



UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
Dirección General de Investigación



Programa universitario de investigación:

PROGRAMA UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN EN ASENTAMIENTOS HUMANOS –PUIAH. Descentralización, gobiernos municipales y participación social.

Título:

“La dinámica política en el proceso de descentralización del Organismo Ejecutivo, en municipios con bajo índice de desarrollo humano de Guatemala. Fase I”

Equipo de investigación:

Boris Cabrera Cifuentes	Coordinador
María de los Ángeles Akú	Investigadora
Fernando Molina Meza	Investigador
Edgar Montúfar Noriega	Investigador

Fecha: 08 enero de 2010

Instituciones participantes:

Instituto de Investigaciones Políticas y Sociales “Dr. René Eduardo Poitevin Dardón”
Escuela de Ciencia Política

Director: Lic. Rogelio Salazar

Firma:

Fecha:

Índice General

Resumen / 3

Introducción /3

Justificación / 5

Objetivos / 5

Objetivo General / 5

Objetivos Específicos / 6

Metodología / 6

Presentación de resultados/ 8

Capítulo 1. Descentralización política y democracia / 8

Capítulo 2. Orígenes y contexto actual de la descentralización en Guatemala /13

Capítulo 3. La descentralización en el contexto local/23

3.1. Concepción Tutuapa/ 24

3.2. Palestina de los Altos / 25

3.3. San Miguel Sigüilá / 26

3.4. Momostenango / 27

3.5. Santa María Chiquimula / 28

3.5. Santa Catarina Ixtahuacán / 30

3.7. San Miguel Pochuta / 31

Capitulo 4. El papel de la Universidad en los Consejos de Desarrollo / 32

Conclusiones / 36

Recomendaciones / 37

Bibliografía / 38

Índice de Ilustraciones / 41

Cuadros / 41

Fotografías/ 52

Resumen

La investigación realizada permite reflexionar sobre el estado actual del proceso de descentralización en Guatemala en el ámbito municipal y local permitiendo conocer la dinámica política que en este espacio complejo se lleva a cabo, principalmente en municipios cuyo Índice de Desarrollo Humano es bajo.

El estudio brinda elementos que ayudan a comprender las lógicas de funcionamiento de los Concejos Municipales y los Consejos Municipales de Desarrollo sobre lo cual en la actualidad se tiene un balance insatisfactorio y parcial.

La importancia de este análisis estriba en que en este espacio coexisten estas dos estructuras de poder que representan al mismo tiempo las dos formas fundamentales no excluyentes de democracia, como lo son la representativa y la participativa, con sus propias lógicas de legitimidad.

El trabajo documental y de campo permitió establecer la manera como en casos concretos se vinculan los diferentes actores políticos como es el caso de los Partidos Políticos, Comités Cívicos, Organizaciones No Gubernamentales, entre otros, dando como resultado diferentes estados de gobernabilidad y de conflictividad.

También se logró reconstruir el tipo de relacionamiento que al interior del Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo se está llevando a cabo revelándose como una estructura piramidal que tiene como base importantes espacios de democracia participativa pero que se disuelven en la medida que se desplaza hacia los niveles superiores.

El estudio también revela que el espacio brindado por el Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo no está siendo potenciado por la Universidad de San Carlos, principalmente en el ámbito municipal y local.

Introducción

El proceso de descentralización del Estado de Guatemala conlleva un conjunto de planteamientos teóricos y prácticas políticas que buscan direccionar su desarrollo, principalmente desde el año 2002 en el que fue creada la última generación de la normativa en esa materia.

Dadas las condiciones históricas y políticas actuales de la sociedad guatemalteca, resalta el hecho de que a la fecha no se ha llevado a cabo aún un esfuerzo analítico que permita conocer aquellos factores políticos que están contribuyendo a obstaculizar o dinamizar dicho proceso.

La investigación realizada es un balance general del estado actual del proceso de descentralización, estudiando la dinámica política y el grado de desarrollo y compromiso institucional que se despliega en torno al Sistema Nacional de Consejos

de Desarrollo –SNCD-, tomando en cuenta los intereses, posturas y acciones de los principales actores y sectores involucrados.

Se estudió la forma en que se configuran los Consejos Comunitarios de Desarrollo - COCODES- y la representación de estos en los Consejos Municipales de Desarrollo -COMUDES-. Si sus miembros realmente representan a las organizaciones sociales existentes en cada lugar o si han sido impuestas o escogidas por caciques o autoridades que con ello buscan facilitar sus proyectos o beneficiarse de la cosa pública.

Del SNCD analizó la relación que se da entre funcionarios públicos electos mediante sufragio y los representantes nombrados por las organizaciones locales en él representados, la planificación del desarrollo y de las obras públicas, el control de los recursos y su fiscalización.

Se estableció los criterios políticos que orientan la priorización de las acciones de desarrollo y transparentar las visiones que sobre el mismo están presentes en los distintos actores que participan en el SNCD en sus diferentes niveles.

Otro aspecto considerado fue el papel de los partidos políticos, tanto desde su participación legal como real en el SNDC y la forma en que esta participación repercute en el sistema y en el proceso de gobernabilidad del Estado.

Al mismo tiempo, se llevó a cabo un esfuerzo de síntesis del conocimiento reciente en materia de descentralización para el caso guatemalteco, así como una sistematización de las opiniones y valoraciones que sobre el estado del proceso tienen algunos académicos y especialistas en la materia.

El estudio se concentró en una muestra de representatividad nacional de los municipios que evidencian un índice bajo de Desarrollo Humano y que representan las circunscripciones municipales menos desarrolladas del país.

De manera muy particular, la investigación se orientó a valorar el papel que la Universidad de San Carlos de Guatemala está teniendo en el SNCD, con el propósito de desarrollar una formulación propositiva que responda al imperativo de impulsar una participación estratégica a futuro de tan importante institución.

Desde el punto de vista conceptual, se partió del supuesto de que el proceso de descentralización guatemalteco presenta marcadas diferencias según sea el nivel del que se hable (nacional, regional, departamental, municipal o comunitario) y el carácter geográfico, dimensiones y capacidad financiera del lugar.

Desde el punto de vista teórico-conceptual se considera que en buena medida la viabilidad política del proceso de descentralización en la región centroamericana y específicamente en el caso guatemalteco, tiene que ver con la complementariedad o discrepancia que existe entre los modelos democráticos representativo y participativo que convergen en el SNCD.

Lo anterior se explica porque mientras el modelo democrático representativo se fundamenta en la ciudadanía y la representación política mediante la elección de la autoridad municipal, el representativo lo hace en la participación y designación ciudadana directa, motivando la convergencia en un mismo escenario de dos formas de legitimidad más o menos discrepantes en el ejercicio del poder y la toma de decisiones.

Justificación

La investigación realizada pretendió develar cual es la dinámica política que se genera al interior y exterior del SNCD. Dicho objeto de estudio se considera relevante porque permitiría identificar avances o retrocesos, obstáculos y/o fortalezas, en términos políticos, del proceso de descentralización que, tal como se ha planteado, redundaría en el proceso de democratización del Estado Guatemalteco, en la superación del subdesarrollo, el combate a la pobreza y en la modernización del sistema de administración pública.

La investigación realizada resulta particularmente importante para la Universidad de San Carlos de Guatemala ya que es uno de los actores que integran dicho sistema y hasta ahora no se sabe con certeza cuál es el papel que dicha institución ha desempeñado dentro del SNCD y de qué forma, participa en la toma de decisiones respecto a la política pública orientada al desarrollo y la democratización del Estado.

El estudio brinda información valiosa del funcionamiento del SNCD en particular y del proceso de descentralización en general a nivel nacional. Esto, debido a que la selección de la muestra se hace mediante criterios que permitan al equipo de investigación realizar inferencias generalizables para todo el territorio nacional.

Identificar los problemas en la redistribución del poder y los límites políticos para la participación social dentro del SNCD aporta información valiosa para introducir cambios necesarios que reorienten las políticas públicas de descentralización, eleve la eficiencia y eficacia del proceso, permitirían a la Universidad de San Carlos ejercer mejor su función dentro del Sistema.

Lo anterior aporta información valiosa de las necesidades y demandas que la población tiene y en especial aquellos sectores que toman decisiones dentro del SNCD y aquellas entidades que participan de la descentralización del país.

Objetivos

Objetivo General

- Identificar los aspectos relevantes que favorecen o dificultan el proceso de descentralización guatemalteco mediante el Estudio de la dinámica política entre actores que participan en el Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo –SNCD–

y el análisis de investigaciones que han descrito el proceso de institucionalización del sistema.

Objetivos Específicos

- Explorar el conocimiento existente sobre el proceso de descentralización en Guatemala, tomando como referencia las evaluaciones que sobre el mismo se han hecho desde el año 2002.
- Analizar las prácticas políticas relacionadas con el proceso de descentralización y sus consecuencias, desde la óptica de los principales actores, sectores e instituciones involucradas.
- Valorar las condiciones institucionales a partir de las cuales se está llevando a cabo el proceso de descentralización en Guatemala.
- Establecer elementos que permitan reflexionar sobre el papel que la Universidad de San Carlos de Guatemala está teniendo en el proceso de descentralización guatemalteco.

Metodología

El objeto de estudio de la investigación propuesta, de acuerdo a su carácter, estuvo constituido por una serie de interrogantes articuladas, a manera de guías que orientan la investigación a corroborar la relación entre actores, leyes, modelos y sistemas y a establecer la forma en que facilitan o dificultan el proceso de descentralización.

Estas interrogantes se organizan primero en relación a la estructuración del sistema, su relación con el modelo de estado y las prácticas sociopolíticas inmersas en el proceso de descentralización. Luego están las que buscan relacionar las prácticas políticas, los modelos de desarrollo, la institucionalidad y los proyectos:

- ¿Cómo se llevan a cabo los procesos de conformación del SNCD en sus diferentes niveles?
- ¿De qué manera la estructura del SNCD está afectando el gobierno y el poder en el ámbito local y comunitario?
- ¿Qué tipo de relaciones existe entre los diferentes niveles del SNCD y entre los diversos sectores que lo constituyen, como es el caso de empresarios, grupos sociales, fuerzas políticas, universidades y particularmente la USAC?
- ¿Cómo se manifiestan y resuelven las diferencias entre los intereses y posturas de las autoridades estatales y municipales y las de los miembros del SNCD designados?

- ¿Cómo se llevan a cabo las relaciones entre el SNCD y los actores externos, como el caso de los organismos internacionales?
- ¿Cómo participan dentro del SNCD los partidos políticos, cual es su capacidad de negociación, representación y decisión?
- ¿Cómo es percibida por la Sociedad Civil la participación de los partidos en el SNCD?
- ¿Se fortalece o debilita y en qué aspectos el proceso de democratización del país con la dinámica que se desarrolla en el SNCD?
- ¿Cómo influyen los enfoques sobre el desarrollo en el proceso de descentralización en el caso guatemalteco?
- ¿Existe y cómo es el proceso de elaboración de planes de desarrollo en el SNCD?
- ¿Se toman en cuenta las aspiraciones y demandas de los grupos y sectores sociales a la hora de definir, formular ejecutar y monitorear políticas, planes, programas y proyectos en el SNCD?
- ¿Cómo influyen en el proceso de descentralización las acciones desarrolladas por los actores en lo referente a la administración de los recursos financieros, materiales y humanos, por parte del SNCD?
- ¿Existen, y cuáles son y quiénes ejercen los mecanismos de control y monitoreo institucional y ciudadano de los recursos financieros, materiales y humanos en el SNCD?

Para desarrollar la investigación se empleó una metodología que combina diferentes técnicas de recopilación y análisis de la información la cual estuvo dividida en cuatro etapas, a saber:

- Etapa 1. Síntesis bibliográfica, hemerográfica y documental para enriquecer y ampliar las teorías y conceptos que guiaron la investigación, así como para actualizar y elaborar un balance sobre el marco jurídico y el conocimiento existente y actualizado sobre el problema a estudiar.
- Etapa 2. Definición y depuración del universo mediante el método estadístico con el propósito de establecer las características límites de la muestra, entendiendo que el universo lo integran todos los municipios de Guatemala que tienen un IDH bajo, así como elaboración de un listado de informantes clave a entrevistar.

- Etapa 3. Construcción, validación y aplicación de los instrumentos de recolección de información de campo que consisten en observaciones directas e indirectas, y entrevistas.
- Etapa 4. Sistematización y análisis de la información recabada, así como elaboración del informe parcial y final y de subproductos para la presentación para propósitos de evaluación por parte de la DIGI, eventos académicos y de discusión y divulgación pública.

Tomando en consideración que el proceso de descentralización es considerado como un medio para el impulso democrático del desarrollo, para la selección de la muestra se tomó como universo el conjunto de municipios con Índice de Desarrollo Humano catalogado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo como bajo (igual o menor que 0.500) y que corresponde a 49 municipios del total de municipios existentes.

Se tomó en cuenta el IDH tomado del Informe de Desarrollo Humano del 2005 por tratarse de un indicador compuesto de reconocimiento internacional, que sintetiza variables relacionadas con el desarrollo, desde el nivel municipal.

Los consejos departamentales y regionales estudiados fueron a aquellos que correspondan a los departamentos y regiones en los que se encuentran situados los municipios que forman parte de la muestra.

Atendiendo al criterio de proporción de municipios con bajo índice de desarrollo humano en cada región, se procedió a seleccionar aleatoriamente siete municipios que finalmente formaron la muestra, siendo estos:

Concepción Tutuapa en el departamento de San Marcos, Palestina de los Altos y San Miguel Sigüilá en el departamento de Quetzaltenango, Momostenango y Santa María Chiquimula en el departamento de Totonicapán, Santa Catarina Ixtahuacán en el departamento de Sololá y San Miguel Pochuta en el departamento de Chimaltenango.

Presentación de resultados

Capítulo 1. Descentralización política y democracia

De acuerdo a Rodrigo Borja¹ el término descentralizar se refiere a la acción y efecto de reordenar los centros de decisión política y administrativa estatal de acuerdo a criterios territoriales y funcionales tratándose de un término de por sí polisémico el cual ha sido objeto de diversas conceptualizaciones.

¹ Borja, Rodrigo (1997). Descentralización. En Enciclopedia de la Política (279-280). México: Fondo de Cultura Económica.

En principio se ha establecido la existencia de una descentralización administrativa en la cuál se traslada a municipios, universidades u otras instituciones especializadas determinados servicios públicos que presta el Estado; y política en la cuál se hace un traslado de atribuciones legislativas, ejecutivas y judiciales.

Dentro de las funciones delegadas por la descentralización política se encuentran la posibilidad de legislar sobre determinadas materias, ejercer la parte del poder ejecutivo no reservada a las autoridades centrales y administrar justicia dentro de su ámbito jurisdiccional.

Existen otras definiciones en función de las diferentes ámbitos de las ciencias sociales, sin embargo existen un consenso en tanto se trata de “un proceso político que ha apelado a una nueva forma de gobernar que –de la mano de la reconfiguración del Estado e inspirado en la idea de incluir a la ciudadanía en las decisiones públicas- se propuso fortalecer y consolidar un camino político más democrático y eficiente para la región.”²

La descentralización estatal se plantea como una condición necesaria para la democracia en la medida que los estados autoritarios en general aunque no exclusivamente han sido centralizados.

Se afirma que un Estado descentralizado será más democrático, por tanto la descentralización es un instrumento que da fortaleza a la democracia en el ámbito local, lo que a su vez ofrece oportunidades a la democracia participativa frente a las formas representativas de la democracia³.

En un sentido general la democracia por oposición a la dictadura ha sido definida como un procedimiento para la toma de decisiones en las sociedades en el cual participan un número significativo de sus miembros en diversas condiciones y gracias a diversos mecanismos institucionalizados.

Esta visión ha sido criticada por autores como Cornelius Castoriadis⁴ quien señala que la democracia no puede reducirse a un conjunto de procedimientos puesto que se trata de un régimen inseparable de una concepción sustantiva de los fines de las instituciones políticas y de una visión sobre el tipo de ser humano que les corresponde.

² Montecinos, Egon. Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática. Chile: Centro de Estudios del Desarrollo Regional y Local (CEDER). Universidad de los Lagos. http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=s0250-71612005009300005&script=sci_arttext 28-12-2009 13:00

³ Torres-Rivas, Edelberto y Cuesta, Pilar (2007). Notas sobre la democracia y el poder local. Guatemala: PNUD.

⁴ Castoriadis, Cornelius (1996). La democracia como procedimiento y como régimen. Iniciativa Socialista No. 38.

Sobre este punto Norberto Bobbio⁵ indica que la democracia puede ser conceptualizada como directa e indirecta según sea el grado de intervención de las personas en la toma de decisiones, lo que pone en el centro de la discusión el tema de la ciudadanía y el de la representación política y el del mejor procedimiento.

La ciudadanía se refiere a las condiciones en las cuáles las personas intervienen en los mecanismos institucionales desarrollados para la toma de decisiones teniendo según Salvador Giner⁶ un carácter jurídico formal que fue extendiéndose hasta integrar derechos cívicos, económicos y políticos en la medida que las sociedades civiles se desarrollaron.

Para Alain Touraine⁷ la democracia habría sido el primer régimen político que permite a las personas desarrollar una conciencia interiorizada de derechos personales y colectivos haciéndose imposible la existencia de la democracia sin una representación en la que la elección fuese libre y en la que las personas elegidas representaran a los diversos intereses sociales.

Pero el problema de la representación política es sumamente complejo en la medida que como afirma Giovanni Sartori⁸ el término alude a la idea de mandato o delegación revocable o irrevocable (jurídica), a la de representatividad (semejanza o similitud) y a la de responsabilidad.

Al referirse a los dos últimos Salvador Giner⁹ señala el problema de la semejanza del representante respecto del representado (representación sociológica) y al de la responsabilidad del representante ante el representado (rendición de cuentas).

Gran parte de la discusión sobre la denominada crisis de representatividad de las democracias actuales versa sobre la idoneidad de los mecanismos institucionales desarrollados para la representación, siendo por excelencia los Partidos Políticos quienes tradicionalmente han tenido esa función pero que en la actualidad experimentan una disminución de la fidelidad de la población teniendo como consecuencia un desencanto creciente con el sistema de partidos en general.

⁵ Bobbio, Norberto (1998). Democracia representativa y democracia directa (214-218). En: Estado, gobierno y sociedad. México: Fondo de Cultura Económica.

⁶ Giner, Salvador, Lamo de Espinosa, Emilio y Torres, Cristóbal Editores (2001). Ciudadanía (107-108). En: Diccionario de Sociología. Madrid: Alianza Editorial.

⁷ Touraine, Alain (1994). ¿Qué es la democracia? En: Crítica de la modernidad (319-344). México: Fondo de Cultura Económica.

⁸ Sartori, Giovanni (2005). Representación (257-277). En: Elementos de teoría política. Madrid: Alianza Editorial.

⁹ Giner, Salvador, Lamo de Espinosa, Emilio y Torres, Cristóbal Editores (2001). Representación política (647-648). En: Diccionario de Sociología. Madrid: Alianza Editorial.

Sin embargo, la delegación y la titularidad de la representación son problemáticas en la medida que una “buena representación” depende de una importante proporción de votos electorales “individualizados y anónimos” mientras que es difícil establecer a quién representa el representado, a un partido, a la circunscripción geográfica electoral, a un grupo social determinado o a sí mismo.

Paradójicamente como indica Anthony Giddens¹⁰ la democracia directa o participativa tiene una importancia limitada en las sociedades modernas donde la población tiene derechos políticos porque sería imposible que todos participaran activamente en la adopción de todas las decisiones que les afectan aunque existen mecanismos para este propósito, tal es el caso de los referendos.

Al mismo tiempo, las personas se encuentran entonces ante una forma de democracia representativa deslegitimada donde como señala Alain Touraine¹¹ los actores políticos no están sometidos a las demandas sociales y pierden su representatividad, al mismo tiempo que la agregación de intereses y demandas sociales no encuentran una definición clara.

Para Latinoamérica y particularmente Guatemala se ha afirmado que la descentralización es necesaria toda vez que se plantea transitar hacia la democracia luego de décadas de conflictos sociales favorecidos por dictaduras militares.

Es por eso que desde la década del ochenta del siglo pasado se viene discutiendo e implementando en la región una reforma política del Estado la cual tiene dentro de sus estrategias la descentralización de los Estados como una forma de promover la democracia y enfrentar los más importantes problemas sociales¹².

Se busca que los gobiernos locales del área centroamericana desarrollen su autonomía económico-financiera promoviendo cambios en los sistemas fiscales y tributarios, así como el fortalecimiento de las capacidades de gobierno y gestión del desarrollo local municipal e intermunicipal.

En esa dirección se viene implementado una estructura normativa específica que en el caso guatemalteco se cristaliza con la promulgación en 2002 de un nuevo Código Municipal, de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, de la Ley General de Descentralización y la Ley de Desarrollo Social.

¹⁰ Anthony Giddens (2000). Gobierno, poder político y guerra (433-464). En: Sociología. Madrid: Alianza Universidad.

¹¹ Touraine, Alain (2001). Representatividad de los actores políticos (79-97). En: *¿Qué es la democracia?* México: Fondo de Cultura Económica.

¹² Cardona, Rokaël (2007). La descentralización y la reforma política del Estado. III Congreso Centroamericano de Ciencias Políticas. 18, 19 y 20 de julio de 2007. Instituto para el Desarrollo Local de Centroamérica –IDELCA-, 15 p.

La visión de la descentralización que plantea este conjunto de normas supone un proceso mediante el cual el Organismo Ejecutivo transfiere paulatinamente a las municipalidades y demás instituciones del Estado y a las comunidades organizadas legalmente, el poder de decisión, la tutelaridad de la competencia, las funciones y los recursos de financiamiento para la aplicación de políticas públicas nacionales a través de la implementación de políticas municipales y locales.

Lo anterior no deja de ser problemático en la medida que mientras se da prioridad a la creación de estados-nacionales en medio de la globalización que pone en riesgo su soberanía, se pueda otorgar tanta autonomía que se ponga en riesgo su unidad territorial y por ende la democracia ante la debilidad del tejido social¹³.

Contradictoriamente es en el ámbito local y el municipio donde pareciera que ha florecido y se fortalece la democracia en tanto se experimenta un “despertar” de la participación ciudadana en dichos contextos.

Sin embargo, al evaluar el sistema político local en el área centroamericana autores como Enrique Gomáriz¹⁴ han planteado el problema que representa en este nivel la convergencia de la democracia directa-participativa y representativa-delegada las cuáles tienen sus propios mecanismos de representación.

En esta perspectiva la democracia directa podría contribuir al ejercicio de la auditoría social sobre el gobierno municipal pero a la vez relativiza la importancia del sufragio universal y libre para elegir dichas autoridades socavando el ejercicio de la ciudadanía individual y colectiva, y por ende la gobernabilidad local.

El problema sería encontrar alternativas en las cuáles ambas formas de ejercicio de la democracia puedan converger y apoyarse porque una no puede sustituir a la otra y tampoco pueden existir aisladamente o por oposición: ¿Hasta donde deben de llegar las deliberaciones ciudadanas? ¿Deben atribuirse decisiones legales? ¿Puede la ciudadanía ser juez y parte?

En el caso guatemalteco, el diagnóstico sobre el estado actual del proceso de descentralización no es alentador en la medida que investigadores¹⁵ y actores sociales¹⁶ que han venido reflexionando sobre comunidad y el municipio vienen señalando entre otras cosas:

¹³ Poitevin, René y Sequén-Monchez, Alexander (2002). Los desafíos de la democracia en Centroamérica (99-100). Guatemala: FLACSO.

¹⁴ Gomáriz Moraga, Enrique (2007). El sistema democrático en el ámbito local. III Congreso Centroamericano de Ciencias Políticas. 18, 19 y 20 de julio de 2007. 25 p.

¹⁵ Barrientos de Arriaga, Claudia Inés (2007). Participación ciudadana y construcción de ciudadanía desde los Consejo de Desarrollo. El caso de Chichicastenango. Guatemala: FLACSO. 257 p.

¹⁶ Asociación Maya de Estudiantes –AMEU- (2008). Nuestra experiencia en los Consejos de Desarrollo. Consulta social para refirmar la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Guatemala, 58 p.

- Vacíos legales y vaguedad terminológica en las leyes, así como debilidad en las competencias trasladadas a los Consejos.
- Prevalencia por las condiciones de pobreza de enfoques economicistas orientados al desarrollo desde la perspectiva del mejoramiento y acceso a servicios públicos.
- Desarticulación administrativa y ausencia de comunicación a lo largo de los diversos niveles del sistema: concentración de la actividad en el nivel bajo y ausencia de actividad en el nivel alto.
- Desigualdad en las características financieras y capacidades administrativas de los municipios aunada a una lógica de inversión estatal paralela y desarticulada.
- Reestructuración de los poderes comunitarios principalmente en los indígenas que puede llevar a “focos de conflictividad” en el futuro
- Sistemas poco democráticos de elección en el seno de los Consejos donde prevalece el formalismo y prácticas autoritarias, paternalistas clientelistas y excluyentes para determinados grupos como las mujeres.
- Control ciudadano incipiente una actividad que es poco atendida por las autoridades.

En relación al tema de la representación y representatividad en estos trabajos se ha sugerido que los Consejos se han constituido en instancias de carácter informativo y no deliberativo, lo que viene siendo “instrumentalizado” por las autoridades para legitimar sus acciones.

En esta perspectiva existirían condiciones históricas del Estado guatemalteco que dificultarían el proceso de descentralización, tal es el caso de particularidades económicas y étnico-culturales, debilitamiento estatal, resabios de un conflicto armado y una distancia socioeconómica y cultural de la ciudad con el resto del país¹⁷.

Capítulo 2. Orígenes y contexto actual de la descentralización en Guatemala

El tránsito del siglo XX al siglo XXI debió haber significado, en el plano político, el establecimiento de la democracia, tal como es concebida en la tradición liberal. Sin embargo, las condiciones económicas y sociales en Guatemala, abundantes en ejemplos de distorsiones y, peor aún, de enormes brechas entre ricos y pobres, condicionan el desarrollo político, que se manifiesta en una democracia igualmente

¹⁷ Torres-Rivas, Edelberto y Cuesta, Pilar (2007). Notas sobre la democracia y el poder local. Guatemala: PNUD.

distorsionada y débil, en la que perviven fenómenos propios del autoritarismo, que caracterizó a la mayor parte de regímenes de la región en el siglo pasado.

En este sentido, Guatemala representa un ejemplo palpable de los enormes esfuerzos que restan por realizar de cara a la consolidación del régimen democrático, en un contexto que reclama prioritariamente transformaciones de índole social y económica. Ya no se sostiene el argumento de implantar, sin más, fórmulas y mecanismos que han sido funcionales al desarrollo capitalista de los estados liberales decimonónicos.

De manera que Guatemala enfrenta en la actualidad innumerables problemas de carácter político, social, económico y cultural, debido en gran medida a que el modelo de transición implementado a partir de 1982 muestra señales de agotamiento, lo que ha dificultado la consolidación del sistema político y sus instituciones¹⁸.

Algunas características del sistema político guatemalteco a partir de la interrupción de la “primavera democrática” en 1954 hasta el inicio del resquebrajamiento del Estado contrainsurgente en 1996 con la Firma de los Acuerdos de Paz, son las siguientes:

- Mantenimiento de un sistema de exclusión social y económica;
- Participación restringida de partidos políticos, con exclusión de aquellos que el gobierno consideró como partidos de ideología “comunista”, lo que en la práctica incluyó a partidos socialdemócratas;
- Procesos democráticos interrumpidos por golpes de estado que reforman o eliminan la constitución para luego hacer una nueva, adecuada a los intereses de los grupos que gobiernan en el momento (1954, 1965, 1986);
- Hasta la constitución de 1986, sistemas electorales no autónomos, controlados por los partidos políticos y condicionados por el ejército y por poderes fácticos;
- Procesos electorales poco transparentes;
- Partidos políticos “caudillistas”;
- Población sin cultura democrática arraigada;
- Irrespeto a los derechos humanos;

¹⁸ Gálvez, Víctor et al (1998). Poder local y participación democrática. FLACSO, Guatemala, Debate No.40, p. 21.

- La gestación y desarrollo del conflicto armado interno, que tiene lugar en el país en las décadas de los 60-90 del siglo XX, cuyas consecuencias afectaron principalmente a la población mayoritaria de etnias indígenas mayas;
- En la década de los ochenta, la población civil es conminada por el ejército a integrar las llamadas “patrullas voluntarias de autodefensa civil”, como parte de la política de contrainsurgencia. Uno de los efectos más desastrosos fue el rompimiento de la solidaridad social dentro de las comunidades, puesto que se produjeron conflictos al interior de las mismas.

El inicio de la transición tiene lugar durante el gobierno militar que tomó el poder en marzo de 1982 a través de un golpe de Estado. La estrategia del ejército contemplaba una apertura política con el propósito de incorporar a la insurgencia al nuevo proceso democrático.

El ejército buscaba arrebatar a la guerrilla su bandera de lucha por la democracia, que le daba legitimidad ante la comunidad internacional y que le permitía contar con el apoyo no declarado de algunos países y organizaciones.

Por su parte, la guerrilla encontró en esta coyuntura la oportunidad de fortalecer su ofensiva política y de dar término a la guerra de baja intensidad, luego de las derrotas militares sufridas como consecuencia de las campañas contrainsurgentes que se realizaron entre 1980 y 1983.

La nueva Constitución Política creó un conjunto de instituciones modernas para el soporte del sistema político, tales como la Corte de Constitucionalidad y la Procuraduría de los Derechos Humanos, que se sumaron al Tribunal Supremo Electoral, creado con anterioridad.

En relación al proceso de descentralización estatal durante el gobierno de Vinicio Cerezo, se implementó la Ley Preliminar de Regionalización Decreto 70-86¹⁹, para asegurar, promover y garantizar la participación de la población en la identificación de problemas y soluciones y en la ejecución de programas y proyectos de desarrollo, descentralizar la administración pública y lograr que las acciones de gobierno se llevaran a cabo conforme a las necesidades de la población²⁰.

La Ley es promulgada en respuesta al mandato de la Constitución de promover la descentralización administrativa. Sin embargo, más que la preocupación por impulsar

¹⁹ Aragón, Jorge. Análisis del Sistema de Regiones en Guatemala. La regionalización oficial y otras propuestas. 1967-2007. Aragón señala en la cita 124, página 161 lo siguiente: “...A criterio de Víctor Gálvez Borrell el carácter de “preliminar” del DC 70-86, se debe a una concepción más bien militar del territorio, que prevaleció sobre los criterios técnicos de SEGEPLAN, las opiniones ministeriales y la Vicepresidencia de la República, al no llegar a un consenso acerca de la distribución económica y estratégica del territorio...”

²⁰ Para mayores detalles ver Decreto Ley No. 70-86, Ley Preliminar de Regionalización.

una verdadera descentralización, prevalecía la lógica de salvaguardar la seguridad nacional.

El conflicto armado y la adopción por parte del Estado de una política contrainsurgente, hacían casi nulo el poder civil. No es de extrañar, entonces, que el ejército haya hecho valer su poder político sobre el Congreso de la República para dejar plasmada una regionalización ad hoc. Es decir, que las regiones fueron organizadas en función de la estrategia militar y bajo ningún otro criterio.

En 1987 se implementó el situado constitucional del 8% a las municipalidades del país el cual fue aumentado al 10% con la reforma constitucional del 1993, ordenándose que por lo menos el 90% de tales recursos, deban destinarse a proyectos de educación, salud preventiva, infraestructura y servicios que mejoren la calidad de vida de los habitantes²¹.

Ya en 1992, la Corte de Constitucionalidad restó legitimidad a la anterior Ley de Consejos cuando declaró la inconstitucionalidad de los consejos locales de desarrollo, situación que postergó por más de una década el tratamiento de un tema que es considerado crucial para el desarrollo económico y social y para consolidar la democracia.

En aquel momento, en primer lugar se buscaba implementar una democracia representativa desde la sociedad hacia los poderes formales de decisión. En segundo lugar, vincular el desarrollo local con lo regional y nacional. De esta manera, se trataba de diseñar estrategias propias de desarrollo, procesos más amplios de participación e identificación de los habitantes de las comunidades con los asuntos que pueden afectar su futuro inmediato. Finalmente, en tercer lugar, la amplia aplicación de este cuerpo de leyes podría contribuir a una fiscalización ciudadana sobre los fondos otorgados a las municipalidades por parte del Estado.

Es durante el segundo gobierno de la transición, el de Serrano Elías, cuando se formalizan las primeras conversaciones del proceso de paz, las cuales quedan inconclusas en 1993 con el autogolpe de estado.

Tras el fallido autogolpe de Estado del Presidente de la República, Jorge Serrano (25 de mayo de 1993), y la dificultosa solución de la crisis institucional provocada por aquél, asume la jefatura de Estado el vicepresidente, quien a su vez es inhabilitado por el Tribunal Constitucional, siendo finalmente elegido Presidente el entonces Procurador de los Derechos Humanos.

El gobierno de Ramiro de León Carpio se instala en el poder sin el apoyo de ningún partido político y sin haber sido electo popularmente, lo que le da a su gobierno poca

²¹ Torres-Rivas, Edelberto y Cuesta, Pilar (2007). Notas sobre la democracia y el poder local. Guatemala: PNUD.

capacidad de maniobra y legitimidad. Buscando legitimidad ante la población, realizó una reforma constitucional con la finalidad de reducir el tiempo de mandato del presidente, de cinco a cuatro años, y se establece para todos los municipios la duración de cuatro años para el período de gobierno municipal.

El gobierno de Álvaro Arzú, electo en 1995 mediante un proceso electoral, logra la firma de los Acuerdos de Paz con la URNG en diciembre de 1996. La guerrilla se incorpora, entonces, como partido político y realiza su primera participación en las elecciones de 1999 integrando la coalición Alianza Nueva Nación –ANN-. Éste constituye un hito histórico, habida cuenta que es la primera vez desde 1985 que el espectro político abre su abanico a una opción de izquierda radical²².

La agenda política planteada por los Acuerdos de Paz da una serie de compromisos en relación a la descentralización y a la democracia participativa en el espacio local. En este marco se inician las discusiones para la implementación del proceso de descentralización que actualmente se está implementando.

Lo más relevante sucedido durante el gobierno de Alfonso Portillo en el ámbito de la descentralización del Estado fue la promulgación de dos nuevas leyes de participación ciudadana, la Ley General de Descentralización, Los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y las reformas al Código Municipal.

Durante el Gobierno de Oscar Berger en el tema de la descentralización, se inició la implementación en todos sus niveles de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y la implementación del Código Municipal en toda la República de Guatemala.

Debe recordarse que en Guatemala está vigente un gobierno Republicano, democrático constitucional. La Constitución data de 1985²³ y establece la separación de los tres poderes. El poder ejecutivo es electo cada cuatro años y es el presidente quien elige a sus ministros y secretarios para conformar el gabinete.

El equilibrio de poder y los sistemas de controles y de pesos y contrapesos pueden apreciarse al analizar la estructura institucional del sistema político, uno de cuyos indicadores es la forma de elección o designación de órganos y funcionarios que conforman la institucionalidad de la democracia, y cuyas funciones garantizarían el adecuado ejercicio del poder político.

Tal es el caso de la Corte de Constitucionalidad, del Fiscal General de la Nación, de la Corte Suprema de Justicia, de la Contraloría General de Cuentas de la Nación, del Procurador de los Derechos Humanos y del Tribunal Supremo Electoral, cuyo

²² El Partido Social Demócrata (PSD) había participado en las elecciones generales de 1985 y en coalición con partidos políticos de derecha en 1990.

²³ Los artículos de la Constitución Política vinculados a la autonomía municipal están entre otros, 253, 254, 255, 257, 258, 259, 260, 261, 262.

ordenamiento jurídico obedece a las exigencias de todo sistema político de funcionar bajo los principios de legalidad y legitimidad, en aras de la gobernabilidad democrática.

En lo que respecta a la adjudicación de cargos de elección popular, se contemplan tres sistemas:

- Mayoría absoluta: para los cargos de presidente y vicepresidente. Se declara ganadora la planilla que obtiene la mitad más uno de los votos válidos por lo menos (Artículo 201 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos).
- Mayoría relativa: para la adjudicación de cargos de alcalde y síndicos municipales. Es triunfadora la planilla que obtiene el mayor número de votos válidos (Art. 202 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos).
- Representación proporcional de minorías: el Método D'Hondt se aplica para adjudicar cargos a diputados por lista nacional y listas distritales, para diputados al Parlamento Centroamericano y para cargos de concejales de las corporaciones municipales (Art. 203, Ley Electoral y de Partidos Políticos).

Estas características del sistema electoral llevan a varias consideraciones. En primer lugar, la elección del ejecutivo se lleva a cabo en Guatemala por mayoría absoluta, con previsión de dos vueltas. Este mecanismo lleva a la dispersión del voto en la primera vuelta y a la conformación de alianzas en la segunda. La legitimidad inicial del ejecutivo ha contrastado siempre con el desencanto de la población al final del período, a tal extremo que el voto de castigo se ha impuesto y ningún partido político ha logrado mantenerse en el poder durante dos períodos presidenciales.

Este hecho refleja el escaso desarrollo político de los partidos y un sistema electoral que solamente legitima cada cuatro años el advenimiento de un nuevo gobierno, cuya visión alcanza sólo al corto plazo, a falta de un proyecto de largo alcance.

De ahí que la disminución del período presidencial de cinco a cuatro años, ocurrida en 1994, sea considerada conveniente, si se tiene en cuenta el desgaste que sufre el gobierno ante las crecientes demandas para las cuales no pueden ofrecer soluciones.

Las crisis de gobernabilidad han sido lugar común durante todos los períodos presidenciales comprendidos dentro de la transición. Por otro lado, la reelección presidencial no está permitida y, aunque hubo indicios de que partidos que han ocupado la presidencia pretendían buscar una reforma en el sentido de permitir la reelección, no parece que este sea un mecanismo oportuno ni viable.

Los partidos políticos, por otra parte, son concebidos como instituciones de derecho público y de duración indefinida²⁴. Aparte de eso, los partidos políticos tienen derecho a financiamiento público a razón de el equivalente en quetzales de dos dólares de los Estados Unidos de América por voto legalmente emitido a su favor, siempre que haya obtenido no menos de cinco por ciento del total de sufragios válidos, depositados en las elecciones generales. Además, el partido que no obtiene este porcentaje pierde su ficha y desaparece como tal, a menos que obtenga una diputación en el Congreso²⁵.

En este punto, es necesario hacer referencia especial a un tipo de organización política *sui generis* que parece no tener paralelo en la región. Se trata de los Comités Cívicos Electorales²⁶. La constitución de estos comités da la oportunidad de movilizar intereses políticos y de convertirse en un espacio de participación democrática local, permiten el ejercicio de derechos políticos, de hacer ciudadanos activos²⁷.

Los Comités Cívicos surgieron como una alternativa a los partidos políticos en el nivel local. La Ley Electoral los considera organizaciones políticas de carácter temporal puesto que se conforman una vez se ha hecho la convocatoria a elecciones y hasta sesenta días antes del evento electoral y quedan disueltos cuando se adjudican los puestos de la elección en que hayan participado.

Para obtener su personería jurídica debe comprobarse mínimos y máximos según el número de empadronados y así establecerse el número de afiliación²⁸. Su ámbito de actividades se limita al municipio, aunque tienen la facultad de coaligarse con partidos políticos y otros comités.

En general, se considera que los comités cívicos electorales representan el “descontento ante la ausencia e ineficacia de los partidos tradicionales que sólo aparecen por las comunidades en campaña electoral”²⁹.

²⁴ Ley Electoral y de Partidos Políticos con sus reformas (2007). Tribunal Supremo Electoral. Guatemala, p 5.

²⁵ *Ibíd.*, p 7.

²⁶ *Ibíd.*, p 35-37.

²⁷ Torres-Rivas, Edelberto y Cuesta, Pilar (2007). Notas sobre la democracia y el poder local. Guatemala: PNUD. p 118.

²⁸ Ley Electoral y de Partidos Políticos con sus reformas (2007). Tribunal Supremo Electoral. Guatemala, p 33.

²⁹ Puente, Jesús; Molina Meza, Juan Fernando. Guatemala (2000). Descentralización y democracia: gobierno local y participación ciudadana. Estudio de Caso. En: Descentralización, municipio y participación ciudadana: Chile, Colombia y Guatemala. Colombia: Centro Editorial Javeriano (CEJA).

Este tipo de organización busca la elección de representantes más cercanos a las comunidades y, por lo tanto, más susceptibles de someterse a la auditoría social, elemento nada despreciable dentro de un sistema político desprestigiado y, cómo no reconocerlo, poco democrático.

El sistema electoral no ha sufrido modificaciones, pese a que en los Acuerdos de Paz se recomienda la elaboración de una nueva ley electoral y la reforma del sistema electoral para la transición hacia una democracia funcional y participativa.

En suma, a las debilidades del sistema político corresponde una estructura normativa y administrativa igualmente limitante para la participación, lo cual da cuenta del carácter excluyente y aún autoritario que las élites económicas y políticas han querido imprimir a la transición política en Guatemala.

Por otra parte, a pesar de los retrasos y recalendarizaciones en la implementación de los Acuerdos de Paz, se han ido creando las leyes e instituciones necesarias y recomendadas para el cumplimiento de los acuerdos, aunque en muchos de los casos ello no implique la operacionalización de actividades orientadas a la transformación social.

De la misma, se han llevado a cabo esfuerzos orientados a la modernización del sistema de justicia, que pese a la inversión en capacitación de su personal y ampliación de su cobertura a nivel nacional continúa sin poder hacer justicia “pronta y cumplida” en innumerables casos, como tampoco sancionar actos de corrupción, o violaciones a la Constitución por parte de funcionarios de otros organismos del Estado.

Se puede señalar que en Guatemala en el transcurso de los últimos seis años se han creado instituciones y leyes que fortalecen el Estado y el sistema de gobierno, pero que no han pasado de su institucionalización.

Los ciudadanos no logran apreciar cambios sustanciales en su forma de vida, lo que provoca desencanto, anomia y sobre todo rechazo al sistema democrático. En este marco se han aprobado varias leyes encaminadas a la descentralización del Estado antes mencionadas: Ley de Descentralización, Decreto Número 14-2002³⁰; la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural³¹, Decreto Número 11-2002,³² y el Código

³⁰ Los artículos relacionados con la autonomía municipal son el número 9, 11, 13, 15, 16, 17, 18 y 19.

³¹ Los artículos relacionados con la autonomía municipal son el número 21, 23, 26, 29, 30 y 31.

³² Los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural tienen su antecedente inmediato desde los ochenta cuando las Fuerzas Armadas privilegiaron lo local no sólo como política contrainsurgente sino que también para consolidar un proyecto de largo alcance a través de los polos de desarrollo, las aldeas modelo y sobre todo con las coordinadoras interinstitucionales.

Municipal³³, Decreto Número 12-2002; las dos últimas reformadas, mientras que la primera es promulgada por vez primera.

El funcionamiento de los consejos de desarrollo se encuentra en la actualidad sometido a una dinámica contradictoria que permite reconocer por un lado que los mismos han dinamizado la participación local, pero por el otro, que esa participación se debe a las presiones clientelísticas y patrimoniales de los alcaldes, y/o de los diputados distritales, y/o personalidades locales vinculadas a los partidos políticos³⁴.

Su fundamento es la construcción de una democracia local y regional, en el marco de las características socioculturales y, sobre todo, de cara a las condiciones de pobreza y a la necesidad de participación ciudadana. En este sentido, este cuerpo de leyes parte del concepto de un Estado-nación multiétnico, pluricultural y multilingüe.

La Ley de Descentralización pretende combinar eficiencia en la gestión pública, participación y control social desde las comunidades y promoción del desarrollo económico. Con similares propósitos, la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural determina aspectos más específicos como los cinco niveles que comprende el Sistema de Consejos de Desarrollo, a saber: nacional, regional, departamental, municipal y comunitario.

Este sistema sería “el medio principal de participación de la población maya, xinca y garífuna y la no indígena, en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo...”³⁵. Finalmente, el Código Municipal se decreta a partir de la necesidad de una nueva definición del régimen municipal, acorde con las formulaciones de los Acuerdos de Paz suscritos en 1996. Toma en cuenta aspectos como la autonomía municipal, el poder local y la descentralización.

Como rasgo novedoso, común a la Ley de Consejos de Desarrollo y al Código Municipal, resalta el criterio para la organización de las comunidades, que deja de ser uniforme, desde el momento que son reconocidas las particularidades de los pueblos maya, garífuna y xinca.

³³ Los artículos relacionados con la autonomía municipal son: 5,6, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 101, 107, 118, 119, 131 y 138.

³⁴ Torres-Rivas, Edelberto y Cuesta, Pilar (2007). Notas sobre la democracia y el poder local. Guatemala: PNUD, p.45.

³⁵ COPRE (Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, la Descentralización y la Participación Ciudadana). (2002) Recopilación de Leyes: Ley General de Descentralización, Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Código Municipal. Guatemala.

De ahí que se subraye la frase: “de acuerdo a sus principios, normas, valores y procedimientos” cuando se trata de la integración de asociaciones comunitarias, consejos comunitarios de desarrollo o bien la elección de sus representantes.

Estas tres leyes apuntan a un nuevo tipo de gestión pública asentada sobre la base de la participación ciudadana. El momentum del pasado autoritario, sin embargo, resume por todos los poros del tejido social a tal punto que es difícil predecir si la retórica formalista de la nueva estructura jurídica es capaz reorientar las prácticas seculares de centralismo y exclusión.

Por ejemplo, no es sino dieciocho años después de promulgada la Constitución actual, en la que se contempla el proceso de descentralización, que la ley correspondiente es emitida.

A pesar del nuevo Código Municipal y de la Ley de Consejos de Desarrollo, reformada en 2002, la implementación de ambas leyes adolece todavía de vicios de viejo cuño, como es el caso del clientelismo político, los procedimientos poco transparentes en el manejo de recursos y la discrecionalidad.

Aunado a lo anterior el aporte constitucional que manejan las municipalidades en general es destinado a obras de infraestructura, en la mayoría de las veces poco relevantes para la magnitud de las carencias sociales; mientras que poco o nada se invierte en actividades de promoción de la participación o la organización comunitaria, que en el largo plazo, constituyen los medios para el fortalecimiento de la democracia y el impulso al desarrollo local.

En este caso, el partido en el gobierno goza de ventajas desmedidas con respecto a la priorización de proyectos y programas. La figura de Gobernador Departamental, máximo representante del Ejecutivo en cada departamento y nombrado por el Presidente de la República, distorsiona considerablemente el proceso democrático que los Consejos de Desarrollo Departamentales Desarrollo pretenden impulsar. Él preside estos consejos y, generalmente, impone su agenda o la del partido, soslayando los necesarios procesos de diálogo y concertación, propios de los sistemas democráticos.

A la par de estas prácticas generalizadas, crecen, sin embargo, las exigencias por fortalecer el municipio. Tanto las organizaciones sociales, como la cooperación internacional y el propio gobierno municipal comparten el criterio de que el municipio debe asumir mayores responsabilidades y funciones.

Por un lado, es en el nivel local donde puede desarrollarse la cultura política democrática. Por otro, el gobierno municipal es el más indicado para cubrir los

servicios que la población requiere. Además, es el nivel local donde puede potenciarse el desarrollo y el crecimiento económico de las regiones.

Por su parte, los partidos políticos han hecho poco esfuerzo para fortalecer el carácter descentralizador del Estado, si bien han creado leyes a través del Organismo Legislativo, éstas aún no se han traducido en la implementación de políticas públicas para fortalecer el poder local, elemento indispensable para la búsqueda de un desarrollo integral. A once años de la Firma de la Paz, todavía parece difícil y complejo que esta normativa conduzca a una auténtica descentralización administrativa y política.

Capítulo 3. La descentralización en el contexto local

Dentro del contexto anterior se ha estado realizando el proceso de descentralización con sus luces y sobras que se hacen evidentes al estudiar la dinámica de la descentralización en cada uno de los municipios seleccionados para el estudio.

Se puede decir que la primera acción descentralizadora que provoca un impacto enorme en la dinámica municipal y nacional es el traslado de recursos condicionados por parte del Estado a cada corporación municipal.

Al momento de producirse esta decisión política la mayoría de los municipios no tenían la infraestructura administrativa ni habían desarrollado las capacidades de planeación y control necesarias para ejecutar fondos que superaron en forma drástica los presupuestos anuales de los municipios.

Como resultado de la transferencia de recursos se inició en la mayoría de los municipios, la construcción de obras de infraestructura sin una priorización sobre las necesidades y orientadas por intereses personales de los miembros de las corporaciones.

El mal manejo de los recursos llevó a una gran cantidad de municipios a comprometer los recursos transferidos hasta los futuros períodos de gobierno. Pese a ello se empieza a desarrollar capacidades sobre la planificación, administración y control de los recursos, y ante la necesidad se inicia la instalación de las oficinas municipales de planificación.

Entre 1987 y 1996 se fortalecieron cacicazgos y el clientelismo político; es hasta la firma de los acuerdos de paz que se introducen en la agenda nacional la necesidad del fortalecimiento de la participación ciudadana en la toma de decisiones políticas con la finalidad de erradicar los vicios precedentes.

Con la promulgación de las leyes de descentralización, de consejos de desarrollo y el nuevo código municipal se inicia el fortalecimiento de la participación ciudadana en la toma de decisiones políticas y ejercicio del control sobre el uso de los recursos.

Este proceso está en desarrollo y en los municipios analizados se puede apreciar el avance del mismo así como las contradicciones que ha generado en relación al fortalecimiento de la democracia representativa, especialmente en lo relacionado a la función de los partidos políticos en el sistema.

A continuación se hace una exposición de la situación del proceso de descentralización en cada uno de los municipios seleccionados, enfatizando en el desarrollo del SNCD, su relación con los Concejos Municipales y el papel que cumplen los partidos políticos en este proceso:

3.1. Concepción Tutuapa

Este municipio del departamento de San Marcos, fronterizo con México está situado a 56 km de la cabecera departamental, se divide administrativamente en 13 micro-regiones, un pueblo y 72 aldeas.

Su población es mayoritariamente de la etnia Mam, se hablan los idiomas Mam y español, tiene un índice de desarrollo humano de los más bajos del país, en el año 2001 presentaba un índice de pobreza del 98.73%.

Sin embargo en el municipio en la actualidad se aprecia una gran actividad comercial; uno de los entrevistados indicó que es la plaza con mayor comercio en la región, incluso mayor a la desarrollada en San Pedro Sacatepéquez. Esto se atribuye según información proporcionada por un funcionario municipal a la existencia en el municipio de cultivos ilegales de amapola que dejan grandes cantidades de dinero.

También es un tema importante para las comunidades del municipio el tema de la minería a cielo abierto, debido a que en el municipio de San Miguel Ixtahuacán se encuentra funcionando la mina Marlin. A este respecto se realizó una consulta en las comunidades en la cual se manifestó el rechazo total a dicha actividad en el municipio.

En el municipio existen diferentes organizaciones sociales de servicio especialmente organizaciones que se dedican al microcrédito, a la educación y a la salud, organizaciones religiosas y algunas entidades de gobierno como Pro-rural y Mi Familia Progresista.

Según información del actual alcalde existen en el municipio 86 COCODES cuyos miembros son escogidos democráticamente por elección en la comunidad y reciben apoyo y capacitación por parte del municipio.

Respecto a la relación entre el Concejo municipal y los COCODES el presidente de uno de estos últimos indicó que para la identificación de los proyectos se toma en cuenta al COMUDE, sin embargo a partir de ese momento *“se esconde todo tipo de información a sus integrantes”*.

Indicó además que los COCODES *“cuentan con el apoyo del diputado del departamento electo por el partido oficial”*. Otro informante indicó que los COCODES son *“la oposición política del alcalde, aún cuando dijo que había una buena relación entre Concejo Municipal y COCODES”*.

El alcalde electo por un partido de oposición al actual gobierno indicó que ha tenido una relación bastante buena con el gobierno central pero que *“el diputado por el departamento ha estado entorpeciendo las gestiones de proyectos debido a que tiene intereses por la alcaldía para la futura administración”*.

En relación a los partidos políticos se indicó por parte de todos los entrevistados, que luego de las elecciones los partidos prácticamente desaparecen y que las diferencias y antagonismos dentro del Concejo Municipal son por puntos de vista o intereses personales de los miembros.

3.2. Palestina de los Altos

Este municipio del departamento de Quetzaltenango dista de la cabecera municipal 33 km, cuenta con un pueblo, 4 aldeas y 37 caseríos. Tiene 15,470 habitantes de los cuales el 95 % vive en el área rural, en el año 2001 presentaba un 81.61 % de pobreza y en la actualidad esta es de 60 % según datos municipales publicados en la página Web de la municipalidad, se comunica con la cabecera departamental, con otros departamentos y municipios por carreteras asfaltadas, aunque la comunicación con la mayoría de aldeas es todavía caminos de terracería en buen estado.

La población mayoritaria es Mam. Se hablan los idiomas Mam y español; el municipio cuenta con 32 escuelas de preprimaria y primaria, dos institutos de enseñanza media, el analfabetismo es de 45%, algunas de las escuelas son bilingües y en la cabecera municipal residen varios profesionales de diversas disciplinas. Cuenta con centros y puestos de salud y un sanatorio privado.

En el municipio en los últimos diez años ha habido un fortalecimiento de la organización social con la participación de los ciudadanos en los COCODES en búsqueda de resolver problemas comunitarios relacionados con la infraestructura como la educación, la salud y la economía.

Entre las dinámicas que se pueden apreciar están, la migración de grandes cantidades de población en edad productiva a los Estados Unidos, el fortalecimiento de la tecnificación agrícola al incrementarse la producción y diversificación de productos, el desarrollo de infraestructura para la comercialización y la constitución de redes de intercambio controladas por los propios productores, campesinos que

antes se empleaban en la costa sur en fincas de café ahora se han convertido en arrendatarios y productores directos. Se ha ampliado el porcentaje de personas que están integradas a la economía en el área de comercio y servicios.

El alcalde informó que existen actualmente 37 COCODES registrados y 46 en total en ellos están representados líderes de todos los caseríos y según el presidente de uno de los COCODES son escogidos en asambleas comunitarias.

Se aprecia una relación estrecha entre el Concejo Municipal y los COCODES habiendo desarrollado procedimientos democráticos para la aprobación y seguimiento de proyectos. En el municipio también están presentes instituciones de gobierno y ONG's apoyando proyectos de capacitación y productivos,

El Municipio participa en dos mancomunidades, en una de ellas por razones territoriales vinculadas a la cuenca del río Naranjo, la otra vinculada a los municipios del altiplano del departamento de Quetzaltenango, cuenta con oficina de planificación y forestal.

3.3. San Miguel Sigüilá

El municipio de San Miguel Sigüilá en el departamento de Quetzaltenango dista de la cabecera departamental 17 Km., tiene una aldea, un cantón y 5 sectores, su población es en su mayoría de etnia Mam. En 2001 presentaba un 94.42 % de pobreza y pese a tener centro de salud, escuela primaria en cada uno de los sectores, una escuela secundaria, es uno de los municipios del país con menor índice de desarrollo humano

De su organización social puede decirse que existen varios grupos constituidos y registrados en la municipalidad con diferentes finalidades, organizaciones de tipo religioso, y una ONG local que agrupa mujeres de la etnia Mam que tiene como principal objetivo el desarrollo integral de sus miembros y para lograrlo realiza actividades de capacitación en aspectos políticos, de género, organizacionales y productivos. Producen y comercializan tejidos, chocolate y plantas medicinales.

Existen 3 COCODES de los cuales el más activo es el de la aldea La Emboscada, algunos de los miembros de las directivas de estos pertenecen al Concejo Municipal, y fueron electos participando y representando a diferentes partidos políticos. Es utilizada la figura de los comités pro-mejoramiento comunitario para el impulso de proyectos de diferente índole, realizando sus gestiones directamente en la alcaldía y no a través de los COCODES.

El municipio tiene la figura de alcaldes auxiliares que son personas nombradas por el alcalde y cumplen la función de enlace entre el gobierno municipal y los ciudadanos, ejercen poder e influyen en las acciones comunitarias.

Pese a ser un municipio donde la mayor parte de la población activa son mujeres, debido a la migración de los hombres a los Estados Unidos, la mujer no está representada en el Concejo municipal, ni en los COCODES.

Hay varias iniciativas de ONG's, organizaciones sociales y unas pocas del gobierno para promover aspectos organizacionales y de desarrollo en el municipio pero que no tienen influencia directa o participación en las decisiones políticas del municipio.

Los COCODES son consultados por las autoridades municipales pero no existe el COMUDE. La opinión de los concejales es que la figura del COMUDE dificulta la toma de decisiones respecto a los proyectos y se puede convertir en foco de conflictos.

Las organizaciones de la sociedad civil consideran que la municipalidad veda espacios de participación política a las organizaciones sociales y de manera especial a las mujeres, aunque en el discurso tanto concejales como alcalde manifestaron la importancia de fortalecer la participación de la mujer.

Parte de las organizaciones sociales manifestaron poseer una ideología política diferente a la de las autoridades municipales y mantienen procesos de capacitación política. Se puede observar también que en algunos de los COCODES se puede observar predominio de ideas de izquierda.

La actividad de los partidos políticos es casi nula cuando no hay proceso electorales, en el municipio el Concejo Municipal está integrado en forma mayoritaria por personas electas representando al partido Patriota, pero dicen mantener una relación de cooperación buena con el gobierno central. Los conflictos que surgen no son por razones políticas, ni entre el COMUDE y el Concejo Municipal; se producen entre comités por la competencia respecto a los recursos escasos.

3.4. Momostenango

El municipio del departamento de Totonicapán que dista de la cabecera departamental 31 km tiene una extensión de 305 Km², y está organizado políticamente en un pueblo con cuatro barrios, 14 aldeas y 10 caseríos y 3 parajes.

Tiene según datos municipales 132,000 habitantes de los cuales 22,000 pertenecen al área urbana. La mayoría de la población es de Etnia Quiché, se hablan los idiomas Quiché y español.

Gracias a la observación realizada se pudo constatar que en el municipio están funcionando al menos dos universidades, y datos de un diagnóstico de SEGEPLAN mencionan que hay 33 escuelas primarias públicas primarias y 7 privadas, hay varios institutos de educación media tanto públicos como privados, telesecundaria y auto-gestionados.

El municipio apoya iniciativas relacionadas con educación, pagando por contrato algunos maestros, colaborando con el mantenimiento de centros educativos, la construcción de aulas o proveyendo materiales educativos.

En el área de salud colabora con combustible y apoyo logístico al centro de salud y a los puestos de salud ubicados en aldeas y caseríos. Hay varias organizaciones de gobierno apoyando procesos de desarrollo en el municipio, entre estas fueron mencionadas Mi Familia Progresista, Fonapaz a través de su programa Prochisototo, Pro-etapa, y el CODEDE.

De la sociedad civil se identifican 22 organizaciones que son invitadas a participar en las reuniones del COMUDE. Estas atienden aspectos de desarrollo, seguridad alimentaria, participación ciudadana y participación de la mujer.

Según información proporcionada por un concejal hay 31 COCODES cuyos representantes han sido electos en asambleas comunitarias y que se reúnen el último miércoles de cada mes, en el COMUDE. Según un informante el Alcalde Auxiliar es electo por la comunidad y este escoge a quienes representan a la comunidad en el COCODE.

La función del COCODE es presentar los proyectos que la comunidad necesita ante el COMUDE con el aval del Alcalde Auxiliar. El COMUDE establece cuales de los proyectos se ajustan al POA que es elaborado por el Concejo Municipal y estos son los proyectos que son presentados ante el CODEDE.

La relación entre el gobierno central y el gobierno municipal es cordial y de cooperación. El alcalde y la mayoría del Concejo Municipal son miembros del partido de gobierno y han recibido el apoyo de diferentes instancias de gobierno.

En cuanto a la relación entre el Concejo Municipal y El COMUDE uno de los informantes indicó que esta es “manejable” y que los problemas “*buscan resolverse con diálogo*”.

El papel de los partidos políticos en la vida del municipio se reduce a la de participación como medio para alcanzar el poder local, luego los electos a no ser que sean del partido de gobierno, no participan como representantes del partido por el que fueron electos en la toma de decisiones políticas.

3.5. Santa María Chiquimula

El municipio de Santa María Chiquimula según datos tomados del POA 2009 de la municipalidad, dista de la cabecera departamental 40 km, ocupa una extensión de 211.5 km², El total aproximado de población es de: 47,235 La población, pertenece a la etnia maya Kiché en un 100 %. Cuenta con 14 aldeas, 2 barrios y 1 Cantón.

En el municipio se está dando un fortalecimiento de la participación ciudadana en la toma de decisiones que afectan a la comunidad; prueba de ello es la existencia de iniciativas surgidas tanto desde la corporación municipal como de la sociedad civil.

En el municipio existen ONG's locales que orientan su accionar al desarrollo integral en el municipio, Asociación para el Desarrollo Agroforestal y Ambiental del Municipio de Santa María Chiquimula ADAFORSA que tiene proyectos relacionados con la conservación del medio ambiente y el desarrollo productivo mediante los recursos forestales, Asociación de Desarrollo de Santa María Chiquimula ADESMA que proporciona asistencia técnica a los agricultores, apoyo a la mujer, facilita el acceso a pequeños créditos, fortalece la incidencia política apoyando a los COCODES

También apoyan procesos en el municipio organizaciones como CARE, SERJUS y CEIPA que han estado apoyando el proceso de participación y fortalecimiento de los ciudadanos, Manos amigas, que colabora con la iglesia Católica en aspectos de educación.

La municipalidad como gobierno local se ha fortalecido en su estructura administrativa y cuenta en la actualidad con oficina de planificación municipal, oficina forestal, ha elaborado un POA conjuntamente con los COCODES y representantes de instituciones del Estado orientadas a sector salud, de medio ambiente, educación, seguridad y justicia, ONG's locales y Externas y ha fijado una agenda de trabajo donde llama la atención lo que fue considerada como primera meta, *“Aumentar la participación ciudadana a través del involucramiento directo de mujeres, hombres y jóvenes en los Consejos de Desarrollo, COMUDE y otras organizaciones”*

Sobre la participación de los partidos políticos y su incidencia en la toma de decisiones en el municipio los entrevistados hicieron ver que la participación en partidos es *“un asunto coyuntural que permite llegar al poder local reconocido por el Estado pero que una vez logrado eso las decisiones se toman en función de los sectores locales que realmente representa cada uno de los miembros del Concejo Municipal”*.

Pese a que en la municipalidad se ha reconocido la importancia de la participación ciudadana en la identificación y propuesta de las soluciones a la problemática del municipio y a la priorización de los temas, así como a la elaboración de proyectos, dentro de la sociedad civil se hace evidente que conforme la ciudadanía se va afianzando exige mayor información sobre los procesos y es en este sentido donde manifiestan desacuerdos con el Concejo Municipal indicando que *“este no transparenta la forma de negociación en la contratación de obras como tampoco en la forma en que se realiza la ejecución”*.

De esta población puede decirse que si bien en los procesos de toma de decisiones relacionadas con la elaboración de los planes de desarrollo del municipio, han intervenido todos los sectores sociales, que la corporación municipal se ha fortalecido administrativamente aunque aún falta transparentar el proceso completo de la realización de las actividades públicas del municipio.

3.6. Santa Catarina Ixtahuacán

Este municipio pertenece al departamento de Sololá y dista 49 km de la cabecera departamental, cuenta con una extensión de 190 km², tiene una población de 42,208 h, la mayoría de la población es de etnia K'iché y se hablan los idiomas K'iché y español.

Según datos proporcionados por entrevistados existen en el municipio entre 109 y 117 COCODES cuyos representantes son electos por la comunidad en asambleas comunitarias y se reúnen los primeros jueves de cada mes integrados al COMUDE en el cual participan otras instituciones como representantes del sector salud, educación y seguridad.

El traslado de la cabecera municipal de la antigua ubicación a el lugar que ocupa en la actualidad provocó que se hable de nueva y antigua Ixtahuacán y en el COMUDE se trata que siempre exista representación de la población de la antigua cabecera de acuerdo a lo expresado por un miembro del COCODE de la antigua cabecera.

Según la información recabada en el municipio hay pocas ONG's realizando actividades de fortalecimiento de la participación política que puedan favorecer el proceso de descentralización.

La municipalidad ha fortalecido sus capacidades administrativas, y su capacidad de gestión de recursos, siendo un gobierno municipal electo por un partido de oposición y teniendo en el concejo solamente un representante del partido de la UNE, logró un incremento de aproximadamente Q.160,000.00 como lo indica en un comunicado de prensa el ministerio de Finanzas.

Esta aportación posiblemente fue erogada al final del ejercicio pues al momento de la realización de las entrevistas uno de los concejales entrevistados mencionó que *“pese a ser de un gobierno de oposición mantenían una buena relación con el gobierno central”* pero que en 2009 el aporte constitucional estaría mermado pues el concejo había tenido un recorte en su presupuesto.

En el municipio al parecer luego de la elección las diferencias políticas entre los miembros del concejo pasan a ser inexistentes y los conflictos se trasladan a los intereses personales y comunitarios.

Respecto a la dinámica sobre la aprobación de proyectos los entrevistados indicaron que estos son propuestos en el COMUDE donde son aprobados, pero el Concejo Municipal también tiene su listado de proyectos y en la negociación se presentan *“problemas serios”* aunque se han logrado resolver por medio del diálogo.

3.7. San Miguel Pochuta

Municipio del departamento de Chimaltenango que se encuentra en la costa del pacífico, con acceso por el municipio de Patulul, Suchitepéquez, dista de la cabecera municipal 83 km y una extensión de 170 km². Según datos proporcionados por funcionarios municipales tiene una población de 12,700 h distribuida en 11 aldeas, 7 caseríos y un pueblo. La población es mestiza y se habla el español.

Está situado en un área cafetalera y la mayor parte de la población se dedica a las labores agrícolas. En una época muchas personas trabajaron en una mina de sílice que está situada en el municipio, pero que en la actualidad ha bajado considerablemente su producción.

La organización de la sociedad civil y su participación en la toma de decisiones políticas sobre sus necesidades es incipiente y ha sido poco apoyada desde las ONG's que se dedican al tema del fortalecimiento de la participación ciudadana.

En el ámbito municipal existe una problemática originada por las equivocadas decisiones políticas respecto a las relaciones laborales a su antecesor. En la corporación municipal existe un sindicato de trabajadores municipales que ha evitado la rotación de personal.

Ante esa situación, el alcalde anterior duplicó la plantilla laboral. Por el mal manejo de su administración el alcalde fue suspendido en sus funciones y el cargo lo asume el síndico que a su vez en vez de sanear las relaciones laborales contrata nuevo personal.

La alcaldía de este municipio de apenas 12,000 h llega a tener 101 empleados con un salario promedio de Q.3,000,00 lo que representa una erogación de aproximadamente Q.300,000.00 mensuales mientras el ingreso por recursos propios del municipio es de aproximadamente Q400.000.00 anuales.

Actualmente la nueva corporación ha logrado resolver el problema y en la actualidad hay aproximadamente 20 trabajadores en el municipio, luego de un proceso de enfrentamiento con los dos sindicatos que se habían formado.

Según lo informado en la actualidad se ha logrado un incremento de la aportación constitucional al municipio de aproximadamente Q.500,000.00 anuales, que acompañado de los recursos reordenados permiten a la corporación realizar proyectos a favor de la comunidad.

Durante esta corporación la relación entre COMUDE y Concejo Municipal ha sido de colaboración, sin embargo la relación con el CODEDE ha provocado conflictos con algunos COMUDES.

Capítulo 4. El papel de la Universidad en los Consejos de Desarrollo.

El Sistema de Consejos de Desarrollo está integrado por cinco niveles: el nacional conformado por el consejo nacional de desarrollo urbano y rural – CONADE-, el regional conformado por el Consejo Regional de Desarrollo urbano y rural, el departamental conformado por el Consejo de Desarrollo Departamental –CODEDE-, en nivel municipal con los Consejos de Desarrollo Municipal –COMUDES- y los Consejos de Desarrollo Comunitario –COMUDES-.

La conformación de estos consejos está señalada en la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Esta ley otorga espacio a la Universidad de San Carlos en los tres niveles más amplios, estos son: en el CONADE, COREDE y CODEDE. En términos legales existe el un CONADE, siete COREDE (En el caso de la región VIII que solo constituye el departamento del Peten solo existe el CODEDE y tiene comunicación directa con el CONADE) y veintidós CODEDE, teniendo con ello 31 espacios donde la USAC puede incidir en las políticas de desarrollo.

La misma ley señala que el representante de la USAC se designara a los criterios propios de la institución un titular y un suplente para integrar el CONADE, los COREDE y los CODEDE.

El procedimiento de designación de la USAC consiste en que el Rector Magnifico somete a consideración del Consejo Superior Universitario –CSU- la designación de los representantes titulares y suplentes de la USAC ante el CONADE, los COREDE y los CODEDE. A partir de esta consideración el CSU emite un acuerdo donde se nombran los representantes titulares y suplentes.

En relación al tiempo en que designa a los representantes se encontró que en el 2005 se hicieron nombramientos y el siguiente nombramiento se dio en el año 2008, cada uno de estos en administraciones rectoras distintas.

Es de destacar el papel que desempeñan los Centros Universitarios Regionales de la USAC, debido a que en todos los casos de los COREDE y los CODEDE son las autoridades o docentes de estos centros quienes desempeñan el papel de titulares y suplentes.

Dentro de las debilidades en esta participación se encuentra que el CSU únicamente ha conocido sobre el sistema de consejos en el momento de considerar la propuesta de titulares y suplentes al sistema de consejos.

Pero no se encontró en la revisión de las actas de las reuniones del CSU³⁶ discusiones ni orientaciones sobre el papel que estos titulares deben de tener en cada uno de estos espacios de toma de decisión, que tiene como consecuencia que

³⁶ Esta revisión se realizó en las actas que el CSU tiene publicadas en la página <http://consejo.usac.edu.gt/> 09/09/09 16:30

el papel que desempeña la USAC en estas instancias responde a las calidades personales de los designados.

Lo anterior implica que el papel de la USAC en estas instancias no tiene una definición desde la perspectiva política universitaria. Problemas como estos se identifican en los puestos donde la USAC tiene un papel de ser un ente que propone pero los propuestos no responden a los lineamientos de la academia sino de grupos particulares.

Por otro lado al indagar sobre el papel que desempeñan los titulares en los COREDE y CODEDE no se encontró informes ante el CSU y rectoría de lo desarrollado en estas instancias de participación, como también en SEGEPLAN se encontró que en algunos COREDE³⁷ y CODEDE los delegados no tiene una participación activa.

En el caso del CONADE se asume que es el Rector Magnifico quien es el titular, pero no se encontró algún documento donde se señale formalmente esta decisión, ya que la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto 11-2002, en su artículo 5, literal p que debe ser un representante de la USAC.

Si bien en la Constitución Política de la República de Guatemala se la dan derechos como ser una institución autónoma también le confiere deberes como el de ser rectora de la educación superior en Guatemala y específicamente en el artículo 99 de la constitución política de la república plantea que la Universidad de San Carlos de Guatemala tiene como una de sus funciones cooperar con el estudio y solución de los problemas nacionales.

Por su parte el estatuto de la USAC, señala en su artículo 3 que la USAC “Colaborará en el estudio de los problemas nacionales que merezcan su consideración y en aquellos otros en que sea requerida.” Y como ya fue señalado, la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural “Requiere” un representante de la USAC. Este requerimiento deber ser visto no como un espacio más de participación sino como el espacio donde la académica puede dar a conocer sus reflexiones y posturas, específicamente en el logro del desarrollo de las regiones urbanas y rurales.

Dentro de algunas entrevistas a miembros de los CODEDE, se identifico la gran necesidad de investigaciones sobre las necesidades de desarrollo en sus departamentos, los obstáculos para lograrlo y el desarrollo de propuestas para alcanzar el desarrollo.

En cada departamento hay demandas específicas y en muchos casos prevalece el sentido común para afrontarlas, la información técnica y académica que podría dar insumos no existe y no está al alcance del CODEDE.

³⁷ En el caso de los COREDE se identifico que su actividad es muy limitada, e incluso hay regiones donde los CODEDE trabajan directamente con el CONADE.

Un dato importante en relación al papel de la USAC dentro del proceso de descentralización es el papel que cumplen estudiantes universitarios en su Ejercicio Profesional Supervisado –EPS- apoyando a las diferentes municipalidades del país. Esto es un esfuerzo donde los estudiantes apoyan con sus conocimientos técnicos y científicos acciones puntuales en el espacio municipal.

Finalmente, revisando el Reglamento Interior del Consejo Superior Universitario, en su artículo 4 “A” señala que “Para el más expedito y acertado despacho de los negocios, y con el objeto de ilustrar al pleno del Consejo con sus conocimientos y estudio especial en cada caso, el Consejo se divide en Comisiones, que serán ordinarias y extraordinarias. Las comisiones ordinarias serán, por lo menos las siguientes:

- a. Comisión de Política Universitaria y Planeamiento;
- b. Comisión de Administración;
- c. Comisión de Presupuesto;
- d. Comisión de Docencia e Investigación;
- e. Comisión de Asuntos Jurídicos;
- f. Comisión de Asuntos Estudiantiles;
- g. Comisión de Asuntos Laborales
- h. Comisión de Protección a la Universidad.

Estas comisiones tienen un sentido muy administrativo de la institución, pero en ningún caso son comisiones que trabajen el mandato constitucional y el señalado en el estatuto de la universidad anteriormente. No existe en el CSU un espacio donde se defina la postura de la USAC en relación a los temas de descentralización y desarrollo.

Existen esfuerzos en la USAC de abordar temas vinculados a la descentralización y el desarrollo, pero esto obedece a esfuerzos de Direcciones Generales, Facultades, Escuelas, Centros Regionales e institutos. Pero en ningún momento se tiene una posición institucional y mucho menos una línea de acciones que den insumos para la participación en el Sistema Nacional de Consejos, espacio de una gran relevancia para el logro del desarrollo de la sociedad guatemalteca.

Como una forma de ilustración en la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, señala que la USAC participa en el nivel más alto de decisión, el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, cuyas funciones entre otras están de:

- a. Formular políticas de desarrollo urbano y rural y ordenamiento territorial;

- b. Promover sistemáticamente la descentralización de la administración pública como la coordinación interinstitucional;
- c. Promover, facilitar y apoyar el funcionamiento del Sistema de Consejos de Desarrollo, en especial de los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural y velar por el cumplimiento de sus cometidos;
- d. Promover y facilitar la organización y participación efectiva de la población y de sus organizaciones en la priorización de sus necesidades, problemas y sus soluciones, para el desarrollo integral de la Nación;
- e. Formular las políticas, planes programas y proyectos de desarrollo a nivel nacional, tomando en consideración los planes de desarrollo regionales y departamentales y enviarlos al Organismo Ejecutivo para su incorporación a la Política de Desarrollo de la Nación;
- f. Dar seguimiento a la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos nacionales de desarrollo; verificar y evaluar su cumplimiento y cuando sea oportuno, proponer medidas correctivas a la Presidencia del Organismo Ejecutivo o a las entidades responsables;
- g. Conocer los montos máximos de preinversión e inversión pública por región y departamento para el año fiscal siguiente, provenientes del proyecto del presupuesto general del Estado y proponer a la Presidencia de la República, sus recomendaciones o cambios con base a las disponibilidades financieras, las necesidades y problemas económicos y sociales priorizados por los Consejos Regionales y Departamentales de Desarrollo Urbano y Rural y las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo vigentes, conforme al Sistema Nacional de Inversión Pública;
- h. Conocer e informar a los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural sobre la ejecución presupuestaria de pública del año fiscal anterior, financiada con recursos provenientes del presupuesto general del Estado;
- i. Reportar a las autoridades nacionales que corresponda, el desempeño de los funcionarios públicos con responsabilidad sectorial de la Nación;
- j. Promover políticas a nivel nacional que fomenten la participación activa y efectiva de la mujer en la toma de decisiones, tanto a nivel nacional como regional, departamental, municipal y comunitario, así mismo como promover la concientización de las comunidades respecto a la equidad de género y la identidad y derecho de los pueblos indígenas.

Lo anterior denota la importancia que tiene este espacio de participación y aun más la responsabilidad que la academia para poder alcanzar mejores niveles de desarrollo.

Conclusiones

- La estructura de poder de los Consejos Comunitarios de Desarrollo está promoviendo de forma parcial la participación social comunitaria dado que si bien en la mayoría de casos estudiados los procesos de elección mediante asamblea se han llevado a cabo democráticamente esta dinámica se disuelve gradualmente hacia los niveles superiores.
- En este espacio prevalece en muchos casos una visión de desarrollo que se vincula fundamentalmente con el desarrollo de infraestructura física aunque de manera incipiente se manifiesta una preocupación por temas como la seguridad alimentaria o la participación ciudadana particularmente el caso de las mujeres.
- Como consecuencia en muchos casos el rol de los Consejos Comunitarios se limita a dar legitimidad a la toma de decisiones municipales las cuales por lo general se enfocan en obra visible predefinida en los niveles superiores antes que en políticas integrales orientadas al fortalecimiento de la ciudadanía democrática.
- Sin embargo, a manera de efecto no deseado el Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo en el ámbito local está contribuyendo a generar importantes espacios de participación ciudadana en algunos casos orientados a la demanda de transparencia a la gestión municipal.
- En algunos casos esta participación rebasa el marco de intereses y agenda definidos por el gobierno municipal, la estructura de los Consejos Comunitarios a dado pie a consultas respecto de temas como la minería, lo cual en algunos casos trasciende el ámbito municipal.
- Se observa que la compatibilidad o divergencia en el ejercicio de la democracia representativa y participativa en el ámbito municipal no está asociada directamente a la estabilidad o conflictividad del municipio, ambos mecanismos pueden ser convergentes en ciertas circunstancias.
- La gobernabilidad en el ámbito municipal ya sea “creciente conflictividad” o “aparente estabilidad” depende muchas veces de factores como la capacidad financiera del municipio, la presencia de intereses que rebasan el ámbito municipal, la continuidad política de las autoridades municipales o la presencia de organizaciones sociales y entes gubernamentales.
- En algunos casos se ha evidenciado la relación armoniosa o conflictiva entre Alcalde, Concejos Municipales y Consejos Comunitarios y Municipales depende de la presencia de intereses personales y no tanto partidistas lo que determina que desde la óptica de la alcaldía la actividad que gira en torno a los Consejos se vista como un obstáculo y una potencial fuente de conflictividad.

- De manera que el Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo no está resolviendo el problema de la representación política existente en el ámbito municipal aunque se ha constituido en el principal epicentro de la participación social a nivel local.
- Lo anterior supone que la democracia representativa y sus instituciones por excelencia como lo son los Partidos Políticos están poniéndose en tela de juicio dado que se revelan como estructuras intermitentes que se activan en los procesos electorales siendo evidencia de esto el hecho de que existen de parte de alcaldes electos una permanente migración dentro de la estructura partidaria.
- Esto confirma lo que las evaluaciones del proceso de descentralización que han señalado su fragilidad administrativa, financiera e institucional, así como la falta de comunicación entre los niveles y la prevalencia de prácticas centralistas que obedecen a la dispersión de la inversión estatal a través de ministerios, fondos y programas.
- Por las atribuciones que la Ley le confiere al Sistema Nacional de Consejos, y específicamente al Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, este se convierte en un espacio importante de incidencia para la definición de políticas de desarrollo urbano y rural a nivel nacional. Se ha evidenciado que no existe en la USAC una definición y propuesta institucional sobre desarrollo y como participar en el Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Sin embargo, a pesar de que no existe una orientación oficial, en las diferentes instancias internas a la USAC existe el interés de aportar en las temáticas de desarrollo y descentralización en Guatemala.

Recomendaciones

- Es necesario revisar el diseño de la descentralización contenido en la normativa porque no responde en su totalidad a su razón fundamental, es decir a la participación social y política a nivel local y municipal en la toma de decisiones, esto supondría además del traslado de recursos y competencias rebasar su carácter de entes de consulta antes que de contrapeso a la gestión gubernamental.
- Los Partidos Políticos como instancias de representación ciudadana por excelencia están siendo impugnados a nivel local y municipal, por tanto es necesario revisar la normativa que los rige y luego redefinir su rol en este nivel dada la dinámica tan importante que se genera a partir de instancias como los Comudes y Cocodes.
- La USAC como entidad puede llegar a jugar un papel muy importante en el Sistema de Consejos de Desarrollo. El Consejo Superior Universitario debe aprobar cada año una Comisión Específica para dar seguimiento a los CDUR y así asegurar que los miembros que han sido nombrados por ellos cumplan con

sus obligaciones constitucionales. También debe desarrollar vínculos con el Sistema de Consejos de Desarrollo para impulsar apoyos como puede ser investigaciones y asesorías que generen insumos para el mejor desempeño de los CODEDE y CONADE.

Bibliografía

- Acción Ciudadana et al. (1999) Quién es quién, catálogo electoral 1999. [s.ed.]. Guatemala: Magna Terra Editores.
- Asociación Maya de Estudiantes –AMEU- (2008). Nuestra experiencia en los Consejos de Desarrollo. Consulta social para refirmar la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Guatemala, 58 p.
- Barrientos de Arriaga, Claudia Inés (2007). Participación ciudadana y construcción de ciudadanía desde los Consejo de Desarrollo. El caso de Chichicastenango. Guatemala: FLACSO. 257 p.
- Bobbio, Norberto (1998). Democracia representativa y democracia directa (214-218). En: Estado, gobierno y sociedad. México: Fondo de Cultura Económica.
- Borja, Rodrigo (1997). Descentralización. En Enciclopedia de la Política (279-280). México: Fondo de Cultura Económica.
- Cardona, Rokaël (2007). La descentralización y la reforma política del Estado. III Congreso Centroamericano de Ciencias Políticas. 18, 19 y 20 de julio de 2007. Instituto para el Desarrollo Local de Centroamérica –IDELCA-, 15 p.
- Castoriadis, Cornelius (1996). La democracia como procedimiento y como régimen. Iniciativa Socialista No. 38.
- CRE (Comisión de Reforma Electoral) (1998). Guatemala, paz y democracia. Informe de la Comisión de Reforma Electoral. Guatemala: Litografía CIFGA, OEA.
- COPRE (Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, la Descentralización y la Participación Ciudadana). (2002) Recopilación de Leyes: Ley General de Descentralización, Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Código Municipal. Guatemala.
- Gálvez Borrell, Víctor et al (1998). Poder local y participación democrática. Guatemala: FLACSO, Debate No.40.
- Giddens, Anthony (2000). Gobierno, poder político y guerra (433-464). En: Sociología. Madrid: Alianza Universidad.

- Giner, Salvador, Lamo de Espinosa, Emilio y Torres, Cristóbal Editores (2001). Ciudadanía (107-108). En: Diccionario de Sociología. Madrid: Alianza Editorial.
- Giner, Salvador, Lamo de Espinosa, Emilio y Torres, Cristóbal Editores (2001). Representación política (647-648). En: Diccionario de Sociología. Madrid: Alianza Editorial.
- Gomáriz Moraga, Enrique (2007). El sistema democrático en el ámbito local. III Congreso Centroamericano de Ciencias Políticas. 18, 19 y 20 de julio de 2007. 25 p.
- Hofmeister, Wilhelm (2004) Reformas Políticas en América Latina. Brasil, Fundación Konrad Adenauer.
- IDEA (1998a) Democracia en Guatemala. La misión de un Pueblo Entero. Guatemala. Tercer Mundo Editores.
- _____ (1998b) Democracia en Guatemala, Información general sobre Guatemala. Guatemala: Tercer Mundo Editores.
- IIDH (2000) Diccionario Electoral. España: Agencia Española de Cooperación.
- INCEP-ECP/IIPS/USAC (2001). Elementos del Proceso de Reforma Electoral en Guatemala y Centroamérica. Guatemala: INCEP.
- Jonas, Susanne (1997) Las dimensiones de la democracia en Guatemala. FLACSO, Guatemala, N. 8.
- Luján Muñoz, Mario (2000) Apuntes sobre la reforma electoral. FLACSO, Guatemala, N.7.
- Macleod, Morna (1997) Poder Local en Guatemala. Guatemala: Oxfam.
- Molina Meza, Juan Fernando (1992) El proceso democrático en Guatemala y el pensamiento socialdemócrata. Guatemala: Escuela de Ciencia Política, Universidad de San Carlos, 1992.
- _____ (2004). Gobernabilidad Democrática y reformas políticas en Guatemala. In: *Reformas Políticas en América Latina*. Brasil, Fundación Konrad Adenauer.
- _____ (2007) Reformas Políticas en Guatemala. Una Propuesta para el Debate In: Revista Diálogo Político No.1 Guatemala, Fundación Konrad Adenauer.

- Montecinos, Egon. Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática. Chile: Centro de Estudios del Desarrollo Regional y Local (CEDER). Universidad de los Lagos.
- Poitevin, René y Sequén-Monchez, Alexander (2002). Los desafíos de la democracia en Centroamérica (99-100). Guatemala: FLACSO.
- Puente, Jesús; Molina Meza, Juan Fernando. Guatemala (2000). Descentralización y democracia: gobierno local y participación ciudadana. Estudio de Caso. In: *Descentralización, municipio y participación ciudadana: Chile, Colombia y Guatemala*. Colombia: Centro Editorial Javeriano (CEJA).
- Sartori, Giovanni (2005). Representación (257-277). En: Elementos de teoría política. Madrid: Alianza Editorial.
- Sieder, Rachel et al (2002) ¿Quién Governa? Cambridge: Hemisphere Initiatives, Estados Unidos.
- Torres-Rivas, Edelberto y Cuesta, Pilar (2007). Notas sobre la democracia y el poder local. Guatemala: PNUD.
- Touraine, Alain (1994). ¿Qué es la democracia? En: Crítica de la modernidad (319-344). México: Fondo de Cultura Económica.
- Touraine, Alain (2001). Representatividad de los actores políticos (79-97). En: ¿Qué es la democracia? México: Fondo de Cultura Económica.
- TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL (2007) Ley Electoral y de Partidos Políticos. Guatemala, 2007.
- Zovatto, Daniel. La reforma político-electoral en América Latina. Evolución, situación actual y tendencias. 1978-2000, en línea.

Índice de Ilustraciones

Cuadro 1 La Figura Municipal en las constituciones de Guatemala.

Constitución	Texto
<p>PRIMERA CONSTITUCION DEL ESTADO DE GUATEMALA</p>	<p>Título VIII. Administración de los Departamentos</p> <p>Sección 2. Administración Municipal</p> <p>Artículo 161.-</p> <p>En la división del territorio del Estado se fijarán exactamente los límites jurisdiccionales de cada municipalidad, y no se contraerán a los urbanos, sino que se atenderán a los rurales entre unas y otras municipalidades.</p> <p>Artículo 162.-</p> <p>Todo pueblo, aldea o lugar que por sí o su extensión rural llegue a doscientos habitantes, tendrán una municipalidad compuesta de alcaldes, dos o más regidores, y un procurador síndico.</p> <p>Artículo 163.-</p> <p>Los pueblos y lugares que bajen de aquella población, tendrán a lo menos u alcalde auxiliar, nombrado por la municipalidad más inmediata.</p> <p>Artículo 164.-</p> <p>Toda municipalidad será compuesta de alcaldes, regidores y procuradores síndicos, nombrados por el respectivo pueblo. La ley arreglará el número de oficiales municipales, proporcionado a la población; pero este número no podrá exceder de tres alcaldes, diez regidores, y dos síndicos.</p> <p>Artículo 165.-</p> <p>El segundo domingo del mes de diciembre se reunirán todos los años los ciudadanos de cada pueblo, y los que se hallen entre los límites de la municipalidad respectiva, para elegir a pluralidad de votos, conforme a su población, proporcionando número de electores, que residan en el mismo pueblo o sus límites, y estén en el ejercicio de los derechos del ciudadano.</p> <p>Artículo 166.-</p> <p>En otro día festivo del mismo mes, nombrarán los electores a pluralidad absoluta de votos, los alcaldes, regidores y síndicos que correspondieren al pueblo; y los nombrados entrarán a ejercer sus cargos el primero de enero del siguiente año.</p> <p>Artículo 167.-</p> <p>Los alcaldes se renovarán todos los años: los regidores por mitad cada año, y lo mismo los síndicos, si hubiere más de uno; pero siendo único, se renovará anualmente. Todos los oficios municipales son carga concejil de que nadie podrá excusarse sin causa legal. Los municipales pueden ser</p>

	<p>reelegidos: pero no están obligados a admitir el cargo sino con el intervalo de dos años.</p> <p>Artículo 168.-</p> <p>Para ser alcalde, regidor y procurador síndico se requiere ser ciudadano en ejercicio -tener veinte y tres años de edad, y tres a lo menos la residencia en el pueblo o en sus límites.- Ningún empleado de nombramiento del gobierno puede ser municipal; a excepción de los oficiales de la milicia activa.</p> <p>Artículo 169.-</p> <p>Estará a cargo de las municipalidades el gobierno económico-político de los pueblos, y la ley arreglará sus atribuciones.</p>
<p>ACTA CONSTITUTIVA DE LA REPUBLICA DE GUATEMALA, DE 1851</p>	<p>Del Gobierno de los Departamentos</p> <p>Artículo 13.-</p> <p>El buen gobierno y policía de seguridad y, mejora de las poblaciones, está a cargo de los Corregidores y Municipalidades, que continuarán rigiéndose por las leyes vigentes, especialmente por la de 2 de octubre de 1849, o por las que en adelante se emitieren. - El Gobierno, en los casos en que lo creyere conveniente, o a solicitud de las mismas Municipalidades, puede reformar sus ordenanzas y acomodar su organización a la capacidad de las poblaciones que representen; así como también decretar los arbitrios que les propongan para aumentar sus fondos, verificando de acuerdo con el Consejo, y poniéndolo oportunamente en conocimiento de la Cámara de Representantes.</p>
<p>LEY CONSTITUTIVA DE LA REPUBLICA DE GUATEMALA DECRETADA POR LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE EL 11 DE DICIEMBRE DE 1879, Y SUS REFORMAS</p>	<p>Título VI. Del Gobierno de los Departamentos y de las Municipalidades</p> <p>Artículo 94.-</p> <p>La Ley divide el territorio nacional en departamentos para su mejor administración.</p> <p>Artículo 95.-</p> <p>El Presidente de la República nombrará para el Gobierno de cada departamento un Jefe Político, cuyas calidades y atribuciones fijará la ley.</p> <p>Artículo 96.-</p> <p>La ley organiza la Municipalidades sin alterar el principio de elección popular directa y designa las facultades que les corresponden.</p> <p>Artículo 97.-</p> <p>Las Municipalidades podrán establecer con la aprobación del Gobierno los arbitrios que juzguen necesarios para atender al objeto de su institución.</p> <p>Artículo 98.-</p>

	<p>El Gobierno, cuando lo creyere conveniente, o a solicitud de las Municipalidades, puede reformar las ordenanzas de cada pueblo y darlas a los que no las tuvieran.</p>
<p>CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DE CENTROAMERICA DECRETADA EL 9 DE SEPTIEMBRE DE 1921</p>	<p>Título X. Del Municipio</p> <p>Artículo 177.-</p> <p>El Municipio es autónomo y será representado por Municipalidades electas directamente por el pueblo.</p> <p>Artículo 178.-</p> <p>Las Municipalidades, en el ejercicio de sus facultades privativas, serán independientes de los otros poderes, sin contrariar en ningún caso las leyes generales de los Estados o de la República; y serán responsables por los abusos que cometan, colectiva o individualmente, ante los Tribunales de Justicia.</p> <p>Artículo 179.-</p> <p>Las Asambleas de los Estados y el Congreso Federal, respectivamente, reglamentarán la organización y atribuciones de las Municipalidades en cada uno de los Estados y en el Distrito Federal.</p>
<p>REFORMA A LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA, DECRETADA EL 11 DE JULIO DE 1935 REFORMA A LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA, DECRETADA EL 11 DE JULIO DE 1935</p>	<p>Artículo 25.-</p> <p>El artículo 96 queda así: "Artículo 96. El gobierno de cada municipio estará a cargo de un Intendente municipal nombrado por el Ejecutivo. Será asistido en el ejercicio de sus funciones por una Junta Municipal constituida por Síndicos y Regidores de elección popular directa. La ley fijará las facultades que le corresponden."</p> <p>Artículo 26.-</p> <p>El artículo 97 queda, así: "Artículo 97. El Poder Ejecutivo establecerá en cada municipio los arbitrios que juzgue necesarios."</p> <p>Artículo 27. -</p> <p>El artículo 98 queda así: "Artículo 98. El Poder Ejecutivo, cuando lo creyere conveniente, o a solicitud de los intendentes y Juntas municipales puede reformar las ordenanzas de cada pueblo y darlas a los que no las tuvieran."</p>
<p>CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA CON TODAS SUS REFORMAS, VIGENTE HASTA EL 28 DE NOVIEMBRE DE</p>	<p>Título VI. Del Gobierno de los Departamentos y de las Municipalidades</p> <p>Artículo 94.-</p> <p>La ley divide el territorio nacional en departamentos para su mejor administración.</p>

<p>1944, EN QUE FUE DEROGADA POR DECRETO NÚMERO 18 DE LA JUNTA REVOLUCIONARIA DE GOBIERNO</p>	<p>Artículo 95.-</p> <p>El Presidente de la República nombrará para el gobierno de cada departamento un Jefe Político, cuyas calidades y atribuciones fijará la ley.</p> <p>Artículo 96.-</p> <p>El gobierno de cada municipio estará a cargo de un Intendente Municipal nombrado por el Ejecutivo. Será asistido en el ejercicio de sus funciones por una junta municipal constituida por Síndicos y Regidores de elección popular directa. La ley fijará las facultades que les corresponden.</p> <p>(* Artículo 25 del Decreto de reformas número 4, de 11 de julio de 1935.</p> <p>Artículo 97.-</p> <p>El Poder Ejecutivo establecerá en cada municipio los arbitrios que juzgue necesarios.</p> <p>(* Artículo 26 del Decreto de reformas número 4, de 11 de julio de 1935.</p> <p>Artículo 98.-</p> <p>El Poder Ejecutivo, cuando lo creyere conveniente, o a solicitud de los intendentes y juntas municipales, puede reformar las ordenanzas de cada pueblo y darlas a los que no las tuvieren.</p> <p>(* Artículo 27 del Decreto de reformas número 4, de 11 de julio de 1935.</p>
<p>CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DE GUATEMALA, PROMULGADA EL 11 DE MARZO DE 1945</p>	<p>Título X. Gobierno de los Departamentos y Municipios</p> <p>Artículo 199.-</p> <p>El Territorio de la República se divide para su administración en Departamentos, y éstos en Municipios.</p> <p>Artículo 200.-</p> <p>El Presidente de la República nombrará, para la administración de cada Departamento, un Gobernador, cuyas calidades y atribuciones fija la ley. El Gobernador es el representante y delegado del Ejecutivo.</p> <p>Artículo 201.-</p> <p>Los Municipios se rigen por corporaciones municipales, autónomas, que presiden uno o varios Alcaldes. Tanto las corporaciones como los Alcaldes son electos en forma directa y popular.</p> <p>Artículo 202.-</p> <p>Los Alcaldes son, en sus respectivas jurisdicciones, los delegados y representantes del Gobernador departamental, que a su vez lo es del Gobierno. Cada Municipio organizará su policía local, que estará exclusivamente bajo las órdenes del Alcalde.</p> <p>Artículo 203.-</p>

	<p>Las municipalidades tienen facultad para establecer sus arbitrios. Será necesaria la aprobación del Gobierno en los casos en que la ley así lo determine, para acordar arbitrios y efectuar erogaciones.</p> <p>Artículo 204.-</p> <p>La organización, funcionamiento y atribuciones de las municipalidades y las de sus miembros, es materia de ley.</p> <p>Artículo 205.-</p> <p>Los bienes y rentas de los municipios son propiedad exclusiva de cada uno de ellos, y gozan de las garantías que les concede la ley.</p>
<p>CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DE GUATEMALA DECRETADA POR LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE EN 2 DE FEBRERO DE 1956</p>	<p style="text-align: center;">Capítulo II. Régimen Municipal</p> <p>Artículo 230.-</p> <p>Para el gobierno de los municipios se estatuye un régimen autónomo que comprende: la facultad de disponer de sus recursos, el cumplimiento de sus fines propios y la atención administrativa de los servicios públicos locales.</p> <p>Artículo 231.-</p> <p>La autonomía municipal es de carácter técnico y propenderá al fortalecimiento económico y a la descentralización administrativa. La ley regulará este principio y determinará:</p> <p>a) Sus alcances.</p> <p>b) Las rentas, tasa e impuestos de la hacienda municipal.</p> <p>c) La coordinación de funciones y la cooperación mutua de las municipalidades y de las mismas con el Gobierno central y con otras entidades del derecho público.</p> <p>Para la ejecución de sus ordenanzas y el cumplimiento de sus disposiciones, las municipalidades podrán organizar su cuerpo de policía, de acuerdo con sus recursos y necesidades. Este servicio funcionará bajo las órdenes directas de los Alcaldes.</p> <p>Artículo 232.-</p> <p>El gobierno municipal será ejercido por una corporación que integrarán el Alcalde, los Síndicos y los Concejales. El número y las calidades que ocuparán esos cargos serán determinados por la ley. Los miembros de las corporaciones municipales serán electos directamente por el pueblo, en un solo día, mediante sufragio universal. La ley señalará el término de su mandato.</p> <p>Artículo 233.-</p> <p>Los bienes, rentas y arbitrios municipales son propiedad exclusiva del Municipio y gozan de las mismas garantías y privilegios que la propiedad del Estado.</p>

	<p>La creación de arbitrios debe ajustarse a las necesidades del municipio, y requerirá la aprobación del Ejecutivo.</p> <p>Artículo 234.-</p> <p>La ley clasificará a las municipalidades en categorías, para fijar los alcances de su régimen autónomo, atendiendo a la realidad demográfica del Municipio, a su capacidad económica, a su importancia político-administrativa, a su desarrollo cultural y a otras circunstancias que se consideren atendibles.</p> <p>Artículo 235-</p> <p>Se mantendrá el principio de no reelección para el período inmediato, en todos los cargos de la corporación.</p> <p>Artículo 236.-</p> <p>El Ejecutivo destinará anualmente un porcentaje del presupuesto general de los ingresos y egresos del Estado para que, en forma técnicamente planificada, se invierta en la satisfacción de las necesidades de los Municipios. En esta planificación se atenderá preferentemente a las demandas que planteen las corporaciones municipales.</p> <p>Las disposiciones anteriores deben entenderse sin perjuicio de las obras locales o regionales, de aprovechamiento general, que directamente realice el ejecutivo para el bienestar y progreso de los distintos municipio de la República.</p> <p>Artículo 237-</p> <p>Los Alcaldes no podrán ser enjuiciados ni detenidos sin que preceda declaración de autoridad judicial competente de que ha lugar a formación de causa, salvo el caso de delito in fraganti.</p> <p>Artículo 238.-</p> <p>Contra las resoluciones municipales será admisible el recurso contencioso administrativo. La ley señalará los casos de procedencia.</p>
<p>CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DE GUATEMALA, DECRETADA EL 15 DE SEPTIEMBRE DE 1965</p>	<p style="text-align: center;">Título VI. Organismo Ejecutivo Capítulo VII. Régimen Hacendario</p> <p>Artículo 223.-</p> <p>Los ingresos del Estado serán previstos y los egresos fijados en el Presupuesto General que regirá durante el ejercicio para el cual haya sido aprobado.</p> <p>La unidad del Presupuesto es obligatoria. Todos los ingresos del Estado constituyen un fondo común indivisible, destinado exclusivamente a cubrir los egresos del Estado.</p> <p>Las entidades descentralizadas, autónomas o semiautónomas, tendrán presupuestos y fondos privativos, cuando la ley así lo establezca.</p>

	<p>Todo egreso extraordinario deberá ser decretado por el Congreso como ampliación del Presupuesto General, y su aprobación deberá llenar los mismos requisitos que se fijan para la aprobación del Presupuesto ordinario.</p> <p>Artículo 224.-</p> <p>La Ley Orgánica del Presupuesto regulará:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 La formación y ejecución del Presupuesto General. 2 La transferencia de partidas dentro del total asignado o para cada organismo del Estado, ramo de la administración pública y entidades descentralizadas autónomas o semiautónomas. 3 La aplicación de economías y la inversión de cualquier superávit y de ingresos eventuales. 4 Erogación de cantidades para gastos imprevistos, que en ningún caso podrán exceder del monto de las partidas asignadas. 5 Todos los principios técnicos y las medidas necesarias para el desarrollo eficiente de la acción estatal y para mantener el equilibrio y el control de los ingresos y egresos. <p>Artículo 225.-</p> <p>Toda ley que implique inversiones y gastos del Estado, debe indicar la fuente de donde se tomarán los fondos destinados a cubrirlos.</p> <p>Artículo 226.-</p> <p>La Contraloría de Cuentas es una institución técnica, con funciones descentralizadas, que fiscaliza los ingresos, egresos e intereses hacendarios de los organismos del Estado, del municipio, de las entidades estatales descentralizadas, autónomas y semiautónomas, así como de cualquier entidad o persona que reciba fondos del Estado o haga colectas públicas. Su organización, funcionamiento y atribuciones serán determinadas por la ley.</p> <p>Artículo 227.-</p> <p>El jefe de la Contraloría de Cuentas será electo por el Congreso de la República y durará en el ejercicio de sus funciones cuatro años; tendrá facultades para nombrar y remover a los funcionarios y empleados de las distintas dependencias de la Contraloría y para designar interventores en los asuntos de su competencia. Puede ser removido por el Congreso en los casos y en la forma que la ley determine, y ante el mismo rendirá informe anual de su gestión. Gozará de iguales inmunidades que los magistrados de la Corte de Apelaciones.</p> <p>Artículo 228. -</p> <p>Para desempeñar el cargo de jefe de la Contraloría de Cuentas se requiere ser guatemalteco de los comprendidos en el artículo 5o. de esta Constitución, mayor de treinta y cinco años, de reconocida honorabilidad,</p>
--	---

	<p>estar en el goce de sus derechos ciudadanos, haber solventado sus responsabilidades si hubiere sido condenado en juicio de cuentas, y no estar comprendido dentro de las prohibiciones que establece la Ley de Probidad. Además, deberá ser profesional universitario colegiado, con no menos de cinco años de ejercicio en su profesión o persona especializada en la materia con diez años por lo menos de experiencia en el ramo. Las mismas calidades deberá reunir el subjefe, quien lo sustituirá en caso de falta temporal.</p> <p>Artículo 229.-</p> <p>Contra las resoluciones de la Contraloría de Cuentas cabrán los recursos administrativos que señale la ley; pero cuando imponga multas o sanciones será procedente el recurso de apelación ante el Tribunal de Segunda Instancia de Cuentas.</p> <p>Artículo 230. -</p> <p>El territorio de la República se dividirá para su administración en departamentos y éstos en municipios. Sin embargo, el Congreso podrá modificar la división administrativa del país estableciendo un régimen de provincias, departamentos y municipios, o cualquier otro sistema, sin menoscabo de la autonomía municipal, cuando así convenga a los intereses y al desarrollo general de la Nación.</p> <p>Artículo 231.-</p> <p>El gobierno departamental estará a cargo de un gobernador nombrado por el Presidente de la República, sin perjuicio de lo previsto en el párrafo segundo del artículo anterior.</p> <p>Artículo 232. -</p> <p>La capital de la República y sus zonas de influencia constituirán el distrito central. El gobierno de este distrito será ejercido por una corporación municipal presidida por el alcalde, todos de elección popular.</p> <p>Artículo 233.-</p> <p>Para el gobierno de los municipios se estatuye un régimen autónomo que comprende: la facultad de disponer de sus recursos, el cumplimiento de sus fines propios y la atención administrativa de los servicios públicos locales.</p> <p>Artículo 234.-</p> <p>El gobierno de los municipios será ejercido por corporaciones municipales presididas por alcaldes, de conformidad con la ley. Los alcaldes y los demás miembros de las corporaciones municipales serán electos directa y popularmente, y no podrán ser reelectos, sino después de transcurrido un período.</p> <p>Artículo 235.-</p> <p>La autonomía municipal es de carácter técnico y propenderá al fortalecimiento económico y a la descentralización administrativa. La ley regulará este principio y determinará:</p>
--	---

	<p>1 Sus alcances.</p> <p>2 Los arbitrios, tasas, rentas y otros ingresos.</p> <p>3 La coordinación de funciones y la cooperación mutua de las municipalidades y de ellas con el gobierno central y con otras entidades de derecho público.</p> <p>Para la ejecución de sus ordenanzas y el cumplimiento de sus disposiciones, las municipalidades podrán organizar su cuerpo de policía, de acuerdo con sus recursos y necesidades. Este servicio funcionará bajo las órdenes directas de los alcaldes.</p> <p>Los bienes, rentas y arbitrios municipales, son propiedad exclusiva del municipio y gozarán de las mismas garantías y privilegios que la propiedad del Estado.</p> <p>La creación de arbitrios debe ajustarse a las necesidades del municipio y requerirá la aprobación del Ejecutivo.</p> <p>Artículo 236.-</p> <p>La ley clasificará las municipalidades en categorías para fijar los alcances de su régimen autónomo, atendiendo a la realidad demográfica del municipio, a su capacidad económica a su importancia político administrativa, a su desarrollo cultural y a otras circunstancias de interés para el municipio.</p> <p>Los municipios a que se extienda la influencia urbana de la capital de la República o de cualquiera otra ciudad, podrán ser anexados por acuerdo tomado por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, al municipio a que corresponda la ciudad respectiva, previa audiencia al municipio afectado y preparación de los estudio técnicos pertinentes.</p> <p>Artículo 237.-</p> <p>El Ejecutivo destinará anualmente un porcentaje del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado, para que en forma técnicamente planificada, se invierta en la satisfacción de las necesidades de los municipios. En esta planificación se atenderá preferentemente a las demandas que planteen las corporaciones municipales.</p> <p>Las disposiciones anteriores deben entenderse sin perjuicio de las obras locales o regionales, de aprovechamiento general, que directamente realice el Ejecutivo para el bienestar y progreso de los distintos municipios de la República.</p> <p>Artículo 238. -</p> <p>El Ejecutivo queda, facultado para emprender por su cuenta y bajo su jurisdicción, las obras de grandes proporciones que no puedan realizar las municipalidades. Estas determinaciones las tomará en Consejo de Ministros, previa audiencia al Consejo de Estado y a las municipalidades correspondientes.</p>
--	---

	<p>Artículo 239-</p> <p>Los alcaldes no podrán ser enjuiciados ni detenidos, sin que preceda declaración de autoridad judicial competente de que ha lugar a formación de causa, salvo el caso de delito in fraganti.</p>
<p>ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE</p> <p>CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DE GUATEMALA 1985</p>	<p>ARTICULO 97. Medio ambiente y equilibrio ecológico. El Estado, las municipalidades y los habitantes del territorio nacional están obligados a propiciar el desarrollo social, económico y tecnológico que prevenga la contaminación del ambiente y mantenga el equilibrio ecológico. Se dictarán todas las normas necesarias para garantizar que la utilización y el aprovechamiento de la fauna, de la flora, de la tierra y del agua, se realicen racionalmente, evitando su depredación</p> <p style="text-align: center;">CAPITULO VII Régimen Municipal</p> <p>ARTICULO 253. Autonomía Municipal. Los municipios de la República de Guatemala, son instituciones autónomas.</p> <p>Entre otras funciones les corresponde:</p> <p>a) Elegir a sus propias autoridades;</p> <p>b) Obtener y disponer de sus recursos; y</p> <p>c) Atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios.</p> <p>Para los efectos correspondientes emitirán las ordenanzas y reglamentos respectivos.</p> <p><u>ARTICULO 254. * Gobierno municipal.</u> El gobierno municipal será ejercido por un concejo el cual se integra con el alcalde, los síndicos y concejales, electos directamente por sufragio universal y secreto para un período de cuatro años, pudiendo ser reelectos.</p> <p>* Texto Original * Reformado por el Artículo Número 35 del Acuerdo Legislativo 18-93.</p> <p>ARTICULO 255. Recursos económicos del municipio. Las corporaciones municipales deberán procurar el fortalecimiento económico de sus respectivos municipios, a efecto de poder realizar las obras y prestar los servicios que les sean necesarios.</p> <p>La captación de recursos deberá ajustarse al principio establecido en el artículo 239 de esta Constitución, a la ley y a las necesidades de los municipios.</p> <p><u>ARTICULO 256. * Derogado</u></p> <p>* Texto Original * Derogado por el Artículo Número 36 del Acuerdo Legislativo Número 18-93.</p> <p><u>ARTICULO 257. * Asignación para las Municipalidades.</u> El Organismo Ejecutivo incluirá anualmente en el Presupuesto General de Ingresos</p>

ordinarios del Estado, un diez por ciento del mismo para las municipalidades del país. Este porcentaje deberá ser distribuido en la forma en que la ley determine y destinado por lo menos en un noventa por ciento para programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos que mejoren la calidad de vida de los habitantes. El diez por ciento restante podrá utilizarse para financiar gastos de funcionamiento.

Queda prohibida toda asignación adicional dentro del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para las municipalidades, que no provenga de la distribución de los porcentajes que por ley les corresponda sobre impuestos específicos.

* Texto Original

* Reformado por el Artículo Número 37 del Acuerdo Legislativo Número 18-93

ARTICULO 258. Derecho de antejuicio de los alcaldes. Los alcaldes no podrán ser detenidos ni enjuiciados, sin que preceda declaración de autoridad judicial competente de que ha lugar a formación de causa, salvo el caso de flagrante delito.

ARTICULO 259. Juzgado de Asuntos Municipales. Para la ejecución de sus ordenanzas y el cumplimiento de sus disposiciones, las municipalidades podrán crear, de conformidad con la ley, su Juzgado de Asuntos Municipales y su Cuerpo de Policía de acuerdo con sus recursos y necesidades, los que funcionarán bajo órdenes directas del alcalde.

ARTICULO 260. Privilegios y garantías de los bienes municipales. Los bienes, rentas, arbitrios y tasas son propiedad exclusiva del municipio y gozarán de las mismas garantías y privilegios de la propiedad del Estado.

ARTICULO 261. Prohibiciones de eximir tasas o arbitrios municipales. Ningún organismo del Estado está facultado para eximir de tasas o arbitrios municipales a personas individuales o jurídicas, salvo las propias municipalidades y lo que al respecto establece esta Constitución.

ARTICULO 262. Ley de Servicio Municipal. Las relaciones laborales de los funcionarios y empleados de las municipalidades, se normarán por la Ley de Servicio Municipal.







VVENIIO

Los de este
siguiente.
ente Comomiento
de aguacate
vide que nuestras
variedades de.

H4

s de
idad.
va potable.
orretaca.
esto de Salud
surtos.
forestal.
os.

Grupo # 5

Cosas que queremos cambiar en nuestro municipio.

Lo mas necesario:

- La falta de empleo.
- La falta de una buena salud.
- Falta de conocimiento de como tratar o aprovechar las cosas que tenemos.
- La falta de libertad a la educación.
- La Violencia Social, Familiar.
- La Discriminación entre los que son pobres y los ricos.
- El mal manejo del Medio Ambiente.
- Un Proyecto a Veneficio del empleo en donde haya oportunidad de hombres y mujeres.
- Mejoramiento de los Puesto de salud.
- Capacitaciones.
- apoyo a las personas necesitadas.
- Actividades que veneficia a todos.
- Respeto y valoración de cualquier tipo de Sociedad.
- Reforestación, Resicaje de Basura, Concentrización.

- Necesidades A

- 1) La organiz
- 2) La prioriza
- 3) La Educaci

Ejemplo:

Carretera, A

La Necesidad

Primero: El

El Mantenimie



