

UNIVERSIDAD DEL VALLE
DE GUATEMALA

Facultad de Ciencias Sociales



**“Gestión Política Local de los Fondos Sociales en el
Municipio de Santa María de Jesús,
Sacatepéquez, Guatemala.”**

Guatemala
2008

**“Gestión Política Local de los Fondos Sociales en el
Municipio de Santa María de Jesús,
Sacatepéquez, Guatemala.”**

UNIVERSIDAD DEL VALLE DE GUATEMALA

Facultad de Ciencias Sociales



“Gestión Política Local de los Fondos Sociales en el Municipio de Santa María de Jesús, Sacatepéquez, Guatemala.”

Trabajo de investigación presentado
para optar al grado académico de
Master en Desarrollo

Galim Adami Morales Barrios

Guatemala
2008

PREFACIO

La tesis titulada "*Gestión Política Local en el Municipio de Santa María de Jesús*" presenta un estudio de caso sobre el proceso sociopolítico de la localidad. El análisis, de tipo cualitativo, se enmarca dentro del gran proyecto del Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo y pretende poner en evidencia las nuevas modalidades que se están produciendo en la organización comunitaria.

Dedicatoria

Este triunfo académico, se lo dedico especialmente a:

- Dios:** Guía constante , en el logro de nuestras metas.
- mis Padres:** Miguel Ángel Morales (Q.E.P.D.)
María Luisa de Morales (Q.E.P.D.)
Ejemplo perpetuo de lucha.
- mi esposa :** Edna Azucena López de león de Morales
Por su respaldo, amor, comprensión y limitaciones para el logro de nuestras metas familiares.
- mis suegros:** José León López, Francisca de López.
- mis hijos:** José, Heiner, María Luisa.
Gracias por su apoyo y respaldo en las luchas de los logros de esta meta personal y también por las nuestras en general.
- mi nuera:** Mónica Sabrina de Morales
- mi nieta** Sabrina de Jesús Morales.
- mi especial amigo:** Lic. Edgar Ajcip Tepeu
Modelo de lucha, sencillez y entrega por nuestra nación.
- mi amigo:** Aaron Argueta.
Por su apoyo incondicional para el alcance de esta meta.

la Universidad del Valle de Guatemala:
Hogar especial de mi formación.

ÍNDICE

PREFACIO	vi
LISTA DE CUADROS.	ix
RESUMEN.	x
I. Introducción	1
A. Justificación	4
II. Antecedentes	7
A. Contexto del Municipio	7
1. Características físicas	7
2. Demografía	8
3. Datos Socioeconómicos.	9
4. Salud.	11
5. Alimentación y nutrición	12
6. Infraestructura Básica	12
7. Educación	13
8. Vivienda	14
9. Energía Eléctrica	15
10. Infraestructura	16
11. Organización Social	17
B. Gestión política y fondos municipales	20
1. Operatividad institucional y organizaciones sociales de desarrollo	20
2. Gestión de Fondos.	23
III. Marco Teórico.	26
A. La Naturaleza de la Inversión Pública	26
B. Componentes centrales de la gestión política local	29
1. Las organizaciones formales	29
2. Las organizaciones informales	32
3. Estructura de relaciones sociales	32
4. Creación de consenso	34
5. La representación del desarrollo	35
6. La comunidad	36
C. El Ámbito Municipal	37
IV. Marco Metodológico	42
A. Objetivos	42
1. General	42
2. Específicos..	42
B. Preguntas de investigación	43
1. Pregunta principal	43
2. Preguntas secundarias	43
C. Hipótesis.	43
1. Hipótesis central	43
2. Hipótesis de trabajo.	43
D. Variables e indicadores	44
E. Metodología.	45
F. Cronograma.	46

V. Análisis de Hallazgos	47
A. Gestión Política Local y Estructuras Informales	47
B. Consenso Sociopolítico y Gestión de Proyectos	54
C. Instrumentalización de la Esfera Política	61
D. Naturaleza de la Política Local	72
E. Legitimación real de los Grupos Políticos	81
F. La Representación del Desarrollo	90
VI. Conclusiones	94
VII. Recomendaciones	99
VIII. Bibliografía	102
IX. Anexos	

LISTA DE CUADROS

Cuadro	Página No.
1. Uso potencial del suelo de Santa María de Jesús.	8
2. Centros poblados de Santa María de Jesús.	8
3. Población por género año 2002.	8
4. Población por grupo étnico año 2002.	9
5. Población económicamente activa por rama de actividad.	10
6. Principales productos agrícolas de Santa María de Jesús Año 2000.	11
7. Desnutrición crónica de niños en edad de riesgo (2001)	12
8. Servicios de salud en el municipio.	12
9. Infraestructura en educación urbana y rural (2003)	14
10. Tasa de analfabetismo municipal (2000)	14
11. Población y locales de habitación particular	15
12. Déficit de vivienda a nivel municipal, (2000)	15
13. Servicios básicos con que cuentan las vivienda	15
14. Infraestructura vial de Santa María de Jesús Año (2003)	16
15. Número de usuarios e índice de electrificación (2001)	17
16. Infraestructura de servicios públicos del departamento (2001)	17
17. Organizaciones existentes (2003)	18
18. Distribución de estaciones de la Policía Nacional Civil en el municipio (2003)	19
19. Pobreza General y pobreza extrema en el municipio (2001)	20

RESUMEN

El siguiente trabajo tiene como objetivo demostrar los procesos internos de la gestión política en el municipio de Santa María de Jesús. El interés se enmarca a partir de la Ley de los Consejos de Desarrollo que, impulsada en sus diversas versiones desde hace 15 años, cobró su vigencia actual en julio del 2002. En este sentido, esta investigación cualitativa logró hacer un trabajo de acompañamiento, recolección de datos y análisis de la nueva trama de dispositivos legales y políticos que perfilan un nuevo funcionamiento de lo local. A medida que se adentró en el terreno se pudo apreciar que el manejo de los fondos públicos compone una fracción de la vasta urdimbre de formas organizadas de participación. La evolución del tema, a la luz de interpretaciones teóricas, fue indicando nuevos caminos de interpretación.

El abordaje se inició con una acumulación de fuentes bibliográficas e interpretaciones sobre esta nueva era del poder local. Posteriormente se abordó a la población de Santa María de Jesús en diferentes niveles y fue, a partir de la estructura política partidista, que la dirección del trabajo de campo orientó la investigación hacia otras modalidades organizativas. Posteriormente, fueron realizadas entrevistas estructuradas a actores locales que tienen incidencia en lo político, económico y en el área técnica.

El análisis de los hallazgos tuvo como objetivo la identificación de los factores más importantes que organizan este ejercicio de la gestión de lo político en Santa María de Jesús. Se logró poner en evidencia toda una serie de variables subyacentes al funcionamiento de los Consejos de Desarrollo que dirigen los procesos paralelos de consenso y de decisiones sobre lo público. Determinantes históricos, culturales y sociales fueron identificados como los componentes estratégicos de la nueva trama de coordenadas abierta por la Ley de Consejos de Desarrollo.

Finalmente podemos entender que la adaptación del Sistema de Consejos de Desarrollo a nivel comunitario exige acompañamientos más serios de parte del Estado si se pretende desembocar en un desarrollo sostenible. La participación comunitaria, la gestión del consenso político y la creación de un desarrollo local son tareas pendientes que deben acompañar las prescripciones legales de los Consejos de Desarrollo. Si el proceso se logra encaminar hacia una institucionalización de nuevas modalidades de control, entonces la ley de descentralización podría comenzar a modificar las condiciones inhumanas en las que vive la población del Municipio de Santa María de Jesús.

I. INTRODUCCIÓN

La municipalidad de Santa María de Jesús ha realizado numerosos esfuerzos para encontrar los mejores dispositivos de abordaje a las problemáticas sociales. Ejercicios de integración de las instituciones públicas y privadas del municipio, intentos por organizar la sociedad civil a través de los distintos comités y empresas privadas, etc. sin embargo no se ha logrado activar un proceso sostenible de desarrollo. Por medio de múltiples planificaciones se han logrado ciertas dinámicas como la creación de granjas, fincas comerciales y lotificaciones. En el mismo sentido, se ha podido rescatar una toma de conciencia sobre el tema de la participación política comunitaria pero los esfuerzos continúan siendo insuficientes frente a las problemáticas del municipio.

La Ley de Consejos de Desarrollo¹ fue diseñada para que los ciudadanos intervengan directamente en la discusión y decisión de cuestiones que les afectan. Prescribe los procesos de tiempo, las tareas, los medios y los sistemas de comunicación correspondientes. Desde el punto de vista de la organización, los Consejos de Desarrollo deberían completar el accionar político local justificando sus solicitudes y demandas. Esto dependerá de la capacidad de organización local y de la negociación entre grupos de interés. Las comisiones de los consejos municipales, el derecho de los vecinos a solicitar consultas y el carácter vinculante de sus resultados, son todas normas de organización de la participación política local.

A la fecha, el Sistema de Consejos de Desarrollo se presenta como una nueva disposición en red para la gestión y operativización de los fondos

¹ Congreso de la República de Guatemala. *Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto Número 11 – 2002*, (Guatemala: 2002)

sociales. En los últimos años se han podido apreciar nuevas formas de abordar la priorización de necesidades y la gestión de intereses en el municipio. Las coordinaciones interinstitucionales se han flexibilizado en función de la nueva ley de consejos en temas de educación, salud, seguridad, gobernación y otras. El consenso se ha ido adaptando al nuevo sistema de consejos y las comunidades adquieren una nueva versión política. Las municipalidades han puesto de relieve los nuevos nexos con la población y todas las organizaciones están pendientes de este nuevo ordenamiento.

Sin embargo, el tema de la pobreza extrema² es permanente y, a pesar de la participación de una gran cantidad de sectores organizados, se hace necesaria una reflexión que relacione la gestión política local y las inversiones en materia de desarrollo. La gestión de los fondos públicos y las condiciones políticas propias del municipio, motivan a la realización de un análisis profundo que saque a luz las deficiencias creadas por un sistema democrático incipiente. La intervención del Fondo Nacional para la Paz FONAPAZ, el Consejo Departamental de Desarrollo CODEDE, los aportes provenientes del congreso, etc. presentan datos confusos al comparar los montos de inversión y las condiciones de vida: la inversión es constante pero no modifica los indicadores más crónicos del municipio como la pobreza extrema. El Plan Operativo Anual Municipal indica una gestión de Q538,000 en salud, Q1,000,058 en infraestructura, Q700,000 en justicia y Q936,000 en recursos humanos. El Plan Operativo Global 2004 - 2015 tiene los mismos principios, un presupuesto de Q 3,428,000³ en diferentes rubros. La gestión municipal actual y los resultados en el mediano plazo invitan a una reflexión de fondo para adentrarnos a las complicadas relaciones que existen entre la participación política y los órdenes sociales. Es dentro de este marco que el

² El Municipio de Santa María de Jesús tiene el índice de pobreza mayor de todos los municipios que conforman al departamento. El 75.89% de pobreza y 21.63% de pobreza extrema, presenta porcentajes superiores a los de la República que corresponden a 54.33% y 22.77% por ciento, e incluso superiores a los del departamento con 33.45% y 4.62 % respectivamente. *Consejo de Desarrollo Departamental*, (Guatemala: 2003).

³ Anexos. Plan Operativo Global 2004 - 2015

presente trabajo pretende identificar las deficiencias y realidades de la gestión política del municipio.

Para asegurar la calidad de la inversión pública se debe tomar con toda cautela los procesos de participación, formulación y fiscalización de proyectos. La descentralización de la inversión pública dependerá del fomento de procesos participativos y de la institucionalidad de los gobiernos locales. Por ejemplo, entre el 2002 y el 2003 los fondos ejecutados registrados por la contraloría ante el congreso ascienden a los casi 6 millones de Quetzales⁴, el Plan Operativo Global de Santa María de Jesús para el 2004 tuvo una suma asignada de Q3,428,860. En otras palabras, la descentralización financiera municipal ha comenzado a canalizar fondos significativos que deben ser acompañados por estructuras políticas eficaces de participación y de gestión de intereses.

Los fondos sociales y sus recursos sirven para guiar los proyectos de desarrollo en el municipio de Santa María de Jesús, como respuesta a la percepción de las necesidades anuales. También sirven para involucrar a los diversos sectores que intervienen en el escenario local con contrapropuestas alternas. La investigación se centrará en las formas y los procesos de definición de las necesidades en el municipio. El trabajo no se centrará en un análisis de contabilidad de los planes operativos, al contrario, la atención se focalizará en los procesos reales de gestión política. El proceso más importante de las demandas sociales no es el registro fiscal de las mismas sino la expresión colectiva de las necesidades. Es precisamente este primer paso de la gestión de fondos en dónde la participación política representa el elemento de funcionamiento más importante del desarrollo. Las formas de generar consensos sobre las necesidades y los actores que están involucrados serán los objetivos a analizar.

⁴ Congreso de la República de Guatemala. *Informe de Ley sobre Descentralización*. (Guatemala: 2005)

La planificación participativa debe integrarse a la noción de consensos y a la integración de las comunidades en los mecanismos políticos. Cuando los planes de desarrollo son diseñados comienza una nueva fase de integración de grupos sociales hacia un nuevo orden de desarrollo. ¿Quiénes son los participantes políticos del municipio? ¿Cómo se integran los COCODES (Consejo Comunitario de Desarrollo) en la estructura municipal? Y ¿Cómo se seleccionan las necesidades prioritarias del municipio? Una parte de lo social, por referirnos a la participación comunitaria, deberá estar adecuada a la inercia creada por la Ley de Consejos de Desarrollo. Los planes de desarrollo evidencian la organización de grupos políticos y la forma en que estos perciben los cambios sociales.

El impacto de los proyectos de desarrollo es, en esencia, una visión de la comunidad y una percepción cualitativa del cambio. Los indicadores manejados por los grupos políticos son una parte nada más, de aquello que nominamos progreso. Debido a que no se dispone de registros de opinión de años anteriores, el propósito es reconstruir la opinión de algunos pobladores sobre las intervenciones en materia de desarrollo en el municipio. Las mediciones de pobreza, extrema pobreza, analfabetismo, desnutrición, desnutrición crónica, etc. tienen una naturaleza que rebasa las capacidades de percepción de los pobladores del municipio. Por lo tanto, el objetivo es hacer una reconstrucción cualitativa sobre el concepto de gestión política local y la percepción del desarrollo. La evaluación de los proyectos es algo más complejo que una publicación de auditorías, los costos y procesos financieros pueden dar alguna luz sobre la gestión pública pero no podrán atestiguar sobre la verdadera transformación sociopolítica. Transparentar los gastos no debe ser interpretado exclusivamente como revisión de facturas y la búsqueda de la compra de voluntades, la transparencia depende inicialmente de la identificación de los grupos sociales y su injerencia en las decisiones públicas.

II. JUSTIFICACIÓN

La difusión de información sobre los fondos sociales, los procesos abiertos de inversión social, la presencia de las organizaciones de la sociedad civil y la verificación de los organismos de cooperación extranjera son sólo algunos componentes de las nuevas formas de gestión política de los proyectos de desarrollo. La participación política ha mutado sus formas, quizá en búsqueda de mejores resultados, pero los impactos siguen siendo débiles y requieren un análisis a profundidad de la recreación entre participación política y desarrollo.

El impacto de las iniciativas de inversión en desarrollo no ha creado un efecto correspondiente en la organización política local. Los procesos de gestión de los planes de desarrollo convalidan las cuantiosas inversiones. Aparentemente, ni las estrategias, ni los talleres de consenso, ni los análisis de viabilidad responden a las condiciones sociopolíticas y económicas del municipio de Santa María de Jesús. Es necesario realizar una reflexión detallada sobre las nuevas modalidades de gestión política a partir de la Ley de Consejos de Desarrollo aprobada en el año 2002. La capacidad limitada de impacto sobre las condiciones socioeconómicas de la población de Santa María de Jesús guarda una relación directa con las formas de gestionar la participación política local.

Guardando como principio de investigación sociológica los hechos empíricos y su interpretación, esta investigación no tendría sentido exclusivamente desde un abordaje a las organizaciones estipuladas por ley a partir de la Ley de Consejos de Desarrollo. El análisis de la información proveniente de residentes locales del municipio de Santa María de Jesús es el verdadero objetivo de la investigación. Las organizaciones formales pertenecen a una naturaleza estatal que no ha podido penetrar la verdadera naturaleza de la organización comunitaria. Lo más importante de la investigación es develar los procesos reales de la gestión de los fondos

sociales en función de la organización política local y desde allí comprender los límites del desarrollo prescrito. Menos que un trabajo de auditoría social en la búsqueda de la transparencia en el manejo de los fondos, este trabajo representa un intento por comprender los límites de la organización legal, los alcances de las organizaciones comunitarias extra estatales y la recreación del concepto de desarrollo portado por los habitantes del municipio.

La construcción de entes verificadores de la gestión política a nivel comunitario es una prioridad política, sin embargo, se hace más urgente un esfuerzo de análisis real para entender los cauces instrumentalizados en el manejo de los grupos de interés y las modalidades que determinan la inversión pública. El enfoque de la investigación no estará dado desde los códigos prescritos por la ley, al contrario, la apropiación de las instituciones del municipio de Santa María de Jesús Sacatepéquez, Guatemala. exige una comprensión del carácter real de la política local.

II. ANTECEDENTES

A. Contexto del Municipio

1. Características físicas. El municipio de Santa María de Jesús Sacatepéquez, se localiza en las faldas del volcán de Agua, en departamento de Sacatepéquez, región V ó región central. Limita al Norte con Magdalena Milpas Altas y Antigua Guatemala (Sacatepéquez), al Sur con Palín (Escuintla), al Este con Amatitlán (Guatemala) y al Oeste con Antigua Guatemala y Ciudad Vieja (Sacatepéquez). El municipio se encuentra localizado a una altitud es de 2,054 metros sobre el nivel del mar. La extensión territorial del municipio es de 34 kilómetros cuadrados, cuenta con 4 granjas, 10 fincas, una lotificación y un pueblo⁵.

Esta situada en una meseta dividida en dos vertientes: al Noroeste se extiende por el valle de Panchoy hacia un profundo barranco que sigue en dirección a la aldea de San Juan del Obispo (Antigua Guatemala); al Norte existe una serranía formada por los cerros Chujuyú, El Manzanillo y Aplanché, terminando en las alturas del cerro Carmona (2,623 mts. SNM)

El uso potencial de la tierra indica que el suelo de Sacatepéquez tiene una vocación forestal. Con una agricultura de subsistencia y su incremento debido a factores tales como el crecimiento poblacional y la inseguridad en la tenencia de la tierra.

⁵ INE. *Censos Nacionales Integrados y fondo de población de las Naciones Unidas.* (Guatemala, 2003)

Cuadro No. 1

Uso potencial del suelo de Santa María de Jesús

Descripción	Área
Agrícola	1,375 Ha
Forestal	1,230 Ha

Fuente: Ministerio de Agricultura año 2003.

El uso de la leña sigue siendo el recurso energético por excelencia para cocinar los alimentos y esto con el tiempo daña irreversiblemente el ecosistema de la región a través de la deforestación. Entre las consecuencias más inmediatas tenemos la destrucción de la flora y la fauna del lugar.

2. Demografía. Según estimaciones de población, elaboradas por el Instituto Nacional de Estadística (INE) al año 2002, Santa María de Jesús alcanzó una población de 16,594 habitantes y distribuidas de la siguiente manera:

Cuadro No. 2

Centro poblados de Santa María de Jesús

Lugar poblado	Categoría del lugar	Población del lugar	Porcentaje
Total		16,594	100.00
Santa María de Jesús	Pueblo	14,841	89.40
Horizontes	Granja	134	0.77
Los Cipreses	Finca	123	0.72
Panorama	Granja	108	0.65
El Hato	Finca	25	0.79
Paley	Finca	119	0.72
Chococ	Finca	108	0.65

Fuente: primer taller para la formulación de estrategia de reducción a la pobreza, Santa María de Jesús, primero de abril del 2003.

La población masculina representa el 52.79 por ciento y la población femenina el 47.21 por ciento, situación parecida a nivel departamental y nacional.

Cuadro No. 3
Población por género año 2002

Lugar	Masculino	Femenino	% Masculino	% femenino
República 11,986,558	6,040,834	5,945,724	50.39%	49.60%
Departamento 276,761	141,799	134,962	51.23%	48.76%
Santa María de Jesús 16,594	8,759	7,835	52.77%	47.22%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística –INE- Guatemala, abril de 1997.

Cuadro No. 4
Población por grupo étnico año 2,002

Lugar	Indígena	No indígena	% Indígena	% No Indígena
República 11,986,558	5,087,637	6,898,921	42.44%	57.55%
Departamento 276,761	115,133	161,628	41.60%	58.39%
Santa María de Jesús 16,594	15,994	602	96.08%	3.91%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística –INE- Abril de 1997.

Para el año 2002, la población por rangos de edad indicaba que del total de 16,594 habitantes, el 56% tenía menos de 20 años de edad y el 63% menos de 24 años. En el municipio de Santa María de Jesús, predomina la población con residencia urbana, que representa el 99 por ciento. Esta situación es similar a nivel departamental con un porcentaje residencia urbana de 70.03%. A nivel nacional la residencia en el área rural sigue predominando con un porcentaje de 64.55%.

El municipio presenta una densidad poblacional de 709 personas por kilómetro cuadrado al año 2002, densidad mayor a la departamental que corresponde 595 personas por kilómetro cuadrado, para el mismo período. La tasa de crecimiento es de 3.1%

3. Datos socioeconómicos. El 40.25% que representa a 6,680 habitantes que son los que forman la Población Económicamente Activa. Siendo su principal actividad económica a la que se dedican los pobladores de Santa María de Jesús, la agricultura, tanto en el área urbana como rural. Teniendo un índice de desempleo del 5.83 % que representa a 991 habitantes.

Cuadro No. 5
Población económicamente activa por rama de actividad

Actividad	Total
Agricultura	41.16
Comercio	8.71
Industria manufacturera	21.67
Construcción	7.9
Servicios comunales	9.36
Administración pública y defensa	3.43
Transporte	3.29
Seguros	2.82
Enseñanza	0.86
Minas y canteras	0.07
Otros	0.23

Fuente: primer taller para la formulación de estrategia de reducción a la pobreza, Santa María de Jesús, primero de abril del 2003.

Además del cultivo de la tierra, se dedican a la confección de bolsas de pita de maguey (henequén), cordeles (lazos), bateas de madera, corte de leña y elaboración de carbón, así como a otras actividades manuales y artesanales. Las mujeres se dedican a las tareas domésticas y a la elaboración de productos típicos para la venta.

El idioma indígena y grupo étnico predominante, al igual que en el resto del departamento es el Cakchiquel⁶. La organización de jóvenes dentro de la comunidad ha promovido la creación de bailes de revalorización de costumbres y tradiciones.

La producción del municipio es diversa, artesanías, confección de bolsas de pita de maguey, cordeles, lasos, etc. representan una parte significativa de la actividad doméstica. Industria, construcción y servicios de comercio representan otro rubro importante. Dada la cercanía de la ciudad, gran parte de la población labora en la capital. La principal producción agrícola del municipio se puede observar en el cuadro siguiente:

⁶ INE. 2003. *XI censo de población y VI de habitación*. (Guatemala: 2003)

Cuadro No. 6
Principales productos agrícolas de Santa María de Jesús
Año 2,000

No.	Rubro	Nombre del propietario/empresa	Área ha.	Capacidad productiva del ciclo qq	Destino de la producción
1	Maíz blanco	Varios productores	1,000	75,000	Nacional
2	Fríjol negro	Varios productores	60	1,860	Nacional
3	Café	Varios productores	315	6,545 pergamino	nacional y/o exportación

Fuente: Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación, año 2000

El mayor cultivo es el maíz blanco, utilizado por la población para consumo diario.

4. Salud. El Departamento de Sacatepéquez, al igual que el municipio de Santa María de Jesús comparten una esperanza de vida es de 68 años. La tasa de mortalidad materna representa el nivel de acceso que tiene esta población a los servicios de salud en la localidad. En Santa María de Jesús para el año 2002 la tasa de mortalidad materna fue de cero por cada 10,000 nacidos vivos.

En cuanto a la tasa de mortalidad infantil, según el Ministerio de Salud Pública, en el municipio de Santa María de Jesús durante el año 2002 se produjeron 47 muertes en menores de un año, lo que representa una tasa de 26.3 por 1,000 nacidos vivos.

Entre las causas de morbilidad en niños se registran: infección respiratoria aguda (IRA), síndrome diarreico agudo (SDA), enfermedades de la piel, hernia Inguinal, fiebre de etiología, bajo peso y dolor abdominal⁷. Entre las causas de mortalidad más comunes se registran: bronconeumonía, sepsis neonatal, niños prematuros, desequilibrio hidroelectrolítico, asfixia peri natal,

⁷ MSPAS. *Sistema de Información Gerencial en Salud*. (Guatemala: 2003)

shock séptico, hidrocefalia, mal formación congénita y síndrome de aspiración⁸.

5. Alimentación y nutrición. Según los datos generados por SEGEPLAN, casi tres cuartos de la población infantil sufren de una desnutrición crónica. La estadística fue producida a partir de mediciones realizadas en el centro escolar, de esta forma 267 niños sobre 381 fueron diagnosticados con desnutrición crónica. Es decir que la estadística podría ascender hasta un 80% si se consideran todos los niños que no asisten al centro educativo.

Cuadro No. 7
Desnutrición crónica de niños en edad de riesgo,
Año 2001

Lugar	No. de Escolares	% de desnutrición crónica	Vulnerabilidad
Sacatepéquez	6,292	55.0	moderada
Santa María de Jesús	381	70.1	Muy alta

Fuente: Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN)⁹.

El municipio cuenta con un puesto de salud, siendo su distrito Alotenango. La Organización no gubernamental Ave Fénix, presta servicios de salud a la población infantil.

Cuadro No. 8
Servicios de salud en el municipio

Tipos de servicios	Número de servicios
Clínicas médicas particulares	35
Sanatorios privados	7
Farmacias	23
Comadronas adiestradas	18
Médicos ambulatorios	1

Fuente: Indicadores del año 2000, Jefatura de salud, Sacatepéquez

⁸ *Ibid.*

⁹ SEGEPLAN. *Propuesta de política para el desarrollo rural –diagnóstico y estrategias.* (Guatemala: 2002)

6. Infraestructura básica. La mayoría de hogares cuenta con el servicio de agua entubada, sin embargo el servicio es irregular y la población debe transportar por sus medios cántaros y otros recipientes durante el día. En cuanto al servicio de drenajes, este aún hace falta en los lugares más aislados de la población. La infraestructura de drenajes es toda aquella que se encarga de drenar o conducir las aguas pluviales y domiciliarias lejos de la comunidad para desaguarlos en un sitio donde no afecten a la salud de la población, pero no se cuenta con planta de tratamiento de aguas servidas.

El servicio de drenaje en una población se refiere a la posibilidad que tiene cada hogar de eliminar sus aguas domiciliarias en una conducción uniforme de una red deficiente. Cabe señalar que según el INE existen 3,055 viviendas en el municipio y la mayoría dispone de drenajes, en particular, todas las viviendas localizadas en la parte urbana de Santa María de Jesús.

Como contrapartida, el municipio acumula basura domiciliar en los caminos vecinales, callejones, lotes baldíos y áreas deportivas. No se cuenta con el servicio del tren de aseo, ni disposición final de la basura.

7. Educación. Para la preprimaria y primaria, el porcentaje de escolaridad es de 53.89%. La tasa del nivel primario, presenta una mayor matrícula que población ya que una gran parte de alumnos inmigran a este municipio a estudiar. Actualmente cuenta con 87.88% de tasa de promoción primaria. Esta mide la proporción de estudiantes que aprueban el grado y que potencialmente aspiran a ingresar al siguiente año.

La tasa de deserción primaria es de 1.85% siendo la proporción de alumnos en un grado determinado que abandonan el sistema sin haber culminado el mismo teniendo muy pocas posibilidades de retornar el próximo año.

Los establecimientos gubernamentales con capacidad instalada en el municipio, así como el número de alumnos que se atiende, se pueden apreciar en el cuadro siguiente:

Cuadro No. 9
Infraestructura educación urbana y rural,
Año 2003

Nivel	No. De establecimientos	No. de alumnos
Preprimaria urbana y rural	20	1,400
Primaria urbana y rural	24	5,623
Básico urbano y rural	6	2,183
Diversificado urbano y rural	3	1,289

Fuente: Ministerio de Educación, en el año 2003

Comparando la escolaridad primaria por género tenemos que el 58.77% de niños asiste a la escuela primaria mientras que el 41.23% de niñas representa su total. Estos porcentajes representan el total de niños inscritos en el nivel primario así como el porcentaje de mujeres.

El analfabetismo, definido como la incapacidad de leer y escribir, se manifiesta en Santa María de Jesús con las siguientes proporciones.

Cuadro No. 10
Tasa de analfabetismo municipal.
Año 2000

Lugar	Tasa
Nivel nacional	32.4
Total departamento	21.00
Santa María de Jesús	46.6

Fuente: SEGEPLAN: 2002.

En el municipio de Santa María de Jesús, 8,861 hombres y mujeres han sido alfabetizados, mientras que 7,733 son analfabetos. Estas cifras indican

que es necesario invertir en infraestructura física y social. Los índices son reveladores y merecen una atención total.

8. Vivienda. En la cabecera del municipio de Santa María de Jesús se concentra la mayor parte de población.

Cuadro No. 11
Población y locales de habitación particular (viviendas) municipal,
Año 2000

Lugar	Población	Vivienda
Total departamento	248,019	54,414
Santa María de Jesús	16,594	3,055

Fuente: Publicación de los datos básicos del XI Censo de población y VI de habitación, Instituto Nacional de Estadística (INE), febrero 2003.

El déficit de vivienda a nivel municipal indica, en datos porcentuales, la falta de viviendas adecuadas por su tipo de infraestructura, servicios de agua, luz o drenajes, o servicios de tren de tren de aseo.

Cuadro No. 12
Déficit de vivienda nivel municipal,
Año 2000

Urbano	Rural	Total
13.64	5.25	18.89

Fuente: SEGEPLAN e INE: 1994.

Estos son los servicios faltantes en la construcción de vivienda y los porcentajes representativos de la magnitud del problema.

Cuadro No. 13
Servicios básicos con que cuentan las viviendas

Servicios	Sin Servicio %	Con Servicio %
Agua entubada	26.20	73.80
Drenajes y letrinas	89.82	10.18
Tren de aseo	100.00	0.00
Electricidad	63.00	37.00

Fuente: INE 2001

Según el estudio realizado el municipio se obtuvo que el 73.80% cuentan con servicio de agua entubada y 10.18% con servicio de drenaje. Los focos de contaminación y de enfermedades están directamente ligados a éstas carencias al igual que la falta de tren de aseo.

9. Energía eléctrica. En referencia al número de viviendas, un 37% de las viviendas cuentan con energía eléctrica, lo cual indica que son aproximadamente 1,124 hogares que cuentan con este servicio. El restante 63%, que equivale aproximadamente a 1,931 viviendas del área urbana que aún no disponen de energía eléctrica.

10. Infraestructura. A. Infraestructura vial del municipio. El acceso al municipio de Santa María de Jesús es sobre la ruta departamental que de Antigua Guatemala conduce a Palín Escuintla. La cabecera está a 10 Kilómetros de antigua Guatemala y 13 kilómetros de Palín, en donde conecta con la ruta nacional 3-C-H-9. El municipio dispone de caminos de herradura y veredas que unen a la cabecera con los municipios vecinos.

Cuadro No.14
Infraestructura vial de Santa María de Jesús
Año 2003

Ruta y código	Tipo de carretera	Tramo inicial	Tramo final	Longitud total Kms.
Sac. 1	Pavimento	Km. 0 de Antigua Guatemala	Santa María de Jesús	10
Sac. 1	Terracería	Km. 10	Finca La Plata Km. 18.5	8.5
Sac. 17	Terracería	Km. 8 ruta Sac.1	Paso al volcán de Agua	11.1

Fuente: Dirección General de Caminos: 2001

a. Infraestructura eléctrica. El Departamento de Sacatepéquez, representa un porcentaje importante en el rubro de infraestructura eléctrica nacional, sin embargo el municipio de Santa María de Jesús, con un índice del 37% adolece de enormes carencias. Un número de 1,124 viviendas disponen de cobertura mientras que el casco urbano cuenta con 3,055 viviendas.

Cuadro No. 15
Número de usuarios e índice de Electrificación
Año 2001

Lugar	Usuarios	Índice de electrificación
Total República	1,699,548	82.3
Sacatepéquez	39,885	85.4
Santa María de Jesús	3,055	37.0

Fuente: Empresa Eléctrica de Guatemala y SEGEPLAN: 2001.

b. Infraestructura de servicios públicos. Santa María de Jesús, por ser la cabecera municipal, cuenta dentro de su infraestructura, con los siguientes servicios públicos: mercado, cementerios, rastro de ganador mayor y menor, salón de usos múltiples. Además existen distintas organizaciones comunitarias así como consejos comunitarios de desarrollo.

Cuadro No. 16
Infraestructura de servicios públicos del departamento
Año 2001

Municipio	Sistema de riego	Plantas de potabilización de agua	Mercado	Cementerio	Rastro	Salón comunal
Santa María de Jesús	4	2	1	1	1	0

Fuente: Municipalidad de Santa María de Jesús: 2001.

11. Organización social. El municipio cuenta con 14 cofradías de religión católica, similar a todos los pueblos del departamento, sin embargo, no cuenta con comités de desarrollo establecidos. Los comités de desarrollo han adquirido nuevas formas a través de los COCODES Consejos Comunitarios de Desarrollo. Actualmente los COCODES están en integración y desintegración constante a partir de los intereses y protocolos que establece el alcalde del municipio. En el momento de la realización del presente trabajo, Santa María de Jesús contaba con 7 COCODES y con un proceso de desintegración de 3.

Cuadro No.17
Organizaciones existentes
Año 2003

Cofradías	Asociaciones	Cooperativas	Comités de desarrollo	ONG'S	Partidos Políticos	Bomberos No. 72
14	3	0	0	2	5	1

Fuente: Municipalidad de Santa María de Jesús: 2001.

A continuación se presenta un listado con los nombres de las diferentes cofradías:

1. Franciscanos
2. Virgen del Carmen
3. Municipalidad
4. Hermandad de Jesús de Nazareth
5. Carismáticos (Apocalipsis) Ovejas del buen Pastor
6. Comunidad San Antonio
7. Comunidad de Esquipulas
8. Espíritu Santo
9. Legión de María
10. María Auxiliadora
11. Constructores de La Paz
12. Concepción de María
13. Sagrado Corazón de Jesús
14. La Renovación

Organizaciones no gubernamentales presentes durante el 2003

- Christian Children's Fund. Proyectándose a la comunidad a través del Proyecto Ave Fénix, en educación y salud, desde 1974. Este proyecto ofrece el servicio escolar por medio de la escuela Marielos I, un completo servicio de Educación preprimaria.
- Nueva Vida con Educación especial: ésta cuenta con varios establecimientos particulares para el aprendizaje de mecanografía y computación.

Instituciones que trabajan en el municipio

1. Ministerio de Educación
2. Comisión Nacional de alfabetización
3. Comisión Nacional de la reducción de desastres
4. Salud Pública

5. Consejos de Desarrollo
6. Municipalidad
7. Policía Civil
8. Correos
9. Ministerio de ambiente y Recursos Naturales
10. Instituto Nacional de Bosques
11. Fondo de Inversión Social
12. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
13. Protección de Tierra
14. Ministerio Público
15. Bomberos Voluntarios
16. Fondo Nacional de la Paz
17. Policía Nacional Civil

Cuadro No. 18
Distribución de estaciones de la Policía Nacional Civil en el municipio
Año 2,003

No. De subestación de la PNC 74-12	Total de Agentes asignados	Hechos delictivos Comunes
	16	Violencia intrafamiliar

Fuente Policía Nacional Civil Sacatepéquez: 2002.

No existe delegación del M.P. en el municipio; únicamente está la fiscalía Distrital de Sacatepéquez, la que asiste a la comunidad solo en casos especiales.

Existe el juzgado de paz desde el 1 de marzo de 1999, integrado por: Juez de Paz, Secretario, Oficial I, Oficial II y Auxiliar de mantenimiento. Con ausencia de interprete, siendo una comunidad indígena en su mayoría. Cumple con su jurisdicción específica además de tener proyección social y comunal.

12. Pobreza general y extrema. Santa María de Jesús, con 75.89% de pobreza y 21.63% de pobreza extrema, presenta porcentajes superiores a los de la República que corresponden a 54.33% y 22.77% por ciento.

Cuadro No. 19
Pobreza general y pobreza extrema en el municipio
Año 2001

Lugar	Porcentaje de pobreza general	Porcentaje de pobreza extrema	Valor de la brecha de pobreza en quetzales	Valor de la brecha de pobreza extrema en quetzales
Total República	54.33	22.77	8,092,819,009.00	1,127,047,628.00
Sacatepéquez	33.45	4.62	67,122,852.40	2,700,473.78
Santa María de Jesús	75.89	21.63	12,215,919.14	894,257.22

Fuente: SEGEPLAN: 2001

Por los índices anteriormente mostrados, se define al municipio de Santa María de Jesús como el más pobre del departamento de Sacatepéquez y se agrupa dentro de los 102 municipios más pobres de toda Guatemala.

B. Gestión política y fondos municipales.

1. Operatividad institucional y organizaciones sociales de desarrollo.

La atención a las necesidades percibidas por la población de Santa María de Jesús puede ser abordada por una multiplicidad de instancias. La Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (decreto 11 – 2002) esclarece y prescribe el encadenamiento de procesos para poder abordar desde lo local las necesidades de la población. En un primer micro nivel, la Asamblea Comunitaria se expresa políticamente para definir al órgano coordinador y fijar los tiempos de funcionamiento de tal nominación. Este, llamado Consejo Comunitario de Desarrollo COCODE, tiene la responsabilidad de promover la participación comunitaria, velar por la coordinación de las autoridades, plantear proyectos, observar el uso de los recursos, evaluar la gestión, etc. Es decir, las funciones que le competen al COCODE encarnan un gran poder de decisión a nivel local y un extenso margen de operatividad.

La coordinación interna de los COCODES se lleva a cabo por la presencia del alcalde o alcaldesa y no más de doce representantes electos por la Asamblea General. En un primer paso de coordinación operativa entre Asamblea Comunitaria y COCODE, el ejercicio de la identificación de necesidades y del registro de tales solicitudes, queda plasmado a través de actas firmadas que son trasladadas a un segundo nivel de organización.

Los Consejos Municipales de Desarrollo COMUDES, son los primeros receptores de tales actas que representan la voluntad local de intervención política. Estos están formados por el alcalde o alcaldesa que los coordina, los síndicos y concejales que determine la Corporación Municipal, hasta veinte representantes de los COCODES, los representantes de las entidades públicas con presencia en la localidad y los representantes de entidades civiles locales que sean convocados. Una de las funciones centrales de los COMUDES es la proposición de recursos de inversión de acuerdo a la disponibilidad de dinero y según las necesidades, problemas y soluciones propuestas por los COCODES.

El siguiente nivel de organización política está diseñado para los Consejos Departamentales de Desarrollo CODEDES. Los CODEDES están formados por el Gobernador, los alcaldes municipales del departamento, el jefe de la oficina departamental de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia SEGEPLAN, un representante de de cada una de las entidades públicas y otros representantes más. Todos estos participantes congregan un tercer grado de gestión de las necesidades locales, más complejo y de mayor operativización de las propuestas.

La operativización de fondos y propuestas que cada nivel organizado debe procesar se vuelve más complejo. Siguiendo la cadena de jerarquías de operativización, el siguiente eslabón lo componen los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural COREDUR. En éste nivel es donde se da a conocer los montos máximos de inversión pública del departamento para el

año próximo. Es precisamente el Presupuesto General del Estado el que puede ser abordado por los distintos COREDUR. Los niveles de organización para la gestión de las decisiones políticas continúan un camino similar. Las posibilidades de desvirtuar las necesidades iniciales son altas en cada etapa y en cada reinterpretación de las solicitudes. La última etapa de todas las organizaciones de gestión de las necesidades locales es el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural CONADUR.

En éste nivel interviene el Presidente de la República, el Ministro de Finanzas Públicas, el Secretarios de SEGEPLAN, el Secretario de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, etc. En otras palabras, las formas complejas de articular la operatividad de los fondos públicos, responde al deseo profundo de encontrar siempre los mejores mecanismos de llevar a cabo la inversión pública. La Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, bajo los principios de la descentralización, el desarrollo a nivel local, la participación y la equidad de género han formulado toda una serie de cadenas de gestión de fondos y de operativización del abordaje a las necesidades percibidas a nivel local.

Las municipalidades son un componente central en todo el juego de la gestión de fondos y de la operativización de las propuestas locales. Las evaluaciones de los proyectos de más impacto están tratando de cimentar sus funcionamientos a través de estructuras institucionales. Estos protocolos descritos anteriormente son el anverso de un proceso político que interesa de sobre manera. Progresivamente se tornará la interpretación hacia el revés para complementar las partes institucionales, no institucionales y en proceso de institucionalización.

2. Gestión de fondos. Como se mencionó anteriormente, una de las funciones centrales de los COMUDES es la proposición de recursos de inversión. Posteriormente, los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural COREDUR definen los montos máximos de inversión pública y se

formalizan los procesos de solicitud de financiamiento para entregarlos a otros niveles superiores. La filosofía tripartita de inversión de fondos públicos exige lo siguiente: todo proyecto solicita a cualquiera de los fondos sociales una cantidad determinada. La municipalidad funge como contrapartida y la tercera parte, de forma simbólica, es aportada por la comunidad bajo mano de obra u otras formas.

Estos proyectos diseñados financieramente llegan a SEGEPLAN en su debido proceso de ascensión jerárquica y es, bajo la evaluación de diversos criterios como impacto, funcionalidad, beneficio, etc. que son integrados bajo un código que los identifica, al Sistema Nacional de Inversión Pública SNIP. Estos códigos se sitúan en un nivel macro de operativización y corresponden ya a un orden de política económica nacional.

La eficiencia en el uso de los fondos públicos ha presionado constantemente hacia la creación de metodologías diversas de gestión de fondos. La transparencia, mencionada constantemente desde hace ya una década, es otro disfraz de las nuevas formas de controlar la inversión pública. Dentro de éste marco, la definición de las formas más apropiadas de generar consenso, participación y cambio social, son altamente anheladas. Simultáneamente, la recolección de datos para la planificación ha sido otro componente de las mutaciones en el sector. La ejecución de las inversiones y muchos otros procesos están en búsqueda constante de las formas ideales de gestión de fondos.

La organización de la gestión de fondos es sólo una pequeña parte del cúmulo de partes que engloba inversión pública. Los regímenes jurídicos y su naturaleza; la coordinación interinstitucional y su estabilidad; el significado y las funciones de la inversión, etc. hacen un todo complejo que es necesario delimitar. Transparencia, control y eficacia se han convertido en los estandartes de múltiples grupos nacionales e internacionales en lo que

concierno el gasto público. Los servicios prestados por el Estado son constantemente revisados y puestos en tela de duda.

El Sistema Nacional de Inversión Pública SNIP¹⁰, se enfrenta a la tarea de decidir cuáles demandas de inversión pública atenderá primero y cuáles deberá postergar en el tiempo por limitación de recursos. La mejor elección será aquel grupo de proyectos que generen los más altos beneficios a la comunidad y, por ende, al desarrollo del país. En Guatemala se promueve la creación de Planes Operativos Anuales¹¹ que deben ir compaginados con los Planes Nacionales de Desarrollo Operativo para identificar el conjunto de necesidades de inversión. Los planes serán sometidos a evaluación, las solicitudes de inversión deberán siempre demostrar -desde el punto de vista técnico, económico y social- la mayor rentabilidad, para asegurar que la inversión pública genere el más alto nivel de bienestar con los limitados recursos disponibles.

El SNIP tiene la responsabilidad de orientar las decisiones de asignación de recursos públicos para inversión. Para asegurar una alta calidad de la inversión pública, la Unidad de Inversiones Públicas UIP, como ente rector promoverá y apoyará en un proceso continuo, a los equipos profesionales y técnicos del SNIP en los ministerios, instituciones públicas y gobiernos locales. Incluso, el SNIP está comprometido con la descentralización de las decisiones de inversión pública, fomentando la generación de las demandas de inversión mediante procesos participativos, donde la comunidad y sus organizaciones proponen sus iniciativas a los gobiernos locales y sus instancias de participación ciudadana, a las que se integran activamente las delegaciones territoriales del gobierno central.

¹⁰ SEGEPLAN (2000) *Manual del Sistema Nacional para la Inversión Pública*.
<http://www.minfin.gob.gt/archivos/manualesp/doc12.pdf> (Ingresado el 10 de mayo del 2000)
33pp.

¹¹ Municipalidad de Santa María de Jesús. *Plan Operativo Anual* (Guatemala: 2004).

Otro objetivo del SNIP es velar por la ejecución eficiente de las inversiones, bajo procedimientos competitivos y transparentes de contrataciones, y con adecuados sistemas de supervisión y control de los contratos. Y de forma continua, los dispositivos de control de las inversiones públicas se acumulan. En éste mismo sentido, la ley del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural¹² crea sus instrumentos de control y participación. Nuevas formas de organizar las propuestas y programas, nuevas formas de incentivar la participación ciudadana y de llevar a cabo la gestión de las comunidades.

El Plan Operativo Anual 2004¹³ y su descripción por proyectos, contemplando el manejo de Q1,500,860.00 sin contar los salarios de contratación de personal sirven para plasmar toda una concepción de transparencia, consenso y ejecución. Simultáneamente sirve como refuerzo a una concepción particular de desarrollo y representa la gestión de fondos del municipio de Santa María de Jesús. Ésta respuesta a las necesidades de la población centra sus funciones en un plan integral. El involucramiento de actores a nivel local y la toma de decisiones es un pilar central para el desarrollo del municipio. Al mismo tiempo, el plan identifica las instituciones y su que hacer programático durante todo un año.

¹² Congreso de la República. *Ley del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural*. (Guatemala: 2002)

¹³ Municipalidad de Santa María de Jesús. *Plan Operativo Anual 2004*. (Guatemala: 2004)

IV. MARCO TEÓRICO

A. La naturaleza de la Inversión Pública

La inversión pública puede ser comprendida desde cuatro grandes tipos¹⁴: Inversión en infraestructura, especialmente transporte y redes de telecomunicaciones. Inversión en capital humano, es decir educación y formación. Inversión en el progreso técnico, es decir la investigación y el desarrollo. Inversión en la producción propiamente dicha y equipamiento.

En realidad, las inversiones directas en la producción, dado que las privatizaciones se han convertido en la norma y no la excepción, es difícil reestablecer su importancia. La inversión pública se efectúa en el largo plazo y los rendimientos, habitualmente, son difíciles de identificar. La importancia es fundamental para cualquier pretensión de desarrollo. Según Nicole Etchart¹⁵ la necesidad de la inversión pública en los espacios locales se centra en necesidad de crear capacidades que faciliten actividades empresariales que van más allá del financiamiento. Como lo cataloga la autora, la “sub-inversión en infraestructura, tecnologías, mercados, etc. han limitado el impacto de las actividades empresariales sociales”. En otras palabras, la inversión pública eficaz debe estar enfocada a la creación de capacidades en todos los procesos de gestión de fondos; desde las destrezas gerenciales básicas hasta la conexión con cadenas de distribución extra locales.

Dichos elementos indican la necesidad de adoptar políticas públicas apropiadas y previsibles que vean más allá de la rentabilidad. Es ahora más que obvio, que las inversiones públicas deben estar ligadas al mejoramiento

¹⁴ Solari, *et al. Sociedad Civil y Desarrollo Local*, (México: 2007).

¹⁵ Etchart, N., Davis, L. y Catherine O’Dea, *Actividades Empresariales Sociales en América Latina*. (México: Porrúa, 2007), Pág. 187

de la capacidad productiva de la economía. Los estudios de costo–rentabilidad socioeconómica son arduos a llevar a cabo en el caso de la inversión en capital humano, pero es la asistencia en el largo plazo la única manera de hacer inversiones de alto impacto. La importancia es fundamental para cualquier pretensión de desarrollo, es necesario tomar en cuenta que la gestión de fondos públicos es un pequeño núcleo que debe estar orientado por una visión de inversión. Los entramados sociales que acompañan la inversión pública deberán alinearse a tal visión de generación de capacidades para poder desempeñar una fiscalización con eficacia hacia el desarrollo.

Las economías globales, mientras más basan sus actividades en el conocimiento, dejan claro que la instauración de capacidades es precisamente el potencial de la innovación industrial y comercial. Desde los programas de Ajuste Estructural en los años 80, los estados han debido reconsiderar su posicionamiento estratégico y focalizar sus potenciales de desarrollo económico en la autogestión de potencialidades. La investigación y el desarrollo son los aliados cómplices de una inversión pública de alta calidad. Las economías globales siguen componiéndose de contrapartidas locales, en donde la innovación en las formas de organización social y en las formas de operativizar las necesidades es vital. Las capacidades productivas de las empresas globales¹⁶ han convertido a los espacios locales en potenciales demandantes de servicios. La inversión pública debe estar consciente de tal movimiento y saber que la conexión entre lo local y lo global debe estar precedida por una instalación de capacidades de desarrollo. La contratación de empresas transnacionales por parte de municipalidades pequeñas está reconfigurando las inversiones en lo público y la inversión pública deberá apuntar hacia una gestión del desarrollo.

¹⁶ CEPAL. *Desarrollo y transformación: estrategias para superar la pobreza*. Estudios e informes de la CEPAL número 69. (México: 2005).

En lo que concierne el desarrollo del capital físico, se ha vuelto evidente la necesidad de no volver competidos a la inversión pública con otro tipo de inversiones. Para Etchart *et al*¹⁷ la creación de capacidades empresariales tiene que ver con el desarrollo de redes de profesionales o colegas en el sector, permitiendo el intercambio de información, tecnologías y experiencias, así como maximizar los ahorros derivados de compartir costos con el sector público y el logro de una masa crítica para acceder al mercado. La inversión pública para el desarrollo deberá ser consciente de que solamente con el intercambio de información a través de redes de personas con intereses comunes, focalizadas en la industria o en otros sectores de actividad se podrá extender la trama de capacidades de la sociedad. El Estado debe efectuar sus inversiones en capital humano, a partir de la demanda universal, pero con un sentido de colaboración estrecha para orientar al largo plazo el beneficio de los diferentes sectores.

Las economías locales, mientras más basen sus actividades en la búsqueda por las mejores formas de funcionamiento, dejarán claro el panorama que el verdadero camino al desarrollo está en las potencialidades de la forma y no exclusivamente de las cantidades. Las capacidades creadas por los procesos de educación son el potencial de cambio, de mejora industrial y de verdadero desarrollo humano. La investigación y el desarrollo se convierten en aliados cómplices, capaces de generalizar sus frutos en un largo espectro de actividades productivas y de avance operativo.

¿Cuáles son las posibilidades para que la Ley de Consejos de Desarrollo se convierta en positiva y contribuya a consolidar la participación social en lo político y las capacidades humanas en el desarrollo local? La participación social entendida como el conjunto de formas y procedimientos que permiten la intervención de los ciudadanos (individualmente considerados o agrupados) deberá aproximarse al entorno de las inversiones públicas que tengan una visión mayor sobre las capacidades locales. Ya sea que se trate

¹⁷ Etchart, N., *Op. Cit.*, Pág. 201

de actividades empresariales o capacidades empresariales, la inversión pública deberá caminar desde una visión comunitaria que favorezca la distribución de capacidades.

La participación social (individual como colectiva) se realiza a través del sistema político (militancia partidista de los ciudadanos, intervención en elecciones como elector candidato) pero deberá ser capaz de orientar la inversión pública hasta una visión donde se potencien las capacidades locales¹⁸. Los cabildos abiertos, el derecho a solicitar una consulta y a ser consultado sobre las decisiones importantes, las manifestaciones, y demás formas de participación están exigidas de una actualización de enfoques. Las demandas sociales deberán entrar en un juego de propuestas y resultados válidos que perfilen a la población en una dirección de desarrollo.

La inversión pública acompañada de la participación comunitaria deberá entrar en un proceso gradual de cambio, hacia una tendencia de control del contexto global. La participación para la inversión no puede estar desligada de las estrategias regionales de desarrollo ni de los programas regionales de gobierno. Como lo menciona Jaime Toro¹⁹ es necesario esclarecer que al hablar de participación y de inversión pública se está hablando de iniciativas y no de políticas. En éste marco se debe pensar la participación como un requisito, como una fórmula de admisibilidad pero con la condicionante de demandar a las inversiones públicas ciertos estándares más allá del consenso. Los procesos de participación deberán formular inserciones al desarrollo a través de las inversiones públicas.

B. Componentes centrales de la gestión política local.

1. Las organizaciones formales. Para distinguir el tipo organizaciones que se presentan en Santa María de Jesús, es necesario explorar los

¹⁸ Gálvez, V. *Participación Social y Poder Local en Guatemala*.(Guatemala: FLACSO, 2002) Pág. 25

¹⁹ Toro, J. *Participación Ciudadana en Proyectos de Inversión Pública*. (México: Porrúa, 2006) Pág. 41

arreglos organizacionales posibles. Dentro de las tipologías explicadas por Peter Blau²⁰ usualmente podemos distinguir a cuatro unidades de análisis: El individuo, el grupo, la organización y la comunidad. Para estos autores las organizaciones formales pueden ser estudiadas desde su aparición, desarrollo, funcionamiento, así como los cambios y desapariciones. Una definición sencilla pero funcional indica que, “una organización es un grupo grande de personas, estructurado de tal forma que pueda alcanzar determinados objetivos”. Estas organizaciones forman el mundo de la vida y nos permiten dar por hecho ciertas cosas.

Toda organización es una administración de los modos en que satisfacemos nuestras necesidades, lo que a su vez nos hace dependientes de ellas y viceversa. Esta dependencia también se produce entre organizaciones y tiene un carácter colectivo de funcionamiento simultáneo. Como fuentes de poder, ejercen coerción y sancionan a quienes no cumplan con sus normas. El primero que desarrolló una interpretación sistemática sobre la aparición de las organizaciones modernas fue Max Weber²¹. En su teoría sobre la organización, definió las organizaciones como una forma de coordinar las actividades de los grupos humanos o la gestión de los bienes que producen, a través del tiempo y el espacio.

Weber elaboró el tipo ideal de las organizaciones burocráticas; una organización de estas contiene (1) Una clara jerarquía de autoridad. (2) Reglas escritas que gobiernan las conductas. (3) Funcionarios asalariados a tiempo completo. (4) Separación entre las tareas del funcionario del interior y del exterior. (5) Ningún miembro de la organización posee los recursos con los que opera. Para Weber las organizaciones serían más eficientes mientras más se aproximen a tales contenidos.

²⁰ Blau, P. *Formal Organizations: a comparative approach*. (San Francisco Chandler Publication. 1962) Pág. 19

²¹ Weber, M. *Economía y Sociedad*. (México: Fondo de Cultura Económica, 1996)

Las organizaciones formales estructuran todos los recursos con el fin de alcanzar sus objetivos, ello a través de la reducción de las adversidades del entorno y de la puesta en valor de las aptitudes y capacidades de sus miembros. Antiguamente se consideraba a la organización formal como la agregación de una división de tareas, una distribución de roles, un sistema de autoridad, un sistema de comunicación y un sistema de contribución-retribución. Hoy en día, las organizaciones están compuestas sobre todo de individuos que estructuran sus relaciones en un modelo interactivo e interdependiente que les permita funcionar. La organización es la forma en la que estos individuos estructuran sus relaciones y lo que es importante, es observar los sub-sistemas de acción que producen cada uno.

Le ley de Consejos de Desarrollo fue diseñada para que los ciudadanos intervengan directamente en la discusión y decisión de cuestiones que les interesan y afectan. Prescribe los procesos temporales, las tareas, los medios y los sistemas de comunicación correspondientes. Desde el punto de vista de la organización, los consejos deberían completar una aplicación práctica en la media en que fundamenten o justifiquen solicitudes y demandas sociales. Esto dependerá de la capacidad de organización y negociación de los grupos, así como de las políticas de Estado. Las comisiones de los consejos municipales, el derecho de los vecinos a solicitar consultas y el carácter vinculante de sus resultados, son todas normas de organización de la participación política local.

El aparato administrativo diseñado para impulsar la descentralización y participación incrusta cinco niveles de participación, nacional, regional, departamental, municipal y local. Todos corresponden al objetivo final hacer partícipes a los miembros de la comunidad de un desarrollo percibido localmente. Sin embargo, la ausencia de sintonía con otros procesos administrativos que podrían haber fortalecido el funcionamiento del sistema de consejos, debilitan la organización política local.

Por estructuras formales de gestión de fondos nos referimos a todas las organizaciones que se crearon por causa de los mandatos de ley sobre las Comunidades de Desarrollo. Entre ellos tenemos a los COCODES y sus funcionarios, autoridades municipales o departamentales, los doce representantes de la Asamblea General, la Asamblea Comunitaria, síndicos y concejales de la corporación Municipal. Esta composición responde a al llamado de los espacios de relación y encuentro ciudadano multiétnico, multilingüe y pluricultural.

2. Las organizaciones Informales. Peter Blau²² encontró que las relaciones informales en el seno de las organizaciones ayudan a reducir la ansiedad en el manejo de los problemas, contribuían a que estos fueran tratados con mayor eficacia y generaban cohesión al interior del grupo. En los grupos sociales, las lealtades que se formaban en un nivel primario formal desencadenaban procedimientos informales, con mayor margen para la iniciativa y la responsabilidad. Los grupos informales son en su esencia la “excepción de la racionalización oficial” porque están fundados sobre relaciones no ligadas a la ejecución de los objetivos iniciales de la organización.

Cuando las organizaciones desean racionalizarse, el rol de los grupos informales cambia: estos pueden oponerse a las modificaciones o integrarse de manera paulatina en los nuevos delineamientos de ejecución. Los grupos informales representan a aquellos grupos primarios de pequeña cuantía, no previstos en el diseño, espontáneos pero estables y que viven al margen de la estructura formal. Estos grupos se crean en el seno de la misma organización formal y responden a la necesidad de intercambio de información de los miembros dentro de unos márgenes más amplios y libres.

Los individuos encuentran posiciones de apoyo en los grupos informales, incluso para la crítica contra la misma estructura formal. La integración en

²² Blau, P. *Op. Cit.*, Pág. 20

grupos diferenciados no esclarece nada sobre los objetivos de todos estos grupos anexos.

3. Estructura de relaciones sociales. El término estructura social se refiere a un conjunto de elementos que conforman una unidad. Desde la lógica, tales elementos pueden ser sustituidos por otros elementos sin que se altere el conjunto. Para Spencer, la evolución de los organismos (animales o sociales) se opera mediante una diversificación e integración crecientes de partes, mediante una multiplicación de las estructuras y de las funciones. La estructura es una ordenación de personas que mantienen entre sí relaciones institucionalmente controladas o definidas, tales como las relaciones entre el rey y sus súbditos, o entre marido y mujer²³.

Por estructura de relaciones debemos de comprender elementos básicos y permanentes, quizá partes ocultas y las formas lógicas de trasfondo. La contradicción entre estructura social y actor fue una idea común a los modelos marxistas y funcionalistas en los años setenta, para luego dar paso a modelos donde el actor era el generador de las estructuras. Otra definición que nos puede aclarar el término es “series de prácticas reproducidas” por los propios actores que al tiempo que les constriñen son recursos para la acción.

Las estructuras pueden ser comprendidas como aquellos elementos que resisten al cambio, bien lo que causa y constituye el motor oculto del cambio. El trabajo de identificación de estructuras consiste en la definición de aspectos creadores de unidades. En sociología, las estructuras sociales deben ser apartadas del concepto de cultura, “bajo la figura de la estructura, la realidad social es considerada como una forma objetiva en la que se subrayan los datos de la organización social, y determinadas agrupaciones que parecen imponerse a las primeras percepciones concretas como la nación, la clase, etc.”²⁴.

²³ Giner, A. *et al.*, Diccionario de Sociología. (Madrid: Alianza Editorial, 2000) 854 pp.

²⁴ *Ibid.*

En la tradición funcionalista la estructura “es el resultante del proceso de institucionalización” y está integrada por los elementos de la cultura plasmados en modelos de acción social y en tal sentido la estructura es la parte más estable de los grupos sociales.

4. Creación de consensos. La palabra consenso denomina un acuerdo entre dos o más personas en torno a un tema. Una decisión por consenso, no obstante, no implica un consentimiento activo de cada uno, sino más bien una aceptación en el sentido de no-negación. En este tipo de modalidades de decisión encontró su fundamento la democracia griega. El principio del consenso mayoritario desconoce la distinta intensidad de las preferencias individuales, de ello se desprende que dicho principio debe ser adoptado con conocimiento de causa. El consenso también puede ser comprendido como un arreglo de intensidades de preferencias de la mayoría²⁵.

También hay interpretaciones del vocablo que se refieren al consenso como formador de las sociedades, hablando de una naturaleza humana tendiente en mayor o menor medida a la igualdad de conjuntos de creencias, con distintos argumentos y elementos teóricos en cada caso.

Consenso también puede ser comprendido como la armonía de un posicionamiento, es decir, lo propio del consenso es la irregularidad de fuerzas que lo propician y que da una forma determinada a una realidad conflictiva. “Sentio, sentire, sensum es el verbo latino del que está formada la palabra consenso”²⁶; el prefijo, como es evidente, es de compañía. Desde su mismo origen latino este verbo ha mantenido su significado original en torno al "estar de acuerdo", como consecuencia de "sentir lo mismo" respecto a algo, que es una forma más profunda de "pensar lo mismo". Pero la sabiduría

²⁵ Sartori, G. Elementos de Teoría Política. (Madrid: Alianza Editorial, 2005) Pág. 116

²⁶ *Ibid.* Pág. 153

popular le ha añadido, precisamente en su forma regular otros significados: demasiado tolerantes.

El consenso en tanto que término del ejercicio político, tuvo que pasar al verbo consensuar, para huir del más apropiado consentir, que hubiese levantado ampollas sobre lo que en realidad se hace cuando se "consensúa". La particularidad del consenso es que el consentidor es la contraparte del consentido y nunca jamás se cruzan los papeles. El consenso se refiere a un consentimiento o acuerdo, especialmente el de las personas que componen una corporación, dos o más partidos políticos, un grupo social, etc., en torno a un tema de interés general.

5. La representación del desarrollo. Etimológicamente representar quiere decir: presentar de nuevo y, por extensión, hacer presente algo o alguien que no está presente. A partir de aquí la teoría de la representación se desarrolló en tres direcciones opuestas, según si se asocia. Para nuestro caso, sólo las dos primeras acepciones serán tomadas en cuenta: Con la idea de mandato o delegación y con la idea de representatividad, es decir de semejanza o similitud.

El primer significado se deriva del derecho privado y caracteriza a la doctrina más estrictamente jurídica de la representación, mientras que el segundo significado se deriva de un enfoque sociológico según el cuál la representación es esencialmente un hecho existencial de semejanza, que trasciende toda elección voluntaria y por consiguiente a la propia conciencia. En el significado jurídico se habla de representante como un delegado o de un mandatario que sigue instrucciones. En el significado sociológico, por el contrario, decimos que alguien es "Representativo de" para decir que éste personifica algunas características esenciales del grupo, de la clase o de la profesión de la cual proviene o pertenece.²⁷

²⁷ *Ibid.* Pág. 157

La representación es vista no sólo como el acto que crea legitimidad de los gobernantes, sino también el instrumento de una unificación de la voluntad nacional. Los hombres representantes también son portadores de una irracional voluntad del pueblo. En la medida en que el poder de los parlamentos crece, y mientras más se sitúa en el centro del organismo estatal, en la misma medida los cuerpos representativos asumen una segunda función: además de representar a los ciudadanos, éstos gobiernan sobre los ciudadanos.

El problema central de la representatividad que nos compete en ésta tesis es el siguiente: las estructuras representativas de consenso, frente a la necesidad de reflejar las prioridades comunitarias se encuentran en posición desfavorable con dos frentes: estructuras sociales de intereses y estructuras formales de creación de consenso por ley. Para nuestro uso en el análisis, la representatividad será abordada por los procesos de creación de representación, es decir, participantes en los consensos y los planes operativos de intervención municipal.

6. La comunidad. Es un tipo de agrupación social que, según Tönnies²⁸, es la fuente de toda moralidad. Su sustancia son los lazos primordiales, clánicos, emocionales o afectivos, que provienen de las relaciones que llama de voluntad esencial. En las comunidades se trata de a las personas como fines en sí mismos, mientras que los miembros de la sociedad quedan subordinados a la obtención de objetivos. En la terminología de Tönnies, una familia, un vecindario, una nación son comunidades mientras que una empresa, un partido político o un club de fútbol son sociedades. Ello no significa que en una familia no pueda haber ciertos elementos racionales o que en un club de fútbol no puedan existir importantes componentes emocionales. De hecho, aunque estos principios puedan coexistir en una misma unidad social o institucional en dosis distintas guardando entre sí una relación dialéctica y contradictoria, según la

²⁸ Giner, *et al.*, *Op. Cit.* Pág. 85

naturaleza de cada agrupación humana, uno de ellos tiende a predominar sobre el otro.

En el seno de las comunidades también se pueden encontrar universos sociales diversos, tan dispares como cazadores y recolectores, etc. sin embargo, lo importante es descubrir las bases sobre las cuales se construye la comunidad, si es territorial, moral, relacional o simplemente imaginada. Esta forma de interpretación de los grupos sociales, por básica y criticada, sigue poseyendo un enorme y estimulante potencial para la reflexión de los procesos sociales. Muchos de los problemas de las grandes sociedades pueden ser leídos desde una reconstrucción comunitaria tradicional y sus nuevas formas dentro de sociedades.

C. El ámbito municipal

Desde 1970 se llevaron a cabo los “polos de desarrollo” consolidando ciudades intermedias y que debían orientar la inversión pública con criterios espaciales, además de impulsar la infraestructura económica y social básica. Por efectos de la guerra, el territorio de Guatemala fue cambiando de códigos y se convirtió en un territorio de control. Después de 1976²⁹ las zonas fueron clasificadas como “zonas de conflicto” y los intentos desarrollistas perdieron relevancia. Una década más tarde, la regionalización y la descentralización aparecieron como las ideas centrales para mejorar la eficiencia de la administración pública, la asignación de recursos, y corregir los desequilibrios espaciales del desarrollo.

La consideración del municipio como el espacio inmediato de participación ciudadana es la mayor garantía de participación hoy en día tras la aprobación de la Ley de Consejos de Desarrollo. La obligación de los vecinos de

²⁹ Gálvez, V. *Participación Social y Poder Local en Guatemala*. (Guatemala: FLACSO, 2002) Pág. 29

participar en la “comisión ciudadana municipal de auditoría social” es un reconocimiento a de la personalidad jurídica de las comunidades. Las disposiciones jurídicas que cobraron vigencia entre abril y julio de 2002: Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Dto. 11-2002), Código Municipal (Dto. 12 – 2002) y Ley General de Descentralización (Dto. 14 – 2002) tiene como objetivo regular un espacio de relaciones entre los ciudadanos con el Estado. Esto cobró relevancia con la Constitución Política de 1985³⁰.

El ámbito municipal es ahora el núcleo del poder local y las administraciones municipales están obligadas a canalizar la participación comunitaria. Una situación a considerar se produce cuando los procesos de participación adquieren un grado de funcionamiento formal pero informalmente son incapaces de consolidar una cultura política. Las organizaciones sociopolíticas adolecen de problemas como la fragmentación, la atomización y la debilidad. Las administraciones municipales tienen un carácter sectorial y canalizan intereses gremiales.

El Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas se ve reflejado en el Código Municipal y la Ley de los Consejos de Desarrollo.

1. Definición del estatus y capacidades jurídicas de las comunidades indígenas y de sus autoridades constitutivas de acuerdo a las normas tradicionales.
2. Definición de formas para el respeto del derecho consuetudinario.
3. Promover una reforma al Código Municipal para que los alcaldes auxiliares sean nombrados por el alcalde municipal, tomando en cuenta las propuestas de los vecinos en cabildo abierto.

³⁰ *Ibid.* Pág. 32

La transformación de las estructuras municipales se orientó hacia la redistribución del poder y el control de los ciudadanos sobre los procesos de toma de decisiones y de asignación de recursos. La Ley de Consejos de Desarrollo abrió la participación de los vecinos y obliga a consultar a las comunidades sobre los proyectos de inversión. Los espacios de administración municipal han modificado los ejercicios de poder.

Dentro de las prescripciones legales se ordena a las autoridades municipales facilitar el pleno acceso a la información sobre el manejo de los recursos financieros. El proceso pretende instituir a la ciudadanía como gestora directa de las propuestas y oportunidades de incidir en las políticas públicas. Debido a las grandes debilidades del Estado en materia de operativización, desde 1985 el congreso introdujo una serie de disposiciones: el aporte financiero obligatorio a las municipalidades (artículo 257); la descentralización económica y administrativa para el desarrollo regional (artículos 119 y 224); la descentralización y regionalización del sistema educativo (artículos 76 y 98), así como la regionalización de acuerdo a “criterios económicos, sociales y culturales” (artículo 224). No obstante, fue hasta las leyes de regionalización y de consejos de desarrollo de 1987 que se formuló explícitamente la participación ciudadana.

Desde su creación hasta el 2001 el Sistema de Consejos³¹ nunca llegó a funcionar como la ley lo definía. En el ámbito municipal ni siquiera se constituyeron los COCODES porque la mayoría de alcaldes solían ver los consejos comunitarios de desarrollo como una reiteración inútil del concejo municipal y como una competencia a su propio poder. Ni el gobierno de Jorge Serrano, ni el de Ramiro de León ni el de Álvaro Arzú³² prestaron atención hacia un fortalecimiento del sistema.

³¹ Congreso de la República de Guatemala. *Ley de consejos de desarrollo urbano y rural*. (Guatemala: Argrafic, 2005b)

³² Gálvez, V. *Op. Cit.*, Pág. 42

Los alcaldes deben comprender que el establecimiento de una red horizontal de trabajo con las organizaciones de la sociedad civil, contribuye a legitimar su propia gestión y a diluir los costos políticos de sus decisiones. La nueva Ley de Consejos de Desarrollo da un salto cualitativo para concebir municipios responsables de la gestión de servicios públicos. Los ámbitos departamentales y regionales están aún a la espera de una evaluación detallada porque las disparidades de desarrollo pueden estar siendo provocadas dentro de tal nivel.

La ley de Consejos de Desarrollo es una transferencia de recursos y decisiones desde el Gobierno central a las instituciones locales. La descentralización persigue dos objetivos: el incremento de la eficacia de la gestión pública y la profundización del contenido democrático del Estado. La naturaleza técnica del cambio reside en que los servicios públicos y las políticas públicas se presenten donde está la mayor información sobre los problemas. Es un diseño de organización municipal en contraposición con el modelo centralista de Estado que caracterizó por muchas décadas el al gobierno de Guatemala.

El ámbito municipal esta llamado a activar canales de participación para la ciudadanía y a ejercer mejores formas de fiscalización sobre el desempeño de las autoridades. La nueva estructura busca limitar la discrecionalidad de quienes ejercen el poder público, así como empoderar a los actores locales. La conflictividad violenta usualmente tiene su origen en fenómenos de exclusión e insatisfacción de necesidades sociales, así como en la ausencia de legitimidad de las decisiones tomadas.³³ La descentralización participativa incorpora a los actores civiles y contribuye a otorgarle legitimidad al Estado.

Con los acuerdos de paz se encuadra el fortalecimiento de los municipios. Esta dimensión abarca los diversos compromisos como el nombramiento de

³³ Gálvez, V. *Op. Cit.*, Pág. 41

alcaldes auxiliares, tomando en cuenta los cabildos abiertos, los programas de capacitación municipal, la formación del personal de las municipalidades y el fortalecimiento para el cumplimiento de las atribuciones de recaudación de fondos. Los consejos de desarrollo amplían aún más los consejos locales y la provisión del financiamiento.

La naturaleza primordial desde lo local a lo nacional, intenta articular las propuestas formuladas por los diferentes niveles en un plan nacional. De conformidad con la Constitución Política vigente, a partir de 1986 se implementó la distribución del 8% del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado a las municipalidades, de acuerdo con los criterios establecidos en la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. En 1995 dicho porcentaje aumentó al 10%. Una muestra del impacto de esta obligación constitucional sobre las transferencias del Gobierno Central a las municipalidades es que en 1985 fueron de alrededor de Q.5 millones, mientras que en 1986, primer año en que se aplicó el aporte constitucional, se elevaron a más de Q.80 millones³⁴.

Desde que empezó a transferirse el aporte constitucional a las municipalidades han surgido discrepancias en torno a la forma como se calcula la asignación correspondiente, situación que merece una mayor atención. El artículo 257 de la Constitución Política de la República (reformado por el 37 del Acuerdo Legislativo 18-93) estipula que el Organismo Ejecutivo debe incluir anualmente en el Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado un diez por ciento del mismo para las municipalidades del país. En el período 1995-1999 el monto total a distribuir entre las municipalidades, por concepto del 10% constitucional, aumentó aproximadamente 45.5% en términos nominales. Sin embargo, existen todavía anomalías en las transferencias reales de los fondos.

³⁴ SEGEPLAN. *Propuesta de política para el desarrollo rural –diagnóstico y estrategias*. (Guatemala: 2002)

Una de las críticas acerca del funcionamiento de los fondos consiste en que no presentan periódicamente la información sobre la ejecución de su presupuesto³⁵. Además, los criterios que siguen los fondos para asignar los recursos tampoco son claros, lo cual ha dado lugar en algunos casos a contradicciones entre los objetivos de los fondos, otras entidades y la duplicación de esfuerzos.

La modernización de las finanzas públicas en Guatemala y de la tributación nacional en particular, ha sido un proceso largo y accidentado cuyo desarrollo todavía presenta importantes desafíos. La configuración del sistema actual tiene como uno de sus principales antecedentes la introducción en 1982 del impuesto al valor agregado en sustitución del impuesto sobre las ventas en cascada. A partir de ese año y en especial después de las modificaciones de 1987, se ha aprobado un gran número de reformas y contrarreformas, que en términos generales han estructurado un sistema tributario similar al que existe en la mayoría de países latinoamericanos.

³⁵ *Ibid.*

V. MARCO METODOLÓGICO

La construcción de dispositivos sociales para la gestión política local presenta en Guatemala una dinámica propia. La ineficacia en la búsqueda del desarrollo sugiere una desarticulada estructura organizacional. Las autoridades locales, alcaldes, concejales, funcionarios del Estado, ONG, comités, unidades técnicas y de planificación, atraviesan actualmente una recomposición de sus actividades. La metodología presentada está diseñada para abordar dicho proceso de recomposición política local.

A. Objetivos

1. Generales

- a. Develar los procesos políticos que determinan la gestión de fondos públicos en el municipio de Santa María de Jesús.
- b. Hacer explícito el proceso de reordenamiento política local que se produce en el municipio de Santa María de Jesús con la finalidad de comprender la imbricación entre estructuras legales y gestión política real.

2. Específicos

- a. Comprender las formas de uso del poder y los mecanismos activados para influir en la gestión de los fondos públicos.
- b. Describir los procesos de organización política que dan operatividad a la gestión de fondos públicos.
- c. Develar las complejidades de la organización política local y sus efectos en los procesos de desarrollo.

B. Preguntas de investigación

1. Principal

¿Cuál es la organización sociopolítica que gestiona el financiamiento de los fondos Sociales en el Municipio de Santa María de Jesús Sacatepéquez Guatemala ?

2. Secundarias

¿Cuáles son los efectos provocados por la Ley de Consejos de Desarrollo en la organización de los grupos políticos locales?

¿Cuál es el tipo de relaciones sociales que posibilita la creación de consensos para la gestión de los fondos Sociales?

¿Qué relación existe entre gestión política local y los procesos de desarrollo?

C. Hipótesis

1. Central. Los procesos reales de gestión de los fondos sociales, no corresponde con los dispositivos prescritos por la Ley de Consejos de Desarrollo

2. Hipótesis de trabajo. El consenso entre actores es un artificio manipulable a partir de otras estructuras de relaciones políticas locales.

- El entramado sociopolítico del Municipio de Santa María de Jesús en el Departamento de Sacatepéquez, Guatemala imposibilita el desencadenamiento de proceso de Desarrollo y una gestión transparente de los fondos sociales.

D. Variables e Indicadores

1. Organizaciones formales. Grupo de personas, estructurado de tal forma que pueda alcanzar determinados objetivos. Administración de los modos de satisfacción de necesidades. Estructuración de todos los recursos con el fin de alcanzar objetivos prefijados. Según la La Ley de Consejos de Desarrollo es la organización en COCODES y las obligaciones de coordinación con la municipalidad correspondiente. Aparato administrativo diseñado para impulsar la descentralización y la participación municipal y local.

2. Organizaciones Informales. Relaciones informales en el seno de las organizaciones son aquellas que ayudan a reducir la ansiedad en el manejo de los problemas y generan cohesión. Organizaciones creadas bajo lealtades que se forman en un nivel primario y con mayor margen para la iniciativa individual. Excepciones de la racionalización oficial no ligadas a la ejecución de los objetivos iniciales de la organización.

3. Estructura de relaciones sociales. Elementos básicos y permanentes que dan lógica a las formas de operar los fondos municipales. Series de prácticas reproducidas por los actores locales y elementos que resisten al cambio, bien lo que causa y constituye el motor oculto del cambio.

4. Consenso. Arreglo de intensidades de preferencias. Igualdad de conjuntos de creencias, con distintos argumentos y elementos de tensión. Armonía de un posicionamiento, es decir, lo propio del consenso es la irregularidad de fuerzas que lo propician y que da un tipo determinado de realidad. Estar de acuerdo, consentir en torno a un tema de interés general.

5. Representación. Representativo de, instrumento de una unificación de la voluntad. Proceso de creación de consensos y de los planes de intervención municipal. Hecho de semejanza, que trasciende toda elección voluntaria y por consiguiente a la propia conciencia.

6. Comunidad. Agrupación social cuya fuente es la moralidad. Lazos primordiales, clánicos, emocionales o afectivos, que provienen de las relaciones primarias. Unidad territorial, moral, relacional o simplemente imaginada.

E. Metodología

1. Técnicas de Investigación. Las diferentes técnicas de acumulación de datos tendrán como objetivo facilitar el análisis de la gestión política local. La investigación es de tipo cualitativo y se basa en un análisis en profundidad de las entrevistas.

Canales de inserción en estructuras de generación de consenso: Otras instituciones presentes en Santa María de Jesús designan constantemente los miembros y los roles de la participación. Por ejemplo las iglesias, las organizaciones no gubernamentales ONG, la Policía Nacional Civil PNC, fundaciones y asociaciones, etc. serán medios para comparar las formas alternativas de creación de consensos.

Informantes clave: En toda comunidad existen miembros con una mayor claridad sobre el funcionamiento de su contexto. Estos pueden consolidar dicha lectura en función de su temporalidad, de su función, de su pertenencia a instituciones, etc. Los informantes clave serán buscados a través de los partidos políticos y desde los COCODES.

Acumulación de datos: todos los datos recolectados sobre la zona objetivo serán organizados constantemente para ir aclarando el tipo de información

VI. ANÁLISIS DE HALLAZGOS

A. Gestión política local y estructuras informales

Analizando detalladamente los procesos de gestión de fondos realizados en los años recientes en el municipio de Santa María de Jesús Sacatepéquez, Guatemala se perciben algunas formas centrales de operativizar tales recursos , algunas formales y otras más allá de las prescritas por la ley. En Este contexto de análisis previo, ese orientar la colecta de evidencias, planteadas adelante en la sección metodológica.

En los años recientes se han vuelto frecuentes algunas formas de operativizar los fondos sociales a través de dispositivos paralelos a los estipulados por la ley de los Consejos de Desarrollo. En un primer caso, muy frecuente durante el año 2004 y 2005, han sido la selección discrecional del COCODE(Consejos Comunitarios de Desarrollo) para acreditarlos dentro del CODEDE o (Consejos de Desarrollo Departamental) , como un primer filtro de participación a nivel departamental que desvirtúa las necesidades sentidas y priorizadas a nivel comunitario. Reiterando la necesidad de abordar el concepto de consenso y de no corruptibilidad de las solicitudes de la comunidad, ésta ha sido una práctica muy eficaz para la eliminación de muchas prioridades a nivel de asambleas.

Las solicitudes de las diversas necesidades sentidas en el seno comunitario han sido por medio de las campañas políticas. Es decir, éstas han venido a jugar un papel delicado para la construcción de consensos y para la percepción de las necesidades sociales. Cuando los candidatos a la alcaldía comienzan sus campañas, la generación de propuestas y ofrecimientos de campaña sirven muchas veces para trastocar y generar juegos de espejos entre la población. En otras palabras, las campañas políticas a la alcaldía sirven de locomotoras para grupos y la percepción de sus necesidades. Irónicamente, la mejor prueba de una buena detección de las necesidades comunitarias es la confirmación para el alcalde electo. En

sentido inverso, los compromisos políticos adquiridos durante la campaña sirven como justificación para orientar la inversión pública, hacia la comunidad, a pesar de ser la resultante de un compromiso político, y no de un ejercicio de diagnóstico.

Un tercer caso que nos ilustra el camino de la investigación es el rol de las Asambleas. Estas, como se ha evidenciado de forma repetida en otros municipios, reside en el desligue (separación) que se produce entre la necesidad sentida, planteada por la vía del COCODE (Consejo Comunitario de Desarrollo) y el escaso seguimiento que se les da a los proyectos en el proceso de ejecución. Las asambleas se desintegran, no respaldan a sus líderes y no se ejecuta la auditoría Social. Es, dentro de esta tercera guía de interpretación, que el concepto de ejecución y percepción del desarrollo los encuentro fundamentales. La ejecución sin acompañamiento de la comunidad no tiene mucho sentido y la percepción entre desarrollo y participación tienen que ser reconsiderada.

En lo que concierne a la gestión de fondos, se pudo percibir una práctica de alto grado de clientelismo pero sobre todo, de un eficaz funcionamiento de estructuras paralelas a las institucionales. Se ha constatado un juego en el que en acuerdo alcaldes y empresas trastocan en su contenido las especificaciones técnicas, modificando los porcentajes en el recurso asignado al proyecto alterando con ello la calidad del mismo. Este cuarto caso de operatividad real servirá simplemente como una guía para la recopilación de información en la etapa de campo.

La participación social, la podemos entender como el conjunto de formas y procedimientos que permiten la intervención de los ciudadanos (individualmente considerados o agrupados) en los asuntos que conciernen sus intereses, con la finalidad de influir sobre éstos (toma de decisión).³⁶ La

³⁶ Gálves, B., 2002. *Participación Social y Poder Local en Guatemala*. Pág. 19

Ley de los Consejos de desarrollo, impulsada en sus diversas versiones desde hace 15 años, cobra su vigencia actual entre abril y julio de 2002:

- A- Ley de los Consejos de desarrollo Urbano y Rural (Dto. 11-2002)
- B- Código Municipal (Dto. 12 – 2002) y
- C- Ley General de Descentralización (Dto. 14 – 2002)

La Ley de Consejos de Desarrollo, pretende regular el espacio de las relaciones de los ciudadanos con el Estado y de éstos entre sí. La participación social (individual como colectiva) se tiene concebida a través del sistema político (militancia partidista de los ciudadanos, intervención en elecciones como elector / candidato). Pero también incluye otras manifestaciones como cabildos abiertos, derecho a solicitar una consulta y a ser consultado sobre las decisiones importantes, intervención en marchas, manifestaciones, etc.

El interés por la Planificación del Desarrollo, el desarrollismo de la CEPAL y dentro de él la confianza en la planificación económica como instrumento para racionalizar las políticas públicas representa una página desactualizada. Este fue el período de los especialistas, tecnócratas y de La Alianza para el Progreso. La búsqueda constante de todos estos esfuerzos políticos ha sido la búsqueda de mayor eficiencia y la ampliación de la presencia administrativa del Estado en el territorio.

La Regionalización se convirtió en parte central de una estrategia de modernización del aparato público en los años 60. Los departamentos no reflejan las diferencias geográficas ni las potencialidades económicas. Los “polos de desarrollo” intentaron consolidar ciudades intermedias y reorientar la inversión pública con criterios espaciales. La regionalización y la Descentralización aparecieron como las ideas centrales para mejorar la eficiencia de la administración pública, la asignación de recursos, y corregir los desequilibrios espaciales del desarrollo.

En 1985 los diputados introdujeron una serie de disposiciones para la descentralización, el aporte financiero obligatorio a las municipalidades (artículo 257); la descentralización económica y administrativa para el desarrollo regional (artículos 119 y 224); la descentralización y regionalización del sistema educativo (artículos 76 y 98). No obstante, fueron las leyes de regionalización y de consejos de desarrollo de 1987 las que formularon explícitamente que su objetivo era promover la participación ciudadana.

“El problema de que acá en Santa María (*de Jesús*) Sacatepéquez, eso viene desde que se incrementó el 8 por ciento, acá ha sido un déficit, porque todos los alcaldes anteriores han tenido poca experiencia o conocimiento para gestionar sus obras”.

Miembro del antiguo comité procarreteras.

Los residentes locales, organizados en COCODES o no organizados, se convierten en sujetos de intervención en la esfera pública a través de la discusión y de las decisiones de las cuestiones que les interesan y/o afectan. La consideración del municipio como el espacio inmediato de participación ciudadana hace de las localidades un actor privilegiado, una zona de mucho interés para el juego político y una creación de zonas minúsculas de tensión. La obligación de los vecinos de participar en la “comisión ciudadana municipal de auditoría social” modifica los roles políticos y transforma el contenido de los residentes en actores prescritos para la ingerencia política.

El reconocimiento de la personalidad jurídica de las comunidades, de los pueblos indígenas, de las alcaldías indígenas y de su funcionamiento ha trastornado los dispositivos locales de asignación de recursos. Una aplicación práctica será llevada a cabo en la medida en que se cumpla con los procesos estipulados por la ley. En éste sentido, elementos como la capacidad de organización y negociación de los grupos, la flexibilidad de las políticas de Estado y los protocolos para la asignación de fondos municipales, han

pasado a ser los elementos coordinadores de las dinámicas políticas de los municipios.

Es en este marco que las comisiones de los consejos municipales, el derecho de los vecinos a solicitar consultas y el carácter vinculante o excluyente de sus resultados pasan a ser derroteros de primera importancia. Las autoridades municipales están llamadas a facilitar el pleno acceso a la información sobre la forma cómo se manejan los recursos financieros de las comunas. Por ley, el cumplimiento de tal ordenanza, ahora debería representar la dinámica de los procesos de auditoría.

“Acá nunca le dan prioridad a nada de las obras (*Santa María de Jesús*), acá prácticamente empezó a ser manipulado, o inclusive por los diputados departamentales en el caso del FRG que ha estado muy presente en éste municipio. En el caso de Leonel Rodríguez (*diputado*), él manipulaba las obras, tal que la obra del mercado, en ese entonces el alcalde era del día, sin embargo Nicolás fue manipulado, presionado para que se hiciera un mercado mal diseñado y sobrevalorado. El anterior (*alcalde*) como Santiago Coroy Vicente del FRG, entonces nosotros tuvimos un choque con el Alcalde, porque él lo que quería era manejar los recursos. Porque recurso que les liberaban, era piñata que querían repartirle a las comisiones”.

Afiliado al partido Gran Alianza Nacional

Desde su creación hasta el 2001 el sistema de Consejos de desarrollo nunca llegó a funcionar³⁷. En ninguno de los niveles, por ejemplo en el nivel nacional nunca hubo una coordinación efectiva; en el nivel regional sólo en contadas ocasiones hubo reuniones; en el nivel departamental a penas llegó a ser un mecanismo de proyectos para canalizar dinero a los alcaldes del partido de gobierno. Y en el ámbito municipal ni siquiera se articuló porque la mayoría de los alcaldes solían ver la constitución de los consejos municipales de desarrollo como una reiteración inútil del concejo municipal y como una competencia a su propio poder. Ni el gobierno de Jorge Serrano, ni el de

³⁷ Borrel, V., *Op. Cit.*, Pág. 38

Ramiro de León ni el de Álvaro Arzú prestaron atención hacia un fortalecimiento del sistema.

La Ley de Consejos de desarrollo representa una concepción adversa al paternalismo del Estado y a los controles centralistas. El trabajo acá consiste en hacer entender a los alcaldes que el establecimiento de una red horizontal de trabajo con las organizaciones de la sociedad civil, contribuye a legitimar su propia gestión y a diluir los costos políticos de sus decisiones. Es decir, la ley contiene una nueva codificación del ejercicio político, exigente en cuanto a protocolos y en cuanto a formas de gestionar las demandas de la población.

El nuevo Código Municipal también ha mutado de naturaleza para concebir municipios responsables, una dotación de servicios públicos transparente, un sistema de Consejos de desarrollo que no deje dudas sobre la eficacia de sus procesos para movilizar recursos humanos y financieros. El problema sigue planteado y los problemas del subdesarrollo tienen muchas más variables en deuda que la gestión política de las instituciones de gobierno. Por el momento, y en el nivel legal, es indudable que la Ley de Consejos de desarrollo empuja hacia una nueva dinámica.

Otro elemento que sale a flote es el poco tiempo que tiene la ley de estar vigente y de cómo los políticos a nivel local han comenzado a adaptar sus gestiones a las nuevas exigencias jurídicas.

“Esto fue en el 2000, del 2000 para el 2004 fue cuando ya Nicolás Cuma Vicente (*alcalde en dicho período*) y entonces él empezó, inclusive creó un COCODE. Antes no habían COCODES. El mercado si ... la gente querían ellos agrandar el Mercado, si vemos ahora el mercado está bastante saturado. Todos querían agrandar el mercado. Todos lo querían de dos niveles, sin embargo el diseño porque lo presentaron con forma de maqueta, ... la gente quería, incluso los inquilinos querían mejoría, porque inclusive quedó malísimo hasta la energía eléctrica, todo, drenajes, todo, no lo modificaron, quedó como quedó y económicamente si el rubro que tenía asignado si se lo gasto.

El alcalde y su corporación son mal empujados y comprados porque después salió muchas versiones, como la de un compañero que él fue concejal de oposición que al alcalde si le dieron una buena comisión, por no haber intervenido el mercado. Por no haber aceptado las directrices del mercado.”

Vecino de Santa María de Jesús

Es bastante notorio que el funcionamiento de los COCODES y de los procesos de transparencia tiene mucho camino que recorrer aún si pretende ser fiel a los principios ideales de la legislación. La participación en los procesos de consenso va adquiriendo características peculiares según la forma en que se combinen e interactúen las estructuras locales de poder. Los enfoques que asumen la participación como una entidad independiente y capacitada para impulsar procesos de desarrollo local, existen dentro de otros enfoques que le asignan un rol complementario con otras esferas locales. Pretender que la participación en los procesos de consenso y fiscalización se puede dar independientemente de otros valores no políticos a nivel local, no tiene mucho sentido.

Todavía no ha habido suficiente reflexión sobre las transformaciones y las adaptaciones locales para adaptarse a un sistema nacional de Consejos de desarrollo. La comunicación y el gobierno local aparentan ser dos enemigos en el caso que nos compete y se confunde marketing político con gestión de consensos³⁸. Para Solari, la comunicación política tiene tres momentos: el electoral, el de crisis y el de gestión. Es probable que haya que pensar las tres etapas integralmente, pero no desde el paradigma del marketing, sino desde un punto de vista de comunicación institucional.

La transparencia de los procesos de gestión y ejecución no puede ser desvinculada de una adecuada de fluidez de información. Las prácticas sociales están llamadas a cambiar dentro de la Ley de Consejos de Desarrollo, porque los medios de transmisión de información deben estar

³⁸ Solari, A. 2007. *Sociedad Civil y Desarrollo Local*. Pág. 325.

presentes constantemente. La participación ciudadana crece rápidamente y los antiguos comités, estructurados a partir de las necesidades locales, quedan desarticulados para congregarse a partir de lealtades locales y adhesiones partidarias(Consejos Comunitarios de Desarrollo COCODES).

Ahora existe una llamada nueva para unificar fuerzas a nivel local: los canales de comunicación, los dispositivos de protesta, las prácticas de fiscalización, etc. Las comunidades deben ahora transformar antiguas estructuras (comités) y adecuarlas a las exigencias de ley. La opacidad de la opinión pública que, a pesar de las dimensiones reducidas de un municipio como Santa María de Jesús,³⁹ causa dificultades profundas en el momento de solicitar consensos y propuestas. El cálculo electoral sigue siendo hoy en día la norma en las formas de uso de la comunicación. Los gobiernos locales necesitan mantener motivada a la opinión pública por medio de una racionalidad que guarde relación con sus expectativas. Esta racionalidad, es la estrategia, que es la fuente de la reputación, del crédito social, tanto "técnico" y "ético".

La legitimidad depende de la reputación pero no es lo mismo: es el mantenimiento del crédito en el tiempo, se consigue mediante el consenso. Estamos en un umbral de épocas, las estrategias de comunicación corporativa están pasando de las empresas a las otras instituciones, la ley marco de los consejos de desarrollo exige condiciones específicas para la comunicación política y demarca los tiempos para la transformación de antiguos hábitos de gestión de la comunicación. Los modelos tradicionales del flujo de información deben ser desfasados y suplantados por modelos que generen centralidad a los temas de la misma gestión de gobierno.

³⁹ Dieciséis mil habitantes aproximadamente. Marco Contextual.

B. Consenso sociopolítico y gestión de proyectos

El consenso, como lo menciona Pablo Cabás,⁴⁰ es un área en la que convergen la teoría democrática y la comunicación política, ese es precisamente el proceso de construcción de los consensos sociales necesarios para la gobernabilidad. Los gobiernos, por pequeños que sean, deben perfilar algún modelo de comunicación para el consenso. Las preguntas centrales son ¿Cómo escuchar mejor a los públicos? superando los prejuicios de partido, para escuchar sus motivaciones. ¿Cómo segmentar a sus públicos?, buscar a cada grupo en donde está, volver a vincularse con las prácticas a las que los ciudadanos le otorgan sentido, preguntándose ¿Qué problema soluciona esta repartición a los ciudadanos?

Desde contextos latinoamericanos, la necesidad de generar consensos relativos desde el sector público se pone de manifiesto en la constante inestabilidad que atraviesan nuestros gobiernos. A diferencia de los juegos de suma cero (propio de las retóricas de campaña electoral) el ejercicio gubernamental es una constante de suma variable, con un lenguaje emparentado a la negociación, con el fin de construir coaliciones que permitan el mejor ejercicio gubernamental de la gestión. Ese es el desafío de fondo que afrontan todas las municipalidades con su autonomía garantizada por decreto. El telón de fondo de los consejos de desarrollo lo crea la tela de viabilidad y fluidez de la práctica política.

Sin embargo, analizando en detalle la siguiente transcripción, podemos notar los graves obstáculos que se presentan actualmente en muchos de los municipios de Guatemala.

“En el momento cuando se vino a colocar la primera piedra, la inauguración, cuando vino el vice ministro, que vino a colocar la primera piedra, por el hecho que se vino a dar el primer banderazo, el alcalde se opuso, entonces teníamos el apoyo masivo. En ese momento ellos lo que hicieron fue desligarse. Pero en el momento de la inauguración (*de la carretera Antigua, Santa María de Jesús*), nosotros hicimos todo, la

⁴⁰ Pablo Cabás, La construcción del consenso. 2007. (Ingresado el 3 de mayo de 2007) http://www.cienciarred.com.ar/ra/usr/9/392/n6_res_pp3_11.pdf

logística, y entonces allí se vio bastante bochornoso porque cada quién se puso a hacer su propia inauguración. Se juntó a los vecinos en ésta calle del lavadero para arriba. La municipalidad hizo lo mismo pero arriba en la Municipalidad, nosotros tuvimos como centro de inauguración el patio del colegio, y ellos tuvieron la suya en la municipalidad. Pero la gente estaba sabida.”

Miembro del antiguo comité procarreteras.

La comunicación del gobierno destinada a la creación de consensos y a un programa político proyectado en el tiempo deben ser acciones permanentes del poder local. La posibilidad de crear comunidades políticas y válvulas de mediación entre las diferentes estructuras de intereses sólo se puede lograr a partir de un ejercicio estratégico de la comunicación. Generar un consenso en una población local, no implica necesariamente la satisfacción de todos los intereses, por el contrario, significa el incremento de un clima de viabilidad y la solidificación de una agenda de intervención pública legitimada. Por otro lado, el libre acceso a la información, la competencia de medios en la agenda pública, la atención a las demandas de la ciudadanía y la multiplicidad de actores que intervienen son las garantías del modelo democrático.

En Guatemala la comunicación política ha sufrido siempre una desconfianza de parte del público en general. Quizá desde el inicio de la era democrática las expectativas de desarrollo han estado ancladas a una temporalidad eleccionaria y la demagogia evapora constantemente los pocos grados de compromiso político que pueda tener el electorado. La gestión de los intereses y de los fondos públicos depende en toda su magnitud de los consensos necesarios para llevar a cabo las intervenciones. Según el texto anterior, la fractura en dos partes de toda una comunidad política, engarzada en un proyecto de pavimentación, demuestra una gran inoperancia del sentido de consenso. La palabra falseada como sustituto demagógico de la acción política es la portadora de falsos consensos y de la imposición arbitraria de las autoridades.

Es decir, en el caso de el Municipio de Santa María de Jesús, Sacatepéquez, Guatemala encontramos una gestión manipulada de la comunicación con los ciudadanos. Por el contrario, el intento ideal debería ser un modelo de comunicación que se conecte en toda su fuerza con el mismo modelo de intervención política. El discurso deberá terminar de construirse con políticas públicas concretas. Las instancias gubernamentales deberán echar mano del consenso como instrumento de equilibrio para crear apoyos y oposiciones legítimas. Es un aporte sustancial y necesario en el campo de la comunicación política de nuestro país es el juego estratégico de las figuras públicas pero en función de los decretos de ley.

“En un principio que se veía la gestión del alcalde, que en lugar de mejorar estábamos empeorándonos. La gente si quiere, aquí es una bomba de tiempo, pero nadie quiere ser el artífice de empezar a dar la cara, a motivar, la gente solo critica! ... A raíz de todo esto, se hizo esta organización por medio de los ex-candidatos, -¡Mucha, hagamos un frente! Porque todo el mundo dijo en su campaña el desarrollo, entonces se presionó a Sotero, porque no quería firmar (*para autorizar la creación del COCODE*), y entonces ahorita gracias a Dios ya está el COCODE.”

Miembro del COCODE “Frente por la Dignidad”.

Las demandas de la población de Santa María de Jesús Sacatepéquez Guatemala tienen diferentes intensidades y grados de urgencia. Políticamente, éstos miembros del COCODE acordaron que lo más importante, antes de cualquier proyecto, era la creación de una oposición al alcalde de turno. A pesar del consenso de la población en temas como el agua y la inseguridad, un elemento que afecta por completo las necesidades sentidas es la organización política local y sus diferencias. Un proyecto cualquiera puede realizarse con consenso o sin consenso; lo curioso del tema es que la falta de manejo del consenso si puede obstaculizar la realización de un proyecto. Según Cristina Penso ⁴¹ los tipos de comunicación posibles que maneje un gobierno local pueden acercarlo o alejarlo de la posibilidad de alcanzar consensos relativos.

⁴¹ Solari, *et. al. Op. Cit.*, Pág. 354

La difícil construcción de consensos políticos que permitan avanzar hacia políticas públicas de largo plazo se ha manifestado en muchos relatos recopilados sobre la realidad política de Santa María de Jesús. Salvo pocas excepciones, los dan su acuerdo a proyectos municipales aunque la sospecha sobre los manejos corruptos de fondos está siempre presente. Las condiciones estructurales, es decir las relaciones estables de lealtad en Santa María de Jesús, suelen imponerse a las posibilidades administrativas. La división de los COCODES entre consejos avalados por el alcalde y consejos de oposición, aunque la oposición disponga de un solo consejo, es un claro indicio del sustrato que mantiene el ejercicio político. La interacción entre gobernantes y gobernados es muy deficitaria en términos de comunicación y de atención.

La interacción entre gobierno y sociedad es analizada tanto desde la teoría de la comunicación como de la teoría social. La democracia funcional que se practica hoy en día es, justamente, el caso opuesto de programa sistemático de obtención de consensos y de gestión pública de los disensos. La eficacia en la gestión de fondos, proyectos y políticas depende en gran medida del manejo de las estructuras de adhesión que dan forma al escenario político de Santa María de Jesús. La gestión de la comunicación es una herramienta central y estratégica, permanente y constitutiva del poder público. La búsqueda del apoyo y de la legitimidad debe anteceder las pretensiones a ejecutar proyectos de infraestructura.

La hipótesis central de Elizalde⁴² es que el problema estructural que tiene cualquier gobierno es el de mantener, conseguir y gestionar ciertos niveles de consenso en contextos cada vez más complejos. Por lo que si un gobierno es proclive a un déficit de consenso de modo recurrente, éste debía desarrollar estrategias comunicativas con el mismo nivel de racionalidad con el que

⁴² Pablo Cabás, La construcción del consenso. 2007. (Ingresado el 3 de mayo de 2007) http://www.cienciared.com.ar/ra/usr/9/392/n6_res_pp3_11.pdf

formulan otras políticas públicas. Por otro lado, la estrategia comunicativa es transversal a todas las áreas, ya que la gestión de los consensos relativos garantiza la legitimidad necesaria para la aplicación de otras políticas.

El déficit democrático de nuestras sociedades se ve constantemente alimentado por los populismos, por la retórica y por los autoritarismos consecuentes. La comunicación gubernamental, debe ser conceptualizada y garantizada dentro de un proyecto de gobernabilidad. La creación de consensos que permitan avanzar hacia políticas de largo plazo, es una tarea urgente.

“En ese entonces, hicimos un cabildo abierto y se suspendió al alcalde. Entonces allí se legalizó al gobernador. En ese entonces fuimos con Quique Montano, acá se hizo un cabildo abierto, había una comunicación entre empresarios del transporte, la población y nosotros como intermediarios. Y prácticamente la gente si quería la carretera, la municipalidad se oponía por lo mismo no por la obra, sino porque ellos querían manejar el recurso. Fuimos gestores...trabajamos en comunicación con el comité de San Juan del Obispo. Nosotros ya como comité lo que hicimos fue coordinar con los transportistas, con la policía mientras pavimentábamos. Ese fue el trabajo del comité”.

Miembro del antiguo comité procarreteras.

La coordinación y la creación de consensos implican la recomposición de los vínculos entre personas e instituciones. Los poderes locales están llamados a una nueva organización de sus pertenencias y hacia una nueva forma de crear consensos. Hoy en día la economía política y la coordinación de agentes demuestra una urgencia para reglamentar las relaciones entre las entidades públicas, las privadas y los colectivos. La ley de Consejos de desarrollo es una llamada a la recomposición y a las nuevas coordinaciones sociopolíticas.

Los nuevos decretos de ley, las regulaciones desde la población y todos los otros instrumentos aceleran nuevos roles y nuevas funciones en Santa María de Jesús. La posibilidad de construir un COCODE, a diferencia de un

comité perfilado hacia proyectos, amplía las esferas de implicación en la política del municipio. La creación de COCODES de oposición denota un esfuerzo por hacer una participación política local.

“Ahorita que hemos hecho eso con Félix y Mario, son los que hablaron con la gente y fue el acercamiento con la policía para que la gente esté mas tranquila y la policía también... Esta última jornada médica, las enfermeras empezaron a tomar más en cuenta lo del COCODE, y lo que queremos es que las enfermeras, pero hablamos de discriminación y todavía entre nuestra misma gente, hay discriminación a aquellas que no les llevan un regalito”

Miembro de COCODE

Las diferentes concepciones acerca del espectro de actores o sujetos que conforman los espacios multiactorales, cabe identificar dos corrientes principales: una primera que pone el acento en los aspectos institucionales del desarrollo económico y destaca la importancia que juegan estas instancias en tanto nuevas formas de institucionalidad local. La otra corriente valoriza estos espacios en función de la ampliación de la participación de la sociedad en la formulación e implementación de políticas sociales.⁴³ Una primera impresión es que los espacios antiguos de gestionar la política local esta en crisis bajo la nueva ley de Consejos de desarrollo.

La vertiente institucional de la participación política se encuentra en el núcleo del pensamiento sobre el desarrollo económico local, denomina preferentemente a los espacios de articulación multiactoral como formas de “concertación público-privadas”. Para este enfoque los procesos de crecimiento y desarrollo económico tienen un carácter territorial, y deben basarse en la articulación de los recursos y capacidades localizados en el espacio local. El fin es el incremento de la productividad y la competitividad de la localidad o de la región. Desde ésta postura, el refuerzo del pensamiento institucionalista económico vuelve relevantes las instancias locales como forma de vincular a los actores implicados.

⁴³ Rofman, A. en Solari *et al.* 2007. *La Noción de Sociedad Civil en los Discursos sobre Articulación Multiactoral ¿De qué se está hablando?*, México, Porrúa. Pág. 377

Abordar la gestión política desde las instituciones locales implica reconocer en las formas instituidas dispositivos de canalización de las demandas de la población. Cabría en buen lugar la siguiente pregunta para el caso de Santa María de Jesús Sacatepéquez, Guatemala ¿Es la estructura institucional previa a la ley de Consejos de desarrollo adaptada para el progreso del municipio? Y al mismo tiempo, ¿Las directrices legales de la Ley de Consejos de desarrollo alcanza para organizar un entramado institucional que favorece el desarrollo? Las dudas son múltiples en la temática y, como bien se puede apreciar en la transcripción, la ley empujó las barreras institucionales que impedían una participación más amplia. Al mismo tiempo, dejó el espacio abierto y sin directrices a nivel local, para canalizar todas las energías restantes de las antiguas estructuras de poder.

Según Rofman⁴⁴ “El enfoque del desarrollo económico local propone políticas activas de intervención desde las diferentes instancias territoriales para el fomento productivo y empresarial, a partir de una concertación de actores públicos y privados, a fin de impulsar la mayor articulación y capacidad competitiva de los diferentes sistemas productivos locales”. Además agrega que es preciso el fortalecimiento institucional de las administraciones territoriales, a fin que los gobiernos locales, provinciales y regionales puedan desempeñar un papel activo como animadores y catalizadores de iniciativas de desarrollo económico local junto a los restantes agentes económicos privados y el conjunto de la sociedad civil.

C. Instrumentalización de la esfera política

Lejos de entender la ley de *consejos de desarrollo* exclusivamente como un aumento de las capacidades de los gobiernos locales, la vía del fortalecimiento de sus autonomías y responsabilidades ha multiplicado

⁴⁴ Rofman. *Ibid.* Pág. 397

espacios de gestión política. El gobierno central ha recurrido a las transferencias intergubernamentales, es decir, a la delegación jerárquica dentro de los ministerios y otras instancias. Estos movimientos de indiferencia o complementariedad hacia las municipalidades han puesto en tela de duda muchas de las habilidades para administrar políticas y recursos financieros.

En la medida en que la descentralización fiscal y financiera no sea plena para los gobiernos locales, proseguirán los problemas de liquidez que el gobierno central tiene para atender sus obligaciones constitucionales⁴⁵. Las condiciones políticas como las condiciones técnicas han mutado pero no han simplificado en nada el panorama. Con la buena intención de hacer más eficaces las gestiones públicas de las municipalidades en términos de proyectos y fondos, la rearticulación de las estructuras locales aún no cuaja en el mismo sentido. En el siguiente comentario podemos ver el paso justo de transición:

“Al alcalde lo apoyaba solamente la corporación. El alcalde Santiago Coroy Vicente, la corporación en sí y los familiares. Inclusive en su momento había dos concejales de la oposición, que eran del DIA. Ellos incluso nos apoyaron a nosotros, incluso la corporación nos apoyaban a nosotros. Incluso había un choque entre el diputado y el gobernador porque en ése momento Quique Montano estaba más a favor del Alcalde. Y entonces aquí le llamaron al orden, al gobernador por medio del presidente y tuvo que alinearse con nosotros”.

Miembro de la antigua Unidad Técnica Municipal

La nueva forma de articular los intereses locales guarda una complejidad particular. A nivel local, existe una primera recomposición de roles y funciones para canalizar las demandas sociales. En un segundo nivel, el tránsito de niveles: de comunitario a municipal, de municipal a departamental, a regional, etc. son tránsitos que vuelven irregular el terreno de las demandas. A pesar de que la ley contempla principios transparentes, la utilización de todas estas herramientas es aún incierta. En otro sentido, la ley de Consejos de desarrollo estipula un proceso bastante caro por el hecho de

⁴⁵ Gálvez, V. *Op. Cit.*, Pág. 49

que carece de un financiamiento propio para su funcionamiento. Tal protocolo complejo debe ser visto como una solución temporal que requiere mayor análisis de funcionalidad.

Lo correcto sería reforzar las instancias intermedias de asistencia y asignación de recursos. Los niveles departamentales y regionales deberán cumplir un papel más trascendental puesto que la espera por decisiones a nivel nacional no resulta ser muy eficiente. La presencia de las autoridades regionales puede ser de gran utilidad para presionar hacia la finalización de prácticas corruptas que se ejecutan constantemente. Introducir mecanismos de elección popular en los niveles departamentales y regionales es una posibilidad pretensión para la eliminación de las prácticas clientelares y partidistas. La vigilancia central que la ley le reserva a la instancia burocrática debe facultarse a través de organizaciones regionales para acompañar una fiscalización comunitaria.

Finalmente y con relación al compromiso de proveer al sistema del debido financiamiento, hay pocas posibilidades en la ley, pero al menos se establece la posibilidad de que los consejos departamentales formulen sus propias propuestas de financiamiento al Ministerio de Finanzas Públicas.

“Las bolas andan de que estos señores por 5 mil (*quetzales*) se los echan a la bolsa, yo no, yo por la bendición que Dios me ha dado, y yo no necesito nada del dinero de él, yo me lo gano en un día. Yo no necesito ser alcalde para llegar a comprar las cosas que él tiene. Por eso, como COCODE, por eso queremos el desarrollo de nuestro municipio, y nuestra meta es, no ser manipulados por él, por lo que, lo que él ha querido ha sido llevárselo todo a la bolsa.”

Comerciante local.

Por su parte, el INFOM tiene registradas deudas que comprenden básicamente tres tipos de operaciones para las municipalidades: a- préstamos otorgados directamente por INFOM con recursos propios; b- préstamos otorgados por INFOM con recursos de los fideicomisos constituidos por el Ministerio de Finanzas Públicas; y c- préstamos otorgados

por la banca comercial con intermediación financiera del INFOM⁴⁶. Todos estos dispositivos se siguen sumando al cúmulo de estrategias instrumentalizables desde los gobiernos municipales. Al mismo tiempo, y tal como lo señala el autor, en 2000 el INFOM no tenía conocimiento preciso sobre los montos de los créditos contratados por las municipalidades directamente con la banca privada.

El endeudamiento de los municipios guatemaltecos fue detectado por la Asociación Nacional de Municipalidades –ANAM-, luego de que los alcaldes electos tomaran posesión a principios del año 2000. De esa fecha se realizan diversas acciones hacia una mayor intervención del INFOM. Es necesario pensar en alguna iniciativa de ley que acompañe a la ley de Consejos de desarrollo con una Ley de Endeudamiento Municipal.

Este tipo de financiamiento debiera de canalizarse a proyectos que se adecuen a “Criterios estrictos de elegibilidad, que incluyan contar con recursos humanos capacitados y haber madurado la fase de preinversión de proyectos. Además, los proyectos debieran estar acompañados de medidas para introducir sistemas tarifarios adecuados, que modernicen y hagan eficientes los servicios municipales, al tiempo que provean de fuentes de repago a los créditos obtenidos”.

Trasladándonos de la esfera financiera hacia la participación local encontramos una constatación fuerte, el ciudadano individual representa solamente una pequeña fracción del total de la ciudadanía y su interés particular constituye una mínima porción del “interés general” o de la “ciudadanía”. Esto plantea un problema central para la administración local: el individuo, el ciudadano individual no cuenta con ningún incentivo para actuar frente a los problemas “públicos” que lo afectan o, frente a la actuación

⁴⁶ Consejo de Desarrollo Departamental CODEDE. 2003. *Estrategia de reducción de la pobreza departamental en Sacatepéquez*. Guatemala. Pág. 45

estructurada de las municipalidades. Según Martínez⁴⁷ si bien los ciudadanos deberían actuar para reducir los efectos del problema de gestión burocrática, su situación se ve agravada al verse afectados simultáneamente por el problema de la coordinación colectiva. Ello, porque los ciudadanos no cuentan con incentivos para comunicarse entre ellos ni para organizarse y supervisar (y fiscalizar) la acción de los políticos. Sobre todo, bajo la premisa que en el nivel de las relaciones locales, la reputación individual depende de la construcción que haga el alter ego y de la percepción que yo tenga de tal constructo. En otras palabras, el gran riesgo de la fiscalización política, en aras de un proyecto de desarrollo es la vulnerabilidad de la identidad por lo social.

Como continua Martinez, el problema de la “apatía racional” constituye una situación de “inmovilidad” del ciudadano (no actuación), que es consciente, individual y conlleva a un prejuicio colectivo. Esto ocurre porque ningún ciudadano asumirá individualmente los costos de coordinación y organización con otros, o los costos de supervisión y fiscalización. El monitoreo de los políticos queda prescrito como código legal pero este principio distribuye entre las iniciativas individuales el asumir los costos totales de tales acciones. Coordinación, organización y monitoreo son tres funciones no específicas en términos de procesos y cuyos beneficios son pequeños puesto que la distribución de los resultados es entre todos los habitantes.

El problema del “polizante”⁴⁸ se produce porque en su evaluación individual, el ciudadano aprecia que no es conveniente actuar, ni asumir los respectivos costes de dicha actuación. Para el ciudadano individual resulta mejor esperar que “alguien más” toma acción frente a la actuación disfuncional del gobierno. En este caso, el ciudadano individual no actúa, porque espera la acción de algún otro ciudadano más interesado en la

⁴⁷ Martínez, J. en Solari *et al.* 2007 *Transparencia y Vigilancia Social. Rol de las Organizaciones de la Sociedad Civil en Asuntos Públicos*. Pág. 157

⁴⁸ Martínez, *Op. Cit.* Pág. 158

solución de un problema público de modo que tal acción beneficie a todos. El primer ciudadano no actúa, porque espera recibir los beneficios de la acción del segundo, sin haber asumido los costos correspondientes a dicha acción. Sin embargo, esta racionalidad ocasiona una paradoja. Al pensar todos los ciudadanos de la misma forma, ninguno actuará. En el agregado, la inacción de los ciudadanos los perjudicará más.

“Todo el mundo conoce lo del alcalde, todo el mundo lo conoce, pero no actúan, en nuestro caso como COCODE, ... porque queremos hacer una auditoría, pero hay que tener cuidado porque todos los contralores que han venido los ha comprado”.

Miembro del COCODE “Frente por la Dignidad”.

La participación de las organizaciones locales podría darse desde una perspectiva “interna”, vinculada a la motivación de los políticos y burócratas, para desarrollar estrategias y acciones destinadas a reclutar y mantener en la administración pública a aquellos sujetos debidamente motivados con su labor y su rol de modo tal que sus intereses o preferencias individuales se identifique más con las de la ciudadanía. Este comentario de Martínez⁴⁹ me parece inviable puesto que el criterio de la transparencia de intereses y el compromiso con un desarrollo de las comunidades es una variable muy volátil, imprecisa y no es capaz de estructurar las relaciones sociales al interno de una comunidad. Al menos, no en términos institucionales.

El dilema de la concertación conlleva el dilema de los actores, sus intereses y puesta en duda de los principios abstractos y bondadosos del desarrollo. Los “agentes del desarrollo local”, es una noción que incluye terminología institucional, empresarios, asociaciones, cooperativas, ONG, etc. Sin embargo para la mayoría de autores en el tema toda esta “sociedad civil” es visualizada sin detención. Diera la impresión que la participación en un proceso de desarrollo tuviera un sujeto indiscriminado, un recurso humano homogéneo y un beneficiario único del crecimiento económico. Para

⁴⁹ Martínez, *Op. Cit.* Pág. 158

comenzar a ilustrar todos éstos detalles, transcribo las palabras de un vecino de Santa María de Jesús y su percepción sobre éste sujeto del desarrollo.

“Por ejemplo, éste adoquinamiento, bueno que él hizo a su antojo, póngale que sólo le dijo a los vecinos que quería adoquinar, y en unos meses, porque acá ya estaba canalizado, porque el agua potable, es terrible acá! Porque acá un adoquín que se quita se desbaratan todos. Acá después de que ya esté adoquinado, es difícil porque la gente mete su tubería. Sin embargo él solo ve por los vecinos, como vecinos, no fue ni comité ni COCODE y él dijo: mucha les voy a adoquinar la calle y ya.

Ellos en el concejo toman la decisión de que se va a hacer la obra, y los fondos ellos los manejan, ellos son los que definen.

Media vez la gente dice, Gracias a Dios!, la gente es muy colaboradora, démosle un su almuerzo al Alcalde, y la gente en vez de reclamarle, la gente lo importante es que se haga.”

Miembro del COCODE, “Frente por la Dignidad”

En el comentario anterior vemos que los partícipes en un proyecto de desarrollo son una multiplicidad de roles: los ejecutores, los beneficiarios, el consenso sobre el proyecto, los fiscalizadores, las capacidades técnicas, la parte de financiamiento, los no beneficiados, los grupos que se adhieren a las iniciativas y las muchas percepciones del proyecto. En otras palabras, la “comunidad” o el “colectivo” es un concepto heterogéneo que dificulta la concepción del sujeto del desarrollo. El colectivo objeto de los beneficios podrá delimitarse, sin embargo la percepción de todo proyecto es más dinámica que cualquier obra de infraestructura.

Las formas de articulación multiactoral todavía están en gestación y por consiguiente, las tensiones a nivel local encuentran una justificación constante en todo esfuerzo de gestión política. La interacción entre el Estado y la sociedad civil está cuestionando las estructuras sociales locales y sus antecedentes históricos. Antiguas formas de gestión pública, como los cocotes y los consejos de ancianos, están sometidas a una transformación. Algunos actores serán más estratégicos que otros y por consiguiente podrán hacer valer sus capacidades. El Estado, que alude al complejo institucional que se propone como ámbito de representación de los intereses generales,

aún está en deuda con la eficacia de las respuestas municipales. La sociedad civil, que se refiere a un campo más difuso de organizaciones que se movilizan en torno a cuestiones referidas a la satisfacción de necesidades y defensa de derechos, está también sobre el límite de la conversión. Los valores de identidad y de solidaridad fueron invocados por la ley de Consejos de desarrollo para convertirse en los garantes de una participación política.

En síntesis, los discursos y prescripciones jurídicas están apelando a una nueva capacidad de articulación de los múltiples actores locales. Las estructuras de la sociedad están bajo la lupa y en espera de una movilización en nombre del desarrollo. La participación política ha sido utilizada como caballo de batalla para esperar que las gestiones municipales tengan otro rumbo.

Dentro de éste marco, los Consejos Comunitarios de Desarrollo deben legitimar rápidamente su posición a nivel local, deben gestionar la voluntad comunitaria y resultar eficaces en el corto plazo. El problema de la representación, incluso en un nivel micro, sigue siendo el elemento medular de las democracias. Los COCODES están destinados a ser los libres representantes de las necesidades sentidas. Al exigir el cumplimiento de las leyes de desarrollo local, aún se carece de procedimientos de detalle pero que siguen siendo muy importantes. Las administraciones municipales están llamadas también a ser entes propulsores de las demandas colectivas. Los COCODES tienen un problema histórico sobre ellos, están destinados a superar rápidamente el debate y la confrontación política e ideológica. La propia naturaleza del COCODE no ha sido debatida, incluso podría dar la impresión de que en una comunidad todos los miembros tienen la misma visión del contenido de la palabra desarrollo.

En los siguientes comentarios podemos apreciar algunos elementos de tensión propios de los consejos de Santa María de Jesús.

“Nicolás formó su COCODE a su antojo, a esas personas que le convenían, verdad como lo han hecho muchos alcaldes a su sabor y antojo, entonces les autoriza, entonces ese mismo COCODE los utiliza para gestionar sus obras. Ha habido otros dos COCODES pero han valido solo por sus intereses, en el caso de Manuel Antún y Cecilio Vásquez, prácticamente ellos solo lo han manejado al criterio muy persona(l) y a beneficio personal. Póngale que a ellos no se les ha visto mayor instancia de hacer las cosas, aquí la gente no conoce lo de los COCODES. Para Nicolás, él tenía su COCODE, éste Manuel Antún, porque ya descubrimos que él les daba a los doce o trece integrantes del COCODE Q5000, y con eso ellos avalaban y estaban felices y la población en sí, jamás se ha organizado para darse cuenta.

Entonces también, en el caso del DIA, la persona que manipulaba acá que ya murió, era doña Rosa Isabel Porta España, que era la dirigente directamente del DIA, ella empezó acá como que es el proyecto de Children y a la larga empezó a politizarse, ella era la que manejaba los recursos, a su alcalde y al consejo a su sabor y antojo, a Nicolás y Antún. Las directrices venían de allí.”

Miembro del COCODE “9 de Septiembre”.

Las competencias de los COCODES se instauraron por ley con amplios márgenes de maniobra. Los ámbitos políticos locales también se ha transformado con dicha ley y la espera ahora se centra en las funciones a llevar a cabo. Lo que no se puede poner en duda ahora es la distribución de poderes en el sentido de que la toma de decisiones y de recursos está más próxima de esos colectivos que aún no han sido definidos. Las organizaciones sociales se han erigido en órganos a quienes les competen muchas decisiones. En el caso analizado, cabe considerar la figura de los COCODES instrumentalizados a partir de las decisiones de los alcaldes. Resulta totalmente inadmisibles pero también es un proceso real. Es decir, las adaptaciones de las personas a ley siguen siendo infinitas.

La instrumentalización de los Consejos de desarrollo es una figura que no puede descuidarse. La constitución de organizaciones, por medio del cambio de las reglas de juego en términos de participación, nos deja ahora sobre un palco interesante para observar el funcionamiento y las consecuencias de tal andamiaje. Otro elemento interesante son los márgenes que se han dejado para que los impulsos personales coopten el dispositivo de los consejos.

Para tener una mejor dimensión de la centralidad que está teniendo esta gestión política y financiera, es necesario ver algunos datos. De conformidad con la Constitución Política vigente, a partir de 1986 se implementó la distribución del 8% del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado a las municipalidades, de acuerdo con los criterios establecidos en la Ley de los Consejos de desarrollo Urbano y Rural. En 1995 dicho porcentaje aumentó al 10%. Una muestra del impacto de esta obligación constitucional sobre las transferencias del Gobierno Central a las municipalidades es que en 1985 fueron de alrededor de Q.5 millones, mientras que en 1986, primer año en que se aplicó el aporte constitucional, se elevaron a más de Q.80 millones. En cuanto al presupuesto del Gobierno Central, la participación de las transferencias a las municipalidades en el renglón “transferencias” subió de 5% en 1985 a 53% en 1986⁵⁰.

En el período 1995-1999 el monto total a distribuir entre las municipalidades, por concepto del 10% constitucional, aumentó aproximadamente 45.5% en términos nominales. Sin embargo, no todas las municipalidades experimentaron ese aumento. Algunas recibieron más y otras menos. En todo caso, es importante señalar que en ese período fue muy variable el crecimiento observado en la transferencia constitucional de cada municipalidad. Por ejemplo, los municipios con las tasas más altas de crecimiento fueron Santo Domingo Xenacoj y Magdalena Milpas Altas (Sacatepéquez), Pachalum (Quiché) y Santa Cruz Balanyá (Chimaltenango), pues recibieron en 1999 aproximadamente tres veces más de lo que recibieron en 1995 (equivalente a un aumento de 200%). Por otro lado, también hay municipios que recibieron menos. Entre ellos Santa Lucía Milpas Altas (Sacatepéquez), San Gaspar Ixchil (Huehuetenango) y Tecún Umán (San Marcos), que registraron la disminución más grande: 50.6%, 49.1% y 31.5%, respectivamente.

⁵⁰ Instituto Nacional de Estadística INE. 1999. *Encuesta nacional de ingresos y gastos familiares*. Guatemala, Pág. 6

Las cifras sobre las transferencias financieras hacia las municipalidades son una primera advertencia del nivel de interés que puede portar en sí el proceso de reorganización del espacio político local. El peligro de la instrumentalización de los COCODES reside en que tal adaptación de ley degrada el actuar político a un nivel de técnica corrupta pues, ni siquiera los COCODES adeptos tendrán el margen de intervención. Toda actividad instrumentalizada ahoga las fuerzas propias del movimiento civil y vacía el ejercicio político propio.

Paradójicamente, bajo el intento de alcanzar las condiciones sociales de trabajo que puedan desencadenar el desarrollo, con reformas legales, institucionales, etc., la imposición de ciertos actores y el movimiento de su poder ha sido apreciado en Santa María de Jesús como una nueva forma de aproximarse a las poblaciones. Antiguas personalidades locales se vinculan a la comunidad desde estrategias innovadoras que podrían terminar en un impase político total. Los COCODES están llamados a generar nuevos balances de poder y a crear una nueva tensión desde sus atributos de fiscalización.

La instrumentalización de este nuevo sistema de participación política comunitaria comienza cuando los distintos dispositivos no desempeñan su rol preconcebido. Es decir, cuando los COCODES no son portadores de un debate emanado de la comunidad, en donde el único objetivo es volverle a presentar al alcalde las necesidades sentidas. Desde los comentarios recogidos, los COCODES están siendo utilizados como elementos de protocolo para poder solicitar fondos al consejo departamental. Los diputados y gobernadores, también están haciendo uso de las demandas locales para justificar ciertas inversiones. La instrumentalización política de los consejos de desarrollo es un error grave que se puede apreciar en otras formas:

“Lo dijo públicamente entre la gente, pero ahora cambió, porque el político, él ahorita organizó otro COCODE, porque en ésta última reunión, que estaba el COCODE de él porque tira para ver quiénes iban a ejecutar o intermediar el proyecto, y cuando vimos intervino Sotero Chunuc el alcalde. En esta última reunión que estaba nuestro COCODE y los COCODES de él, estábamos viendo quiénes iban a ejecutar, hubo choque, Selis había dicho que no quería trabajar con el alcalde, ... pero como lamentablemente aquí todo el mundo quiere sacarle raja, porque el ingeniero no está en la disposición de hacer la topografía. Uno lo que quiere es que se haga, pero yo lo veo un poco lejano...”

Miembro de COCODE.

En términos generales, la corrupción política es el mal uso del poder público para conseguir una ventaja ilegítima, generalmente secreta y privada. El término opuesto a corrupción política es transparencia. Por esta razón se puede hablar del nivel de corrupción o transparencia de un Estado. En Santa María de Jesús se aprecia que no es sólo la posición de alcalde la que puede obtener beneficios con actos de corrupción, de igual manera las empresas que prestan los servicios y los representantes de los COCODES. Las formas de corrupción varían, pero las más comunes son el patrocinio, sobornos, extorsiones, influencias, fraudes, malversación, y el nepotismo.

Si bien el fenómeno de la corrupción está disperso en todo el país, su nivel de tolerancia y/o de combate evidencia la madurez política de cada región. Por esta misma razón existen entidades locales y regionales que deberán operativizar sus facultades de supervisión sobre la administración y la gestión de fondos municipales. En caso contrario los funcionarios públicos locales continuarán violentando las normas del sistema legal imperante, para favorecer intereses particulares o de grupo a cambio de un beneficio o recompensa para sí o para terceros. Corrupto es aquel que instrumentaliza la gestión de lo público por influencia o abuso ilegal.

“Lastimosamente en ese sentido, hemos caído en una baja, porque incluso hay profesionales que se han dejado comprar por éste alcalde, don Marcelino Xaal, y todo. A raíz de todo esto, surgió la idea de hacer el COCODE, porque don Daniel fue el candidato del DIA, verdad, se conformó un COCODE para hacerle frente a esta crisis por eso, los que

encabezan la junta directiva, son los ex-candidatos de los 5 partidos, ¿Por qué? Yo no fui candidato, a mí me gusta coordinar y trabajar con los grupos, nació la idea por el hecho de que todos prometieron”.

Vecino de Santa María de Jesús y actor local.

Existen, como se ha venido demostrando, muchísimas redes subyacentes al ejercicio del poder. No queda clara la rearticulación de las estructuras sociales, ni la apropiación de los nuevos espacios, ni los usos prácticos de la gestión de políticas y fondos municipales. La visión de la sociedad civil aún no ha logrado comprender el verdadero manejo de tal creación institucional propiciada por la ley de los consejos de desarrollo. La estructura de las relaciones entre vecinos aún debe consolidar una nueva organización orientada de valores, lógicas y dinámicas diferenciadas de antiguos principios y arbitrariedades individuales. Podría decirse que por el momento se dispone de un esquema conceptual muy exigente, ideal y que habría que esperar a que la dinámica local asimile los principios del engranaje. Estos datos nos permiten orientar la reflexión y la interpretación de las experiencias de participación.

En el ejercicio de la comprensión de la sociedad civil, la esfera de las relaciones de poder deben ser exigidas de una lectura en la que la función de mediación entre poder y necesidades esté en el primer plano. Es necesario estar atento a la reformulación de conceptos, compromisos y funciones al interno de los COCODES. Con el paso del tiempo, es seguro que los consejos, en sus diferentes niveles, tomarán nuevas direcciones alejándose o acercándose de las prescripciones legales. Es evidente que el diseño de tal aparato de desarrollo conlleva altas posibilidades de desvirtuarse y de degradarse. Creo que una evaluación del funcionamiento de la ley es válida y debe hacerse constantemente.

D. Naturaleza de la política local

El juego mayor de la descentralización se concentra en una transferencia de recursos y decisiones desde el Gobierno central a las instituciones locales. La descentralización persigue dos objetivos: el incremento de la eficacia de la gestión pública y la profundización del contenido democrático del Estado.⁵¹ La naturaleza política del cambio reside en la distribución del poder, es decir que lo propio en contenido de las decisiones a nivel local, tienen otras perspectivas y otras formas de gestionar el espacio. El juego democrático es el gran propulsor de las diferencias, los canales de participación a través de los cuales la ciudadanía puede incidir ya no son los mismos que aquellos pensados a nivel nacional. Las decisiones estatales pierden su impacto y las formas de auditoría social también mutan de naturaleza. Las posibilidades de fiscalizar a las autoridades a nivel local siguen quedando a discrecionalidad de las formas locales.

La descentralización participativa incorpora a los actores civiles y contribuye a otorgarle legitimidad al Estado. En términos abstractos y teóricos, el estado se fortalece con la inclusión participativa a nivel municipal. Dicho elemento es correcto, sin embargo las formas de participación deben ser desprendidas de tal lectura en abstracto. En dicha democracia, la población influye en el diseño de las políticas públicas de manera cotidiana y permanente. En la realidad nos damos cuenta que otros procesos se fraguan, llenan de nuevos contenidos las democracias participativas locales y lo propio del poder adquiere nuevas tonalidades. Con la ampliación del espectro de actores sociales en los consejos de desarrollo, se amplían las visiones, formas, intereses y representaciones de la democracia. La democracia local participativa se ha consolidado en buena medida en los municipios, tal el caso de Santa María de Jesús en Sacatepéquez, sin embargo es obligatorio mencionar los contenidos de dicha democracia participativa local.

⁵¹ Gálvez, V., *Op. Cit.*, Pág. 42

“Noooo, si aquél se entera (*el alcalde*), de que habíamos hecho esto (*gestión directa entre vecinos y el gobernador para el proyecto de un pozo de agua*), aquellos fueron, aquél me quería ver a mí muerto, y ¿no me iba a pasar el carro a mí?, y ¿Por qué llevás esto contra mí?, aquél una vez bolo me dijo (*el alcalde*): Vos hijo de tanto, Por qué llevás eso en mi contra!

Entonces yo le digo: y ¿Por qué no llegás a firmar?”

Comerciante de Santa María de Jesús

La resolución de conflictos al interior de los consejos locales no supone necesariamente aumentar la participación. Los conflictos en los consejos locales y la tensión de fuerzas está dada más, en función de las correspondencias entre necesidades y voluntad de los vecinos. La generación de consensos y la priorización de necesidades es un elemento espinoso de todo ejercicio político. La conflictividad violenta usualmente tiene su origen en fenómenos como la exclusión, la insatisfacción de necesidades, en la ausencia de legitimidad, etc. Resulta evidente que a nivel local, las diferencias se acrecientan por la pertenencia religiosa, política partidista, clanes familiares, poderes económicos, redes de influencia a nivel de Estado, etc.

“Entonces le dije al concejal primero y le hablé:

-Me dijo (*concejal*): no vos nosotros le tenemos miedo (*al alcalde*). En ese momento acababa de morir un concejal que representaba al partido DIA, nosotros le tenemos miedo porque él mató a don Adelio porque él solo brujerías. Si el alcalde no está en esto, nosotros no nos vamos.

Yo le dije: -supuestamente vos sos evangélico, supuestamente somos menos supersticiosos, ¿Porque aceptás vos esas cosas?,

-No, yo no puedo (*concejal*).

Miembro del COCODE “Frente por la Dignidad”

Por iniciativa del Código Municipal se obliga a consultar a las comunidades o autoridades indígenas. La elección es en base a las decisiones de las comunidades y el reconocimiento de las formas de organización, usos y costumbres de las comunidades. Tales elementos del código municipal, que no precisa en detalle los mecanismos de consulta, tiempos ni formas de llevarlas a cabo, dejan en el vacío muchos de los procesos. El desarrollo no puede operar bajo tales directrices abstractas, laxas e indefinidas. El

concepto de desarrollo es exigente, preciso y no puede generarse en tales márgenes.

Es indispensable que las autoridades municipales, en particular los alcaldes, modifiquen radicalmente las formas o el estilos de ejercer el poder municipal, caracterizado hasta la fecha por una actitud que reproduce el autoritarismo y la arbitrariedad que han sido las constantes en los gobiernos nacionales. Las formas no determinadas de llevar a cabo el poder local promueven la discrecionalidad, la impunidad, inducen la corrupción y conducen a la ineficiencia. Estos sí son dispositivos constantes de conflictos que desembocan en acciones violentas en contra de las autoridades municipales, e incluso de sus familiares y de sus bienes.

“Entonces para nosotros lo primero de ver fue la seguridad, la seguridad en sí, el señor Sotero (*alcalde del municipio*) no la quería (PNC en el municipio), entonces él no quería porque como él a veces se pone ebrio, ha chocado, la policía lo ha querido conducir. Entonces él odia la policía, el lo que ha querido ha sido traer a la Fuerza Tarea de Mariscal Savala, o sea lo que es soldados, pero la población la gente no importaba, quería seguridad... existía ya una subestación, el problema quizá es así que aquí la gente es fanatismo, dijo Sotero: -Nos están robando!, entonces la gente se le dejó ir a la policía, entonces ya está la subestación no esta”.

Miembro del COCODE “Frente por la Dignidad”

Las leyes imprecisas y la falta de capacidades técnicas promueven simultáneamente el gasto irracional y a la incapacidad para atender a las necesidades de la población. Con los Acuerdos de Paz se encuadra el fortalecimiento de los municipios, a pesar de todo, dicha dimensión abarca diversos compromisos como el nombramiento de alcaldes auxiliares, tomando en cuenta los cabildos abierto, programas de capacitación y el fortalecimiento para el cumplimiento de la recaudación de fondos.

Debe considerarse la importancia que tiene el municipio en el andamiaje institucional de la democracia⁵². Es la primera línea de contacto entre el

⁵² *Ibid.* Pág. 63.

Estado y la población. Allí es la zona de admisión de las demandas ciudadanas, ya sea de forma espontánea o de forma organizada. Como lo hemos visto, las demandas de los ciudadanos no están exentas de funcionar dentro de estructuras y relaciones estables de funcionamiento. Los alcaldes ejercen diferentes tipos de poder y los vecinos ejercen diferentes tipos de representatividad. La participación no puede ser pensada exclusivamente como un elemento neutro, de buena voluntad y generador de un beneficio común a todos los miembros del municipio.

El municipio es el actor central de la descentralización, sin embargo no es una categoría homogénea que se pueda pensar como totalidad. En éste simple, pero profundo estudio de caso, salen a flote los andamiajes sociales y las pautas estables de comportamiento que posibilitan múltiples juegos. La organización social para el ejercicio político no es una correcta forma de comprender la política local. Las organizaciones sociales tienen múltiples objetivos y no se pueden pensar como organizaciones estériles de influencia para otros juegos institucionales. La influencia de las estructuras familiares tiene un peso significativo en las decisiones políticas; las estructuras religiosas tienen influencia directa en la inversión en educación; las estructuras económicas locales tienen impacto vivo en la construcción de los COCODES y así podría seguir la serie de imbricaciones.

“Entonces también, en el caso del DIA, la persona que manipulaba acá que ya murió, era doña Rosa Isabel Porta España que era la dirigente directamente del DIA. Ella empezó acá como que es el proyecto de Children y a la larga empezó a politizarse, ella era la que manejaba los recursos, al alcalde y al consejo, a su sabor y antojo. A Nicolás Antún, las directrices venían de allí. Prácticamente llegó a preferencias, por el hecho que, cuando habían calles, cuando habían muchos padres de familia que ayudaban al proyecto Childrens, entonces allí, ella le decía al alcalde, miren mucha, vamos a ir a adoquinar tal callejón, porque tales padres eran más colaboradores, porque pertenecía al proyecto. Se escogía así las áreas”

Propietario de una tienda

La naturaleza técnica del cambio reside en que los servicios públicos y las políticas públicas sean prestados donde está la mayor información sobre la naturaleza de los problemas a ser enfrentados por dichas decisiones⁵³. Acá topa el concepto de desarrollo con una de las mayores barreras sociales: la distribución de las capacidades y de la eficacia de los grupos organizados. No cabe duda que el desarrollo también es una categoría que representa un nivel cualitativo registrado en términos de capital humano. El manejo de la información, inserta en un proyecto de beneficio común y dentro de una ideología de progreso, no es un estadio que se pueda decretar. Las exigencias en materia de ley pueden estar a años luz de las condiciones reales.

Es un diseño de las iniciativas estatales en contraposición con el modelo centralista de Estado que suele caracterizarse por su ineficacia. La evaluación de las políticas centralistas y su eficacia tiene una clara marca de dispersión y burocracia que imposibilita el acercamiento al nivel local. En el caso que nos ocupa, el acercamiento extremo al nivel local, da la impresión de engeguercer el funcionamiento de la política por funcionamientos insubstanciales y por una degradación del ejercicio político. El ejercicio de las decisiones sobre lo público parece desnaturalizarse y encarnarse en dinámicas cotidianas que no guardan ninguna relación con el concepto de desarrollo. La inversión en infraestructura es, para nuestro caso de análisis, la variable más auxiliar de la categoría general del desarrollo. Los procesos de gestión de las decisiones, las estructuras sociales y los mecanismos de consenso demuestran una realidad que dista, por mucho de las directrices de un desarrollo.

Las posibilidades de mantener una participación creciente, en términos abstractos, es infundada. En el largo plazo los procesos reales de desarrollo local no demuestran integrarse a una vertiente más amplia y visionaria. Por el contrario podemos comenzar a vislumbrar una separación entre participación

⁵³ *Ibid.* Pág. 59

y desarrollo. No son categorías dependientes ni implícitas. Las dinámicas propias del municipio de Santa María de Jesús, Sacatepéquez injieren en el movimiento de los recursos y de la descentralización. El estudio de las formas concretas de acción de las organizaciones demuestra que las localidades tienen un derrotero que se impone a la gestión de demandas, es la coyuntura. La coyuntura, entendida como la reunión de fuerzas en un momento determinado, aparenta coordinar el funcionar de lo político. Como bien lo menciona Solari⁵⁴, son las dinámicas locales las que asimilan, estimulan y dan formas características a la participación.

La participación a nivel local y sobre todo el desacelerar de las inversiones puede llegar a significar una precarización de los procesos participativos. La participación de los habitantes en la gestión local puede acontecer en varios niveles. El primero se produce cuando los gobiernos en el poder escuchan a los ciudadanos y les permiten opinar sobre todo lo relativo a su cotidiano. Algunos gobiernos locales visionarios logran implantar observatorios de varios tipos, económicos, urbanos, sobre la juventud u otros servicios. Otra forma de aproximación es a través de las encuestas de opinión. Todos estos son mecanismos de consulta,⁵⁵ que en ciudades como Holding, Dinamarca han instaurado el principio: “entre más cerca de los que deciden y de aquellos sobre los que recae la decisión están los ejecutores, menor es el riesgo de la incompreensión”.

La idea de la redistribución del poder local, ha llevado a que los gobiernos locales procuren involucrar a la población en la formulación y en las decisiones en varios niveles de la vida pública. La participación ciudadana es un elemento sustantivo del programa democrático, en la medida que signifique proponer, fiscalizar y controlar las acciones del gobierno. La ley de los Consejos de desarrollo tiene un carácter visionario que se empata con los

⁵⁴ Solari, A. 2007. *Dinámicas Locales de Participación y Organizaciones*. Pág. 401.

⁵⁵ ICAPI, 2004. *La Democracia en la ciudad. ¿Cómo se construye la democracia local en América Latina y Europa?* Pág. 16

esfuerzos de muchas localidades a nivel mundial. Es obvio que la democracia local de Santa María de Jesús guarda el principio de la democratización del aparato de gobierno y de la gestión local. Sin embargo las herramientas centrales como la comunicación, la difusión de la información y el involucramiento de todos los residentes en igualdad de condiciones no es aún un proceso.

El ejercicio también consiste en limitar la discrecionalidad de quienes ejercen el poder público, así como empoderar a los actores sociales a nivel territorial como forma de profundizar la democracia. La transparencia en la gestión de fondos sigue siendo un ideal agradable a conciliar, sin embargo es difícil de concebirlo sin entidades instituidas capaces de llevarlo a cabo.

“El problema es que cuánto se va a pagar, para la auditoría, porque te decía que lamentablemente, en el caso de Leonel Celis, él había prometido, pero luego ya los vimos con Sotero (*el alcalde actual*), pero no se puede, porque se cambiaron. En calidad de asistentes es ver a los peritos como colaboradores en las auditorías, sólo si de manera cruzada se hace, entonces la contraloría. Aquí hay varios peritos, pero tienen ese temor, que se han ido desligando, quizá para no quemar a nadie, la gente se ha ido saliendo, la gente, por ejemplo: Manuel Acalón, aquel estaba con nosotros, al final en lugar de apoyarnos le hecho flores a Sotero y empezó a echarnos pestes, son personas que realmente cuesta pues! Allí si que cuesta, sólo que seamos leales para sacar ésta causa. En mi caso Sotero me conoce y me ha echado pestes en las reuniones”.

Presidente de COCODE

La transparencia y la publicidad de la totalidad de la documentación municipal significan una base importante para la fiscalización y control de las autoridades por parte de los vecinos. En términos de decreto tienen mucha visión, pero en el caso de Santa María de Jesús es ilusorio pensar en tales condiciones. En el Código Municipal también es de destacar la inclusión de algunas disposiciones tendientes a mejorar las finanzas municipales, como la regularización de las transferencias económicas desde el Poder Ejecutivo (la cuál deberá hacerse de manera bimensual), y la transparencia de la misma por medio de una comisión en la que además del Ejecutivo se encuentran la

Asociación Nacional de Municipalidades y la Asociación Guatemalteca de Alcaldes Indígenas AGAI⁵⁶.

La contratación de créditos municipales puede representar beneficios para el desarrollo local. Existen argumentos de naturaleza económica que señalan las bondades de tales operaciones: ampliación de infraestructura básica y apoyo a la producción, promoción de la economía local, satisfacción de las demandas prioritarias y la posibilidad de apalancar el desarrollo de los municipios. A pesar de todas estas ventajas, el acceso a los recursos financieros no está exento de los graves problemas de endeudamiento, de la falta de marcos normativos para tales operaciones y la falta de principios de racionalización de tales créditos.

La alarma del endeudamiento de los municipios guatemaltecos fue sonada por la Asociación Nacional de Municipalidades –ANAM-, a principios del año 2000. De esa fecha hasta el presente se han llevado a cabo diversas acciones que van desde una mayor intervención del INFOM para asistir las emergencias, hasta iniciativas para impulsar un proyecto de Ley de Endeudamiento Municipal. El papel del INFOM ha consistido tanto en apoyar proyectos específicos, como aprobar créditos de emergencia para financiar gastos de funcionamiento de los gobiernos locales. Esas últimas acciones se han justificado porque algunas municipalidades no contaban con recursos para hacer frente a sus gastos básicos de operación, además de haber incurrido en múltiples moras con sus proveedores.

En múltiples casos los ofrecimientos de los alcaldes no se coordinan con los compromisos adquiridos previamente por las autoridades salientes. Ese fue el caso de la Municipalidad de Mixco, en donde la promesa electoral de la planilla ganadora fue la de suprimir la contribución por mejoras, sin tener en cuenta el grado de compromiso de este tributo respecto a un préstamo de Q 100 millones otorgado por varios bancos. Haciendo uso de toda una serie de

⁵⁶ Gálvez, V. *Op. Cit.* Pág. 63

operaciones y estrategias, en Santa María de Jesús nos aparece un caso interesante en el manejo de fondos.

“Y eso del millón 700 mil (Quetzales) del cambio de fondos, los del Concejo Departamental, que quería transferir a Xenacoj, todo esto viene a que los presidentes del COCODE que ha habido y que siendo real, un tal Manuel Antún, un tal, el *hermano* de Julián Vicente, Tomás Vicente, Cecilio Mixtún, y el presidente de otro COCODE, hay cuatro presidentes de COCODES que están al antojo del alcalde. Siempre ha habido COCODES pero manejados al antojo de él. Por eso es que nuestro COCODE, el sí, por eso. Tuvo intención de donar un proyecto que era del Consejo de Desarrollo, no se le autorizó, pero esa era su intención, quería donar un proyecto, para Santo Domingo Xenacoj, está loco, y sigue con lo mismo porque hay un par de proyectos para Santa María, lo que es la remodelación del edificio Municipal, el lo quiere *cambiar o transferir* o adoquinamientos de calles, no porque le quiere dar prioridad, ni porque sea la voz popular de la población, sino que él lo que quiere es *manejar* los fondos, porque el adoquín es el que les deja más utilidad”. (*itálicas agregadas*)

Vecino de Santa María de Jesús

La naturaleza desde lo local a lo nacional, intenta articular las propuestas formuladas por los diferentes niveles en un plan nacional, persiguiendo la planificación democrática del desarrollo. Sin embargo, se hace evidente que los procesos al interno de lo local presentan graves complicaciones de consenso, gestión y transparencia. La coordinación entre los diferentes niveles de intervención es un segundo problema que también es digno de estudiarse. No se dispone de datos empíricos para afirmar o negar que los trasposos de solicitudes se hagan en forma transparente.

Esta multiplicación de niveles, entidades, registros y codificaciones presenta un panorama de atomización del estado y que dificulta las posibilidades de coordinación. El Estado tiene una debilidad general de operativización entre el Consejo Nacional de Reducción de Desastres CONRED, el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria, las Mesas Departamentales de Concertación Civil ligadas a la Secretaría de la Paz SEPAZ, las redes ligadas a la Unidad Presidencial para la Resolución de

Conflictos UPRECO, SEGEPLAN y otras. En la misma sintonía, el movimiento pendular de las demandas locales que pasan del COCODE al plano municipal, luego al departamental, al regional para finalizar en el nacional, afirman muchos niveles de ineficacia y desvirtuación de las solicitudes. La falta de coherencia administrativa y los protagonismos personales duplican el sistema en una forma errónea.

E. Legitimación real de los grupos políticos

Cuando una norma jurídica es obedecida sin que haya mediación de la violencia, se dice que esa norma es percibida como legítima. Según la teoría moderna del derecho las características que debe tener una norma jurídica para ser legítima son tres: justicia, validez y eficacia. La validez se refiere a la manera en que la norma ha sido promulgada: emitida por el órgano competente, e inválida cuando ha sido emitida por un órgano no competente.

La justicia de la norma se refiere al cumplimiento o no de los fines que la sociedad considera como buenos. Una norma es injusta si la población considera mayoritariamente que no se atiende a los objetivos colectivos de esa misma sociedad, e injusta si ocurre lo contrario. La eficacia se refiere al seguimiento o acatamiento de la norma. Una norma es eficaz si la población la cumple, con independencia de si la percibe como justa o válida, e ineficaz si es ampliamente desobedecida.

La eficacia es una cuestión descriptiva y fáctica, y la legitimidad de las normas es la correlación de estas tres características. Puesto que la legitimidad es graduable, habrá normas más o menos legítimas. Cuando una norma es percibida como legítima es masivamente obedecida, no siendo necesaria la sanción salvo en casos puntuales. Cuando una norma es percibida como ilegítima es masivamente desobedecida, a no ser que se recurra, directamente, a la sanción, y por tanto a la violencia. En general, el

ejercicio habitual de la sanción y la violencia por parte del Estado para hacer efectivo el cumplimiento de una norma es síntoma inequívoco de que o bien es inválida, o bien es percibida como injusta, o bien es ineficaz, o las tres cosas al mismo tiempo.

El cumplimiento de la norma de manera habitual y sin recurso a la violencia suele ser prueba de que es percibida como legítima.

La legitimidad jurídica se refiere a la ley y la legitimidad política se refiere al ejercicio del poder. El poder político que es percibido como legítimo será mayoritariamente obedecido, mientras que el percibido como ilegítimo será desobedecido, salvo que se obtenga obediencia por medio de la violencia del Estado. Desde la perspectiva de quien obedece, será legítimo aquel gobierno que accede al poder (legitimidad de origen) y lo ejerce (legitimidad de ejercicio)⁵⁷ cumpliendo los requisitos que los que obedecen creen que tiene que cumplir para mandar.

Desde la perspectiva de quien manda, será legítimo aquel gobierno que accede al poder y lo ejerce haciendo ver a los que obedece que cumple los requisitos para mandar. La legitimidad así entendida es un compromiso entre ambos extremos. Desde luego, la teoría de la legitimidad no prejuzga la bondad o maldad de tal o cual régimen político, sino que examina, simplemente, los mecanismos de mando y obediencia. Resta decir que, en términos generales, cuando el poder pierde su legitimidad deja de ser poder, salvo que ejercite la coacción.

Otra visión indica que la legitimidad política se entiende la aceptación por parte de los gobernados de las razones que dan los gobernantes para justificar su acceso al poder. Como bien se sabe, estas razones pueden variar considerablemente, desde las más irracionales (magia, poderes,

⁵⁷ Ciudad Política. Legitimidad, 2004. (Ingresado en Abril de 2004)
<http://www.ciudadpolitica.com/modules/wordbook/entry.php?entryID=3>

sobrenaturales, etc.) hasta las más apegadas a la razón. El Estado moderno se caracteriza, entre otras cosas, por sustentarse en un tipo de legitimidad que apela a la voluntad popular como su base fundamental. Prácticamente todos los regímenes modernos buscan este tipo de legitimidad, por muy autoritarios o totalitarios que sean. Tratan de presentarse como gobiernos auténticamente democráticos.

En la transcripción siguiente observamos un relato interesante de las formas legítimas de estructurar adhesiones políticas. Incluso podríamos afirmar que las leyes, debido a su naturaleza prescriptiva y general, no pueden dotar de detalle ni de elementos del proceso a quienes se les destina.

“En esta elección, él supo manejar la psicología del miedo (*el alcalde actual*), porque a cada persona que llegaba, porque nuestra gente, se conforma con unos cuantos jabones. Decían: dicen que Sotero está regalando jabones y ... venían a su cede (*del partido DIA*) y decían: -Vengan a afiliarse. Pero les tomaban las fotos, pero les decían: -De todas formas las fotos quedan archivadas y si ustedes nos traicionan, les va a ir muy mal-, porque incluso el Xamán del grupo allí sentado a la par de él. Y quién no conoce al tal, todo el mundo le tienen miedo, fíjese que uno de los concejales les decía (*a su esposa*): -¿Por qué te fuiste?- A su mujer, porque las fotos están enfrente de San Simón en San Andrés Itzapa, y toda la gente y si ustedes no van a botar por eso, les va a ir mal y toda la gente asustada por eso.

Comerciante local

Desde un punto de vista sociológico y no jurídico se aprecia que los procesos de legitimación no tienen como punto de referencia ni la ley, ni el Estado, ni la modernidad. La comunidad política, sea cuál fuere, se determina por elementos dispersos en la cultura, en la historia, en la ubicación geográfica, en la lengua, en las creencias, etc. La capacidad de fragmentación que tiene la democracia, a través de las autonomías municipales, promueve la centralidad de otras características. Rasgos de menor importancia, elementos folklóricos, creencias populares, grupos minoritarios, etc. se convierten en los centros de articulación de los procesos políticos a nivel local.

La comunidad política, antes de representar la maquinaria de empuje del desarrollo y de la modernidad, se traduce en términos del grupo social con base territorial. Grupos sociales con culturas particulares, capitales simbólicos e individuos organizados en base a una estructura de trabajo. El sentimiento de identidad política y de comunidad política no puede pensarse como abstracciones idealizadas que siguen las prescripciones jurídicas. Las adhesiones y fidelidades se tejen en base a sistemas locales de sentido y no por decretos.

El régimen⁵⁸ es el conjunto de instituciones que regulan la lucha por el poder y el ejercicio del poder y de los valores que animan la vida de las organizaciones. A nivel local también se debe hablar de regímenes y de órdenes. Los valores que ordenen las relaciones en Santa María de Jesús, no por el hecho de no pertenecer a valores modernos, no significa que ordenan en menor medida el espacio. El asistencialismo del alcalde, el valor simbólico del xamán y el valor de las amenazas por su fuerza, fueron vectores que crearon adhesión. El problema de las autonomías municipales y su empuje hacia el desarrollo está menos ligado al tema de la legalidad, y en mayor grado con el tema real de la localidad.

Los aspectos fundamentales del régimen de Santa María de Jesús, legitiman al alcalde y a las formas de llevar a cabo el ejercicio político. La conformidad con las normas de funcionamiento poco tiene que ver con el desarrollo y, mientras las normas de funcionamiento sean los instrumentos de poder local, la naturaleza de tales normas no es un tema a debatir. La conservación de las instituciones que rigen el acceso al poder es más importante que transformación de las instituciones por un estadio superior de desarrollo. Los órdenes culturales son la plataforma común de lucha entre los grupos políticos y es en tales terrenos en donde la conservación de su poder, para la conquista del gobierno se gesta.

⁵⁸ ICAPI, *Op. Cit.* Pág. 14

“Entonces, incluso, a mi casa llegó uno de los fontaneros (*de la municipalidad*) y me dice: mirá vos Daniel, nosotros estamos preocupados porque el lunes nos llevó el alcalde a ver un brujo allá por Santa Lucía Cotzumalguapa, porque se entra allá por un túnel los brujos salen con traje así como de sacerdote, llegamos allá y lo bañaron a él y resulta que no llevábamos nada, y el brujo dijo que era necesario que ésa cosa, esa tina donde se bañó, era necesario que nosotros llenáramos esa agua y la trajéramos de regreso. Entonces fuimos a comprar como 12 tambos, llenamos esos tambos de agua y los trajimos, eso se hecho el día 12 para el tamal, para el refresco, para no se qué, y otros tambos se fueron a echar en los depósitos de agua”

Miembro del COCODE “Frente por la Dignidad”

El gobierno adquiere su naturaleza real con el ejercicio del poder. Para que un ejercicio del poder se califique como legítimo basta que éste se haya formado en conformidad con las normas del régimen. El dilema de la democracia local no reside en el cumplimiento de las boletas, los presupuestos y las inscripciones en el Tribunal Supremo Electoral. El poder, de acuerdo con esas normas, puede ser incluso aprobado por las instituciones de verificación de los procesos electorales. La personalización del poder, para distinguir el poder legal del tradicional,⁵⁹ indica que el poder tradicional se basa en el respeto a las instituciones consagradas por la tradición y a la persona que detenta el poder. En el caso que nos interesa, el problema no reside en la personalización del poder por parte de los alcaldes, sino en la justificación de regímenes tradicionales antimodernos que son la trama central sobre la cuál se produce la gestión de las políticas públicas.

Un punto de referencia obligado hacia el cual se orientan los individuos y los grupos en el contexto político es la interpretación que hacen del contexto local en el cuál se desenvuelven. Al analizar la acción de los funcionarios en el municipio de Santa María de Jesús podemos descubrir dos tipos fundamentales de comportamiento:

- a- si los grupos se dan cuenta de que el fundamento y los fines del poder son compatibles con su propio sistema de creencias y

⁵⁹ Weber, Max., 1987 *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica. Pág. 187.

actúan en pro de la conservación de los aspectos básicos de la vida política, su comportamiento se podrá definir como de legitimación;

- b- en cambio, si el Estado es considerado en su estructura y fines como contradictorio con el propio sistema de creencias, este comportamiento podrá definirse como de impugnación.

Así, en la medida en que la idea de soberanía popular se fue imponiendo como principio de la legitimidad política en el mundo moderno, se intensificó la demagogia, en su sentido más amplio, para lograr un mínimo de legitimidad democrática, pues, como es bien conocido por los teóricos políticos, ningún Estado puede prescindir durante mucho tiempo de un cierto grado de legitimidad, así como tampoco puede abandonar totalmente el uso o la amenaza de coerción.

La democracia política moderna se caracteriza principalmente por:

- a) La posibilidad real de que más de un grupo político alterne en el poder periódicamente.
- b) La existencia de una asamblea, congreso o parlamento que tenga la facultad real de oponerse al poder ejecutivo, sirviendo de freno y contrapeso de éste.⁶⁰
- c) Sufragio efectivo universal para la designación de los puestos políticos más importantes de la nación, contando por supuesto con la participación en la contienda de más de un candidato a cada cargo.
- d) Pluralismo ideológico y libertad irrestricta de expresión.

⁶⁰ *Ibid.* Pág. 201

El rasgo general de la democracia consiste en que sus instituciones permiten de alguna forma participar a las bases en el proceso de toma de decisiones. Aunque las características formales de la democracia aparecen en las constituciones de muchos regímenes, su funcionamiento real tiene poco que ver con ellas. En Santa María de Jesús, a través de las entrevistas, se pusieron en evidencia muchas particularidades del proceso político. Los conceptos de justicia y razón, no están presentes en los comentarios de los vecinos. Sin embargo, salió a relucir con fuerza el concepto de adhesión que es un elemento fundamental para el juego democrático.

“Ha habido otros dos COCODES pero han valido solo por sus intereses, en el caso de Manuel Antún y Cecilio Vásquez, prácticamente ellos solo lo han manejado al criterio muy persona(l) y a beneficio personal. Póngale que a ellos no se les ha visto mayor instancia de hacer las cosas, aquí la gente no conoce lo de los COCODES. El tenía su COCODE, éste Manuel Antún, porque ya descubrimos que él (*el alcalde*) les daba a los doce o trece integrantes del COCODE Q5000, y con eso ellos avalaban y estaban felices y la población en sí, jamás se ha organizado para darse cuenta.”

Miembro del COCODE “Frente por la Dignidad”

Otro atributo importante del ejercicio político es la existencia, en una parte relevante de la población, de un grado de consenso tal que asegure la obediencia sin que sea necesario, salvo en casos marginales, recurrir a la fuerza. La compra de voluntades estratégicas es una forma ilícita de crear consenso, sin embargo, según los datos obtenidos, funciona. La gestión de los fondos puede tener un rubro eminentemente político: la estabilidad del sistema. Por lo tanto, la creación del consenso, transformando la obediencia en adhesión, es un punto importante para entender la integración de las relaciones de poder.

El comportamiento de legitimación no caracteriza solamente a las fuerzas que sostienen el gobierno sino también a las que se oponen. El problema de las adhesiones y de los distanciamientos políticos a nivel local reside en el sistema general de las comunidades. Mientras la aceptación de las “reglas del juego” sean las normas que estabilizan el régimen, la aceptación del

gobierno y de sus mandatos será incluso el patrón para futuros gobiernos locales. El uso de recursos tradicionales para el ejercicio del poder es, hoy en día, no sólo justificado sino sostenido por muchas leyes que han hecho de la herencia cultural una panacea.

Las estructuras socioculturales que condicionan la acción de los gobiernos locales son el verdadero obstáculo para la evolución de de las formas de administración de los fondos municipales. La gestión de las políticas a nivel local nace en órdenes constituidos como el consenso, la ejecución y el desarrollo. Esta claro que la naturaleza de lo político sigue mostrando todas sus diferentes facetas en función de las localidades. El pueblo no es una suma abstracta de individuos y la participación directa en los procesos políticos no es una suma equitativa de control del gobierno. Las decisiones políticas, como desea la ficción jurídica de la ideología democrática, dependen de una cotidianidad heterogénea y compleja. Las relaciones sociales subsisten entre individuos instituidos, conectados e interdependientes.

Las municipalidades corresponden más a una imagen de los intereses de los protagonistas. Hay una lucha disfrazada por la ideología de la tradición, cuya función consiste en legitimar formas de poder histórico. Se trata de una representación de la realidad y no de una simple mentira, estas realidades no son menores ni insignificantes para la política nacional. El poder, para desarrollarse con eficacia, debe corresponder a las realidades sociales locales y asistir a los diferentes grupos sociales.

Cuando el poder es estable y es capaz de cumplir de manera progresista o conservadora sus propias funciones como desarrollo económico, educativo o de salud, hace valer la justificación de su propia existencia. Los gobiernos pueden apelar a determinadas exigencias en las masas y con la potencia de su intervención crear el consenso necesario. En los períodos de estabilidad política la conciencia social de los que ocupan la cúspide del poder se revela

consistente y sostenida por el resto de la comunidad. Al mismo tiempo, el ciudadano que no participa en las decisiones de gobierno se ve llevado a preservar su pasividad y aportes tributarios en nombre de una organización de gobierno.

Por el contrario, cuando el poder está en crisis porque su estructura ha entrado en contradicción, ya sea con el desarrollo, con la tradición o con las leyes, entra también en crisis los principios de justificación. Ocurre esto porque en las fases de cambio, cuando el andamiaje del poder se desajusta, caen también los velos que ocultaban información a la población y se sale a flote la incapacidad de resolver los problemas que van madurando en la sociedad. En dicho punto, las posibilidades de activar el movimiento de las masas y el involucramiento directo son más propicias. La formación de nuevos mecanismos de poder es siempre constante, la lucha por el poder es el estado permanente de los grupos sociales.

“Sotero (*el alcalde*) hizo protagonismo a través de los partido políticos en su momento cuando estaban gobernando, cuando don Leonel Rodríguez le vino a dejar todos los instrumentos, láminas, hachas, micro créditos, palas y todo. Y ahorita que volvió, la gente se abocó, volvió a utilizar el recurso económico de la municipalidad. Entonces dijo que les iba a dar una estufa, y también les donó como 2 o 4 meses víveres, que prácticamente deben esa gran cantidad que dice el dueño de la bodega que tienen esa gran deuda, que consistía en azúcar, jabón, aceite, todo eso, unas bolsonas cada 15 días. Las mujeres aquí fueron las que predominaron en la elección, fueron las que botaron por él. Incluso el hombre no fue a votar, yo me pregunté ¿Dónde estaban los ex patrulleros? Incluso hubo choques personales porque la mujer dijo cosas: -¡Si vas a botar yo me voy de la casa, y les decían que yo solo yo voy a ir a votar!

Comerciante de Santa María de Jesús

La legitimidad del gobierno local viene dada por un proceso de legitimación. Esta consolidación de funciones depende de las razones que circulan en la comunidad y de la capacidad de argumentar con hechos las futuras intervenciones. El lleno sociocultural de las comunidades es la trama sobre la cual se trata de montar la legitimidad de las autoridades. La

legitimación puede ser vista como una aceptación generalizada de la distribución de recompensas morales y materiales. Incluso, miembros de otras comunidades tendrán muchas dificultades para aceptar por legítimo ciertos procesos que le competen exclusivamente a los locales.

En la transcripción anterior se aclara un poco los tres momentos del proceso de legitimación del alcalde actual. Inicialmente, la percepción por parte de la comunidad de tal actor, como vinculado directamente a fuentes de recursos y a posibilidades de garantizar una distribución de insumos de trabajo. En un segundo momento el funcionario transforma los recursos en su fuente de legitimación que es, la distribución de los recursos. Está claro que la aceptación de víveres y promesas no venía exenta de compromisos morales con una figura y su partido. Y finalmente se logra materializar el proceso con la garantía de votos que se deberían de producir hacia su partido. No está claro, al final, que porcentaje de las personas que entraron en el proceso votaron finalmente por el alcalde, sin embargo, el hecho de que la alcaldía sea el espacio otorgado al señor Sotero hoy en día, prueba bien que el proceso cumplió con su objetivo.

Como está mencionado por la persona entrevistada, el hecho de que los fondos municipales estén siendo utilizados para mantener las garantías de gobernabilidad y legitimación del sistema, incluso de forma ilícita, hace de los fondos sociales un instrumento de poder y no de desarrollo. Quizás la naturaleza temporal del poder obliga a los actores locales a tratar de modificar el sistema para quedarse en dichas posiciones; por el contrario, la naturaleza histórica, con términos mucho más imprecisos de tiempo en cuanto al desarrollo, hace que la implicación con dicha ideología sea más complicada.

Las primeras referencias de la institucionalidad de todo sistema podrán hacerse evidentes con el paso del tiempo y con la capacidad que tengan los dispositivos de regular el comportamiento de las personas. La participación

será interesante de apreciar en el mediano tiempo pero no, porque los procesos eleccionarios sean masivos, se podrá hablar de una participación instituida desde las prescripciones legales. La representación política deberá evaluarse en términos de procesos locales y no en términos de principios ideológicos.

F. La representación del desarrollo

El desarrollo y la representación que los residentes locales tengan del desarrollo son dos elementos que podrían aproximarse, pero también, son dos elementos que podrían estar muy distanciados. EL desarrollo tecnológico y el desarrollo de tecnologías populares sirven para indicar que existe una brecha demarcada entre las formas de percibir el progreso y las formas de participar en tal movimiento. Las diferencias entre la tecnología popular y la tecnología apropiada⁶¹ representan una distinción en los procesos de adquisición del lenguaje y de las visiones del desarrollo. Es evidente que el problema del desarrollo también es un problema del lenguaje, de la comunicación y de los grupos sociales en su contexto. En este sentido, considero que los procesos de adquisición de un lenguaje y visión del desarrollo van de par con los contextos que acogen a las poblaciones. El aprendizaje del léxico está sellado contextualmente⁶².

Las relaciones creadas entre desarrollo, participación política y sistemas legales dependen del contexto, de los acontecimientos y de las manifestaciones que la realidad va produciendo. Mucho del problema del desarrollo es un problema de significados y de un pensamiento descontextualizado. El desarrollo también puede considerarse como un pensamiento de símbolos que deben acumularse en la adquisición de vocabularios especializados.

⁶¹ Monroy, Onelia y Archila, Roberto. 1998. *El programa de organización comunitaria del FIS-Guatemala. Case Study*. The World Bank. (ingresado el 10 de febrero, 2006). <http://srdis.ciesin.columbia.edu/cases/guatemala-003-sp.html>

⁶² *Ibid.*

“- (*Entrevistador*) ¿Qué es para usted el desarrollo?-

En nuestro COCODE y a nivel poblacional, lo prioritario es, quizá las obras de infraestructura y todo es importante, pero lo más importante acá lo más vital es el líquido, el agua. Verdad, entonces estamos viendo cómo tocar puertas porque incluso con el alcalde no se puede. Hemos visto que los pozos están en un manto nada más, una bolsa y en el momento que se llegue a terminar. Y el problema es que Nicolás Cuma y Sotero llegaron a canalizar, hasta allá, otro día iremos a visitar, porque la tubería llega allá, y dicen que es un olor pestilente, y toda esa agua va penetrarse al manantial del agua, entonces es una gran contaminación. En 2, o 3 años eso es una gran contaminación.

Comerciante

En las condiciones actuales de los municipios del interior, el manejo del lenguaje puede ser una herramienta interesante para comenzar a hacer llegar nuevas concepciones a las personas. Acá se pone de manifiesto una forma de pensar el desarrollo en concreto: el agua. El agua, o el acceso al agua es un problema contextualizado y de primera necesidad, es aquí en donde se juegan los significados del desarrollo. El desarrollo puede tener muchos matices ideológicos, sin embargo, en la aproximación a los COCODES, a sus formas de pensar y a sus formas de expresar las necesidades, nos damos cuenta de que la transmisión de las potestades para direccionar las municipalidades, no es la panacea ni la llave maestra para desencadenar procesos de desarrollo.

Entrar en contacto con ciertos conocimientos temáticos no es entrar en contacto con visiones sistémicas de desarrollo. El desarrollo es también una red de términos y visiones que no encuentran referente necesariamente en la realidad. Desarrollo en las condiciones actuales de Santa María de Jesús corresponde más a una respuesta, a una adaptación de las necesidades personales y comunales. La palabra necesidad como la formación de ideas que son impulsadas en cierto sentido para la conservación de la vida.

“A la gente quizá lo que les preocupa es elevar el centro de salud a un puesto de salud. Un centro de maternidad, aquí si hace falta, porque hasta ese extremo hemos llegado, porque nuestras paisanas, porque si nuestras paisanas no llevan un su poquito de frijol o algo no los atienden. Hay preferencias en eso!”

Miembro del COCODE “9 de Septiembre”.

En todos estos tipos de actividades, tanto en las tecnologías hidráulicas como en las agrícolas, de servicios básicos mínimos, etc. se observan una adecuación y regulación de los grupos de personas. Antes de pensar cualquier tipo de desarrollo, existe una coordinación entre grupos y recursos. Entre necesidades y centros de decisión. Partiendo del hecho de que la descentralización rompe los paradigmas del desarrollo centralizado y de las visiones totalitarias, ahora las comunidades se encuentran desprovistas de una asistencia técnica calificada. Los recursos naturales comienzan a cobrar nueva centralidad y las interdependencias comunales deberán adaptarse al movimiento histórico.

La representación del desarrollo nace de las necesidades y valores personales, de las ideas, ingenio, conocimiento humano llevando a crear y reforzar los valores sociales, productivos y culturales de las comunidades. Pensar el desarrollo desde lo local puede ser una estrategia de eficacia y de auditoria, sin embargo, también se ve arrinconada por el nivel de las capacidades humanas y de las posibilidades endógenas. Las connotaciones populares y culturales reflejan niveles bajos de producción de bienes y servicios, de sustentabilidad y de equidad en los usos de los recursos naturales a niveles regionales. La transformación social necesaria, exigida por un desarrollo contemporáneo, no da la impresión de avanzar en el mismo sentido de los valores históricos y culturales de las comunidades.

El desarrollo endógeno nace desde lo más adentro de las comunidades, va por dentro y se sustenta para adentro, encuentra su complementariedad, su sustrato y sus bases materiales en el propio sentido de las tecnologías populares experimentadas. Estas, también nacen de lo más adentro de las

comunidades; de lo particular; puede ser una sola cumpliendo con las atribuciones definidas en ellas. El desarrollo desde lo local puede consolidar sistemas de desarrollo fragmentado pero con un alto cumplimiento de las funciones sociales. Los inalcanzables desarrollos tecnocráticos han girado la página de la centralidad para Guatemala y ahora se deberá estar atento a las nuevas adaptaciones locales.

VII. CONCLUSIONES

La Ley de Consejos de Desarrollo es un instrumento diseñado dentro del marco de la descentralización y guarda el objetivo de aproximar las gestiones políticas locales a los mismos residentes. Sin embargo, a través de los análisis realizados, la gestión política local ha evidenciado una serie de estructuras y procesos complementarios que operan, por tradición e historia, en las municipalidades. En otras palabras, el análisis deja en evidencia una composición política local mucho más compleja que toda prescripción legal.

En el caso en el que nos hemos concentrado, Santa María de Jesús en el departamento de Sacatepéquez, posee una dinámica de adaptación entre las prescripciones legales y los procesos de gestión política anteriores. La gestión de necesidades, la gestión administrativa y el control de los centros de poder produce una modalidad ecléctica entre tradición y legalidad.

El consenso local para la determinación de las obras prioritarias y la transparencia en los gastos públicos representan dos elementos aún ausentes en la gestión política comunitaria.

Los flujos que permitirían llevar a cabo una participación abierta de los COCODE(Consejos Comunitarios de Desarrollo) y la inclusión de la población en los procesos de desarrollo carecen de legitimidad. La participación incluyente de nuevos actores políticos no tiene referente en las prácticas de gestión precedentes.

En Santa María de Jesús, para alcanzar consenso sobre un proyecto de agua, luz, carreteras, etc. primero se debe sobrepasar un entramado de estructuras sociales e intereses de grupos. Por reducida que parezca esta comunidad, se puede afirmar que su composición guarda heterogeneidades que complican cualquier esfuerzo político.

La Ley de Consejos de Desarrollo es una llamada a reorganizar las comunidades, la información, el consenso, etc. Las comunidades tenían una estructura donde las municipalidades, los comités, las unidades técnicas, etc. gestionaban sus intereses y sus fondos. Hoy en día, con la descentralización financiera y con la descentralización de la participación, todos los municipios de la república están convocados a jugar un nuevo panorama de coordenadas, un nuevo esquema de adaptación.

La apropiación del Sistema de Consejos de Desarrollo no puede funcionar como un implante que parte de cero, por el contrario, se evidencia una utilización del nuevo sistema a partir de estructuras antiguas.

La ley de Consejos de Desarrollo es una llamada nacional de cambio a las formas de gestionar la política local; los COCODES abren nuevas perspectivas y posibilidades de crear engranajes de intervención pública.

Como hemos podido apreciar, la participación en los Consejos de Desarrollo no implica necesariamente el desarrollo de una comunidad. La participación en la esfera política implica una nueva modalidad de gestión.

Los Consejos de Desarrollo pueden implicar procesos oscuros o dinámicas de transformación. Las municipalidades y los COCODES están en expectativa de un modelo que promete el Desarrollo; sin embargo, el reto de la prescripción legal aún no se ha acomodado a la realidad del municipio.

La legitimidad de los procesos puede darse por diversas vías; la legitimidad de los Consejos de Desarrollo puede implantarse desde la prescripción jurídica, desde la operatividad financiera o desde la construcción institucional externa. En cualquiera de los casos, la legitimidad política de los procesos a nivel local es una clave central para a los COCODE(Consejos Comunitarios de Desarrollo) como los verdaderos portadores de un cambio.

Mientras la asimilación de estas nuevas coordenadas de trabajo no se da y mientras el juego político no logre imponerse con grados de satisfacción de expectativas, los Consejos de Desarrollo corren el riesgo de la inoperancia. La validez de los decretos deberá compaginarse con la dinámica de la gestión local como la única manera de alcanzar intereses colectivos.

La Ley de Consejos de Desarrollo, por su naturaleza general, padece de una falta de especificidad. La coordinación, organización y monitoreo de los COCODE (Consejos Comunitarios de Desarrollo) queda suspendida desde criterios muy alejados. Estas tres funciones, vacías en términos de procesos, podrían generar grandes diferencias a nivel local. El largo proceso de la gestión política se encuentra desamparado por una prescripción artificialmente creada.

Por otra parte, la falta de precisión de los resultados de todas las obras sociales es un argumento que puede alejar a cualquier miembro de la comunidad si se analiza la participación desde la lógica del actor económico puro.

Los consejos de desarrollo y su funcionamiento hacen frente en cada proyecto a un número amplio de participantes de la política local: ejecutores, beneficiarios, partícipes del consenso, fiscalizadores, técnicos potenciales, financistas, beneficiarios no directos, grupos de presión externos y estructuras antiguas de la esfera pública. Las comunidades se encuentran sub-divididas al igual que todos los grupos sociales.

Como bien se evidencia en algunos de los comentarios emitidos por los residentes de Santa María de Jesús, ¿Cuáles son los incentivos de la participación? El coste de la participación pareciera un tema asumido y garantizado por un deseo colectivo de mejoramiento. Sin embargo, una

comunidad, existen formas estables de interpretar el desarrollo que no se encuentran distribuidas de forma idéntica entre todos los habitantes.

La existencia de grupos más informados que otros, mejor preparados y con una mayor experiencia en el juego de los beneficios de lo político hace de la gestión política un proceso imprescriptible.

Los COCODE (Consejos Comunitario de Desarrollo) están llamados a ser una figura nueva, a sobrepasar de forma técnica las diferencias políticas e ideológicas, a sobre llevar en lo local debates que tienen otras dimensiones en la nacional pero que, no por ello, resultan más fáciles de resolver en mínima escala.

La instrumentalización de los COCODE (Consejo Comunitario de Desarrollo) demuestra que los procesos cotidianos de gestión política son más detallados e impredecibles que cualquier ley.

El hecho de que los fondos municipales estén siendo utilizados para mantener las garantías de gobernabilidad y la legitimación del sistema, incluso cuando se realiza de forma ilícita, hace de los fondos sociales un instrumento de poder y no de desarrollo.

El peligro no reside en las prescripciones legales de los Consejos de Desarrollo, sino en las formas de adaptar la legislación a gestiones eminentemente locales.

Quizás la naturaleza temporal del poder obliga a los actores locales a tratar de modificar el sistema para preservar sus posiciones; por el contrario, la naturaleza histórica y longeva del desarrollo, hace que el deseo de progreso comunal sea una tarea con una temporalidad diferenciada al ejercicio del poder.

Las leyes destinadas a dar dirección a la política local, pretenden dar formas estables a las relaciones de poder. Sin embargo, no se puede obviar que la participación en la gestión política no puede desligarse de los contenidos culturales, de los valores subyacentes y de las historias que han ordenado los territorios.

Las creencias, por su virtud de verdad, construyen la trama de pilares sobre las cuales se juegan todos procesos técnicos posteriores. Rasgos culturales y hasta folklóricos dejan su posición de secundarios y pasan a ser los ejes centrales sobre los procesos de ordenamiento político en Santa María de Jesús.

Los actores locales y las organizaciones lucharán con toda su fuerza por las autonomías locales puesto que han diagnosticado cuáles son los rasgos más importantes que organizan la vida política comunitaria. El miedo y la brujería están llamados a ser instrumentos de legitimidad; mientras sigan siendo confirmados por el comportamiento comunitario, entonces serán reiteradamente convocados.

El debate indica que la conservación de las antiguas formas sociales que rigen el acceso al poder luchan por reposicionarse frente a las nuevas prescripciones legales.

VII. RECOMENDACIONES

Las instituciones que promueven la Ley de Consejos de Desarrollo y todos los actores insertos en el proceso de descentralización deben comenzar una interpretación profunda de las dinámicas reales de gestión política local si se pretende reforzar la participación política.

Las instituciones de fiscalización tanto como el ejecutivo deberán tomar más en cuenta las transformaciones culturales que dan vida a gestión política.

Es necesario hacer un estudio sobre los márgenes de juego que permite la ley y la instrumentalización de los Consejos para que los participantes del Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo puedan guardar una justa vigilancia sobre la desvirtuación del proceso.

Es necesario reconsiderar las fortalezas de los niveles departamentales y regionales (CODEDES y los COREDUR) para crear una redistribución de poderes y recursos.

Partiendo del hecho que, mientras mayor sea la cadena de niveles para la asignación de fondos y la autorización de procesos, mayor serán las posibilidades de desnaturalizar el sistema, se hace inminente un replanteamiento a nivel del Código Municipal para simplificar técnicamente el movimiento de las demandas expresadas por los COCODE(Consejo Comunitario de Desarrollo).

Acortar el proceso de asignación de recursos también significa acortar las posibilidades de frustrar el Sistema de de Consejos de Desarrollo, sin embargo, frente a las disposiciones de ley vigentes, es necesario replantear

una tecnificación de ciertos niveles del procesos y una mejor fiscalización de la gestión política a nivel comunitario.

A partir de los límites de la investigación, se hace necesario continuar con investigaciones similares sobre la naturaleza de la gestión política local con el fin de disponer de más interpretaciones en otros municipios.

El Organismo Ejecutivo está llamado a reconsiderar la relación existente entre leyes de descentralización y procesos de desarrollo. Se deberá avanzar en hallazgos para comprobar que la relación entre participación y desarrollo no es directa, dependiente ni correlacionada.

Es necesario seguir comprobando el hecho de que la descentralización es el camino obligado hacia un cambio de la realidad.

Los COREDURES (Consejos Rurales de Desarrollo Urbano y Rural) están obligados a tomar consciencia del proceso de adaptación que se produce a nivel comunitario a partir del lanzamiento del Sistema de Consejos de Desarrollo.

Los partidos políticos deberán reflexionar sobre la institucionalización de nuevos mecanismos para captar la relación entre estructuras de gestión tradicionales y estructuras prescritas por ley.

Mientras no se logre investigar la eficacia real del Sistema de Consejos de Desarrollo, no se podrá determinar si el desarrollo ha sido procurado o vedado. Las autoridades de gobierno y los institutos de investigación en temas políticos deberán tener presente la temática de la eficacia en los procesos participativos.

Los COCODE(Consejos Comunitario de Desarrollo) deberán ser acompañados por otras instituciones como el Ministerio Público, ONG,S.

prensa y cuerpos internacionales, para crear más dispositivos de fiscalización.

Las penalidades aplicadas a las autoridades locales representan una vía de alta velocidad para empujar el proceso de la transparencia y del compromiso comunitario. Partiendo del hecho que en las comunidades el prestigio social tiene un alto impacto, la introducción de instrumentos de castigo podría recodificar las normas del Sistema de Consejos.

Mientras los COCODE(consejos Comunitario de Desarrollo) no sean acompañados por una fiscalización política, será muy difícil que la Ley de Consejos de Desarrollo pueda despertar nuevas inercias de progreso.

Las expectativas generadas por dicha ley, particularmente a nivel de visión país, son de una gran dimensión. Es un error pretender que las comunidades, de forma autónoma, desencadenen procesos de transparencia en el manejo de fondos, eficacia en la satisfacción de necesidades, institucionalización de un poder legítimo y consolidación de un desarrollo económico. Cada una de las partes del Estado que compone el Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo está llamado a considerar las dificultades mencionadas en materia de cambio social.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- Banco de Guatemala. 2002. *Boletín estadístico*. Guatemala. 16 pp.
- Banco Mundial. 2003. *La pobreza en Guatemala*. Informe no. 21221-GU. Guatemala. 394 pp.
- Cardona, René. 1991. «La distribución del Producto Interno Bruto en Guatemala por región y departamento. » *Revista de Estudios Sociales* No. 61. Guatemala, CIEN. 38 pp.
- Carrera, Cruz. 2001. *Situación actual y perspectivas de la agricultura en Guatemala*. Guatemala, ASIES. 46 pp.
- Comisión Económica Para América Latina y el Caribe CEPAL. «Desarrollo y transformación: estrategias para superar la pobreza. » *Estudios e informes de la CEPAL número 69*. México, CEPAL. 16 pp.
- Chocano, Luis. 1996. *El sector social en la integración regional*. Costa Rica, PNUD. 74 pp.
- Congreso de la República de Guatemala. 1985. *Constitución política de la República de Guatemala*. Guatemala. 437 pp.
- Congreso de la República de Guatemala. 2005. *Ley general de descentralización*. Guatemala. 31 pp.
- Congreso de la República de Guatemala. 2005a. *Código municipal*. Guatemala. 64 pp.

- Congreso de la República de Guatemala. 2005b. *Ley de consejos de desarrollo urbano y rural*. Guatemala. 24 pp.
- Congreso de la República de Guatemala. 2001. *Acuerdo gubernativo número 178-2001*. Guatemala. 19 pp.
- Consejo de Desarrollo Departamental. 2003. *Estrategia de reducción de la pobreza departamental en Sacatepéquez*. Guatemala. 78 pp.
- Consejo de Desarrollo Departamental. 2003a. *Estrategia de reducción de la pobreza departamental en El Progreso*. Guatemala. 46 pp.
- Consejo de Desarrollo Departamental. 2003b. *Estrategia de reducción de la pobreza departamental en Izabal*. Guatemala.
- Etchart, N., Davis, L. y Catherine O'Dea., 2007. *Actividades Empresariales Sociales en América Latina*. En Solari, et al, México, Ed. Porrúa. 2007. 683 pp.
- Fondo Nacional para la Paz. 2001. *Estrategia de reducción de la pobreza, el camino para la paz*. Guatemala. 220 pp.
- Franco, Rolando. 1983. *Significado y contenido del desarrollo social y de las políticas sociales*. Guatemala, APSALISUC. 182 pp.
- Frank, G. 1969. *América Latina: subdesarrollo y revolución*. New York, Review Press. 354 pp.
- Guiddens, Anthony. 2003. *Sociología*. México, Editorial siglo 21. 765 pp.
- Giner et al., 1998. *Diccionario de Sociología*, Madrid, Alianza Editorial. 854 pp.

Gobierno de Guatemala. 2002. *Índice de analfabetismo en Guatemala para el año 2002*. Guatemala, CONALFA, 45 pp.

Gwatkin, Paul. 2001. «The need for equity-oriented health sector reforms.» *International Journal of Epidemiology*. Vol. 30, no. 4 pp. Minnesota, 720-723.

Instituto Centroamericano de Análisis Político ICAP. 2004. «Democracia en la Ciudad.» *Estudios y Documentos*, III Serie. No. 57. Guatemala, ICAP. 31 pp.

Instituto de Defensa Pública Penal. 2002. *Datos estadísticos*. Guatemala, Gobierno de la República. 31 pp.

Instituto Nacional de Electrificación. 2000. *Programa de electrificación rural*. Guatemala. 188 pp.

Instituto Nacional de Estadística INE. 1998-1999. *Encuesta nacional de ingresos y gastos familiares*. Guatemala, INE. 145 pp.

Instituto Nacional de Estadística. 2000. *Encuesta de condiciones de vida*. Guatemala. INE, 132 pp.

Instituto Nacional de Estadística. 2001a. *Mapas de pobreza en Guatemala*. INE. Guatemala.

Instituto Nacional de Estadística. 2001. *Diccionario de las Municipalidades de Guatemala*. INE. Guatemala.

Instituto Nacional de Estadística. 2001. *Guatemala: proyecciones poblacionales en los niveles departamental y municipal por año calendario, período 2000-2005*. INE. Guatemala. 132 pp.

- Instituto Nacional de Estadística. 2001. *El drama de la pobreza en Guatemala*. Guatemala, INE. 184 pp.
- Instituto Nacional de Estadística. 2002. *Encuesta nacional de empleo e ingresos. Segunda fase: agosto-septiembre*. Guatemala. INE. 132 pp.
- Instituto Nacional de Estadística. 2003. *Estimación de población por lugar de residencia, número de hogares, género, densidad, etnia y según rango de edades 2002-2004*. Región III. Guatemala, INE. 34 pp.
- Instituto Nacional de Estadística. 2003. *XI censo de población y VI de habitación*. INE. Guatemala.
- Mesa intersectorial de diálogo de desarrollo económico y social. 2003. *Propuesta de agenda de crecimiento económico y desarrollo social con visión a largo plazo*. Guatemala. Gobierno de la República. 355 pp.
- Ministerio Nacional de Salud Pública y Asistencia Social. 1999. *Encuesta nacional de salud materno-infantil 1998-1999*. INE. Guatemala. 84 pp.
- Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda. 2003. *Informe estadístico*. MICIVI. Guatemala.
- Ministerio de Educación. 2002. *Anuario de estadísticas de educación 2001*. Guatemala. MINEDUC. 656 pp.
- Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. 2000. *Línea basal de mortalidad materna*. MSPAS. Guatemala.
- Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. 2003. *Lineamientos y normas de salud reproductiva*. MSPAS. Guatemala.

- Naciones Unidas. 2003. *Población y locales de habitación particulares censados por departamento y municipio*. Guatemala. PNUD. 155 pp.
- Presidencia de la República. 1997. *Los Acuerdos de Paz*. Guatemala, 172 pp.
- Presidencia de la República. 2003. *III informe del presidente al congreso de la República de Guatemala*. Guatemala. Presidencia de la República. 72 pp.
- Presidencia de la República de Guatemala. 2004. *I informe del presidente al congreso de la República de Guatemala*. Guatemala. Presidencia de la República. 78 pp.
- Procuraduría de Derechos Humanos PDH. 2000. *La constitución de los Derechos Humanos*. Guatemala. PDH.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. 2001. *Guatemala: el financiamiento del desarrollo humano*. Versión didáctica. PNUD. Guatemala
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. 2003. *Guatemala: una agenda para el desarrollo humano*. PNUD. Guatemala. 324 pp.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2002. *Guatemala: desarrollo, mujeres y salud*. Guatemala. 420 pp.
- Quivy, Raymond y Campenhoudt, Luc. 2001. *Manual de Investigación en Ciencias Sociales*. México. Limusa Noriega Editores. 122 pp.
- Sartori, G. 2005. *Elementos de Teoría Política*. Madrid. Alianza Editorial. 368 pp.

Secretaría General de Planificación Económica. 1981. *El sistema de centros en Guatemala. Una alternativa para el desarrollo espacial*. SEGEPLAN. Guatemala. 78 pp.

Secretaría General de Planificación Económica. 2001. *Guatemala: población y desarrollo. Diagnóstico socio-demográfico*. SEGEPLAN. Guatemala. 94 pp.

Secretaría General de Planificación Económica. 2002. *Políticas de estado, políticas públicas y políticas de gobierno*. Guatemala. 151 pp.

Secretaría General de Planificación Económica. 2002. *Manual de proceso de reducción de la pobreza a nivel municipal*. SEGEPLAN. Guatemala. 43 pp.

Secretaría General de Planificación Económica. 2002. *Marco referencial para la elaboración de estrategias de reducción de la pobreza municipal y departamental*. SEGEPLAN. Guatemala.

Solari, Andrés, *et al.* 2007. *Sociedad Civil y Desarrollo Local*. México. Ed. Porrúa. 683

Von Hoegen, Miguel. 2000. *Tres retos para la inclusión en Guatemala: la inversión pública, la educación formal y la ocupación en el sector formal*. Guatemala. IDIES. 115 pp.

Weber, Max. 1996. *Economía y Sociedad*. 2ª Ed. México, Fondo de Cultura Económica, 1234 pp.

Documentos electrónicos consultados

Ciudad Política. *Legitimidad*, 2004.

<http://www.ciudadpolitica.com/modules/wordbook/entry.php?entryID=3>

Ingresado en Abril de 2004.

Comisión Económica Para América Latina y el Caribe CEPAL. 2000. *Desarrollo de infraestructura y crecimiento económico: una revisión conceptual*.

<http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/8/19838/P19838.xml&xsl=/drni/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt>

Ingresado el 27 de marzo del 2006.

Corporación Andina de Fomento. 2003. *Infraestructura para el desarrollo interno*.

<http://www.caf.com/view/index.asp?pageMS=4251&ms=0>

ingresado el 28 de marzo del 2006.

FLACSO, *Comunicación Discursiva*, 2007

<http://comprensiondiscursiva.blogspot.com/2007/09/la-comunicacin-de-gobierno-gestin.html> (Ingresado el 16 de julio)

Monroy, Onelia y Archila, Roberto. 1998. *El programa de organización comunitaria del FIS-Guatemala*. Case Study. The World Bank.

<http://srdis.ciesin.columbia.edu/cases/guatemala-003-sp.html>

(ingresado el 10 de febrero, 2006).

Pablo Cabás, *La construcción del consenso*. 2007.

http://www.cienciared.com.ar/ra/usr/9/392/n6_res_pp3_11.pdf

(Ingresado el 3 de mayo de 2007)

Secretaría General de Planificación Nacional SEGEPLAN. *Manual del SNIP* 2001. <http://www.minfin.gob.gt/archivos/manualesp/doc12.pdf> (Ingresado el 18 de marzo) y [http://snip.segeplan.gob.gt/quest/SNPGPT\\$MODULO.indice](http://snip.segeplan.gob.gt/quest/SNPGPT$MODULO.indice)

X. ANEXOS

IX. ANEXOS

6.2 Plan operativo anual 2004 Municipio de Santa María de Jesús

Actividad	Costo de actividad	Unidad de medida	Cantidad
1.1 Construcción del centro de salud	Q.150,000.00	Metros cuadrados	625
1.2 Contratación de personal	Q.328,000.00	Médico Enfermera profesional Enfermeras auxiliares Trabajador social Inspector de saneamiento ambiental Estadístico para indicadores sociales Secretaria Conserje	1 1 4 1 1 1 1 1
2.1 Elevar cobertura de vacunación	Q.24,000.00	Vacunadores	4
2.2 Elevar cobertura materno infantil	Q.36,000.00	Comadronas	6
3.1 Cloración permanente	Q.56.860.00	Clorinador	4
3.2 Perforación de pozos	Q1.000,000.00	Pozo mecánico	2
4.1 Adjudicación de terreno	Q.100,000.00	Metros cuadrados	625
5.1 Construcción del centro de justicia	Q.600,000.00	Metros cuadrados	625
6.1 Nombramiento de interprete	Q.936,000.00	persona	1

6.2 Plan operativo anual 2004 Municipio de Santa María de Jesús

Actividad	Costo de actividad	Unidad de medida	Cantidad
7.1 Compra de motocicletas	Q.48,000.00	motocicletas	2
8.1 Adjudicación de terreno	Q.30,000.00	Metros cuadrados	100
9.1 construcción de edificio	Q.120,000.00	Metros cuadrados de construcción	100

--	--	--	--

Objetivos estratégicos y operativos de la matriz de análisis estratégico y viabilidad

Objetivos Estratégicos	Objetivos operativos
1. Proteger los recursos naturales del municipio.	1.1 Mantener vigente un programa de reforestación en las faldas del volcán 1.2 Establecer un completo sistema de control de los incendios forestales 1.3 Velar porque se de en todo momento al volcán el tratamiento legislado para las áreas protegidas 1.4 Exigir que se regule la utilización del cráter para la ubicación de medios de comunicación y otros afines. 1.5 Patrocinar programas educativos acerca del tema de protección de los recursos naturales.
2. Reducir los índices de pobreza y desempleo.	2.1 Apoyar la diversificación de la producción agrícola. 2.2 Crear una entidad que regule los precios de productos agrícolas. 2.3 Evitar que los agricultores caigan en manos de los especuladores para la comercialización de sus productos 2.4 Gestionar la creación de una entidad que capacite y financie al pequeño agricultor. 2.5 Fomentar la creación e instalación de nuevas fuentes de trabajo 2.6 Incentivar la educación superior en ambos sexos.
3. Velar porque se conserve la cultura e identidad del municipio.	3.1 Fomentar que se mantenga el idioma y la etnia exacta y pura a través de programa educacionales, conservando sus tradiciones y costumbres siempre de acuerdo a la realidad actual. 3.2 Crear una escuela y libros de texto en el idioma puro del municipio.
4. Mejorar el sistema educativo.	4.1 Reparar los actuales edificios escolares que lo requieran. 4.2 Construir nuevos establecimientos educativos. 4.3 Solicitar nuevo personal en servicios educativos para que labore en la comunidad

	<p>4.4 Gestionar un mayor número de becas escolares.</p> <p>4.5 Solicitar un incremento de mobiliario escolar.</p> <p>4.6 Promover la instalación de un Instituto diversificado.</p> <p>4.7 Autorizar el servicio de transporte escolar a centros educativos lejanos como la escuela de varones Mario Navarrete.</p> <p>4.8 Disminuir el analfabetismo por todos los medios.</p>
<p>5. Mejorar el sistema de salud.</p>	<p>5.1 Gestionar el nombramiento en el puesto de Salud: un médico que labore 8 horas diarias, una enfermera profesional, mayor número de enfermeras auxiliares, un trabajador social, un inspector de saneamiento ambiental, un estadista para indicadores sociales y una secretaria.</p> <p>5.2 Ampliar el edificio del puesto de salud.</p> <p>5.3 Construir un laboratorio clínico.</p> <p>5.4 Crear una unidad específica materno-infantil para la atención de partos.</p> <p>5.5 Introducir agua potable en el puesto de salud.</p> <p>5.6 Reducir la tasa de mortalidad infantil.</p> <p>5.7 Aumentar la cobertura de vacunación.</p>
<p>6. Mejorar sistema de agua potable y saneamiento básico.</p>	<p>6.1 Mantener permanente cloración del agua potable.</p> <p>6.2 Mantener constante abastecimiento de agua potable.</p> <p>6.3 Instalar un tren de aseo por sectores o cantones.</p> <p>6.1 Eliminar los basureros clandestinos en las carreteras.</p> <p>6.2 Instalar un área para reciclaje de la basura.</p> <p>6.3 Completar la red de drenajes de la comunidad.</p> <p>6.4 Tratar de evitar la proliferación de perros callejeros.</p> <p>6.5 Concientizar a la población para que no conviva con animales.</p>
<p>7. Promover un programa de seguridad alimentaria y nutrición.</p>	<p>7.1 Creación de un centro nutricional en cuyas instalaciones puedan permanecer los niños que necesiten recuperación en ese campo.</p> <p>7.2 Formación y capacitación de grupos que se ocupen de la alimentación y la nutrición en la comunidad.</p> <p>7.3 Ejecución de talleres en aspectos relacionados al tema.</p>
<p>8. Diseñar un plan de mejoramiento habitacional.</p>	<p>8.1 Crear programas e infraestructura necesaria para promover mejoras en las viviendas y reducir el déficit habitacional.</p> <p>8.2 Gestionar el funcionamiento de una entidad de financiamiento y ayuda a los pobres para la construcción de vivienda.</p> <p>8.3 Integrar cooperativas de vivienda y de ahorro y crédito y proporcionar asesoramiento.</p>

9. Implementar sistemas de tratamientos de desechos sólidos y aguas servidas.	9.1 Construcción de un lugar adecuado para el depósito de los desechos sólidos. 9.2 Construcción de un tanque de tratamiento de aguas negras.
10. Contar con un completo centro de investigación.	10.1 Amplia, enriquecer y actualizar la biblioteca municipal existente.
11. Fomentar la práctica de deportes y la recreación sana en la población.	11.1 Construir más canchas de diversos deportes. 11.2 Instalar áreas recreativas y de diversión familiar.
12. Mejorar la economía global del municipio.	12.1 Es necesario que exista en la población al menos una empresa que promueva la exportación de productos agrícolas industriales. 12.2 Contratación de técnicos que capaciten en la producción agrícola e industrial. 12.3 Fomentar la crianza, beneficio y comercialización de animales de corral. 12.4 Incrementar la exportación razonable de sus recursos forestales. 12.5 Mejorar y completar la vía de acceso al cráter del volcán de agua para convertirlo en un auténtico destino turístico. 12.6 Gestionar la instalación en el municipio de alguna o varias agencias bancarias.
13. Complementar y mejorar la red vial del municipio.	13.1 Asfaltar el tramo carretero Santa María de Jesús-Palín y construir los puentes necesarios. 13.2 Abrir carretera hacia San Pedro el Cerro más conocido como la Compañía.
14. Contar con un eficiente sistema de telefonía.	14.1 Colocar un mayor número de teléfonos comunitarios.
15. Mejorar en el sistema transporte.	15.1 Regulación de los horarios del transporte extraurbanos.
16. Mejorar el sistema eléctrico.	16.1 Complementar en su totalidad el sistema de energía eléctrica en los 4 cantones. 16.2 Complementar el sistema de alumbrado público.
17. Contar con una efectiva institución de apoyo en caso de desastres naturales.	17.1 Hacer gestiones tendientes a dotar a la 72 Compañía de Bomberos Voluntarios constituida en la comunidad, con unidades y equipo completos y modernos. 17.2 Propiciar mantenimiento para las actuales unidades de rescate que poseen los bomberos.
18. Proteger el medio ambiente.	18.1 Concientizar y educar a la población acerca de la importancia de proteger el medio ambiente. 18.2 Ubicar el lugar adecuado para depositar basura. 18.3 Ejercer un estricto control sobre la quema de rosas y basura. 18.4 Reforestar y poner guardianes en los nacimientos de agua. 18.5 Regular el sonido de las bocinas

	en el transporte extraurbano
19. Promover un efectivo sistema de seguridad y respeto de los derechos humanos de la población.	<p>19.1 Construir un edificio para albergar a la subestación de la Policía Nacional Civil.</p> <p>19.2 Dotar a los agentes con nuevas radiopatrullas y unidades motorizadas.</p> <p>19.3 Tratar de introducir la policía de turismo.</p> <p>19.4 Gestionar la adjudicación de una fiscalía Municipal del Ministerio Público, para atender mejor y técnica y científicamente el proceso penal investigativo.</p> <p>19.5 Adjudicar un lote para que la Corte Suprema de Justicia construya el edificio de administración de justicia local.</p> <p>19.6 Incorporar al juzgado de paz un interprete autorizado para la realización de diligencias en idioma cakchiquel</p> <p>19.7 Motivar a las ONG´s existentes para que aporten mayores beneficios a la comunidad y promover la presencia de otras.</p> <p>19.8 Requerir una mayor presencia de las autoridades departamentales de la Procuraduría de los Derechos Humanos.</p>

7.3 Listado de participantes en la Estrategia de Reducción a la pobreza municipio de Santa María de Jesús, Sacatepéquez 2003

No.	Nombre	Institución o sector	Profesión
1	Celestino Colín Mixtún	Consejal municipal	
2	Berta Tepaz Acalón	Puesto de salud	Enfermera auxiliar
3	Eulalia Livar Alvarez	Puesto de salud	Comadrona tradicional
4	José Godolfredo Jiménez	Municipalidad	Bombero municipal
5	Julio Piche Coroy	Municipalidad	Bombero municipal
6	Miguel Yumán Pío	Municipalidad	Bombero municipal
7	Domingo Piche Vicente	Municipalidad	Bombero municipal
8	Dra. Alicia Domínguez	Puesto de salud	Médico
9	Rafaela Salazar López	Jueza de paz	Lic. en Ciencias Jurídicas y Sociales
10	Santos Camilo Coroy	F.M. Apocalipsis	Locutor
11	Evarista López	Puesto de salud	Comadrona tradicional
12	Rolando Cuma Chávez	Colegio "Cardenal Antonio Samoré"	Maestro de educación primaria
13	Byron Francisco Rodríguez Molina	Transportes "Reina de Hunapú"	Transportista
14	Marcelino Xar Pío	Esc. Nacional urbana Mixta	Maestro de educación primaria
15	Irma Rubilia de la Cruz de Marroquín	Tribunal Supremo Electoral	Mestra de educación primaria
16	Rosa Elma Ruiz Gómez	Puesto de Salud	Enfermera auxiliar

17	Eustaquia Elias Chitay	Puesto de Salud	Comadrona tradicional
18	Gabina Tepaz Acalón	Puesto de Salud	Comadrona tradicional
19	Juan de Dios Sica Ruiz	Radiodifusora "La voz del Hogar"	Locutor
20	Agustín Vásquez Alvarez	"Stereo Shadaí"	Locutor
21	Rodolfo Gómez Coroy	F.M. Apocalipsis	Director
22	Aurelio Méndez Porón	Iglesia Evangélica	Miembro
23	Alejandro Acalón Ruiz	Renovación Carismática	Miembro
24	Eulalia Gómez Pío	Banco Comunitario	Presidenta grupo Femenino
25	Agustina Xar Pío	Puesto de Salud	Promotora de Salud
26	Mayra Elizabeth López Pérez	Puesto de Salud	Técnico en Salud Rural
27	Bonifacio Ortiz Pío	Líder Comunitario	Agricultor
28	Tomás Vicente Sicajau	Iglesia Católica	Catequista
29	Juan Carlos Barahona Alvarado	Oficial Primero	Bachiller en Hotelería y Turismo.
30	Aura Leticia Orón Vásquez	Proyecto "Ave Fénix"	Maestra de Educación Primaria

No.	Nombre	Institución o sector	Profesión
31	Máximo Cuma Castellanos	Programa del Medio Ambiente	Profesor de Enseñanza Media
32	Miguel Angel Vásquez Gancís	Oficina de Planificación Municipal	
33	Antonio Cuma Vicente	Oficina de Planificación Municipal	
34	Juan de Dios López López	Facilitador regional SEGEPLAN-Sacatepéquez	Estudiante
35	Tulio Héctor Porta España	Facilitador	
36	Rossana Cervantes de López	Jefe de oficina SEGEPLAN-Sacatepéquez	Economista
37	Mónica Mazariegos Ramírez	SEGEPLAN-Sacatepéquez	Ingeniera Civil

6.1 Plan operativo global 2004 –2015
Estrategia de reducción de la pobreza municipal
Municipio de Santa María de Jesús

No.	Necesidad	Costo (Q)	Año de ejecución
1	Elevación del puesto de salud a centro de salud	478,000.00	2004-2015
2	Aumento en coberturas	60,000.00	2004-2015
3	Contar con calidad y cantidad de agua para consumo humano	1,056,860.00	2004-2015
4	Adjudicación de un terreno con un área mínima de 25X25 metros cuadrados en un lugar céntrico del municipio.	100,000.00	2004-2015
5	Construcción del centro de administración de justicia, de acuerdo a las necesidades de las reformas del código procesal penal.	600,000.00	2004-2015
6	Nombramiento de un interprete originario de la comunidad	936,000.00	2004-2015
7	Motocicletas para camino de terracería	48,000.00	2004
8	Adjudicación de un terreno con área mínima de 10 X 10 metros cuadrados en un lugar céntrico del municipio.	30,000.00	2004
9	Construcción del edificio para la sub estación policial.	120,000.00	2004
	Total	3.428.860.00	

Gestión de fondos en el municipio de Santa María de Jesús

Guía de entrevista

1. ¿Cuáles son las organizaciones que participan con frecuencia en la ejecución de los proyectos?
2. ¿Qué COCODES funcionan y Cómo funcionan?
3. ¿Hace cuanto tiempo las cosas se ejecutan de ésta manera?
4. ¿Quién toma al final las decisiones sobre los proyectos que se deben hacer?
5. ¿Se han dado conflictos en el municipio por plata o por proyectos que no sean de agrado de la gente?
6. ¿Cuáles son las formas de uso de poder?

7. ¿Qué otras cosas hace el alcalde para ganarse el apoyo de los vecinos?
8. Mecanismos utilizados por los actores sociales para construir el consenso en el municipio.
9. ¿Cómo llegan en un COCODE a ponerse de acuerdo sobre tal o tal otro proyecto?
10. ¿Qué hacen con las personas que no están de acuerdo con los proyectos que se van a ejecutar?
11. ¿El consenso entre actores sociales es real o quién es el que lo impone?
12. Cuáles son las relaciones sociales entre los COCODES y el alcalde.
13. ¿Cuál es el concepto de desarrollo que tienen los miembros del municipio?
14. ¿Qué piensan los vecinos sobre las obras de la municipalidad?
15. ¿Qué le parece lo que hace el alcalde?
16. ¿Para usted, qué es el desarrollo?
17. ¿Cómo se ejecutó el proyecto de los pozos?
18. ¿Cómo hacen para escoger a los miembros que participan en los COCODES?
19. ¿Qué otras organizaciones dialogan con los vecinos?

Guías

20. Casos
21. Exponer en detalle un proceso de ejecución de los fondos públicos
22. Cuáles son los procesos que vuelven operativos la ejecución de los proyectos

