos nacionales y locales (visibilización y alto impacto).
- Canales institucionalizados para la negociación política entre actores políticos locales y del ámbito nacional.
- Fortalecimiento del ente coordinador de la descentralización.
- Avances en la agenda municipalista con la asunción del nuevo gobierno.

A NIVEL PROGRAMÁTICO [Contribución al resultado 2 del Programa Municipios Democráticos].

1. **Planes de gobierno:** mayor sensibilidad al tema de la descentralización y el fortalecimiento municipal en los planes de gobierno de los principales partidos políticos contendientes en el año 2007.

Operativización.

- Que al menos los 3 partidos políticos con mayor caudal electoral, hayan expresado propuestas específicas con relación al tema de la descentralización y el fortalecimiento municipal.
- Que al menos dos terceras partes de los partidos políticos con representación en el Congreso, hayan mostrado sensibilidad y compromiso con el proceso de descentralización y fortalecimiento municipal en sus planes de gobierno.

A NIVEL DE LAS ESTRUCTURAS PARTIDARIAS [Contribución al Resultado 2 y 5 del Programa Municipios Democráticos].

2. **Espacios de encuentro entre los actores políticos nacionales y locales.** Se favorecen condiciones para establecer canales de comunicación entre las autoridades municipales y las principales fuerzas políticas del ámbito central, que comprometan al poder central a favorecer las condiciones para la descentralización y el fortalecimiento municipal.

Operativización.

- Se produce, al menos, un encuentro entre las autoridades municipales y los principales candidatos a la presidencia en el 2007.
- Se plasman los compromisos de los candidatos a la presidencia, en un acuerdo por el desarrollo local y el fortalecimiento municipal.

- 3. Canales de comunicación entre las y los actores de la descentralización y los partidos políticos.** Se generan condiciones para que los partidos políticos y las y los principales actores de la descentralización y el fortalecimiento municipal, cuenten con espacios para el diálogo, la negociación y la coordinación interinstitucional.

Operativización

- Se crean instancias multipartidarias de alto nivel, sobre temas relevantes que sirven de canales de comunicación y de coordinación entre los partidos políticos y el Programa Municipios Democráticos, considerado, en su conjunto, (Entidad Gestora, Comisión Mixta y demás Contratos Operativos)
 - Una red multipartidaria de especialistas en el tema de la descentralización.
 - Una red multipartidaria de encargadas y encargados de las principales Secretarías que interesan para el trabajo del Programa: Secretarías de la Mujer, de Juventud y de Asuntos Indígenas.
- En contrapartida, se unifican las y los principales actores representativos y representativas de los gobiernos municipales, en una entidad que se convierte en la interlocutora por excelencia con el poder centralizado y el resto de actores políticos del ámbito nacional.
- Se concretan, al menos, dos encuentros de coordinación entre las diversas redes multipartidarias y los principales actores institucionales de la descentralización, aglutinados en la Comisión Mixta del Programa Municipios Democráticos.

A NIVEL DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN (Contribución al Resultado 2 y 5 del Programa Municipios Democráticos).

4. Fortalecimiento del ente coordinador de la descentralización.

Se generan condiciones para el fortalecimiento institucional del ente coordinador de la descentralización.

Operativización

- Se dotan de mayores recursos y autoridad pública al ente coordinador de la descentralización.
- Se nombra a una persona de reconocida trayectoria y compromiso con lo local, para dirigir el ente rector de la descentralización.
- Se garantiza la continuidad del trabajo realizado por el Programa Municipios Democráticos durante el cambio de gobierno.

5. Avance en la agenda municipalista: Se discuten y se agendan importantes leyes sobre la descentralización en Guatemala (no es un logro en sí del contrato 3, sino de la acción conjunta con el resto de contratos y la entidad gestora).

- En los primeros meses de 2008, se empiezan a discutir públicamente la modificación y/o aprobación de las principales leyes de la agenda por el desarrollo local por parte del Legislativo.
- En los primeros meses de 2008, el Ejecutivo incluye en la convocatoria al diálogo nacional los temas relevantes de la descentralización y el desarrollo local.

Dimensión	Descripción del indicador	Naturaleza del indicador	Meta mínima	Meta deseable	Objetivo alcanzado.
Evaluación de los planes de gobierno.	Mayor sensibilidad al tema de la descentralización, y el fortalecimiento municipal en los planes de gobierno de los principales partidos políticos contendientes en el 2007.	Cualitativo	Los dos principales partidos políticos, electoralmente hablando, se comprometen públicamente con la descentralización a través de la presentación de su Plan de gobierno 2008-2012.	Al menos, el 50% de los partidos políticos en contienda, incluyendo los dos principales, se comprometen públicamente con la descentralización a través de la presentación de su Plan de gobierno 2008-2012.	Al menos, el 70% de los partidos políticos en contienda, incluyendo los dos principales, se comprometen públicamente con la descentralización a través de la presentación de su Plan de gobierno 2008-2012.
Creación de espacios de encuentro entre actores políticos nacionales y locales (visibilización y alto impacto)	Se favorecen condiciones para establecer canales de comunicación entre las autoridades municipales y las principales fuerzas políticas del ámbito central, que comprometan al poder central a favorecer las condiciones para la descentralización y el fortalecimiento municipal.	Cuantitativo	Se producen acercamientos formales y públicos entre las y los actores locales (instancias municipalistas) y los actores nacionales (partidos políticos), los cuales son cubiertos por los principales medios de comunicación. Los y las principales candidatos y candidatas a la presidencia incorporan en sus discursos, ofrecimientos por el tema de lo municipal y el desarrollo local.	Se produce, al menos, un encuentro entre los principales candidatos a la presidencia y las autoridades municipales electas para el 2008-2012. Se firma un compromiso público entre los principales candidatos a la presidencia y las instancias municipalistas (pacto por el desarrollo local). Encuentros de seguimiento: Se produce, al menos, un encuentro entre el presidente electo y las autoridades municipales (previo a la asunción del nuevo gobierno, entre el 2 de noviembre 2007 al 14 de enero 2008). Se produce, al menos, un encuentro entre el presidente de Guatemala y las alcaldesas y los alcaldes municipales del país (en el periodo del 14 de enero al 30 de junio 2008).	Se produce, al menos, un encuentro entre los principales candidatos a la presidencia y las autoridades municipales electas para el 2008-2012. Se firma un compromiso público entre los principales candidatos a la presidencia y las instancias municipalistas (pacto por el desarrollo local).

<p>Canales institucionalizados para la negociación política entre actores políticos locales y del ámbito nacional.</p>	<p>Se generan condiciones para que los partidos políticos y los principales actores de la descentralización y el fortalecimiento municipal, cuenten con espacios para el diálogo, la negociación y la coordinación interinstitucional.</p>	<p>Cuantitativo</p>	<p>Se crea la Instancia Municipalista, que aglutina los principales actores representativos de los intereses municipales.</p> <p>Se crea la red multipartidaria de especialistas en el tema de la descentralización, con el aval, por escrito, de las y los respectivos secretarios generales de cada partido.</p>	<p>Se crea la instancia municipalista, que aglutina los principales actores representativos de los intereses municipales.</p> <p>Se crea la red multipartidaria de especialistas en el tema de la descentralización, con el aval, por escrito, de las y los respectivos secretarios generales de cada partido.</p> <p>Se crea, al menos, una red multipartidaria para el tema de Mujer, Jóvenes o Pueblos indígenas.</p>	<p>Se crea la instancia municipalista, que aglutina los principales actores representativos de los intereses municipales.</p> <p>Se crea la red multipartidaria de especialistas en el tema de la descentralización, con el aval, por escrito, de las y los respectivos secretarios generales de cada partido.</p> <p>Se crean las instancias multipartidarias para los temas de Mujer, Jóvenes y Pueblos indígenas.</p>
<p>Canales institucionalizados para la negociación política entre actores políticos locales y del ámbito nacional.</p>	<p>Una vez creados los canales institucionales, éstos empiezan a funcionar.</p>	<p>Cualitativo</p>	<p>Se tienen, al menos, una reunión de planificación entre la instancia municipalista, el programa municipios democráticos y la red multipartidaria de especialistas en el tema de la descentralización.</p> <p>Se tiene, al menos, una reunión de planificación entre el Programa Municipios Democráticos, la instancia municipalista y la red multipartidaria de secretarías de Jóvenes, Mujeres y Pueblos indígenas.</p>	<p>Se tienen, al menos, una reunión de planificación (principios de 2008) y una evaluación (mediados de 2008) entre la instancia municipalista, el Programa Municipios Democráticos y la red multipartidaria de especialistas en el tema de la descentralización.</p> <p>Se tiene, al menos, una reunión de planificación (principios de 2008) y una evaluación (mediados de 2008) entre el Programa Municipios Democráticos, la instancia municipalista y la red multipartidaria de secretarías de Jóvenes, Mujeres y Pueblos indígenas.</p>	<p>Se tienen, al menos, una reunión de planificación (principios de 2008), una reunión de monitoreo (en el segundo trimestre de 2008), y una de evaluación (a finales del segundo trimestre 2008) entre la instancia municipalista, el Programa Municipios Democráticos y la red multipartidaria de especialistas en el tema de la descentralización.</p> <p>Se tiene, al menos, una reunión de planificación (principios de 2008), una reunión de monitoreo (en el segundo trimestre de 2008), y una de evaluación (a finales del segundo trimestre 2008) entre el Programa Municipios Democráticos, la instancia municipalista y la red multipartidaria de secretarías de Jóvenes, Mujeres y Pueblos indígenas.</p>

<p>Fortalecimiento del ente coordinador de la descentralización.</p>	<p>Se generan condiciones para el fortalecimiento institucional del ente coordinador de la descentralización.</p>	<p>Cualitativo</p>	<p>Se nombra a una persona de reconocida trayectoria municipalista, al frente del ente rector de la descentralización.</p> <p>Se le da continuidad al trabajo y los logros del Programa Municipios Democráticos.</p>	<p>Se nombra a una persona de reconocida trayectoria municipalista, al frente del ente rector de la descentralización.</p> <p>Se le da continuidad al trabajo y los logros del Programa Municipios Democráticos.</p> <p>Se dota de mayores recursos al ente rector de la descentralización.</p> <p>Se le da mayor autoridad y poder de coordinación al ente rector de la descentralización.</p>
<p>Avances en la agenda municipalista con la asunción del nuevo gobierno.</p>	<p>Se discuten y se agendan importantes leyes sobre la descentralización en Guatemala (no es un logro en sí del Componente No. 3, sino de la acción conjunta con el resto de contratos y la entidad gestora).</p>	<p>Cualitativo</p>	<p>En los primeros meses de 2008, el Ejecutivo y el Organismo Legislativo tienen en la agenda pública algunos de los temas relevantes de la agenda municipalista.</p> <p>Se empiezan a discutir algunas de las leyes clave del proceso de descentralización, entre otras:</p> <p>Reforma a la Ley del RENAP</p> <p>Reforma a la Ley del Servicio Civil Municipal.</p> <p>Reforma a la ley del situado constitucional.</p> <p>Aprobación del Código Tributario Municipal.</p> <p>Se aprueba en el primer semestre de 2008, al menos, una de las leyes prioritarias del proceso de descentralización.</p>	<p>En los primeros meses de 2008, el Ejecutivo y el Organismo Legislativo tienen en la agenda pública algunos de los temas relevantes de la agenda municipalista.</p> <p>Se empiezan a discutir algunas de las leyes clave del proceso de descentralización, entre otras:</p> <p>Reforma a la Ley del RENAP</p> <p>Reforma a la Ley del Servicio Civil Municipal.</p> <p>Reforma a la ley del situado constitucional.</p> <p>Aprobación del Código Tributario Municipal.</p> <p>Se aprueba en el primer semestre de 2008, al menos, una de las leyes prioritarias del proceso de descentralización.</p>

JORGE A. CALDERÓN SUÁREZ (MPP)

jcalder@racsa.co.cr

jcalderon@municipiosdemocraticos.org

Costarricense. Estudió Derecho y Ciencias Políticas en la Universidad de Costa Rica y posee dos Posgrados, uno en International Business Law de la Universidad de Texas en Austin, EEUU y otro en Políticas Públicas (MPP) en la Universidad Rafael Landívar, Guatemala.

Experto en negociación política, reforma del estado y relaciones institucionales y corporativas. Se ha desempeñado como Consultor Internacional y Gerente de Proyectos para diversos Organismos Internacionales, firmas privadas de consultoría europea y gobiernos, entre los cuales destacan, el BID, Banco Mundial, Unión Europea, IIDH, USAID, el Departamento de Trabajo de los EEUU, el Senado de Texas, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, OIT, PNUD, así como diversas Cámaras y Empresas Multinacionales.

Durante los últimos 12 años se ha dedicado a dirigir y gerenciar proyectos en diversos países de América Latina entre los que destacan Argentina, Paraguay, Colombia, Chile, Ecuador, Panamá, Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador, Guatemala, República Dominicana y México, así como con diversos organismos parlamentarios sub-regionales tales como: el PARLACEN, el FOPREL, el Parlamento Andino, el FIPA, la CPC MERCOSUR, el PARLATINO, entre otros.

Es autor, coautor y editor de más de 10 libros sobre estrategia política, reforma del estado y asuntos jurídicos varios y ha sido catedrático invitado en diversos Posgrados en el ámbito de las Políticas Públicas y el Derecho Público.

Durante cuatro años ocupó el cargo de Coordinador Técnico del Programa de Valores Democráticos y Gerencia Política que la Subsecretaría de Asuntos Políticos de la OEA implementó en Guatemala con proyección centroamericana y cuyo objetivo fue el fortalecimiento de la institucionalidad de los partidos políticos, la modernización legislativa y la promoción de la reforma política.

Actualmente es Coordinador de Asistencia Técnica del componente “Apoyo a la Agenda Municipal de los Partidos Políticos”, del Programa Municipios Democráticos que implementa la Unión Europea en Guatemala.

LUIS FERNANDO MACK ECHEVERRÍA

luismack@yahoo.com
lmack@municipiosdemocraticos.org

Guatemalteco. Estudió la licenciatura en sociología por la Universidad de San Carlos de Guatemala. Se ha desempeñado como maestro en Ciencias Sociales y tiene un Doctorado en Ciencia Política avalado por FLACSO-México.

Dentro de su experiencia laboral y académica, se ha desempeñado como Coordinador de un Proyecto de Investigación de la Dirección General de Investigación (DIGI) e Investigador del Instituto de Investigaciones Políticas y Sociales (IIPS) de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

Ha sido Profesor de la Maestría en Desarrollo de la Universidad del Valle de Guatemala. Profesor interino de la Escuela de Ciencia Política de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Profesor desde 2004 de la Maestría en Estudios Estratégicos y la Maestría en Políticas Públicas de la Universidad Rafael Landívar.

Coordinador del Área de Estudios Sociopolíticos de FLACSO-Guatemala. Profesor de la Maestría en Ciencias Sociales del Posgrado Centroamericano en Ciencias Sociales (que aglutina las unidades FLACSO-Guatemala, FLACSO-El Salvador y FLACSO-Costa Rica).

Es miembro del grupo de trabajo regional de CLACSO “Movimientos populares y democracia en América Latina”, coordinado por la Dra. Diana Guillen (Instituto Mora) y la Dra. Margarita Favela (UNAM).

Una de sus publicaciones recientes es el Libro colectivo: Abelardo Baldizón, Álvaro Cálix, David Garibay, Luis Mack, Mathias Rull, Sophie Hvostoff y Willibald Sonnleitner, “Explorando los territorios del voto”, Banco Interamericano de Desarrollo –BID–, Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos –CEMCA–, Insituto des Hautes Etudes de l’Amérique Latine –IHEAL 2006, Bajo la dirección de Willibald Sonnleitner. Y de los cuadernos de Información Política No. 2, 3, 4, 8 y 10 de FLACSO-Guatemala (2005-2006).

Experto en Políticas municipales y Mancomunidades del Programa Municipios Democráticos de la Unión Europea y el Gobierno de Guatemala, a través del consorcio conformado por la Asociación de Municipalidades de Holanda (VNG) y el Instituto Multipartidario Holandés (NIMD).

Actualmente es Gerente del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).



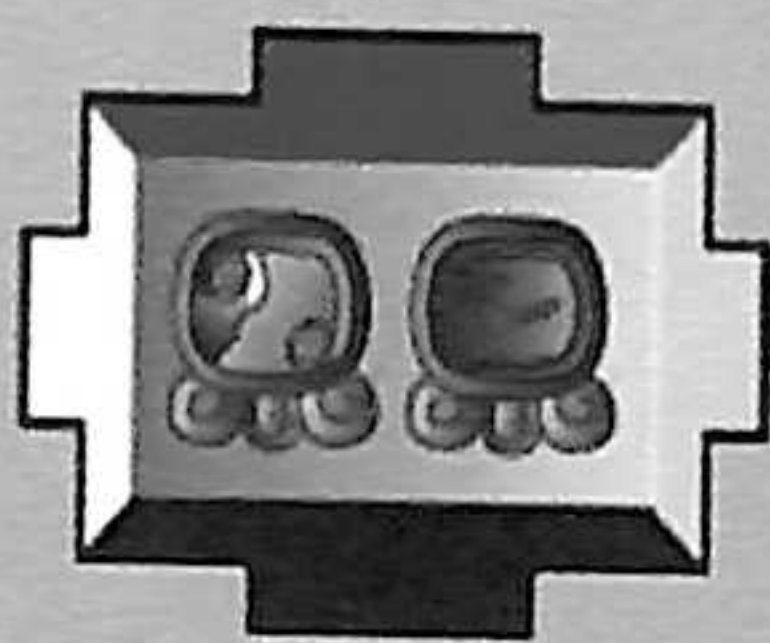
La edición de El proceso de descentralización desde la perspectiva de los partidos políticos en Guatemala, se terminó de imprimir en los talleres litográficos de MAGNA TERRA EDITORES (5a. avenida 4-75 zona 2, Ciudad de Guatemala) en mayo de 2008. El tiro sobre papel bond 90 gramos consta de 500 ejemplares.

Esta publicación se hizo gracias a:

- MUNICIPIOS DEMOCRÁTICOS -
PROGRAMA DESCENTRALIZACIÓN Y FORTALECIMIENTO MUNICIPAL
ALA/2000/3061 DTA GUA/B7-310/00/0020
Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia -SCEP-

Contrato Operativo 3
Apoyo a la Agenda Municipal de los Partidos Políticos

“El contenido de la presente publicación es responsabilidad del autor
y no compromete a la Comisión Europea”



**MUNICIPIOS
DEMOCRÁTICOS**

Biblioteca Central
USAC



4781255080