

## PREFACIO

*«El gobierno municipal y la planificación del desarrollo local. Situación del municipio de Sayaxché, departamento del Petén»*, es el tema de la tesis que se presenta para culminar la Maestría en Desarrollo y es el resultado del aprendizaje obtenido en dicha Maestría con énfasis en Descentralización y Poder Local, impartida por la Universidad del Valle de Guatemala.

La iniciativa del tema arriba mencionado tuvo lugar durante los períodos de clases magistrales, específicamente los seminarios, donde cada estudiante tuvo la oportunidad de elaborar, con la metodología guiada, su propio tema de tesis.

Dicho tema surge a raíz de diferentes eventos que se dan en el país. En primer lugar, la discusión y aprobación por parte del Congreso de la República de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, la Ley General de Descentralización, el nuevo Código Municipal, así como la promoción del desarrollo con énfasis a partir de los Acuerdos de Paz. En segundo lugar, las elecciones generales; y, por último, la motivación personal, de presentarle al municipio, a través del conocimiento adquirido en la Maestría, lineamientos generales para una gestión municipal participativa.

Para el cumplimiento de los objetivos –planteados en el marco metodológico–, se consultó la bibliografía para elaborar el marco teórico que fue el soporte en el trabajo de campo. El municipio de Sayaxché tiene mucho que aportar en cuanto a investigación científica, y los temas son variados. Sin embargo, es necesario recalcar que uno de los problemas que hay que afrontar es la dispersión y lejanía de cada una de las comunidades que lo conforman. Es imposible abarcar todo el municipio cuando se cuenta con poco tiempo, además de las limitaciones económicas. Aunado a lo anterior, se suma la protección de intereses particulares.

La realización de este trabajo de investigación fue posible gracias a la colaboración del Alcalde Municipal, profesor Luis Navarajo; a los miembros del Concejo municipal; al profesor Adán Medrano y familia; Sheila Camorlinga; dirigentes de las micro regiones; organizaciones de la sociedad civil; personas particulares. De quienes la información y el apoyo fueron significativos en el desarrollo de esta tesis que aporta datos esenciales para el conocimiento tanto de las actuales como de futuras autoridades del municipio. A Vinicio Salas, por su aporte metodológico; a Rhett Doumitt y Lucrecia Bonilla, por su incondicional apoyo. Al Dr. Luis Cariñes, catedrático y asesor de tesis; al Dr. Carlos Cazali, Coordinador de la Maestría en Desarrollo de la Universidad del Valle de Guatemala.

# INDICE

	Página
PREFACIO .....	i
LISTA DE CUADROS .....	vi
LISTA DE GRÁFICOS .....	ix
RESUMEN .....	x
<b>Capítulos</b>	
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>1</b>
<b>MARCO CONTEXTUAL</b>	
2.1. Ubicación del municipio de Sayaxché .....	3
2.2. Caracterización de la población del municipio. ....	9
<b>MARCO CONCEPTUAL</b>	
3.1. Los paradigmas para un nuevo modelo de planificación del desarrollo municipal en América Latina .....	20
3.2. La planificación del desarrollo municipal y sus mecanismos institucionales y legales en Guatemala. ....	31
3.3. La planificación del desarrollo municipal y sus mecanismos legales. ....	42
3.4. El gobierno local en la planificación del desarrollo municipal en Guatemala. ....	48
3.5. El gasto municipal y el proceso de planificación del desarrollo. ....	56

3.6. La planificación del desarrollo municipal en Sayaxché.	58
3.7. Tema vinculado al desarrollo local: El Estado y la sociedad civil en la «Gobernanza Moderna».	64
3.8. El desarrollo municipal.	67
3.9. La planificación del desarrollo municipal y su vinculación con la gestión municipal	70
3.10. La planificación municipal del desarrollo.	78
3.11. La planificación del desarrollo municipal y la participación social.	85
3.12. Los actores sociales en la planificación del desarrollo municipal.	89
3.13. El proyecto de inversión municipal como factor de cambio de la realidad local.	101

#### **PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN**

4.1. Planteamiento del problema a investigar	109
4.2. Justificación	113
4.3. Objetivos de la investigación	116

#### **MARCO METODOLÓGICO**

5.1. Delimitación espacial del estudio	117
5.2. Delimitación temporal y metodológica del estudio	117
5.3. Selección y atributos de las unidades de estudio	118
5.4. Unidad muestral y unidad de análisis	120
5.5. Distribución espacial y temporal de la muestra.	121
5.6. Fuentes de información y recolección de datos –trabajo de campo-	127

5.7.	Proceso de vagabundeo en el contexto	128
5.8.	Trabajo de campo: El diagnóstico y la entrevista personalizada.	129
<b>ANÁLISIS DE RESULTADOS</b>		
6.1.	Descripción cualitativa de la gestión municipal y su vinculación al proceso de planificación del desarrollo.	135
6.2.	Condicionantes	138
6.3.	Deficiencias	145
6.4.	Potencialidades	149
6.5.	Identificación y descripción de los mecanismos de participación e incidencia en el proceso de planificación.	153
6.6.	Caracterización del proceso de planificación del desarrollo municipal	159
<b>CONCLUSIONES</b>		
<b>LINEAMIENTOS GENERALES</b>		
8.1.	Protección del medio ambiente	168
8.2.	Aprovechamiento sostenible de recursos naturales.	169
8.3.	Crecimiento económico-social	169
8.4.	Infraestructura y servicios básicos a la población	170
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>		
<b>ANEXOS</b>		

## LISTA DE CUADROS

<b>CUADRO</b>		<b>PÁGINA</b>
No. 1	Población total clasificada por año y área geográfica específica (número de habitantes y por sexo) .....	10
No. 2	Grupo étnico clasificado por área geográfica específica. Año 2003. (número de habitantes) .....	10
No. 3	Estimación del índice de desarrollo humano y situación de pobreza clasificado por área geográfica específica para el año 2000 y 2001 (expresado en %) .....	12
No. 4	Indicadores básicos de salud en el municipio de Sayaxché, año 2002 (Tasas estimadas por cada 1,000 nacidos) .....	13
No. 5	Estimación numérica del alfabetismo. Año 2003. (Expresado en número de personas y sexo) .....	13
No. 6	Estimación porcentual de tasa de incorporación al sistema y tasa de repitencia a nivel primario para el año 2001, clasificada por área geográfica específica .....	14
No. 7	Estimación porcentual de tasa de retención y tasa de deserción a nivel primario para el año 2001 y clasificada por área geográfica específica. ....	14

<b>CUADRO</b>	<b>PÁGINA</b>
No. 8 Características de la vivienda para el municipio de Sayaxché .....	16
No. 9 Tenencia de la tierra en el municipio de Sayaxché. Año 2003 (unidad: manzanas) .....	18
No. 10 Uso del suelo en el municipio de Sayaxché. Año 2003 (unidad: manzanas) .....	18
No. 11 Tres reformas de la gestión municipal orientada hacia una planificación del desarrollo .....	83
No. 12 Actores del gobierno municipal y su participación en la planificación del desarrollo municipal .....	92
No. 13 Actores de la sociedad civil organizada y su participación en la planificación del desarrollo municipal .....	97
No. 14 Actores sociales de instituciones de desarrollo y su participación en la planificación del desarrollo municipal .....	100
No. 15 Lista de actores sociales – clasificados a través de grupos sociales- incluidos en la muestra dirigida e instrumento de trabajo de campo .....	124
No. 16 Elementos de análisis para un diagnóstico municipal (con base a la temática de interés) .....	131

<b>CUADRO</b>	<b>PÁGINA</b>
No. 17    Diseño de entrevista estructurada	132
No. 18    Elementos de análisis para un diagnóstico municipal	137
No. 19    Actual Concejo Municipal	154
No. 20    Dirigentes de las microregiones	155
No. 21    Actual organización de comisiones	156
No. 22    Grupos de interés: Asociaciones comunitarias, movimientos de reivindicación social y sector privado lucrativo en menor escala.	157
No. 23    Grupos de presión: partidos políticos y sector privado lucrativo de gran escala productiva.	158
No. 24    Entes descentralizados y de cooperación internacional	158
No. 25    Lineamientos generales para una propuesta de modelo de gestión municipal participativa.	168

# LISTA DE GRÁFICOS

<b>GRÁFICO</b>		<b>PÁGINA</b>
No. 1	Ubicación del municipio de Sayaxché en el territorio nacional	4
No. 2	Ubicación del municipio de Sayaxché en su contexto departamental	7
No. 3	Mapa del municipio de Sayaxché	9
No. 4	Visión del desarrollo municipal de acuerdo a la –GTZ-	69
No. 5	La Planificación del desarrollo municipal, de acuerdo a la –GTZ-	71
No. 6	La planificación municipal del desarrollo	72
No. 7	El modelo ideal de gestión municipal para una planificación local	73
No. 8	Enfoque global y multisectorial de la planificación del desarrollo municipal	91
No. 9	El proyecto como factor de cambio de la realidad local	103
No. 10	El sistema de información para una planificación de la inversión municipal	106
No. 11	La planificación municipal y su vinculación con cuatro relaciones básicas de: Población–entorno real	107

## RESUMEN

El objetivo general de la tesis *“El gobierno municipal y la planificación del desarrollo local. Situación del municipio de Sayaxché, departamento del Petén”*, es analizar la participación del gobierno municipal y de los actores sociales en el actual proceso de planificación del desarrollo local para, posteriormente, formular lineamientos teóricos para un modelo administrativo de gestión municipal participativa enfocado hacia el desarrollo endógeno del municipio de Sayaxché.

Para su elaboración, se hizo un esfuerzo por recopilar la bibliografía más actualizada que aportara de una forma explícita y sencilla los conceptos para la metodología de la investigación del trabajo de campo. Se recopiló la información sobre los actores sociales que intervienen en el desarrollo del municipio y la incidencia y beligerancia del gobierno municipal.

Se conforma de siete capítulos: El primer capítulo es una presentación general del municipio de Sayaxché. Se destacan aspectos geofísicos, arqueológicos, demográficos, ambiente e infraestructura.

El segundo capítulo contiene el marco conceptual que reúne algunas de las teorías que han originado debates en cuanto a cómo y quién debe planificar.

El tercer capítulo se refiere al planteamiento de la investigación, trata de identificar los mecanismos y actores sociales en una incipiente gestión municipal participativa.

El cuarto capítulo, marco metodológico. Se delimita espacialmente el área urbana y rural del municipio de Sayaxché, generando con ello información particular y específica de la problemática existente en su contexto socio-geográfico. El enfoque cualitativo de esta investigación delimita su abordaje científico a tres temáticas centrales: La planificación del desarrollo municipal, la gestión municipal y los actores sociales presentes en el municipio.

Se define un tipo de muestreo estratificado y dirigido, que involucra a los actores sociales previamente identificados dentro de la unidad poblacional donde participan.

El quinto capítulo contiene el análisis de resultados. Según los objetivos de la investigación se procedió a analizar la información tanto de gabinete como del trabajo de campo que se obtuvo en el municipio. Se realizó un mapeo general del municipio y se investigó sobre los temas más importantes para sustentar la investigación.

El sexto capítulo, conclusiones generales. Después de hacer un análisis de los datos obtenidos en el trabajo de gabinete y el trabajo de campo se concluye tomando en cuenta aspectos relevantes para el municipio de Sayaxché.

El séptimo capítulo considera algunos lineamientos generales como una propuesta para la planificación del desarrollo en la nueva gestión municipal.

Por último, la bibliografía consultada para dichos fines y los anexos donde se adjuntan los cuestionarios para la recolección de datos, así como un cronograma del trabajo de campo.

# I. INTRODUCCIÓN

La apertura democrática que ha iniciado Guatemala vislumbra una nueva etapa de transformaciones, en la cual, la modernización de la administración pública se constituye en un bastión importante para el desarrollo del país.

Un eje fundamental para la promoción del desarrollo lo constituye el fortalecimiento de las estructuras locales. Y dado que el gobierno local municipal, es la autoridad máxima de un municipio, su deber como órgano institucional promotor del desarrollo es velar por los intereses y el mejoramiento del municipio. En esta nueva etapa de cambios, la vinculación de todos los sectores de la sociedad es un factor de suma importancia para la elaboración y ejecución de la planificación del desarrollo municipal.

En este sentido, las leyes aprobadas por el Congreso de la República, como la Ley General de Descentralización, Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, así como las reformas al Código Municipal y por otro lado los Acuerdos de Paz, son un avance para lograr el desarrollo local. Ya que se enfocan principalmente a la participación social y el nuevo rol estratégico de la gestión municipal, como protagonistas del proceso de planificación del desarrollo.

Por lo anterior, este trabajo de investigación es una iniciativa que surge a fin de conocer y analizar la participación del gobierno municipal y de los actores sociales que intervienen en el actual proceso de planificación del desarrollo para, posteriormente formular lineamientos teóricos de un modelo administrativo de gestión municipal participativa enfocado hacia el desarrollo endógeno de Sayaxché, departamento del Petén.

Es aquí donde radica la importancia de este estudio, al tratar de identificar los mecanismos y actores sociales en una incipiente gestión municipal participativa, que en teoría, conlleva a proponer y crear soluciones a los problemas de la comunidad, formuladas por medio de una planificación del desarrollo municipal, que se concretizan en la comunidad a través de programas y proyectos de inversión social y productiva, que en este caso específico busca incrementar la calidad de vida del vecino de Sayaxché.

Se busca que la investigación social dé como resultado, información objetiva, precisa y holística, con datos en forma de probabilidades y aproximaciones al problema. Se trata de entender el contexto municipal y el proceso de planificación del desarrollo municipal desde el punto de vista de cada uno de los actores locales inmersos en él, con sus particularidades y especificidades.

## II. MARCO CONTEXTUAL

### 2.1. Ubicación del municipio de Sayaxché.

#### 2.1.1. Aspectos geofísicos, arqueológicos, ambiente e infraestructura vial.

Según el Instituto Nacional de Estadística –INE- (2003), el municipio de Sayaxché se ubica en el departamento del Petén (región VIII), constituye uno de sus 12 municipios. Fue creado por acuerdo gubernativo del 4 /12 / 1929, desmembrándolo del municipio de La Libertad.

Su municipalidad es de 4ª categoría y situada a una altura de 125 metros sobre el nivel del mar. Limita al Norte con La Libertad, San Francisco y Santa Ana (Petén); al Este con Dolores y San Luis (Petén); al sur con Chisec (Alta Verapaz) y al Oeste con el río Usumacinta y frontera con la República de México.

Se ubica en la latitud 16° 31' 46" y longitud 90° 11' 23". Cuenta con una extensión territorial de 3, 904 kilómetros cuadrados. La topografía del municipio presenta una vasta llanura pantanosa y plana, apenas interrumpida por las montañas que se desarrollan en la frontera con el estado mexicano de Tabasco y en los lindes de Alta Verapaz, definiendo un clima cálido.

La distancia entre la cabecera municipal y la ciudad de Guatemala es de 428 kilómetros por la carretera CA-13 y CA-9, con la cabecera departamental dista a 65 kilómetros y con la zona fronteriza del río Usumacinta a 35 kilómetros.

Su aislada ubicación geográfica y dispersión poblacional con respecto a la red vial nacional y a ciudades de importancia socio-económica del país, presenta una alta ruralidad, pobreza extrema, bajo desarrollo humano y concentración de actividades ilícitas –entre las que destacan la migración incontrolada, narcotráfico, comercio ilícito de fauna y flora exótica y depredación de áreas boscosas y sitios arqueológicos-.

## Gráfico No. 1

### «Ubicación del municipio de Sayaxché en el territorio nacional»



Fuente: [www.spanport.ucsb.edu/faculty/mcgovern/guatemala.html](http://www.spanport.ucsb.edu/faculty/mcgovern/guatemala.html)

En la biodiversidad del territorio municipal existe una variedad de accidentes orográficos: 14 cerros y 14 islotes; variedad de accidentes hidrográficos: 12 ríos, 25 riachuelos, 2 quebradas –Chinajá y Raxrujá-, laguna de Petexbatum, 28 lagunetas, el rápido de Raudal del Chapayal y dos ensenadas –Carrizal y Tacistal-.

A lo largo del territorio, existen numerosos ríos subterráneos, permitiendo la perforación de pozos artesianos y la extracción de agua pura, clara y dulce a profundidades no mayores entre los 35 a 50 pies.

Según el INSIVUMEH (2002) la precipitación media anual en el río Usumacinta y La Pasión, es de 1,800 metros cúbicos/segundo. El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación –MAGA- (2002) según su sistema de monitoreo de la erosión del suelo en el ámbito nacional, afirma que la cuenca del río La Pasión genera 5 toneladas /kilómetro

cuadrado / año, constituyéndose una cifra insignificante con respecto al comportamiento de la problemática en el resto del país.

Sayaxché, además de contar con numerosos sitios arqueológicos de la cultura maya – entre los más famosos, Machaquilá, Dos Pilas, Ceibal, Aguacateca y Cancuén-, posee una riqueza natural susceptible a ser explotada sosteniblemente en actividades ecológicas, turísticas y económicas (bosque sub-tropical con flora y fauna exótica, ríos y lagunas, reservas de petróleo y maderas preciosas).

La infraestructura vial en el territorio municipal tiene poca cobertura y dificulta la preservación y explotación racional de los recursos con que se cuenta. A pesar de existir un marco legal e institucional –leyes e instituciones- en el país, éstas son desconocidas y su aplicación en el municipio es casi inoperante e ineficaz; contribuyendo a que las actividades ilícitas como la migración incontrolada, la explotación irracional de recursos naturales y depredación del medio ambiente y sitios arqueológicos, sigan siendo una amenaza latente y constante para la biodiversidad existente.

La colonización de Sayaxché es una de las seis que la agencia gubernamental Fomento y Desarrollo Económico del Petén –FYDEP- desarrolló en el oeste del departamento durante los últimos años. Abarca aproximadamente 3,000 kilómetros cuadrados y administrado a través de tres cooperativas en las márgenes del río La Pasión y de las lagunas de San Juan Acul y Petexbatum. Constituyendo el núcleo que coordina todas las actividades en lo que se refiere a infraestructuras, obras de desarrollo comunitario y política agraria, por estar asentada en una de las regiones más fértiles del departamento.

Según el último Censo Agropecuario del INE (2003) la biodiversidad y extensión territorial de las áreas protegidas existentes en el municipio, constituyen uno de los mayores capitales naturales de Guatemala en constante amenaza de depredación ambiental ante un inexistente plan de ordenamiento territorial.

Las estadísticas confirman que el 43% de la cobertura forestal del país se ubica en el departamento del Petén, del cual un 20% corresponde al municipio de Sayaxché.

De acuerdo con lo anterior, una de las potencialidades del municipio lo constituye la actividad forestal, aportando sus ecosistemas forestales a la colectividad, tales como la protección de suelos, la conservación del ciclo hidrológico, la contribución a la creación de hábitat para la diversidad biológica de la fauna y flora, la captura de carbono y la liberación de oxígeno y manutención de la cobertura boscosa nacional y regional.

En los últimos años a raíz de la firma de los Acuerdos de Paz (1996) se han llevado a cabo grandes flujos migratorios de campesinos hacia el municipio, provenientes del altiplano norte y población desarraigada en México. La invasión y asentamiento ilegal en áreas de reserva natural son constantes y constituyen un mecanismo de presión hacia el gobierno central, para que se les adjudique tierras y de esta forma establecerse definitivamente en estas áreas.

Con respecto a la problemática ambiental en el municipio, el PNUD (2002) afirma que el aumento poblacional, la escasez de empleos no agropecuarios y la falta de tierras agrícolas ha obligado a muchos agricultores migrantes a habilitar tierras con bosque para convertirlas en áreas agrícolas o pecuarias.

Otras causas como el crecimiento desordenado de las zonas urbanas y asentamientos humanos, el pastoreo no controlado en bosques, la tala selectiva de madera y el consumo de leña, son factores que favorecen la deforestación.

Desde 1998, la empresa Reforestadora de Palma del Petén –REPSA- está adquiriendo extensas tierras en la parte sudeste del municipio, para la siembra de palma africana y extracción de materia prima para aceite comestible –OLMECA-; creando fuentes de empleo en la población rural.

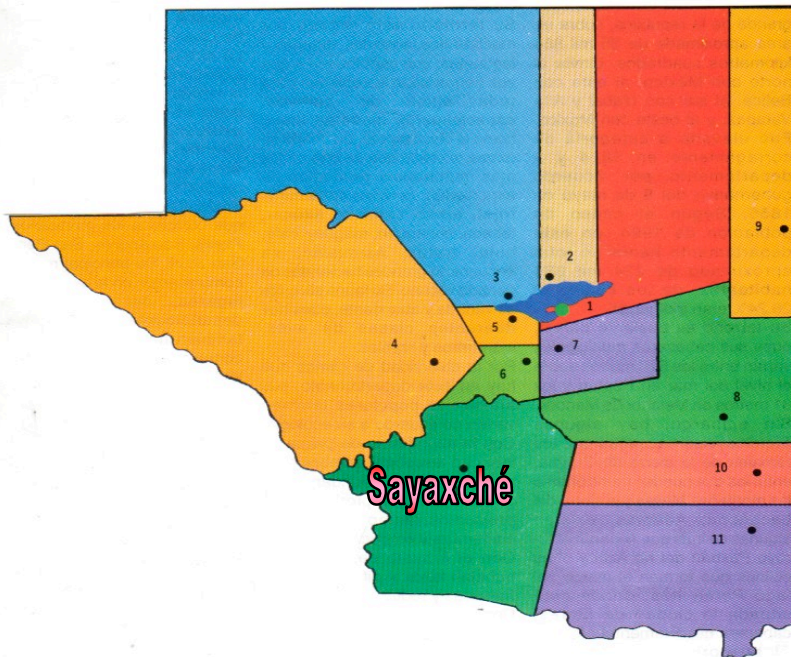
No obstante, la modificación de la frontera agrícola, la sustitución de bosques por cultivos foráneos, contribuyen a la desaparición de fauna y flora exótica propia del lugar.

Cada año, la empresa va adquiriendo más extensiones de tierra, las cuales son vendidas por los campesinos y éstos emigran hacia el norte del departamento en busca de nuevas tierras.

Según el Ministerio de Energía y Minas –MEM- (2003) la exploración y explotación de hidrocarburos se lleva a cabo en los campos de Chinajá y San Román, aportando una producción de 6,000 barriles/día, siendo un 90% para exportación y el resto para consumo nacional.

La infraestructura petrolera del municipio a cargo de la refinería Basic Resources International, incluye un oleoducto que cruza e intercomunica los principales campos petroleros del departamento.

**Gráfico No. 2**  
**«Ubicación del municipio de Sayaxché en su contexto departamental»**



**Fuente:** Planimetría del Instituto Geográfico Nacional –IGN-, Guatemala (2003)

Con respecto al intercambio socio-económico, los habitantes se han dedicado a la agricultura, a la extracción de maderas preciosas y a la pesca. El comercio se ha sostenido desde el pasado –vía fluvial- con el departamento de Alta Verapaz, hacia la comunidad de Sebol. En la actualidad con la finalización del asfalto en la carretera, tanto de la cabecera departamental –Flores- como de Cobán A.V. este intercambio comercial es muy significativo.

Asimismo, los nuevos asentamientos rurales de las márgenes de los ríos La Pasión y Petexbatum han formado cooperativas que trabajan en la agricultura, ganadería y avicultura.

Los sitios arqueológicos están siendo estudiados, por el gran interés que encierran y actualmente se intensifica su proceso de conservación y resguardo contra las actividades ilícitas de tráfico y destrucción masiva.

**2.1.2 Otros aspectos que destacan en el municipio.** A nivel departamental, constituye el segundo municipio más poblado, siendo en su mayoría, población indígena.

En cuanto a la situación del desarrollo humano y niveles de pobreza, existe un déficit de bienes y servicios básicos, sobre todo en educación, salud, vivienda y fuentes de trabajo e ingresos económicos.

En el régimen de tenencia de la tierra, se destaca la condición de género en forma desigual e inequitativa.

La región de Sayaxché ha sido declarada como una de las superficies boscosas de mayor importancia a escala nacional y regional, constituyéndose como un potencial refugio de biodiversidad y de depredadores, ante sus múltiples amenazas (invasiones a tierra, actividad petrolera, tala de árboles y extensión de la frontera agrícola por pastoreo y cultivos), se destaca la falta de autoridad y orden constitucional.

**Gráfico No. 3**  
**«Mapa del municipio de Sayaxché»**

Fuente: [www.inforpressca.com/sayaxche/mapa.php](http://www.inforpressca.com/sayaxche/mapa.php)

## **2.2. Caracterización de la población del municipio**

**2.2.1. Información demográfica del municipio.** Uno de los aspectos de suma importancia para Sayaxché, es su crecimiento urbanístico y poblacional, originado por los constantes y dispersos flujos migratorios hacia el área rural; lo que ha generado un proceso de deterioro ambiental especialmente en su cobertura boscosa.

Los principales datos demográficos del área geográfica en estudio y su relación comparativa con el departamento del Petén, son los siguientes:

**Cuadro No. 1**  
**«Población total clasificada por año y área geográfica específica**  
**(número de habitantes y por sexo)»**

	<b>2001</b>	<b>2002</b>
Departamento del Petén	346, 805 habitantes	366, 735 habitantes (100 %)
▪ Población Masculina (%)		187, 228 hombres (51.0 %)
▪ Población Femenina (%)		179, 507 mujeres (49.0 %)
Municipio de Sayaxché	050, 375 habitantes	055, 578 habitantes (100 %)
▪ Población Masculina (%)		28, 521 hombres (51.0 %)
▪ Población Femenina (%)		27, 057 mujeres (49.0 %)

**FUENTE:** Censo Nacional XI de Población y VI de Habitación del Instituto Nacional de Estadística –INE- (2002 y 2003).

El municipio de Sayaxché presenta una composición poblacional por grupos de edad: De 0-6 años: 14, 619 personas (26.3%); de 7-14 años: 13, 401 personas (24.1%); de 15-17 años: 3, 884 personas (6.9%); de 18-59 años: 21, 664 personas (39%); de 60-64 años: 713 personas (1.2%) y de 65 a más años: 1, 297 personas (2.5%). Lo que indica que la población mayoritaria del municipio se ubica entre los rangos de 0 a 6 años y de 18 a 59 años; la misma tendencia se perfila a nivel departamental.

La composición poblacional clasificada por área geográfica –urbano y rural- tanto en el área departamental como municipal, presentan una similar tendencia de alta ruralidad.

En el municipio, la población urbana está compuesta por 7, 322 habitantes (13.17%) y la población rural por 48, 256 habitantes (87%); a nivel departamental, la población urbana constituye el 30% y la rural (70%). A nivel departamental, Sayaxché constituye el segundo municipio más poblado, superado únicamente por la cabecera municipal de La Libertad con 67, 252 habitantes y relegando a San Luis con 48, 745 habitantes.

**Cuadro No. 2**  
**«Grupo étnico clasificado por área geográfica específica.**  
**Año 2003. (número de habitantes)»**

	<b>TOTAL</b>	<b>POBLACIÓN INDÍGENA</b>	<b>POBLACIÓN NO INDÍGENA</b>
Departamento del Petén.	366, 735 habitantes.	113, 462 hab. (31 %)	253, 273 hab. (69 %)
Municipio de Sayaxché.	55, 578 habitantes.	34, 964 hab. (63 %)	20, 614 hab. (37 %).

**FUENTE:** Censo Nacional XI de Población y VI de Habitación del Instituto Nacional de Estadística –INE- (2002 y 2003).

La población indígena constituye una mayoría poblacional en el municipio; como una consecuencia de los constantes flujos migratorios hacia el municipio, por parte de grupos indígenas provenientes del norte del altiplano nacional, de origen maya Q'eqchí en su mayoría. La tendencia poblacional a nivel departamental es todo lo contrario, donde el 69% pertenece al grupo no indígena y una minoría del 31% a población indígena.

A nivel departamental, Sayaxché constituye el municipio con mayor población indígena con 34, 964 habitantes de un total de 55, 578 habitantes; le sigue en proporción, la cabecera municipal de San Luis con 29, 475 habitantes de un total de 48, 745 habitantes.

Según estimaciones del INE (2003) de una población total de 55, 350 habitantes; unos 20, 367 conforman los flujos de inmigrantes (hacia el municipio) y 4, 839 conforman los flujos de emigrantes (fuera del municipio, hacia otros lugares).

### **2.2.2. Situación del desarrollo humano y niveles de pobreza en la población.**

La región VIII del Petén y sus municipios presentan una alta dispersión poblacional, un desordenado crecimiento rural y escasez de infraestructura física de inversión al desarrollo humano. El municipio presenta un crecimiento demográfico producto del impacto migratorio hacia el área rural del municipio, donde los niveles de calidad de vida de sus pobladores, son relativamente bajos en comparación al resto del departamento y del país.

Existe un déficit de bienes y servicios básicos, sobre todo en educación, salud y fuentes de trabajo e ingresos económicos; siendo éste último una de las causas que originan la depredación de los recursos naturales existentes.

Según la SEGEPLAN (2001) los índices de pobreza y pobreza extrema son relativamente altos en comparación con el nivel departamental y nacional y el PNUD- (2002) afirma que su desarrollo humano presenta un valor bajo con respecto al promedio departamental y nacional.

### Cuadro No. 3

«Estimación del índice de desarrollo humano y situación de pobreza clasificado por área geográfica específica para el año 2000 y 2001» (expresado en %)

	<b>ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO –IDH- AÑO 2001.</b>	<b>NIVEL DE POBREZA GENERAL. AÑO 2000.</b>	<b>NIVEL DE POBREZA EXTREMA. AÑO 2000.</b>
País.	0.61 (promedio nacional)	54.3%	22.7%
Departamento Petén.	0.61	59.3%	22.16%
Municipio de Sayaxché.	0.57	69.7%	27.26%

**FUENTE:** Informe anual de Desarrollo Humano de Naciones Unidas –PNUD- (2002) y la Estrategia de Reducción de la Pobreza de SEGEPLAN (2001).

**2.2.3. Salud en el municipio.** El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social MSPAS- (2004) está representado en el municipio por la Dirección Regional del Sur occidente del Petén -RSOP-, la cual coordina la administración y prestación de los servicios de salud. Desde el año 2000, se ha incorporado una brigada de apoyo médico del gobierno cubano, especialmente en la atención de salud rural.

La infraestructura de los servicios de salud en el municipio se limita a un hospital nacional, ocho puestos de salud, setenta y tres unidades mínimas y catorce centros de convergencia. Los puestos de salud han sido construidos con apoyo económico de los Fondos Sociales y de recursos privados de la compañía Basic Resources International. Las unidades mínimas y los centros de convergencia han sido construidos en su mayoría con recursos locales de las comunidades y en algunos casos con recursos del Fondo de Inversión Social –FIS- en el municipio.

Según la –DRSOP- (2004), el MSPAS con el apoyo de la misión cubana y voluntarios comunitarios, han logrado incrementar la cobertura de los servicios de salud preventiva y curativa, a casi el 90% de la población; a pesar de contar con un déficit de infraestructura física para la prestación del servicio.

En el ámbito comunitario existen varias ONG's que prestan los servicios de capacitación en salud preventiva enfocado a medicina natural y partos por comadrona.

Según estadísticas del MSPAS (2003) entre las enfermedades más comunes destacan: Infecciones respiratorias agudas, paludismo, parasitismo y anemia; así como reconoce una vulnerabilidad «moderada» frente a la desnutrición crónica en población en general.

#### Cuadro No. 4

«Indicadores básicos de salud en el municipio de Sayaxché, año 2002  
(Tasas estimadas por cada 1,000 nacidos)»

TASA BRUTA DE MORTALIDAD GENERAL DE LOS HABITANTES	TASA BRUTA DE MORTALIDAD INFANTIL POR CADA 1000 NACIDOS VIVOS.	TASA BRUTA DE MORTALIDAD MATERNA POR CADA 1000 HABITANTES.	TASA GLOBAL DE FECUNDIDAD POR CADA 1000 MUJERES EN EDAD FÉRTIL.	TASA DE NATALIDAD.	ESPERANZA DE VIDA AL NACER (PROMEDIO).
4.0%	43.10	65.58	190.61	43.12	67.14

FUENTE: Sistema de Información Gerencial en Salud –SIGSA- del Ministerio MSPAS (2003).

#### 2.2.4. Educación en el municipio.

#### Cuadro No. 5

«Estimación numérica del alfabetismo. Año 2003  
(expresado en número de personas y sexo)»

	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
Departamento del Petén.	186, 476 personas.	99, 388 personas.	87, 088 personas.
Municipio de Sayaxché.	22, 690 personas.	12, 727 personas.	9, 963 personas.

- TASA DE ALFABETISMO (a nivel departamental): 68.4 %
- TASA DE ALFABETISMO (a nivel municipal): 58.5%

FUENTE: Censo Nacional XI de Población y VI de Habitación del Instituto Nacional de Estadística –INE- (2002 -2003)

### Cuadro No. 6

«Estimación porcentual de tasa de incorporación al sistema y tasa de repitencia a nivel primario para el año 2001, clasificada por área geográfica específica»

	TASA DE INCORPORACIÓN			TASA DE REPITENCIA	
	TOTAL	MASCULINO	FEMENINO	MASCULINO	FEMENINO
Depto. del Petén.	91.59 %	92.58 %	90.51 %	18.11 %	17.14 %
Munic. Sayaxché.	89.98 %	86.10 %	94.28 %	17.16 %	15.67 %

FUENTE: Informe de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas –PNUD- (2001).

Según los datos del INE (2003) el municipio de Sayaxché posee 40, 959 habitantes (población de 7 años y más) incorporados al sistema educativo local, de los cuales:

21, 135 son hombres y 19, 824 mujeres.

En los niveles de escolaridad respectivos: En el nivel pre-primario (377 personas), nivel primario de 1° a 3er grado (12, 259 personas), nivel primario de 4° a 6° grado (7, 526 personas), nivel medio de 1° a 3er grado (1, 746 personas), nivel medio de 4° a 7° grado (936 personas) y en el nivel superior escasamente llegan a cuantificarse 147 personas.

De los 40, 959 alumnos incorporados al sistema educativo local, 12, 708 alumnos estudian en establecimientos públicos y 1, 127 alumnos en establecimientos privados.

### Cuadro No. 7

Estimación porcentual de tasa de retención y tasa de deserción a nivel primario para el año 2001 y clasificada por área geográfica específica

	TASA DE RETENCIÓN	TASA DE DESERCIÓN
Departamento del Petén.	81.60 %	18.40 %
Municipio de Sayaxché.	77.21 %	22.79 %

**FUENTE:** Informe de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas –PNUD- (2001).

Según los datos del INE (2003) se identifican las causas de inasistencia escolar en la población escolar entre 7 a 14 años, entre las que destacan: Los padres de familia no quieren que sus hijos estudien, no existe una escuela cercana a casa, no le gusta ir o por falta de dinero.

Cabe mencionar que otro de los factores de la deserción y repitencia de los escolares se debe a la importancia de su mano de obra para la siembra y cosecha de granos básicos de consumo familiar y en algunos casos para la venta.

**2.2.5. Vivienda y servicios básicos en el municipio.** Según el INE (2003) en el municipio hay 55, 578 habitantes distribuidos en 11, 552 viviendas, estimándose que el número familiar promedio que habita una vivienda es de 5 personas en la ciudad y 6 personas en el área rural.

A nivel departamental, Sayaxché es superado por el municipio de La Libertad, en lo concerniente a características tecnológicas en la vivienda, entre las que destacan:

Uso de panel solar y gas corriente como mecanismos de iluminación artificial para la vivienda; así también en el consumo de leña como medio de combustión en la cocina.

Según el INE (2003) el municipio posee un total de 6, 249 hogares con cuarto exclusivo para cocinar, únicamente es superado por el municipio de La Libertad con 9, 279 hogares.

Como reflejo de la alta ruralidad del municipio, se han detectado 124 viviendas con actividad económica en el área rural y únicamente 21 viviendas en el área urbana.

En lo referente a la tenencia de la vivienda, destaca que el 80% de las viviendas existentes son propias, un 10% son cedidas, un 7% en alquiler y otro mecanismo un 3%.

La situación de la gran mayoría de aldeas y caseríos del municipio –debido a su alta dispersión e inaccesibilidad vial- presenta un déficit habitacional similar al de la realidad nacional en áreas de extrema pobreza; donde el 75% de los habitantes carece de una vivienda con agua potable, drenajes, electricidad y amplitud espacial; por lo que el hacinamiento y la insalubridad constituyen los elementos comunes en la actual arquitectura habitacional rural que da cabida a los nuevos flujos migratorios.

## Cuadro No. 8

### «Características de la vivienda para el municipio de Sayaxché»

⇒ **Tipo de vivienda**

<b>TOTAL DE VIVIENDAS:</b>	<b>CASA FORMAL</b>	<b>APARTAMENTO</b>	<b>CUARTO EN CASA DE VECINDAD</b>	<b>RANCHO</b>	<b>CASA IMPROVISADA</b>	<b>OTRO TIPO</b>
11, 552	9, 062	51	19	2, 260	101	59

⇒ **Materiales de construcción utilizados en las viviendas**

	<b>PISO INTERIOR.</b>	<b>PAREDES EXTERIORES.</b>	<b>TECHO FINAL.</b>
TOTAL: 11, 552 viviendas en el municipio.	Tierra: 7, 254 unidad. Torta de cemento: 1, 761 unidades. Madera: 356 unidad. Ladrillo de cemento: 159 unidades. Piso cerámico: 59 unidades. Piso de barro: 35 unidades. OTROS: 1,924 unid.	Madera: 8,681 unidades. Lepa / caña o palo: 1,453 unidades. Block: 1, 191 unidades. Concreto: 59 un. Bajareque: 32 un. Adobe: 29 un. Lámina metal: 25 unidades.	Paja o palma: 5, 709 unidades. Lámina metálica: 5, 645 unidades. Losa de concreto: 80 unidades. Asbesto Cemento: 30 unidades. Teja de barro: 25 unidades. OTRO: 63 unidades.

⇒ **Servicios básicos en la vivienda (Unidades con respecto al total de viviendas en el municipio).**

	<b>MEDIO PARA COCINAR EN EL HOGAR: 9, 725 VIVIENDAS.</b>	<b>DRENAJE SANITARIO –USO EXCLUSIVO PARA EL HOGAR-: 5, 569 VIVIENDAS.</b>	<b>TIPO DE ALUMBRADO QUE SE DISPONE EN EL HOGAR: 9, 779 VIVIENDAS.</b>
TOTAL: 11, 552 viviendas en el municipio.	Uso de Leña: 8, 951 Uso de Gas Propano: 540 Uso de Gas corriente: 186 Electricidad: 40 viviendas.	Letrina o pozo ciego: 5, 158 Fosa Séptica: 245 Excusado Lavable: 111 Red de drenajes: 55 viviendas.	Gas Corriente: 5, 969 viviendas. Sistema Eléctrico: 2, 121 viviendas. Candela: 1, 238 Panel Solar: 436 OTRO: 15

⇒ **Mecanismo de eliminación de basuras en cada vivienda. Total viviendas: 9, 779 unidades.**

<b>ENTIERRAN LA BASURA</b>	<b>TIRAN LA BASURA</b>	<b>QUEMAN LA BASURA</b>	<b>PAGO DE SERVICIO MUNICIPAL</b>	<b>PAGO DE SERVICIO PRIVADO</b>
225 viviendas.	2, 491 viviendas.	6, 791 viviendas.	82 viviendas.	170 viviendas.

**FUENTE:** Censo Nacional XI de Población y VI de Habitación del Instituto Nacional de Estadística –INE- (2002 -2003).

**2.2.6. Población económicamente activa –PEA- del municipio.** Según las proyecciones estadísticas de la SEGEPLAN (2003) la –PEA- del municipio se concentra en mayor porcentaje en los siguientes rangos de edad: 15-19 años, 20-24 años y de 25-49 años, con respecto al resto de la población total. Del total 15, 813 habitantes de la –PEA- unos 15, 673 se encuentra ocupada.

En la distribución por género predomina una desigualdad en el acceso a oportunidades para las mujeres, conformándose de la siguiente manera: Población masculina (13, 310 habitantes) y población femenina (2, 503 habitantes). La población económicamente inactiva asciende a 25, 146 habitantes, de los cuales, 7, 825 son hombres y 17, 321 son mujeres.

En cuanto a las principales actividades económicas del municipio, la población rural se concentra en la actividad agropecuaria de tipo parcelario, la pesca, la extracción de maderas preciosas, palma africana para la extracción de aceite y recursos petroleros. En el área urbana, la actividad comercial genera un fuerte intercambio socio-económico y movilidad poblacional con su contexto geográfico inmediato –municipio de La Libertad y norte de Alta Verapaz-.

Según el INE (2003) la –PEA- por categoría ocupacional define un total de 15, 713 habitantes, distribuidos de la siguiente forma: En cuenta propia (7, 965 habitantes), como familiar no remunerado (4, 008 habitantes), como empleado privado (1, 935 habitantes), en calidad de patrono (1, 188 habitantes) y como empleado público (617 habitantes).

**2.2.7. Medio ambiente y uso de tecnología en el municipio.** Los resultados del último Censo Agropecuario del INE (2003) han concluido en catalogar al municipio de Sayaxché, como una de las superficies boscosas de mayor importancia a escala nacional, debido a su gran riqueza natural –biodiversidad en flora y fauna exótica- y su gran extensión territorial.

En el régimen de tenencia de la tierra, destaca la condición de género en forma desigual e inequitativa: Rango de 4,000 a 8,000 hombres productores agropecuarios

y un rango de 1 a 150 mujeres productoras agropecuarias. Se registra un rango de 4001 a 8000 fincas en el territorio municipal; el cual, constituye uno de los rangos más altos a escala nacional.

### CUADRO No. 9

«Tenencia de la tierra en el municipio de Sayaxché.  
Año 2003 (unidad: manzanas)»

NÚMERO DE FINCAS: 5, 738 UNIDADES REGISTRADAS.			SUPERFICIE: 207, 803. 07 MANZANAS.	
EN PROPIEDAD.	EN ARRENDAMIENTO.	EN COLONATO.	EN USUFRUCTO.	OCUPADAS.
3, 936 fincas (199, 268. 52 manzanas).	1, 506 fincas (6, 823.26 manzanas).	197 fincas (966.01 manzanas).	60 fincas (443.78 manzanas).	34 fincas (290.50 manzanas).

FUENTE: Censo Agropecuario del Instituto Nacional de Estadística –INE- (2003).

### Cuadro 10

«Uso del suelo en el municipio de Sayaxché. Año 2003 (unidad: manzanas)»

NÚMERO DE FINCAS: 6, 899 UNIDADES REGISTRADAS.			SUPERFICIE: 218, 559.05 MANZANAS.	
Cultivos anuales o temporales (se excluye pastos).	Cultivos permanentes o semi-permanentes (se excluye pastos).	PASTOS para ganado vacuno.	RECURSOS FORESTALES O BOSQUES.	OTROS USOS NO DEFINIDOS.
6, 785 fincas (107, 788.71 manzanas).	266 fincas (1, 890.60 manzanas).	1, 182 fincas (45, 481.05 manzanas).	1, 525 fincas (44, 899.46 manzanas).	2, 290 fincas (18, 499.23 manzanas).

FUENTE: Censo Agropecuario del Instituto Nacional de Estadística –INE- (2003).

La región de Sayaxché ha sido declarada como una de las superficies boscosas de mayor importancia a escala nacional y regional, constituyéndose como un potencial refugio de biodiversidad y de depredadores, ante sus múltiples amenazas (invasiones a tierra, actividad petrolera, tala de árboles y extensión de la frontera agrícola por pastoreo y cultivos), falta de autoridad y orden institucional.

Según un representante de Conservación Internacional –CI- (2004): «Reconstruir la gobernabilidad en esta región petenera no es sólo exigir al gobierno central cumplir su papel, sino la participación de todos los sectores de la sociedad para el rescate de las áreas a ser conservadas. Es necesario una alianza entre instituciones públicas y organizaciones no gubernamentales, así como la corresponsabilidad con grupos comunitarios, con los cuales existan acuerdos».

La CONAP –REGIÓN PETÉN- (2004) afirma que se tiene contemplado incrementar el número de guarda recursos, impulsar una política de co-administración con ONG's o entidades de cooperación internacional e instalar pequeños campamentos militares y policíacos para mantener presencia en el área y desestimular nuevas invasiones. Se considera estratégico el acercamiento con las comunidades, para convertirlas en «aliadas» en la protección de los recursos naturales.

### **III. MARCO CONCEPTUAL**

#### **3.1. Los paradigmas para un nuevo modelo de planificación del desarrollo municipal en América Latina.**

**3.1.1. Las teorías vigentes hasta la década de los 80's.** Según Puente Alcaraz y C. Alonzo (2000: s/n) el debate sobre quién debe planificar y cómo, pareció cerrarse con la postura estructuralista apoyada por el CEPAL en los años cincuenta. La crisis de los ochenta y el fin del modelo propuesto por dos décadas, donde el Estado, con el auxilio del mercado, eran los únicos que de manera vertical tenían la capacidad de planificar las políticas de inversión y desarrollo social, cuestionó el modelo.

Se apunta, a principio del nuevo siglo, la génesis de un nuevo paradigma donde la gerencia supere el corsé de la mera administración efectiva de recursos. Esta nueva visión parte de la idea que el municipio debe ocupar un espacio central y liderar la planificación «hacia dentro» o «endógena» y hacerlo desde la perspectiva de la integración de los distintos actores presentes en el medio local.

La planificación del desarrollo como materia de estudio científico adquiere su mayor relevancia en la década de los 40's y 50's. El fin de la II Guerra Mundial favoreció el florecimiento de planteamientos teóricos tendentes a evitar en el futuro situaciones similares. Se crearon y reforzaron organismos supranacionales con la difícil misión de evitar que las crisis recurrentes del mercado pusieran al borde del abismo a las estructuras democráticas.

Es el momento del Welfare State donde el Estado asume su responsabilidad de romper el ciclo de crisis económicas recurrentes con políticas intervencionistas favoreciendo el empleo público; las redes de protección social se extienden incuestionablemente.

Por otro lado, se bautiza como tercer mundo al grupo de países que no han podido alcanzar el desarrollo deseable o ese Estado de bienestar.

Hay en general una gran confianza en que es posible acabar con las guerras, el hambre y las necesidades básicas insatisfechas en todo el planeta. Sólo es necesario una buena planificación de los recursos para que esto sea posible.

Los Estados y los organismos internacionales emanados de la conferencia de Breton Woods son los actores centrales de esta planificación. En América Latina es el Comité Económico para América Latina –CEPAL- dentro del conglomerado de la ONU, la que orienta durante los 40's y 50's sobre las medidas económicas más acertadas para fomentar el desarrollo, a través de una «Planificación Integral».

El diseño de los modelos de desarrollo de las naciones de la región se enfocan según la teoría estructuralista de Prebisch, cuyos principales productos son la teoría de la dependencia (relación entre países del centro y la periferia) y la industrialización por sustitución de importaciones y donde el peso de la planificación es monopolizado por el Estado.

Este paradigma se mantuvo mientras el crecimiento económico fue posible. Cuando el cúmulo de inexactitudes en el modelo propuesto no fue capaz de dar respuesta a la terca realidad, donde no se conseguía escapar del estancamiento económico en los 70's y de la franca crisis en los 80's, se plantea con virulencia un debate sobre las alternativas económicas a asumir y sobre la manera de planificar.

El CEPAL plantea el neoestructuralismo, que explica el fracaso relativo del modelo teórico de Prebisch como un olvido de la «dimensión social del desarrollo». La industrialización propuesta, sin embargo, no realizó una reflexión acerca del papel del Estado en cuanto agente económico y escenario de conflictos sociales y políticos. Sin reformas fiscales, sin transformaciones estructurales en la tenencia de la tierra y en el sistema educacional, así como en el diseño de nuevas políticas frente a la inversión extranjera, la industrialización terminaría colapsándose, como así sucedió.

La versión del neoliberalismo, abstrayéndose de cualquier proyección política y/o social, establece su alternativa recurriendo a lo que, en principio, parecen medios meramente financieros.

La economía, en esta visión tan pobre, es el arte de la optimización de las cuentas financieras, tanto públicas como privadas. Su mayor obsesión es el control de la inflación, por los medios que sean, y el reducir el gasto público, así como preparar el terreno para que las inversiones privadas encuentren buen lugar para instalarse.

El papel del Estado para el CEPAL sigue siendo primordial e insoslayable. La explicación es que, lo importante para esta corriente no es, como dicen sus detractores «la demanda», dependiente del libre mercado, sino la oferta que ha de ser estimulada por el Estado. La acumulación, calidad, flexibilidad deliberada del progreso técnico, esfuerzo innovador y creatividad, capacidad organizativa, moderación en el consumo privado y público, la capacidad para insertarse dinámicamente en la economía mundial. En suma, con la participación activa del Estado y de los agentes privados, desplegar un esfuerzo propio y deliberado, «desde dentro», para lograr un desarrollo autosostenido.

Una tercera opción teórica planteaba a finales de los 80's una propuesta intermedia. Para la tesis de la «Crisis Fiscal del Estado», el Estado sigue siendo clave pero ha de ser reformado. Las reformas propuestas son, según sus autores, más profundas y globales que las previstas por el Consenso de Washington.

No basta con estabilizar a través de la disciplina fiscal y reducir el papel del Estado, liberalizándolo y privatizándolo. Hay que añadir a estas propuestas las siguientes: superación de la crisis fiscal, reduciendo o cancelando la deuda pública y recuperando la capacidad de ahorro del Estado, y definiendo un nuevo patrón de intervencionismo estatal que promueva el desarrollo tecnológico, protegiendo el medio ambiente y aumentando los gastos sociales fundamentalmente en educación y salud.

El eje de las propuestas gira en torno a la redefinición del papel del Estado. La intervención del mismo no es nociva por naturaleza. El Estado se convirtió en un obstáculo para el desarrollo de América Latina después de haber sido el promotor estratégico de ese mismo desarrollo cuando la estrategia de sustitución de importaciones se agotó, y la crisis fiscal bloqueó la inversión pública.

En consecuencia, la reforma económica fundamentalmente consiste en resolver la crisis fiscal, en reducir la deuda pública a través de la cancelación de la misma. Lo que en definitiva se busca es restaurar la credibilidad del Estado en el mundo, frente a los mercados internacionales.

### **3.1.2. El paradigma emergente de planificar el desarrollo social.** La

década de los 80's también llamada «perdida» por el retroceso inmenso en los niveles económicos y sociales, replanteó por otro lado, el gasto social y la manera de planificar la lucha ya no solo contra la recesión sino contra la pobreza y la pobreza extrema.

Los organismos multinacionales y los Estados empezaron a buscar desde mediados de los 80's una nueva manera de planificar el desarrollo que evitara que amplias capas sociales cayeran en la exclusión social, con ello surge el papel de los organismos internacionales y el boom de las organizaciones no gubernamentales –ONG's- en territorio latinoamericano de poco desarrollo social.

El universalismo, fue la tónica en el antiguo paradigma. Aquí se pretendía que la totalidad de la ciudadanía accediera a los servicios pero quien en el fondo resultaba más beneficiado eran los sectores más informados, más organizados y menos necesitados.

Estas políticas universalistas eran costosas y de bajo impacto social. Frente a esto, el nuevo paradigma plantea, no una universalización de la oferta, sino una universalización de las necesidades de las personas tratando desigualmente a los que son desiguales socialmente, o dicho de otra forma aplicar una focalización del gasto social en los sectores más necesitados. Institucionalmente el antiguo sistema era gestionado en exclusiva por el aparato estatal. Este financiaba, diseñaba, implementaba y controlaba todo el proceso.

El estancamiento administrativo y económico replantea la introducción de medidas nuevas. El Estado a partir de ahora seguirá financiando en parte los programas públicos y sociales, sobre todo aquellos que se dirigen a la población más pobre, pero adoptará una «actitud subsidiaria» dejando que el protagonismo en la implantación de programas sociales lo asuma la propia sociedad a través de sus organizaciones (creación de los Fondos Sociales).

Por otro lado, de un modelo de decisión burocrático sin la participación del usuario se impone un «sistema por proyectos» con una asignación competitiva por licitación donde el usuario propone. Se parte de la idea de que «la capacidad de innovación está diseminada en toda la sociedad y debe de aprovecharse».

Aquí se necesita de técnicos capaces de intermediar entre las demandas sociales y las administraciones públicas que atienden a la población en función de la misma.

Un ejemplo de utilización de este sistema es el uso de los Fondos de Inversión Social. Estos fondos de inversión evitan la burocracia ministerial y se aplican directamente en las poblaciones seleccionadas como susceptibles de ayuda.

Este método pretende ser el eje del cual se destinen los «escasos» recursos sociales, de tal forma, que estos lleguen a los más necesitados. Por tanto, hay que realizar un diagnóstico social que permita identificar con precisión quien va a ser la población o comunidad más necesitada de ellos para no desviar los fondos de quien justifica su creación.

Una visión que permite conjugar las organizaciones civiles, el sector privado y la administración pública puede ser mediante un mecanismo donde el sector público financia y el privado ejecuta. Algunos autores llaman a esta propuesta «Alianza contra la pobreza». La cual viene a solventar el problema básico del enfrentamiento entre los intereses populares, los oficiales y los políticos, de tal manera que las agendas confluyan en un fin común que propicie «el desarrollo participativo». Pareciera que tras esta propuesta se terminara por atender las demandas por tantos años mantenida, de fomento de la democracia participativa exigida por los sectores populares.

Por último, y para completar el cambio de gestión se está produciendo en todo el continente una descentralización de las estructuras del Estado. El paradigma dominante se basa en un Estado fuertemente centralizado, mientras que el emergente tiende a privilegiar que las decisiones se tomen en el ámbito local, para lo cual promueve tanto la desconcentración como la descentralización.

Esto mejora, sobre todo, la toma de datos acerca de la realidad de las diferentes regiones de un país, permite una asignación de recursos más eficiente y asume un «consenso social» derivado de la participación social. En este contexto toma relevancia el ámbito de lo local y lo comunitario.

El municipio se perfila como un nuevo actor social en la preocupación y planificación del desarrollo. Lo que no resta poder de decisión y protagonismo al resto del Estado, pero sí obliga a redistribuir las funciones del Estado central y del gobierno local.

G. Estrada y C. Migani (2002) sostienen, que es a través de dicho proceso, donde las sociedades latinoamericanas están en transición hacia un nuevo sistema de gobierno que tiene sus complejidades y particularidades. Uno de los desafíos mayores es el fortalecimiento de los municipios, especialmente de aquellos que por su tamaño, pobreza y ubicación territorial se encuentran mas rezagados.

En el marco de la descentralización, los gobiernos locales ganan creciente centralidad. Ello hace que el tema de la capacidad de gestión de los gobiernos locales, hoy figure, prominentemente como tema de estudio y de debate, para significar con ello tres procesos concomitantes: el retorno a lo local como ámbito político, como un espacio para la democracia participativa, y como territorio de la planificación del desarrollo.

Para significar estos tres procesos surge un conjunto de conceptos relacionados con sociedad local, desarrollo local, actor local, democracia local, gobernabilidad local, referidos todos ellos a un sistema de acción sobre un territorio limitado, capaz de producir valores comunes y bienes y servicios localmente gestionados.

**3.1.3. El proceso de descentralización y la planificación del desarrollo desde lo local.** Una de las conclusiones parciales del VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública (2002) destaca la existencia de una corriente general de revalorización de lo local y de búsqueda de nuevos paradigmas de desarrollo humano y nuevos vínculos entre Estado y sociedad, en donde perfilan actores sociales, políticos, estatales e intelectuales que apuestan al municipio como pieza clave en su proyecto de sociedad futura.

El centralismo, como modelo institucional y cultural, está cuestionado en América Latina. Esta herencia ibérica, surgida a su vez de la concepción francesa del Estado Central, ha cumplido todo su ciclo. Actualmente existen mega-tendencias universales que empujan hacia la descentralización.

En América Latina, la descentralización aparece, principalmente, como reforma democrática, como reforma del Estado y como reforma de la participación social territorial.

En la última década, se han emprendido importantes procesos de reforma política, y en todos estos procesos la descentralización del Estado ha sido planteada como uno de los objetivos básicos.

El retorno a la democracia participativa significa una ruptura progresiva con los viejos modelos de centralización gubernamental, dentro de un marco más amplio de democratización de los países latinoamericanos, a través del cual se devuelve a la ciudadanía (expresada en su más directa y pura representatividad: el municipio), el derecho y el deber de solucionar los problemas de sus comunidades y de buscar el desarrollo, como gestión, en todo y para todos.

La descentralización hoy, parece ser consustancial a la democracia, al proceso de democratización del Estado. La descentralización es, según M. Llorens (2002), «un proceso de carácter global que supone, por una parte, el reconocimiento de la existencia de un sujeto -una sociedad o colectividad de base territorial- capaz de asumir la gestión de intereses colectivos y dotado a la vez de personalidad socio-cultural y político-administrativa, y, por otra parte, la transferencia a este sujeto de un conjunto de competencias y recursos (financieros, humanos, materiales) y que podrá gestionar autónomamente en el marco de la legalidad vigente».

La descentralización, tiene como fin último, el reforzamiento de las capacidades de autonomía e independencia en la toma de decisiones de los gobiernos municipales. La descentralización del aparato estatal, y, en particular, el fortalecimiento decisivo del municipio en cuanto instancia de gobierno local, constituyen en este sentido condiciones necesarias pero no suficientes.

En efecto, facultades y recursos no bastan. Para garantizar que la participación realmente se materialice, es preciso que la comunidad y, dentro de ella, sobre todo los excluidos, se posesionen de hecho y hagan uso eficaz de dichas facultades y recursos.

La consolidación de la democracia hace que hoy la planificación municipal se evalúe como gestión, y esta última como satisfacción de la ciudadanía. Cuando el autoritarismo era la norma, el ciudadano era súbdito, hoy desea ser protagonista, consultado, atendido y satisfecho.

La legitimidad de la acción de la gestión municipal se basa hoy, más en su capacidad de dar respuesta a las demandas de los sectores implicados en sus ámbitos de actuación, que en su teórica legitimidad ideológica o constitucional. La nueva estrategia modernizadora de las administraciones locales se centra, ante todo, en lo que es su nueva legitimidad: la prestación de servicios.

Esta propuesta comporta un cambio de perspectiva: las administraciones deben reinventarse a partir del punto de vista de los ciudadanos. Se trata de un profundo y trascendental cambio de su sentido e identidad.

La participación social, más que un obstáculo a una eficiente gestión municipal, debe convertirse en un factor de modernización. Debe desecharse el mito de la incompatibilidad entre eficacia y participación. Es evidente que la participación no es la panacea, pero también es cierto que es una de las vías de progreso y de solución de problemas locales.

Sanín Angel y Saldarriaga (1995) afirman que en el marco del proceso de descentralización del Estado, quizá una de las tareas más difíciles tiene que ver con el conjunto de funciones y responsabilidades vinculadas a la gestión municipal.

El desempeño eficiente y equitativo de la administración local implica, no sólo dotar a las autoridades municipales de una mayor dosis de autonomía, sino también, replantear su forma de actuar especialmente en lo concerniente a la eficacia y eficiencia con que se distribuye, transfieren y utilizan los recursos de inversión.

Según G. Estrada (2002) la descentralización es un proceso que busca construir una nueva forma de organización del Estado y favorecer una relación distinta entre el Estado y la sociedad, encaminado a transferir responsabilidades, competencias, recursos, poder de decisión y capacidad institucional, desde el nivel central hacia los gobiernos locales. Implica un nuevo estilo de gestión.

Un proceso a través del cual se delegan cuotas de poder en nuevos actores y escenarios. Un compromiso con la ciudadanía que no admite retrocesos.

Su desarrollo no es lineal, pues se plantean nuevas propuestas para lograr los objetivos de la política administrativa local. Constituyéndose en una forma de democratizar la gestión y legitimar los cambios. En este sentido, la descentralización debe ser un instrumento válido para alcanzar la referida «modernización del Estado».

Según el informe anual de Desarrollo Humano del –PNUD- (2001) la descentralización es clave para lograr el desarrollo humano, ya que propicia el traslado de recursos al nivel de gobierno más cercano a las necesidades e intereses de la ciudadanía.

Esto facilita que las necesidades en materia de salud, saneamiento, educación y vivienda puedan, en principio, ser atendidas de manera más eficaz, y, que además de contar con los recursos y capacidad de decisión en el nivel local, descentralizar estimula una mayor participación de la ciudadanía en la planificación, priorización, ejecución, control y mantenimiento de proyectos de inversión pública.

El Banco Mundial –BM- y el Banco Interamericano de Desarrollo –BID- (2000) plantean el surgimiento de un *nuevo enfoque*, caracterizado principalmente por la emergencia de un liderazgo local innovador y responsable, que se ha convertido en una fuerza motriz del desarrollo de capacidades a nivel municipal.

La evidencia empírica muestra, en los casos más exitosos, que el nuevo enfoque tendría cinco componentes específicos, a saber: liderazgo político, participación comunitaria, asistencia técnica, redes institucionales e innovaciones.

El liderazgo político a nivel local tiende a ser más innovador y más responsable para hacer la vida política más local y atender las demandas políticas. Dicho liderazgo apunta al logro de resultados de gestión, creación de capital social, manejo de conflictos, de organizaciones y situaciones complejas.

La participación comunitaria es promovida e institucionalizada por las nuevas leyes, decretos y estatutos, que establecen mecanismos, canales e instrumentos para la intervención de las organizaciones comunitarias y otras organizaciones de la sociedad civil en la planificación y solución de los problemas del desarrollo local, estableciendo formas novedosas de cooperación entre Estado y sociedad, y con ello, democratizando la gestión pública.

La asistencia técnica descansa en un conjunto de mecanismos de coordinación entre los distintos niveles de gobierno, aun bastante débiles. Las redes vinculan de manera mas o menos estable a los actores estatales con los sociales, facilitando la generación de visiones, consensos, acciones, recursos y aprendizajes compartidos entre ellos en el campo de la planificación y gestión de las políticas públicas.

Las innovaciones se refieren a los cambios que se introducen en la gestión municipal en términos de nuevas estructuras, nueva cultura organizativa, prácticas participativas, gestión, sistemas de información gerencial y de medición del desempeño, rendición de cuentas, mecanismos creativos para recaudar y administrar los recursos, etc.

El balance preliminar que hoy se realiza sobre el proceso de fortalecimiento de los municipios permite detectar un avance desigual en la región, que se refleja en altos niveles de fragmentación y diferenciación intermunicipal. El principal desafío es lograr el desarrollo homogéneo de capacidades y el fortalecimiento de las relaciones intergubernamentales, mediante procesos que faciliten la coordinación entre los distintos niveles de gobierno y la cooperación intermunicipal.

Ambos organismos internacionales de desarrollo han identificado algunas tendencias previsibles que permiten prefigurar al menos dos tipos distintos de escenarios:

- En el primero, los municipios amplían la oferta de políticas públicas, logrando una mayor intervención en el desarrollo y haciendo el papel del municipio, más estratégico.
- En el segundo escenario, se activa y fortalece el papel del municipio en el desarrollo endógeno, aumentando su compromiso con las políticas de bienestar social. Entonces, en el segundo escenario se hace más central del papel del municipio en el desarrollo, y responde a un enfoque más integral del desarrollo local.

A medida que el proceso de descentralización avanza, la participación ciudadana es vista como el mecanismo fundamental para afianzar los gobiernos locales en sus nuevas responsabilidades con respecto a la entrega de un conjunto de servicios públicos y al ejercicio de una «buena planificación del desarrollo municipal».

En dicho marco, se espera que los municipios adquieran una mayor autonomía financiera, técnica y política. Junto con la transferencia de competencias, se deben desarrollar mecanismos de participación social que contribuyan tanto a mejorar la gestión de los gobiernos locales como a profundizar la incipiente democracia.

Frecuentemente, los gobiernos locales no tienen claro cuáles son las demandas de la ciudadanía. En su planificación municipal suponen demandas que no corresponden a las demandas reales de la población. Por eso, es necesario acercarse a ellos para saber cuál es su verdadera opinión con respecto a su propia realidad.

Pero no es sólo en este punto, donde la relación se establece en forma obvia, que puede participar la ciudadanía; también puede hacerlo en la formulación de criterios, y en las decisiones de índole más técnica y política.

En este sentido Solarte Pazos (2002) afirma que la planificación local del desarrollo humano incorpora a los actores sociales presentes en el municipio a un debate abierto que permita a la vez la expresión de la diversidad y la asunción de compromisos. El gobierno municipal es el actor principal, pero no el único; es quien en definitiva toma las decisiones, administrando los recursos y delimitando las responsabilidades.

Pero se requiere de una planificación estratégica para el desarrollo local que tome en cuenta los siguientes aspectos: Desarrollar las oportunidades de intervención de los grupos con menores capacidades de interacción, negociación y cooperación, e incorporar al debate especialmente a los actores que por su poder social o económico pueden frustrar o manipular los objetivos a ser priorizados.

La falta del primer aspecto vulnera la equidad en la formulación de la planificación. La ausencia del segundo, afecta la sustentabilidad en su ejecución. Sin desarrollar su capacidad para intervenir, los sectores sociales desfavorecidos perciben estar en un municipio con un destino indeterminado e ingobernable.

Pero todos los que intervienen en el proceso de planificación lo perciben si no se logra responsabilizar a los sectores con mayor poder.

Es allí donde radica la verdadera importancia del presente estudio, al tratar de identificar los mecanismos y actores sociales de una posible gestión municipal participativa, que conlleva a proponer y crear soluciones a los problemas de la comunidad, atendidos por medio de una planificación del desarrollo municipal, que se concretiza en la comunidad a través de programas y proyectos de infraestructura física, que en este caso específico buscan incrementar la calidad de vida del vecino de Sayaxché.

El abordaje del presente estudio cualitativo se concibe desde la perspectiva de la participación social en el control social y la gestión municipal, particularmente en el proceso de detección de necesidades, su priorización y satisfacción, lo que conlleva a una planificación participativa del desarrollo municipal para el contexto geográfico en mención.

### **3.2. La planificación del desarrollo municipal y sus mecanismos institucionales y legales en Guatemala.**

#### **3.2.1. La planificación del desarrollo municipal y sus mecanismos institucionales**

**3.2.1.1. El Gobierno central y su influencia en el proceso.** La atención de las demandas sociales y el combate a la pobreza que afecta a la inmensa mayoría de los guatemaltecos, así como la consolidación de la incipiente democracia, hacen indispensable la modernización y la racionalización del Estado guatemalteco.

A lo anterior hay que agregar el virtual colapso del Estado centralista, que después de más de un siglo de vigencia, ha demostrado su incapacidad para impulsar un desarrollo con equidad y justicia social.

De acuerdo con ello L. Linares (1995) afirma, que la descentralización de la administración pública se presenta como uno de los medios para hacer realidad la modernización del aparato estatal, atender las demandas sociales y, en el caso particular de Guatemala, se presenta como un proceso de devolución, a las comunidades y a los niveles locales y departamentales, de las competencias y recursos que el centralismo les arrebató, entre ellas, su capacidad de planificar su propio desarrollo con base a las particularidades del contexto social donde se proyecta.

Si bien la Constitución Política de la República incluye entre las obligaciones fundamentales del Estado, la de promover la descentralización económico-administrativa, son pocos los pasos que se han dado en ese sentido. Entre ellos se encuentra uno que ha tenido efectos verdaderamente trascendentales en cuanto al fortalecimiento de los gobiernos municipales y su autonomía municipal. Se trata del aporte constitucional del 10% que ha permitido la transferencia de recursos considerables a las municipalidades.

A pesar de todos los problemas que se han confrontado en el traslado de los fondos (retrasos constantes en las entregas) y en la utilización de los mismos (mayor inversión en áreas urbanas, manipulación político-partidista, obras defectuosas, actos de corrupción, improvisación en el uso de los recursos ante una planificación inexistente, escasa o nula participación social, etc.); ha sido prácticamente la principal inversión pública que se realiza en el país en los últimos años.

Aunque la descentralización se concentra básicamente en el sector formal del gobierno, tanto los fondos sociales como los gobiernos locales, al nivel municipal específicamente, son mecanismos intermediarios, a través de los cuales se pueden implementar componentes del proceso de descentralización, ya que su cercanía con las comunidades les permite identificar y conocer de mejor forma las necesidades de las mismas.

En teoría, se genera todo un sistema participativo de planificación del desarrollo local que responde a las condicionantes y particularidades del contexto geográfico, pero la realidad nacional apunta hacia una dirección contraria y equívoca.

Entre los avances más significativos se pueden mencionar: la creación del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, los cuales con el establecimiento del Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario –FSDC- y otros mecanismos de subsidio como el Fondo de Inversión Social –FIS-, Fondo de Desarrollo Indígena de Guatemala –FODIGUA- y Fondo Nacional para la Paz –FONAPAZ-, Fondo Guatemalteco del Medio Ambiente –FOGUAMA- entre otros más, se ha comenzado a demostrar que constituyen un mecanismo idóneo para la participación social y la coordinación interinstitucional e intersectorial.

Sin embargo, es necesario fortalecer y transparentar su acción estratégica en forma más decidida, participativa y rápida en su inclusión dentro del proceso de descentralización. De forma similar con las diversas instituciones descentralizadas con carácter ministerial o presidencial (secretarías específicas) que originan una duplicidad de funciones, falta de transparencia en el gasto público, burocratización del proceso de inversión local, descoordinación interinstitucional, y que además, caen en la atomización de sus funciones institucionales; provocando la descalificación del proceso de descentralización y fortalecimiento institucional a los municipios, ante su incapacidad y voluntad política de adoptar procesos participativos de planificación de la inversión al desarrollo, de una forma estratégica y con coordinación interinstitucional.

Al igual que ocurre con el financiamiento proporcionado por los Consejos de Desarrollo –FSDC-, para estos fondos sociales, la planificación de la inversión debe aplicar a la estrategia tripartita: Gobierno central-municipal-vecinos, que hasta ahora no se cumple.

Según A. Méndez (2001) los fondos sociales son considerados como instrumentos del desarrollo local y para cumplir con sus objetivos se les ha asignado un monto de recursos de una magnitud considerable casi similar a la que administran las municipalidades.

Sin embargo, éstos (fondos sociales) han operado en forma paralela a los gobiernos locales sin que se hayan establecido mecanismos de coordinación efectivos ni procesos de auditoría social ante la sospecha de falta de transparencia en el manejo financiero y contable de la inversión.

En el caso del FIS y FONAPAZ se caracterizan por el largo y complejo proceso que deben seguir las comunidades y los gobiernos locales para gestionar financiamiento para los proyectos. A pesar de los intentos que se han hecho para modificar los procedimientos no se han logrado superar estas demoras.

Existe poca claridad en las reglas del juego en cuanto a la forma en que los gobiernos locales pueden tramitar sus proyectos, no hay manuales de procedimientos compartidos que puedan guiar a las comunidades o gobiernos en las gestiones, ni en el seguimiento de proyectos. Tampoco hay reglas claras en cuanto a la responsabilidad de la operación y mantenimiento de los proyectos, una vez que éstos son terminados.

De acuerdo con la autora en mención, los problemas encontrados en la vinculación de fondos sociales y la gestión municipal en el ámbito nacional, se pueden describir de la manera siguiente:

- ⇒ Poca articulación territorial y sectorial en la planificación del desarrollo local entre gobiernos municipales, ministerios y organizaciones no gubernamentales e internacionales.
- ⇒ Duplicación de esfuerzos, obras y recursos, por la falta de un sistema de coordinación e información de la inversión local.
- ⇒ Utilización ineficiente de recursos disponibles del Estado en la ejecución de las obras (siendo ejecutadas en su mayoría por el sector privado).
- ⇒ Centralización y concentración en la toma de decisiones y en la gestión y trámite de los proyectos.
- ⇒ Poca atención a la planificación local. Poca atención a los procesos de planificación local organizados por las municipalidades. Generalmente los Fondos Sociales y los organismos no gubernamentales –nacional e internacional- mantienen la planificación centralizada y responden a demandas aisladas, no coordinadas con los procesos que han seguido los gobiernos locales (entendiéndose éstos como procesos participativos).
- ⇒ Mayor énfasis en la planificación de obras con débiles planes de sostenibilidad, mantenimiento y operación. Dentro de la planificación institucional no se programan recursos para el mantenimiento, operación y sostenibilidad de las obras.

Al concluir los proyectos este rubro no se define y causa efectos en las finanzas municipales al tener que asumir gastos no presupuestados de obras que no están planificadas en sus agendas y las cuales muchas veces no están contempladas a ser financiadas por los rubros municipales, tal el caso de pago de remozamiento o mantenimiento de escuelas, centros de salud o caminos vecinales, etc.

- ⇒ Poca vinculación con el sector privado local para la planificación conjunta de políticas y planes de desarrollo y asignación de recursos para facilitar estos procesos al nivel local.
- ⇒ Influencia político-partidista en la asignación de recursos para la realización de determinadas obras. Esto ha provocado que los procesos de planificación local establecidos por los gobiernos locales no sean respetados y se incorporen proyectos que favorecen a determinados grupos políticos o a determinados personajes de la vida política nacional.
- ⇒ El Sistema de Inversión Nacional –SNIP-

Según SEGEPLAN (2002) el –SNIP- es un conjunto de normas, instrucciones y procedimientos que tienen por objetivo, en el contexto de un Estado moderno, ordenar el proceso de planificación y ejecución de la inversión pública en materia social; concretando las opciones de inversión más rentables económica y socialmente, considerando los lineamientos centrales de la política de gobierno de turno hacia la realidad municipal. Es un instrumento de gestión pública que permite transformar las ideas de proyectos como solución a las problemáticas sociales, dentro del proceso de descentralización y fortalecimiento a los gobiernos locales.

La selección de los proyectos de inversión social local y su posterior inclusión en el listado oficial del SNIP se realiza con base a los siguientes criterios de priorización institucional: Criterios geográficos (nivel de pobreza comunitaria, cobertura y cercanía de servicios básicos existentes y grado de ruralidad), criterios políticos (cumplimiento de Acuerdos de Paz y políticas sectoriales, promoción de la multiculturalidad e interculturalidad y equidad de género) y los criterios de sostenibilidad (evaluación técnica del proyecto, aval del sector sectorial y participación comunitaria en el proyecto); donde los dos primeros criterios poseen la mayor ponderación en el proceso de elección.

El –SNIP- está diseñado para capturar los requerimientos de inversión desde la base, partiendo de una tipificación de la inversión (local, departamental, regional y nacional). En una visión teórica, el funcionamiento de este sistema busca un mayor involucramiento de la sociedad civil en la identificación y priorización de sus necesidades, problemas o carencias, promoviendo la planificación del desarrollo local que proporcione soluciones a dichos requerimientos.

Según SEGEPLAN (2002), la importancia del FSDC estriba en que este fondo desarrolla el mayor número de obras de desarrollo municipal en el país, constituyéndose en el 56.56% de la totalidad. A través de la planificación de un sistema tripartito de inversión económica que involucra a los tres actores principales del proceso: Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, la municipalidad y la organización comunitaria beneficiada directamente por el proyecto; siendo tradicionalmente los aportes económicos de cada uno, 75%, 10 a 15% y 2 a 5% del costo total del proyecto, respectivamente, tendiendo a modificarse los porcentajes de acuerdo a las condicionantes socio-económicas del contexto y del proceso de negociación entre los involucrados.

El nivel departamental más que un nivel de gobierno, es un espacio intermedio en la administración del Estado. Su función más importante es administrar el Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario –FSDC- capitalizado por transferencias derivadas directamente del gobierno central a los departamentos y municipios. El manejo de este fondo ha permitido que el nivel departamental sea el más consolidado dentro del Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo.

Para tener acceso a los recursos del FSDC, los alcaldes municipales hacen llegar la planificación de la inversión social para sus comunidades –planificación y diseño de la inversión al desarrollo municipal-.

El equipo técnico departamental de SEGEPLAN y el Gobernador Departamental deciden la priorización de dichos proyectos y su inclusión en el listado geográfico departamental de la inversión pública.

Los alcaldes tienen poca capacidad de influir en dichas decisiones centralizadas. Únicamente lo logran en aquellos departamentos donde son capaces de presentar un frente común o existe cierta afinidad político-partidista o político-institucional.

Los proyectos municipales previamente planificados (en la mayoría de los casos a través de las deficientes e incipientes Unidades Técnicas Municipales-UTM-) son presentados con un estudio técnico de pre-inversión a las dependencias departamentales respectivas, en espera de una aprobación e inclusión dentro del presente período de inversión anual.

El estudio está a cargo de la UTM (lo realiza o sub-contrata, de acuerdo a su capacidad institucional en la materia) y cuenta con un tiempo estipulado para su formulación y presentación, corriendo el riesgo de quedar excluido del listado geográfico, si no se cumple a cabalidad con los requisitos técnicos, administrativos y cronológicos de la institución central.

El listado geográfico departamental es remitido a SEGEPLAN central y ésta lo traslada hacia el pleno del Congreso de la República, donde los diputados deciden la selección final –de acuerdo a criterios políticos-. Posteriormente, la gestión financiera de la inversión pública es analizada por el Ministerio de Finanzas Públicas a través de su Dirección Técnica del Presupuesto –DTP-, definiendo la asignación presupuestaria anual para los proyectos de cada uno de los 331 municipios del país.

En el anterior análisis operativo del SNIP se permite evidenciar que desde la perspectiva de los actores sociales presentes en el municipio, se crean las condiciones para una mayor participación de las comunidades en el proceso de planificación del desarrollo comunitario –barrio o aldea-, pero dicho proceso participativo queda frustrado y condicionado a criterios centralistas en la toma de decisiones respecto a la priorización e inclusión de sus «solicitudes de proyectos».

Se concluye que existe una planificación participativa en el ámbito comunitario condicionada a una toma de decisiones centralizada, revirtiendo el proceso de descentralización hacia la centralización.

### **3.2.1.2. El sector privado –No Gubernamental y de cooperación internacional y su influencia en el proceso.**

Según Chávez Miño (2000) la participación de la cooperación internacional en el desarrollo municipal presenta problemáticas similares a los fondos sociales, a excepción de la última problemática, donde la influencia se limita a intereses y criterios institucionales.

Su ámbito operativo se define, en buena medida, en función de las grandes tendencias políticas internacionales y de criterios que no siempre responden a una lógica de solidaridad.

La planificación del desarrollo es de carácter inmediato, preestablecida, sistemática y con base a lineamientos metodológicos encaminados a generar proyectos sin importar su impacto social.

El autor enfatiza la existencia de una planificación de la inversión hacia el desarrollo sin una adecuada conceptualización de un profundo análisis del contexto y condicionantes sociales, de una reflexión constante sobre el sentido de las estrategias y acciones que se van a implementar, poniendo en marcha dinámicas totalmente ajenas o a veces opuestas a las buenas intenciones declaradas en los documentos programáticos. Por otro lado, es frecuente la existencia de una planificación de la inversión cuya profundidad de análisis o fuerza de proposición es limitada por falta de contacto con el contexto.

V. Gálvez, C. Hoffman y L. Mack (1998) de acuerdo a sus referencias documentales sobre la participación del sector privado en la planificación del desarrollo local, la cataloga como referentes ambiguos, pues los gobiernos municipales con frecuencia señalan que no han sido partícipes de la planificación de dichos sectores no gubernamentales; aunque sí reconocen que se han llevado a cabo obras dentro de su municipio pero sin coordinación con la Corporación Municipal.

En la medida en que se trata de proyectos que pertenecen a una variada gama desde construcción de caminos y obras de infraestructura hasta letrización, la situación tiende a hacerse más confusa para las Corporaciones Municipales, porque la mayor parte de dichas organizaciones «no lucrativas» no son conocidas por sus miembros o su concepto es aún vago. En lo que respecta al sector privado (ONG's específicamente) manifiestan una latente desarticulación y atomización por parte del sector público local.

Esta situación tiende a convertir a las organizaciones del sector privado en la mayoría de los casos, en una «ayuda no solicitada» o bien, no coordinada con el respectivo gobierno municipal, en instrumentos de relación directa con las aldeas, sin pasar por los

gobiernos locales y en un canal a través del cual la «cooperación internacional» interviene en el municipio.

Solarte Pazos (2002) a través de su análisis de la realidad latinoamericana -donde Guatemala no es la excepción-, la cual está relacionada con la temática de estudio, llega a afirmar que muchas instituciones públicas o privadas (ONG's) que trabajan en el campo de la planificación del desarrollo se convierten en el largo plazo en reproductoras de su lógica organizacional, ya no como entidades que tienen propósitos externos que desarrollar, sino que su objetivo básico se concentra en sobrevivir y perpetuarse como estructura necesaria para el sistema.

Esto se facilita en la medida en que la complejidad de los problemas sociales hace que no se logren resultados en el corto plazo, justificando la necesidad de seguir trabajando en ellos. De esta manera, las instituciones se convierten en entidades que velan por su supervivencia ya que de esto depende el mantenimiento de su burocracia (que no está dispuesta a extinguirse a sí misma) y posición, los cuales están relacionados con intereses políticos de carácter institucional. Para ello es necesario participar y mantener el mayor control posible sobre los programas y proyectos de desarrollo que se planifiquen y ejecuten.

Algunas instituciones llegan a tener tal importancia, en virtud del tamaño de sus presupuestos, de su burocracia, su clientela política, la magnitud de sus proyectos etc., que se convierten en centros de poder por encima del mismo gobierno municipal. Cuando las instituciones poseen estas características, ejercen una gran capacidad persuasiva sobre las decisiones de inversión en su conjunto y los proyectos que se ejecutan, independientemente de lo prioritarios que sean desde el punto de vista técnico o económico.

Existen también élites técnicas y económicas que mediante el manejo de Organizaciones No Gubernamentales –ONG's-, se han dedicado a promover programas de desarrollo asumiendo parte de la responsabilidad y control por la solución de los problemas sociales.

Estas élites, algunas con gran poder económico, toman la decisión de trabajar en el sector social motivadas por diversos factores, que incluyen, desde una genuina preocupación por lo social hasta la defensa de sus intereses cuando el desbordamiento de las condiciones sociales puede conducir a amenazarlos, pasando por la creación de fuentes de empleo y generación de ingresos para técnicos y profesionales sociales, la creación de posiciones de influencia y poder en la sociedad etc.

Al canalizar recursos nacionales e internacionales, hacen que muchas otras organizaciones de menor tamaño, populares o privadas dependan de ellas económicamente para la ejecución de proyectos. Estas élites están en mejor capacidad para presionar la planificación de determinados proyectos en función de su conveniencia particular, y para gestionar el manejo de recursos en lo local particularmente en los esquemas descentralizados.

La implantación de proyectos de desarrollo mueve grandes sumas de dinero e inversión, lo cual es fundamental para la sobrevivencia de organizaciones no gubernamentales y de empresas privadas (tales como constructoras, consultores), y la expectativa de aprobación de proyectos también genera presiones sobre los decisores públicos en una u otra dirección, dependiendo del interés y la influencia del sector privado.

El consenso existe en la actualidad con respecto a la necesidad de descentralizar la administración pública, coincide con la revalorización del papel del municipio en una sociedad democrática y del aporte que puede dar al proceso de desarrollo social nacional; pero hace falta mucho por hacer, visualizándose la solución, en la inserción del ciudadano dentro de su propio proceso de planificación del desarrollo, desde lo comunitario hacia lo local, de lo local hacia lo departamental y de éste compartiendo una visión consensuada de proyecto de nación.

Ante lo dicho anteriormente, es necesario enfocarse hacia una revalorización del municipio, el cual se produce desde dos puntos de vista, según lo expresado por L. Linares (1995) para la realidad nacional:

- ⇒ Desde el punto de vista político, al llegarse al convencimiento que sin democracia local no es posible construir una auténtica sociedad democrática, ya que por ser la instancia de gobierno más cercana a la población, es donde se puede dar en forma más efectiva la participación de los ciudadanos en la solución de los problemas de la comunidad.

- ⇒ Desde el punto de vista técnico, ante el fracaso de las recetas centralizadoras y concentradoras, incluidos los «entes descentralizados» de carácter «autónomo», se llega a la conclusión que, con todas sus limitaciones y debilidades, es en el gobierno municipal donde pueden encontrarse soluciones más eficientes y de menor costo para resolver los déficit que padece la población en materia de bienes y servicios, orientados a incrementar su nivel de bienestar social –desarrollo humano-.

Cabe mencionar, que en ambos puntos de vista del autor, sale a relucir de forma implícita la importancia de la existencia de un proceso político-técnico de planificación del desarrollo local, en el cual, la participación social constituye el ingrediente principal para su formulación e implementación.

No cabe la menor duda, que la gestión municipal es el nivel de autoridad más cercano a la población, lo que permite una mayor relación entre autoridades y vecinos. Es a través de la participación social en la toma de decisiones, donde se genera la posibilidad de ejercer un control efectivo por parte de la población sobre las decisiones de las autoridades locales, en materia de planificación de la inversión al desarrollo municipal, el cual debe poseer un carácter endógeno, de consenso social –con base a la igualdad, equidad y consecución del bienestar común-.

Estudios recientes de la FEMICA (2000) relacionados a la temática del desarrollo municipal, específicamente lo concerniente a las limitaciones y obstáculos de los gobiernos municipales en Guatemala, apuntalan hacia una debilidad administrativa y financiera, como principal causa para poder aceptar la ampliación de nuevas competencias y responsabilidades emanadas del incipiente proceso de descentralización.

El bajo nivel técnico de la mayoría de las municipalidades, es una consecuencia directa de la debilidad administrativa y financiera y que se evidencia en problemas como: Falta de una planificación integral de la actividad municipal en general y de la inversión en particular (ausencia de planes de desarrollo urbano y rural); las deficiencias en la ejecución de los proyectos y programas; los bajos niveles de recaudación a escala local y la poca capacidad para hacer cumplir los reglamentos y ordenanzas municipales.

Así también la escasa participación de la población en la identificación de los problemas y de las propuestas de solución –planificación del desarrollo comunitario y local-. Inclusive en muchas municipalidades se da el problema de concentración del poder de decisión en manos del Alcalde, en detrimento de las facultades del resto de la Corporación Municipal.

La falta de participación de la comunidad es la causa principal de la utilización de los recursos del aporte constitucional en obras no prioritarias y de la concentración de las inversiones en las áreas urbanas.

Para superar los problemas antes señalados, es necesario que la transferencia de responsabilidades al municipio vaya acompañada de un proceso que asegure lo que el Código Municipal (2002) señala como otro de los fines generales del municipio: *«promover sistemáticamente la participación efectiva, voluntaria y organizada de los habitantes en la resolución de los problemas locales»*.

Evidentemente, el proceso de descentralización debe ejecutarse en forma gradual, de manera que los gobiernos municipales puedan absorber las nuevas responsabilidades y adoptar a ellas sus estructuras administrativas.

El actual proceso de continuidad a los Acuerdos de Paz y con ello, la promulgación y ejecución de las nuevas leyes relacionadas con la descentralización del poder público y la redefinición del rol del municipio guatemalteco, contribuyen a darle vigor y sustento teórico, así como relevancia y legitimidad a la presente investigación social.

Dichos acuerdos y leyes enfocan la participación social y el nuevo rol estratégico de la gestión municipal, como protagonistas del proceso de planificación del desarrollo social endógeno, tipificado geográficamente como municipal o local.

### **3.3. La planificación del desarrollo municipal y sus mecanismos legales.**

A continuación se describen los principales mecanismos legales que sustentan y dan validez al proceso descentralizador y participativo de la planificación del desarrollo local.

### **3.3.1. Ley General de Descentralización y su reglamento (Decreto No. 14-2002).**

Delimita el proceso mediante la transferencia de poder de decisión del Organismo Ejecutivo hacia las municipalidades, respecto a la planificación y ejecución del desarrollo local –bienes y servicios públicos–, el cual deberá responder a los lineamientos de una política pública nacional y municipal que rigen la gestión pública local.

Uno de los componentes de la Ley de Descentralización (2002) califica a las municipalidades como el eje del proceso de descentralización, en la planificación y ejecución del gasto público y contempla asistencia técnica para establecer, fortalecer o ampliar las unidades técnicas municipales –UTM–, a fin de que realicen procesos de planificación participativa en su calidad de miembros del Consejo Municipal de Desarrollo y así sucesivamente alimenten los consejos a nivel departamental, regional y nacional.

- ⇒ **Artículo 17** se define el concepto de participación ciudadana como el proceso por medio del cual una comunidad organizada, con fines económicos, sociales o culturales, participa en la planificación, ejecución y control integral de las gestiones del gobierno nacional, departamental y municipal para facilitar el proceso de descentralización. Entre los puntos de interés para nuestro estudio, presentes en el reglamento de la ley, figuran:
- ⇒ **Artículo 3.** Coordinación de los niveles de administración pública. Los órganos de la administración pública coordinarán dentro del contexto municipal, la elaboración de políticas, planes y programas de desarrollo integral, de conformidad con las políticas nacionales en materia de descentralización.
- ⇒ **Artículo 4.** La planificación municipal –descentralizada– responderá a criterios tales como: Prestación de bienes y servicios públicos de tipo comunitario, calidad y cobertura, costo-beneficio en la inversión, equidad social y económica, rentabilidad social, auditoría social, coordinación y articulación interinstitucional –gobierno central y municipal– y la participación social como garante y artífice del proceso.

- ⇒ **Artículo 19.** Se define la importancia de la participación ciudadana en la ejecución del proceso de descentralización, específicamente en la planificación de la prestación de bienes y servicios públicos en el ámbito local –más cercano a la población-.

**3.3.2. Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto No. 11 2002).** El Sistema de Consejos de Desarrollo comprende cinco niveles: Nacional, regional y departamental, provistos constitucionalmente; municipal, contenido en el Código Municipal, Decreto Legislativo 58-88; y el comunitario, contemplado en los Acuerdos de Paz; debiéndose estructurarse desde la base de toda la población que conforma la nación guatemalteca.

La participación social –en igualdad y equidad de condición- debe ser de carácter propositiva y constructiva en el proceso de toma de decisiones para la organización, coordinación y planificación del desarrollo integral y estratégico de las comunidades, municipios, departamentos, regiones y la nación. Cada uno de los miembros de los cinco niveles llevarán a cabo políticas participativas que se orienten a la identificación y priorización de los proyectos, planes y programas que beneficien a su comunidad.

Desde cada uno de los cinco niveles, se trata de propiciar una amplia participación social de todos los grupos y sectores sociales, para determinar y priorizar las necesidades y soluciones que conlleven a la construcción del desarrollo integral del país. Entre los puntos de interés para nuestro estudio, presentes en esta ley, figuran:

- ⇒ **Artículo 1.** Naturaleza. El Sistema de Consejos de Desarrollo es el medio principal de participación de la población maya, xinca, garífuna y no indígena en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo, tomando en cuenta los principios de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca.
- ⇒ En los **Artículos 11 y 12** se define la integración y funciones de los Consejos Municipales de Desarrollo. Conformados por el alcalde municipal (coordinador), los síndicos y concejales que determine la corporación municipal, veinte (20) representantes de los Consejos Comunitarios de Desarrollo, representantes de las entidades públicas y de la sociedad civil con presencia en el municipio.

Dentro de las funciones de interés, destacan: Promover y facilitar la organización y participación de las comunidades en la planificación del desarrollo integral del municipio –priorización de necesidades, problemas y sus soluciones-; promover la coordinación interinstitucional en el municipio para articular a las instituciones públicas, privadas y promotoras del desarrollo municipal.

- ⇒ En el **inciso e) del Artículo 12**, se garantiza que las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio sean formulados con base a las condicionantes y expectativas sociales recopiladas de cada uno de los Consejos Comunitarios de Desarrollo. Dichos requerimientos sociales deben ser canalizados a través de la Corporación Municipal para su incorporación en la planificación del desarrollo municipal, departamental y nacional.
- ⇒ **Artículo 13 y 14** se definen la integración y funciones de los Consejos Comunitarios de Desarrollo (similares al anterior); los cuales funcionan al interior de cada una de las comunidades existentes en el territorio municipal. Realizan una planificación participativa del desarrollo comunitario, la cual debe de ser incluida en la planificación a escala municipal.

**3.3.3. Código Municipal.** El presente Código tiene por objeto desarrollar los principios y competencias constitucionales referentes a la organización, gobierno, administración y funcionamiento de los municipios y demás entidades locales y comunitarias presentes en su contexto territorial.

Los siguientes mecanismos legales, de llevarse a la práctica, serían un primer paso en la puesta en marcha de un verdadero proceso de descentralización y de modernización del Estado, que tendrían al municipio como su principal protagonista.

De lo que se trata entonces es de institucionalizar y formalizar el traslado de una competencia o responsabilidad, asignando los recursos necesarios para que los gobiernos municipales puedan prestar esos servicios en forma eficiente y eficaz.

En el desarrollo del **Artículo 2** se define al municipio como «la unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos». Con ello, se presenta el escenario geográfico y el componente central para la planificación del desarrollo municipal.

Dentro del actual Código Municipal (2002) hay una serie de artículos que describen el proceso de planificación participativa en el desarrollo municipal, perfilándose actores y funciones específicas dentro del nuevo proceso descentralizador. Destacan los siguientes artículos:

- ⇒ **Artículo 29.** Fondos Sociales. Los recursos de los fondos sociales se asignarán con base a las políticas, planes y programas a priorizar por el Sistema de Consejos de Desarrollo respectivos, con el apoyo del Sistema Nacional de Inversión Pública. Asimismo en el **Artículo 57** «fondos sociales» se obligan a los Consejos de Desarrollo comunicar a los fondos sociales, las políticas, planificación, programas y proyectos a priorizar en el territorio municipal.
- ⇒ **Artículo 35** define las «competencias generales del Concejo Municipal», destacando el inciso **c)** La convocatoria a los distintos sectores de la sociedad del municipio para la formulación e institucionalización de las políticas públicas municipales y de los planes de desarrollo urbano y rural del municipio, identificando y priorizando las necesidades comunitarias y propuestas de solución a los problemas locales. El inciso **d)** se refiere a la planificación de la prestación de los servicios públicos municipales y sus modalidades institucionales de administración.
- ⇒ **Artículo 36** define la «organización de comisiones» que conforman el Concejo Municipal, para el estudio y dictamen de los asuntos particulares del municipio. Cada una de las 9 comisiones municipales contribuirá directamente a la planificación municipal, en temas relacionados a: educación, salud, infraestructura física social, fomento económico y ambiental, finanzas, probidad, derechos humanos y paz. Así como, temas relacionados a la familia, mujer y niños.
- ⇒ El **Artículo 53** se refiere a las «atribuciones y obligaciones del alcalde» destacando el **inciso d)** Velar por el impulso y estricto cumplimiento de las políticas públicas municipales y de los planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio.

- ⇒ **Artículo 58.** Destaca las «atribuciones del alcalde comunitario o alcalde auxiliar» y su rol a desempeñar en el proceso de planificación del desarrollo municipal; promoviendo la participación comunitaria en el proceso, proponiendo lineamientos e instrumentos de coordinación en la comunidad a otras instituciones de desarrollo y fungiendo como representante del Concejo Municipal en la elaboración, gestión y supervisión de los programas y proyectos de desarrollo integral comunitario.
- ⇒ **Artículo 69.** Define que el gobierno central u otras dependencias públicas podrán, en coordinación con los planes, programas y proyectos de desarrollo municipal, prestar servicios locales cuando el municipio lo solicite.
- ⇒ **Artículo 95.** «Oficina Municipal de Planificación –OPM-» El Concejo Municipal tendrá una oficina municipal de planificación, que coordinará y consolidará los diagnósticos, planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio. Contará con el apoyo sectorial de los ministerios y secretarías de Estado que integran el Organismo Ejecutivo.
- ⇒ **En el Artículo 96** se destacan las atribuciones del coordinador de la OPM, así:  
**Inciso b)** Elaborar los perfiles, estudios de preinversión y factibilidad de los proyectos para el desarrollo del municipio, a partir de las necesidades sentidas y priorizadas;  
**Inciso d)** Actualizar el registro de necesidades identificadas y priorizadas y de los planes, programas y proyectos en sus fases de perfil, factibilidad, negociación y ejecución e **inciso f)** Asesoría en materia de desarrollo municipal a la alcaldía municipal e instituciones de desarrollo públicas y privadas.
- ⇒ **Artículo 142** «Formulación y ejecución de planes». La municipalidad está obligada a formular y ejecutar planes de ordenamiento territorial y de desarrollo integral de su municipio.

**3.3.4. Los Acuerdos de Paz.** Los Acuerdos de Paz son amplios en describir la necesidad y destacar la relevancia de generar espacios en el ámbito local que permitan una mayor participación social en los procesos de toma de decisiones vinculados a la planificación y ejecución del desarrollo social.

Así también sobre el nuevo rol de los gobiernos locales como elementos claves para la construcción de una democracia participativa, buscando revitalizar y poner en marcha los Consejos de Desarrollo.

Entre los aspectos de importancia e interés para el presente estudio, recopilados en el informe de anual del –PNUD- (2001) destacan:

- ⇒ El Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, bajo el tema de la «descentralización del Estado», promueve políticas de descentralización y desconcentración efectivas, para que el gobierno central delegue sus recursos de poder a favor de instancias locales; exige la apertura de espacios para que la población de las comunidades participe en el diseño, ejecución y administración de políticas y proyectos.

Dicho proceso es visto como un medio para democratizar al Estado desde su base misma, y en ésta se encuentra implícito el proceso de planificación participativa del desarrollo local y comunitario –base-.

- ⇒ En el Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, al hablar de participación social enfatiza la importancia de medidas para fortalecer los gobiernos municipales y asegurar el efectivo funcionamiento del Sistema de Consejos de Desarrollo –específicamente los de carácter comunitario-.

Para ello deberán asimilarse a estos consejos las diversas expresiones sociales creadas para el mejoramiento de las poblaciones, tales como instrumentos propios de las comunidades indígenas, los comités pro-mejoramiento u otras que de manera no excluyente impulsan la participación de los vecinos en el proceso de planificación del desarrollo de sus comunidades y de los municipios a que pertenecen.

### **3.4. El gobierno local en la planificación del desarrollo municipal en Guatemala.**

**3.4.1. Generalidades del proceso.** Acción Ciudadana (2000) afirma que el municipio es el principal referente de la existencia y funcionamiento de las organizaciones del Estado para la mayor parte de la población, porque es lo más cercano a ella.

Por tal razón, la presencia del Estado, por medio de las municipalidades, es cada vez mayor, aunque con gran tendencia en convertir a las municipalidades en entes administrativos y ejecutores de proyectos de infraestructura física, bajo la política de incentivar la inversión al desarrollo municipal y con ello mejorar la calidad de vida de la comunidad, y no funcionan realmente como entes partícipes que incidan positivamente en la toma de decisiones en las acciones de la gestión municipal de su propio desarrollo.

Otra situación del esquema «desde arriba» es la que presentan las municipalidades al adquirir financiamiento para sus proyectos y programas por parte del gobierno central; si existen sólidas relaciones e influencias políticas partidistas, entonces se obtiene el apoyo financiero inmediato para ejecutar proyectos de infraestructura física, de parte del Sistema de Consejos de Desarrollo, por tal razón podríamos pensar en una relación y apoyo condicionado desde lo central hacia lo local.

Dentro de este contexto, el aporte económico del 10 % constitucional a las municipalidades tiende a generar dependencia hacia el gobierno central comparado frente a las fuentes propias de financiamiento municipal (recolectado a través del cobro de arbitrios, rentas, tasas por servicios, etc.), representando éste último un mecanismo más seguro (está previsto pero también limitado en la Constitución de la República), brindando mayores márgenes de autonomía en las decisiones sobre el gasto de inversión en el desarrollo municipal.

Por tal razón el reto actual es contrarrestar tal situación, promover y mantener constantes los procesos participativos en la planificación del desarrollo municipal y que éstos respondan a las necesidades locales y contribuyan a generar el desarrollo social sostenible, idóneo e ideal.

Así también la capacidad de gobierno de los municipios se debilita cuando no existen espacios articulados de participación sociales; ello crea limitaciones y serios problemas para definir apropiadamente y darle continuidad a una planificación del desarrollo municipal. Una descripción de estas insuficiencias y problemáticas según R. Álvarez (1991) serían las siguientes:

- ⇒ Duplicación de esfuerzos institucionales en la solución de problemas comunales en el municipio al no existir coordinación interinstitucional en el proceso de planificación de la inversión al desarrollo.
- ⇒ Por falta de consulta o participación de la población directamente involucrada y beneficiada se generan contradicciones, carencia absoluta de apoyo local y falta de coincidencia de los objetivos –expectativas y exigencias sociales- de la comunidad con los criterios institucionales para decidir la inversión municipal.
- ⇒ Poca atención a la planificación local, generalmente las instituciones descentralizadas y de cooperación internacional mantienen una planificación centralizada y responden a demandas aisladas, no coordinadas con los procesos que han seguido los gobiernos locales.
- ⇒ Falta de visión de perspectiva de las autoridades locales para establecer secuencias lógicas en la planificación de las inversiones de servicios públicos relacionados o condicionados entre sí.
- ⇒ Las municipalidades no tienen una visión de largo plazo y, por ello, no pueden armonizar adecuadamente la relación de los planes de corto con los de largo plazo.
- ⇒ Las municipalidades y alcaldes actúan de acuerdo a la coyuntura por las presiones de orden político y social, las cuales favorecen a los planes de corto plazo a la inversión al desarrollo municipal, centralizando y concentrando la toma de decisiones en el proceso de planificación.
- ⇒ Insuficiencia de la coordinación intersectorial en el ámbito municipal y la falta de una acción planificada de las instituciones públicas y privadas que actúan en el mismo territorio municipal.
- ⇒ Desconocimiento de los planes de inversión de desarrollo municipal que realiza el sector público y privado, al no existir mutua comunicación y buena relación institucional.
- ⇒ Injerencia político-partidista en la priorización y asignación de recursos para la realización de una planificación del desarrollo municipal desde los ámbitos comunitarios –barrios o aldeas-.

En la actualidad se hacen esfuerzos por superar estos problemas mediante el perfeccionamiento de los sistemas administrativos y en particular de la planificación

del desarrollo municipal, como una forma de favorecer la toma de decisiones y la asignación de recursos, mejorar la comunicación y la relación con los sectores público y privado, así como con las instituciones municipales y organizaciones sociales y políticas existentes en el contexto municipal.

En este contexto, se hace necesario poner atención a la administración y organización del desarrollo municipal a fin de mejorar la capacidad del gobierno municipal. Esto se hace adoptando medidas administrativas, entre las cuales destaca la tarea de hacer funcionar un buen sistema de planificación de la inversión municipal que asegure la generación de buenos estudios y planes de desarrollo local en función de los intereses de la comunidad.

De conformidad con el Código Municipal (2002), la gestión municipal tiene como fin primordial la prestación y administración de los servicios básicos de la población bajo su jurisdicción territorial. Esto se lleva a cabo y se amplía la cobertura de tales servicios a través de la planificación y ejecución de los proyectos de inversión social.

Los servicios básicos para poder ser prestados por las municipalidades, requieren de una infraestructura física planificada específicamente para la capacidad que se necesita y para dar respuesta a las condicionantes sociales del contexto donde se proyecta. Ha sido tradición de las municipalidades que estos diseños de ingeniería y arquitectura sean equiparables únicamente por la demanda del momento, lo que implica que el servicio desde el inicio de su operación, lo hace con la totalidad de su capacidad instalada.

En el proceso de planificación no se contempla la existencia de una reserva disponible para el futuro funcionamiento del proyecto, estimando el incremento futuro de la demanda social. Con ello se restringe la vida útil del proyecto-servicio y lo que es más significativo para la ampliación y mejoras, que se necesitan a corto plazo, requieren de una inversión considerable que incluso supera la que se necesitó para la totalidad del proyecto.

Este aspecto es bastante común en las municipalidades y en consecuencia de la improvisación, de la falta de estudios socio-económicos del contexto y sobre todo, de una planificación del desarrollo municipal que implica necesariamente el diseño técnico de proyectos de infraestructura física.

La misma falta de planificación municipal hace que innumerables municipalidades ejecuten la inversión social que «supuestamente» se necesita para prestar bienes y servicios de carácter público para la población. Ante tal situación al no haber tomado en cuenta los importantes valores culturales –criterios sociales- inmersos en el contexto geográfico y social, el proyecto o servicio no es aceptado por la población.

Por dicho motivo, la infraestructura ya construida se queda sin uso o se utiliza, pero no se valora ni genera un interés colectivo por su buen funcionamiento y mantenimiento constante. La obra desde sus inicios de planificación no posee credibilidad social; incluso si la inversión se hizo con base a financiamiento interno o externo, queda ese pasivo o compromiso de deuda con crecientes intereses, como una carga para el futuro de las administraciones municipales venideras.

Según Salazar (1993: 11-33) en la mayoría de los municipios de bajo nivel de desarrollo –principalmente rurales y en áreas de extrema pobreza- existen muchas oportunidades para generar inversión social, inicialmente expresadas en ideas de proyectos como posibles soluciones a las problemáticas sociales detectadas, pero que no llegan a concretizarse.

Una de las causas que impiden el desarrollo social en dichas comunidades, es la falta de estudios técnicos preliminares -a un nivel de anteproyecto- como soluciones a cada una de las problemáticas sociales.

Rara vez son tomados en cuenta dentro de la inversión nacional, pues al no insertarse en un burocrático proceso de planificación institucional –poco participativo- quedan excluidos y al margen de toda posibilidad de ejecución.

En dichas municipalidades no se cuenta con equipos profesionales de trabajo y personal especializado en materia de planificación y evaluación de proyectos de desarrollo local. En el sector privado –con inversión en el desarrollo y responsabilidad social- no se generan proyectos en un número suficiente, además no existe un sistema de información adecuado sobre el proceso de planificación y ejecución de su inversión social; debido a la inexistencia de mecanismos de coordinación e información interinstitucional de mutuo intercambio.

Con las actuales modificaciones al Código Municipal y la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y la emisión de la nueva Ley de Descentralización se busca corregir la anterior situación y reorientar el proceso de desarrollo en nuestra sociedad, para ello se concibe la idea de articular la participación del vecino conjuntamente con las autoridades municipales en la coordinación de la planificación del desarrollo municipal que incluye medularmente la realización de proyectos y programas con carácter endógeno.

R. Álvarez (1991) en sus estudios sobre la administración municipal en el ámbito nacional, ha definido los antecedentes de una problemática social. Entre los principales indicadores cualitativos que demuestran la real existencia del problema de estudio y a manera de síntesis de la problemática nacional, figuran los siguientes:

- ⇒ Relación vertical entre el gobierno central y municipal: El gobierno municipal se convierte en un brazo administrativo y ejecutor de programas y proyectos que son decididos en otros espacios de poder, y es visto como oficina local del gobierno central, relegando al gobierno local el rol de administrador público con limitada capacidad de decisión.
- ⇒ Deslegitimización de lo público: La falta de eficacia y eficiencia en el uso de los recursos públicos, la desvalorización de la imagen pública, la politización partidista ha ido provocando una deslegitimización por parte del resto de la ciudadanía hacia el gobierno municipal.  
No ven como importante acercarse a él, pues no lo sienten representativo a sus aspiraciones e intereses, y no les interesa participar en asuntos públicos vinculados al desarrollo municipal, ni apoyarlo con recursos e incluso pagar los impuestos locales.
- ⇒ Deficiente administración municipal: Existe una gran diversidad con respecto al grado de capacidad administrativa que poseen las municipalidades, siendo mayor en aquellas cuyos municipios cuentan con un alto desarrollo económico y urbano, y con soportes como su propio sistema organizativo y la posibilidad de acudir a la capacidad instalada local.

La mayoría de los municipios tiene un nivel precario de capacidad administrativa, que se manifiesta en el escaso número de empleados públicos con bajo nivel escolar y mala remuneración; deficientes sistemas administrativos y contables; equipo escaso y obsoleto, con grandes dificultades para su mantenimiento; los servicios son

prestados por administración propia, a excepción del alumbrado público, y en muchos casos, sin contar con los reglamentos respectivos; y por lo general, carecen de asesores jurídicos y técnicos.

- ⇒ Conflicto municipalidad-vecinos: Según fuentes periodísticas nacionales, son frecuentes los conflictos entre los alcaldes municipales y grupos de la población en ciertas regiones geográficas del país.

Éstos han sido causados por la incapacidad administrativa para dar respuesta a las demandas sociales y, no pocas veces, por la poca transparencia en el manejo de los recursos públicos o disputas del poder entre los grupos de presión e interés presentes en el ámbito municipal.

Los conflictos municipales se han dado en todos los departamentos del país en municipalidades de diversas categorías, en algunos casos con uso de violencia en contra de las autoridades y las instancias edilicias, frecuentemente entrañando un riesgo para la gobernabilidad democrática.

- ⇒ Apertura de espacios de participación en los asuntos públicos: Con la llegada de la transición y consolidación democrática de nuestros días, se están abriendo espacios de participación social que ahora están generando un alto grado de institucionalidad al gobierno municipal participativo.

- ⇒ No-continuidad en la gestión pública central y local: En su afán de diferenciarse del anterior, cada gobierno municipal vuelve a «comenzar de cero» estigmatiza y desprecia los aprendizajes de su predecesor, o en el peor de los casos los tergiversa, desvirtúa y no aprovecha sus logros y alcances, dando tumbos y respuestas improvisadas a problemas constantes y crecientes, eludiendo su responsabilidad y atribuyéndolos a causas y efectos que escapan al alcance temporal de sus acciones en su limitado período de gobierno.

Esta crítica situación amenaza toda intención descentralizadora, al no existir en el gobierno central una coherente visión de desarrollo del país de mediano y largo plazo, menos en el gobierno municipal, corriendo el riesgo de que se descentralicen las miopías, la desorientación, la ineficiencia y la improvisación de turno; reinando el cortoplacismo, la improvisación y dando margen a la corrupción y atomización de las iniciativas de participación social.

- ⇒ Ausencia de institucionalizar un plan de desarrollo municipal: Cada gobierno –con función pública cortoplacista- hace lo que puede en su período que institucionaliza y

que intenta legitimar a través de un paquete de políticas, de un plan de desarrollo municipal de inversión plurianual (cada cuatro años), pero generalmente es poco o nada su aporte al mejoramiento sostenible de las condiciones de vida de la comunidad en el largo plazo.

Son pocos los gobiernos que materializan en sus planes de desarrollo, programas y proyectos que trasciendan la temporalidad de su período, por el temor que no sean visibles sus resultados en el presente, o quizá por evitar que otros inauguren su obra de infraestructura física.

Esta falta de compromiso con el futuro, la improvisación y la inmediatez para «salir del paso», son muestra del atraso mental y la ineptitud de una sociedad para proyectarse en el tiempo. En efecto, tomar decisiones poco serias frente a problemas constantes y crecientes es una modalidad de corrupción, esto es, no asegurar mínimamente la inversión social de próximas generaciones.

- ⇒ La planificación del desarrollo municipal y sus vínculos político-partidistas: Según los estudios de Álvarez (1991:21-23) actualmente predomina un enfoque «centralista y de muy poca participación social» de parte de las corporaciones municipales, en lo relacionado a la toma de decisiones para determinar la priorización de las demandas sociales.

Es común que las autoridades, debido a que son de elección popular, durante su campaña proselitista contraen compromisos con personas individuales o colectivas que les apoyan en su candidatura. Ya en el ejercicio del cargo público, si es electo, llevan a la práctica el cumplimiento de algunos de esos compromisos contraídos.

En lo que respecta a las aspiraciones personales, ocurre de similar manera; y las inquietudes provienen tanto del propio alcalde como de los otros miembros de la corporación municipal. Al acordar sobre los proyectos de desarrollo municipal que se ejecutarán, inmediatamente se llevan a la ejecución y generalmente se hacen sin estudios socio-económicos previos. Ese tipo de proyectos así concebidos, se tipifican porque son de inmediato plazo, no se planifican, no se elaboran estudios de base, prácticamente son improvisados.

Los beneficios que se obtienen en los proyectos ejecutados de la manera como se señalan en el párrafo anterior, son de escasa cobertura, generalmente son superficiales y su vida útil es de corta duración.

Además, sus costos financieros pueden resultar onerosos así como sus costos sociales, debido a que se sacrifica a la mayor parte de la comunidad de ese municipio por ejecutar servicios así concebidos.

Actualmente, el gobierno municipal es la entidad más importante y el que mejor debe interpretar el proceso de planificación del desarrollo de sus comunidades, por encontrarse a tan inmediata distancia geográfica del sentir de las comunidades y la primera receptora de sus demandas sociales.

Por tal razón el gobierno municipal debe constituirse en una figura política y administrativa, en un instrumento y expresión del poder democrático de la ciudadanía asentada en un territorio, y su misión orientada a participar aportando los planes locales de desarrollo y el fortalecimiento de la dimensión democrática dentro de su contexto social geográficamente delimitado –el municipio–.

En otras palabras, el gobierno municipal debe ser participativo, que articule todas las fuerzas sociales existentes en el territorio municipal para poder orientar dichos esfuerzos e iniciativas hacia la inversión al desarrollo municipal equitativo y garante del bien común.

Es allí donde radica la verdadera importancia del presente estudio, al tratar de identificar los mecanismos y actores sociales de una posible gestión municipal participativa, que conllevan a proponer y crear soluciones a los problemas de la comunidad, atendidos por medio de una planificación del desarrollo municipal, que se concretiza en la comunidad a través de programas y proyectos de infraestructura física, que en este caso específico buscan incrementar la calidad de vida del vecino del municipio de Sayaxché.

### **3.5. El gasto municipal y el proceso de planificación del desarrollo**

Según afirmaciones de J.F. Pinto (2001), la planificación como sistema y como institución ha perdido prestigio y el espacio que legítimamente le corresponde en la gestión del Estado. Los planes de desarrollo municipal legalmente aprobados y aceptados no existen y los planes de trabajo, cuando existen, no se cumplen.

No se habla de calidad, simplemente de existencia. La opinión sobre los extremos apuntados puede verificarse en los medios de comunicación escrita y en los informes evaluativos realizados por organismos internacionales, entre ellos, el Banco Mundial en el año 1999.

El sentido de esta crítica es señalar que hay ausencia o serias deficiencias en la planificación municipal. Si no existe una buena planificación, por definición, el presupuesto es deficiente por la simple razón de que el presupuesto no es más que la expresión financiera de un plan. Si el presupuesto está mal formulado, seguramente no se especifican los resultados y, si se incluyen son imprecisos y mal costeados; no existen los estándares e indicadores de verificación de cumplimiento de metas y evaluación de los impactos de los resultados obtenidos.

Cualquiera puede comprobar estas afirmaciones verificando por ejemplo cuánto le cuesta un metro cuadrado de construcción a las municipalidades y comparando las cifras con los rangos de precios que publica periódicamente la Cámara de la Construcción. De igual manera, los presupuestos de obras municipales, además del salario, un 87% de la asignación en concepto del pago de prestaciones laborales, cuando en las empresas privadas dicha reserva no es mayor del 42%.

En estos casos las deficiencias de la presupuestación tienen como resultados que los procesos de contratación y adquisiciones partan de costos equivocados y se pierdan recursos sin que esto pueda imputarse a actos de corrupción, simplemente se trata de falta de capacidad en planificación y presupuesto en la inversión pública.

Si a lo anterior se suman las contradicciones para la asignación y transferencia de recursos a las municipalidades, las imprecisiones legales en la determinación de las competencias municipales y su ámbito de obligación y responsabilidad, y la pobreza en materia de formación, capacitación y asesoría a los gobiernos locales, se llega a la conclusión de que los errores en la determinación y ejecución del gasto municipal son el reflejo de las deficiencias institucionales que preceden a su ejecución. Según el autor en mención, es necesario:

- ⇒ Diseñar e implementar un sistema participativo de planificación estratégica del desarrollo municipal, que incluya un proceso permanente de análisis del contexto

municipal mediante el cual se identifiquen y caractericen los problemas, se determinen las causas o necesidades insatisfechas que los generan; sobre estas bases formular los programas para el abatimiento de las causalidades que producen la problemática económica y social y sus efectos negativos en el bienestar de la población.

Con esta modalidad se conseguiría que los proyectos que integran los programas se evalúen de acuerdo a su impacto y se prioricen según su urgencia y recursos disponibles.

- ⇒ Integrar y nombrar formalmente a los miembros de la instancia social (personas notables) que se comprometan solidariamente con el proceso de planificación estratégica del desarrollo municipal. Debería ser condición ineludible que la instancia se integre con representantes válidos de los diferentes sectores sociales que estén dispuestos a compartir la responsabilidad por los resultados que se propongan y decisiones que se adopten.

La misma instancia podría ser el órgano de auditoría social para que en función de los resultados previstos disponga los controles y evaluaciones pertinentes. El proceso se documentaría para garantizar la responsabilidad por los compromisos que se adquieran.

- ⇒ Requerir al Ministerio de Finanzas Públicas y al Instituto de Fomento Municipal que integren un grupo de trabajo que se dedique exclusiva y permanentemente a la revisión de los sistemas, procesos y procedimientos utilizados por las municipalidades para su planificación estratégica del desarrollo local, así como en el presupuestario y administración financiera. La misión del grupo sería proponer a la brevedad posible un modelo alternativo al que actualmente se utiliza en las municipalidades del país, incluyendo la revisión y propuesta de cambios a la legislación vigente.

### **3.6. La planificación del desarrollo municipal en Sayaxché**

En lo concerniente específicamente a la gestión municipal de Sayaxché, es comparable al panorama más general de los municipios rurales de Guatemala; donde la falta de una visión de desarrollo municipal y de voluntad política para convertir estratégicamente a la municipalidad en una agencia de desarrollo, constituyen la característica común.

El municipio posee un gran potencial en riquezas naturales –silvicultura, ecología, minería y arqueología- pero así también, posee grandes detractores para impulsar su desarrollo endógeno, entre los que figuran, el narcotráfico con carácter internacional, destrucción masiva de sitios arqueológicos mayas, la extracción ilícita de fauna y flora exótica y flujos migratorios incontrolados que han modificado la frontera boscosa y agrícola del contexto municipal.

Ante la presencia de grandes potenciales y detractores, el existente proceso de planificación ha sido inoperante y necesita ser reestructurado y dotarlo de una visión estratégica de desarrollo sostenible y sustentable, con el propósito de conservar y explotar las potencialidades del lugar y con ello generar el desarrollo anhelado para los habitantes de Sayaxché.

Para el Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas –SIGAP- (2003) cabe destacar que debido a los recientes flujos migratorios que ha experimentado el municipio, se han generado procesos de urbanización de forma descontrolada e ilegal, específicamente en el área protegida de San Román (norte del municipio).

Con ello se afianza la vulnerabilidad de las reservas forestales y la inexistencia de un proceso de ordenamiento territorial –elemento central del proceso de planificación del desarrollo municipal-, a pesar de contar con una oficina de planificación municipal –OPM- de SEGEPLAN y una Unidad Técnica Municipal vinculada a la gestión municipal, se perfila una duplicidad e inoperatividad de funciones.

Así también, existe una Coordinación Técnica Administrativa del MINEDUC, un encargado regional de conservación de monumentos arqueológicos por parte del IDAEH, un representante de Catastro Nacional y variedad de organizaciones que no están articuladas.

Es evidente la limitada capacidad técnica y financiera para desarrollar el proceso de planificación de la inversión municipal. Predomina el voluntarismo y el espontaneísmo en la gestión, o en otros casos la excesiva dependencia en organizaciones de apoyo, fundamentalmente ONG's nacionales o extranjeras; las cuales se caracterizan por sus esfuerzos atomizados, desarticulados, cortoplacistas y sin estrategia de operación.

La capacidad de inversión municipal está subordinada en su mayor parte a la transferencia del 10% constitucional y otros recursos del gobierno central distribuidos aisladamente por los Fondos Sociales y otras agencias públicas descentralizadas.

Según el informe de desarrollo humano nacional del programa PNUD (2001), el índice de Autonomía Fiscal Municipal para Sayaxché –mide el grado en que el municipio genera sus propios recursos sin depender del gobierno central- ha ido creciendo de 0.11 (1998) a 0.32 (1999), pero en comparación con el área metropolitana del país con 0.58(1999), la realidad es desventajosa y arroja una alta dependencia económico-financiera en la relación de lo local y lo central.

Según estudios financieros del INFOM (2002), Sayaxché es uno de los municipios del departamento del Petén, con el más bajo grado de endeudamiento municipal, el cual oscila alrededor de los Q 1.2 millones en comparación de los Q 34 millones otorgados al departamento.

De acuerdo a la institución central, la escasa asistencia financiera otorgada durante el período 1997-1999 ha sido asignada a proyectos de tipo educativo, remodelación y ampliación del edificio municipal, acueductos y alcantarillado municipal. A priori se detectan varias problemáticas no atendidas por falta de gestión de recursos económicos, los cuales se encuentran sujetos a la inexistencia de una planificación del desarrollo local que los pueda hacer requerir o atraer.

La discrecionalidad político-partidista en la gestión del desarrollo municipal ha sido evidente, especialmente en la asignación presupuestaria de la inversión hacia sectores urbanos y rurales –donde los caciques o líderes con poder económico ejercen presión política en la toma de decisiones locales-.

Los grupos de presión con poder económico (la mayoría vinculados a actividades ilícitas) dominan las actividades de comercio local, ganadería vacuna y extracción de maderas preciosas, han ejercido tradicionalmente un papel protagónico y excluyente en el proceso de planificación del desarrollo municipal, enfocándolo hacia sus intereses particulares y sectoriales.

Lo anterior, será objeto de estudio y profundizado en las páginas posteriores, a través de un análisis profundo y holístico del contexto social, con el fin de sugerir las posibles soluciones a las diferentes problemáticas detectadas en el respectivo proceso de planificación del desarrollo local.

Existe un gran desequilibrio de la planificación del desarrollo municipal entre la cabecera y las zonas rurales. Hay una mayor inversión en el área urbana –adoquinado, saneamiento, salones, escuelas y mejoras en el edificio municipal-, siendo palpable la falta de un balance entre la inversión municipal y las necesidades básicas de las comunidades –con alto grado de ruralidad y extrema pobreza-.

Este desequilibrio se ve agravado por las dificultades para la comunicación entre la oficina de planificación municipal –inefcaz e ineficiente ante la falta de recursos y capacidad- y las organizaciones comunitarias desarticuladas y dispersas en todo el territorio municipal.

Considerando las características físicas y culturales del municipio, sin rutas asfaltadas y sin mantenimiento vial, las distancias geográficas medidas con criterios convencionales no siempre permiten apreciar la realidad de Sayaxché, por ejemplo, la necesidad de trámites administrativos en la cabecera municipal puede exigir caminatas de varias horas o navegar por el río La Pasión, aún para comunidades relativamente cercanas en kilómetros.

Asimismo las oficinas de organismos de desarrollo e instituciones descentralizadas se concentran en la cabecera municipal o en el municipio de La Libertad, resultando inaccesibles para la mayoría de la población.

En materia cultural, en las últimas décadas, el municipio ha sido receptor de constantes flujos migratorios de grupos étnicos, asentados en las riveras del río La Pasión y el norte del municipio. Ambas regiones caracterizadas por su alta densidad boscosa, inaccesibilidad vial y ahora la existencia de una diversidad multicultural y multiétnica que pone en riesgo la identidad municipal y agudizan los efectos de la pobreza extrema y exclusión social.

Tal situación demanda la pronta y rápida puesta en marcha de un proceso participativo del desarrollo municipal, ante la amenaza del deterioro del tejido social y destrucción masiva de sus potenciales recursos naturales y arqueológicos del municipio; considerados como los elementos estratégicos necesarios para reactivar y enderezar el proceso a un corto plazo.

El actual gobierno municipal (2004-2007) trata de contrarrestar ciertas irregularidades institucionales, entre ellas, el perfil excesivamente personalista de la gestión municipal y el excesivo protagonismo de la figura del alcalde o de líderes comunitarios poco representativos y vinculados al contexto municipal -multi-sectorial-, ambos llevados a cabo durante las anteriores administraciones municipales electas democráticamente.

Se trata de generar de forma estratégica, un nuevo proceso participativo de planificación del desarrollo municipal. Para ello se ha iniciado la siguiente estrategia de intervención a nivel municipal: Articulación territorial y sectorial del contexto geográfico municipal y de los principales actores sociales representativos –líderes comunitarios de reconocida trayectoria social-, involucrándolos en la actual gestión municipal.

Las microregiones recientemente delimitadas de acuerdo a características comunes están representadas en su mayoría por miembros del Concejo Municipal, así:

- |                                       |                       |
|---------------------------------------|-----------------------|
| ⇒ Micro-región 1: Cabecera Municipal. | Sr. Jenns Morán.      |
| ⇒ Micro-región 2: Franja Transversal. | Sr. Sebastián Seb.    |
| ⇒ Micro-región 3: Tierra Blanca.      | Sr. Tomás Choc.       |
| ⇒ Micro-región 4: El Coyo.            | Sr. Herminio Cardona. |
| ⇒ Micro-región 5: El Pato.            | Sr. Florencio Cucul.  |
| ⇒ Micro-región 6: Entre Ríos.         | Sr. Miguel Xol.       |
| ⇒ Micro-región 7: Mario Méndez.       | Sr. Pablo Vicente.    |
| ⇒ Micro-región 8: Nueva Libertad.     | Sr. Carlos Morales.   |

Al nivel municipal, la intervención se articula alrededor de los aspectos técnicos, organizativos y socio-políticos de la planificación y gestión del desarrollo local.

En lo concerniente a los aspectos políticos y organizativos en el ámbito institucional se propone fortalecer el conocimiento y la capacidad de desempeño de las funciones y atribuciones propias del grupo meta (alcalde, corporación y funcionarios municipales) con relación a la organización y funcionamiento de una gestión municipal participativa.

Destaca el fortalecimiento de las capacidades operativas del personal respecto a los problemas técnicos de la planificación, específicamente en la oficina municipal de planificación.

En lo concerniente a los aspectos socio-políticos y organizativos en el ámbito comunitario se propone fortalecer las micro-regiones como espacio de diálogo y mediación entre las comunidades que la integran; de tal manera, que cada uno de sus delegados son reconocidos como legítimos representantes de la población y miembros de su propio gobierno municipal.

La micro-regionalización del municipio corresponde a una estrategia dirigida a rearticular las relaciones inter-comunitarias y acercar a la población al gobierno municipal. Se trata de impulsar un proceso de análisis y formulación de un plan de desarrollo para el municipio en su conjunto, a través de la definición de objetivos estratégicos en el ámbito micro-regional y municipal.

La transformación en el proceso propone considerar las funciones de los alcaldes auxiliares, las organizaciones comunitarias, los representantes de los entes descentralizados y de cooperación internacional presentes en el contexto municipal; con el propósito de minimizar la duplicidad de esfuerzos y la concentración de recursos, así como estandarizar y reorientar las modalidades de intervención. El principal reto en este contexto municipal es combinar y articular las estructuras tradicionales del poder local con las nuevas expresiones dinámicas de la descentralización.

Debido al actual «boom del ecoturismo y los descubrimientos arqueológicos» en la cuenca del río La Pasión y Petexbatum, es necesario redefinir y orientar el proceso de planificación municipal como base y sustento para un desarrollo endógeno y de beneficio directo a los habitantes de Sayaxché.

Más allá de las diferencias en las capacidades técnico-profesionales de las distintas organizaciones y distintos estilos de relacionamiento institucional, son evidentes otras divergencias referidas a distintas visiones sobre la intervención de las ONG's de cooperación internacional y sus diferentes concepciones sobre el rol y la identidad del gobierno local.

Actualmente se trata de explotar la actividad arqueológica y eco-turística en las riveras del río La Pasión –específicamente alrededor del sitio arqueológico de Cancuén- con la participación de organismos de cooperación internacional, entre ellos, la cooperación italiana y estadounidense.

Se trata de incorporar a la población del lugar, participando en los trabajos de descubrimiento y restauración de vestigios arqueológicos –mano de obra no calificada- e inicialmente en la administración de servicios turísticos –guías de turismo, hotelería y restaurantes, etc., con el fin de generar fuentes de empleo e incentivar un «empoderamiento» de la actividad por parte de los lugareños, con el objetivo de que los beneficios sean exclusivamente para el desarrollo local y se genere una conciencia social de explotación y sustentabilidad de los recursos existentes.

Es muy significativa, la inexistente participación del actual gobierno municipal en dicho proceso. Ésta situación es adversa al proceso recién iniciado en un determinado contexto del municipio, será objeto de estudio y análisis cualitativo, así como también en otras particularidades socio-geográficas, las cuales merecen de una rigurosidad científica en el presente proceso de investigación social de carácter cualitativo.

### **3.7. Tema vinculado al desarrollo local: El Estado y la sociedad civil en la «Gobernanza Moderna»**

Según R. Mayntz (2002) la gobernanza moderna se refiere a un nuevo modo de gobernar, conforme al cual, en la formulación y aplicación de políticas públicas no sólo participan las autoridades estatales, sino también las organizaciones privadas. En la gobernanza moderna, Estado y sociedad civil cooperan entre sí.

Esta forma de gobernanza se ha desarrollado recientemente en los países de Europa Occidental que acostumbraban tener Estados fuertes e intervencionistas. Es también algo típico de la Unión Europea y de la «gobernanza global». Las formas características de la cooperación Estado / sociedad son los arreglos neocorporativos y las redes de políticas sectoriales.

La cooperación entre los actores públicos y privados puede tener lugar en principio en cada nivel político en donde existen autoridades públicas y organizaciones privadas, desde el nivel local hasta el nacional y del nacional al internacional. Además de la colaboración directa entre el Estado y los actores no estatales, la gobernanza moderna incluye también ciertas formas de autorregulación social, en la que los actores privados cumplen funciones reguladoras que son en definitiva de interés público.

La gobernanza moderna puede surgir y funcionar únicamente cuando se satisfacen algunos pre-requisitos institucionales y estructurales, tanto del lado de la estructura política como del lado de la sociedad. Las autoridades políticas tienen que ser fuertes y competentes, pero ni arbitrarias ni omnipotentes. Deben tener frente a ellas una sociedad civil en la que los individuos gocen de igualdad como ciudadanos, y en la que los intereses privados encuentren una expresión organizada.

En muchas partes del mundo no se logran estas condiciones e incluso en los países más desarrollados y más democráticos del mundo se encuentra sólo una aproximación del ideal de gobernanza moderna. Al caracterizarse por una cooperación antagonista, la negociación y la concertación, la gobernanza moderna se ve constantemente amenazada por el estancamiento o por la obtención de compromisos débiles que no pueden resolver los problemas en curso. No existen recetas sencillas para evitar esos peligros.

Los problemas se presentan a distintos niveles, desde el local al global, pero el nivel en que se manifiesta propiamente el problema no necesariamente es el nivel en el que éste puede ser resuelto de manera efectiva. La solución de las problemáticas del subdesarrollo resulta más efectiva cuando existe coherencia entre el conjunto de actores que las provocan, los actores que sufren su impacto y los actores que intentan resolverla.

Con la internacionalización creciente, esa coherencia está cada vez más ausente. Muchos problemas internos son, por lo menos en parte, causados por desarrollos internacionales y, por ende, sólo pueden resolverse mediante la acción internacional. Sin embargo, para que los acuerdos internacionales resulten efectivos, la gobernanza nacional debe ser efectiva. Esta dependencia mutua puede desarrollar un círculo vicioso.

J. Salazar, L. Inostroza y O. Inostroza (1993) afirman, que en los municipios de bajo desarrollo –principalmente rurales- donde la escasez de capacidades de producción (tecnología, recursos financieros y económicos, organización, capacidad empresarial, conocimientos, poder y otros) limitan la operación de un sistema de gobernanza y por ende limitan la creatividad y el comportamiento racional de los gobiernos municipales.

Esto debe suplirse con estrategias de financiamiento para desarrollar una capacidad empresarial local, la cual puede estar asociada a equipos de trabajo ligados al municipio y al gobierno municipal.

Todos deben tener un grado de comprensión de los problemas del desarrollo local y de la idea de transformación productiva con equidad. Esto exige una nueva actitud de los gobiernos municipales, implica todo un reto para estos municipios y sus autoridades locales, dado que deben aprender a utilizar la gobernanza y dar sentido al compromiso con sus gobernados.

Esto, para promover acciones y desarrollar una capacidad de gobierno que utilice los criterios de modernización, de calidad en los servicios públicos, calidad en las formas de vida y medio ambiente, calidad en las comunicaciones y aplicación en la gestión de los criterios de eficiencia y eficacia, así como estimular las organizaciones en sentido de productividad y competitividad.

Esta nueva orientación y cambio de actitud para asimilar los criterios básicos del proyecto de modernidad y descentralización del país, debe comenzar con los gobiernos municipales de más bajo desarrollo –en ellos se incluye a Sayaxché y el resto del departamento del Petén-; ellos deben aprender a utilizar los principios de la gobernanza para desarrollar sus capacidades de acción con criterios participativos de eficiencia y eficacia.

Este es un mecanismo para cambiar la situación de bajo desarrollo de los municipios rurales, aquí cobra sentido el papel que juega la planificación del desarrollo local, como formulación de la inversión para ampliar las capacidades de producción local y bienestar social, con ello, se genera el crecimiento y desarrollo socioeconómico.

En la realidad nacional, los Acuerdos de Paz, el proceso de descentralización y con ello los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y las recientes reformas al Código Municipal, apuntan y tratan de insertar el modelo de gestión municipal participativa en la administración municipal y como un mecanismo de solución a las deficiencias institucionales en el proceso de planificación del desarrollo municipal.

Se requiere construir un nuevo tipo de municipio y de gobierno municipal que se oriente hacia una «gobernanza local» como un nuevo estilo de gestión con enfoque multisectorial. Para ello se requiere definir una visión de nación y municipio que articule a todos los actores sociales y los haga artífices de su propio desarrollo municipal y con ello, articular las potencialidades de lo público y lo privado.

La importancia del contexto municipal radica en que constituye la base del andamiaje del nuevo proceso de descentralización del Estado, y como tal, su transformación se hace necesaria para construir una nueva realidad nacional.

### **3.8. El desarrollo municipal**

La descentralización del Estado es un mandato de la Constitución Política de la República y prioridad en los Acuerdos de Paz. Constituye el elemento esencial para la gobernabilidad democrática en el contexto municipal. Descentralizar tareas del gobierno a otros niveles autónomos, es decir, a los municipios, significa, fortalecer la autonomía de este nivel de administración.

La autonomía del municipio es, en primer lugar, independencia política y autosuficiencia financiera. Además, muy importantes son el derecho y la obligación de planificar y controlar el desarrollo municipal de su territorio sin ingerencia externa.

Según la GTZ (2001) la planificación del desarrollo municipal es un instrumento factible y exitoso para iniciar el proceso de emancipación municipal en materia de planificación y desarrollo.

Se consolida y perfecciona a través del proceso participativo que involucra y articula a las comunidades, autoridades locales y la sociedad civil organizada.

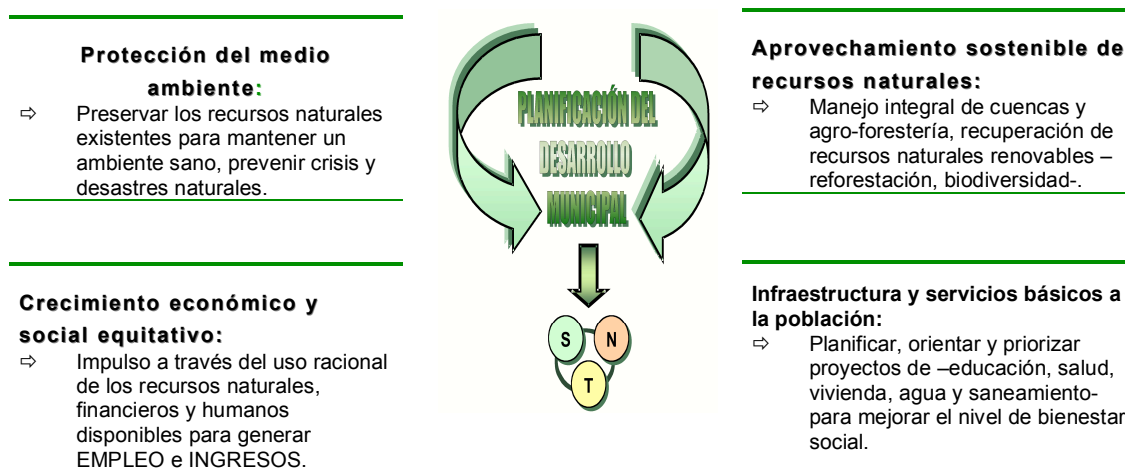
La Cooperación Técnica Alemana –GTZ- (2001) define al desarrollo municipal como: «El logro del crecimiento socio-económico equitativo, a través del aprovechamiento sostenible de los recursos naturales con protección al medio ambiente, apoyado por infraestructura y servicios básicos». Es enfático en darle prioridad a las comunidades más pobres y marginadas del área rural y de las áreas de riesgo; tal es el caso del municipio de Sayaxché.

Para lograr el objetivo del desarrollo, hay que buscar la armonía entre los tres elementos principales de este universo:

- ⇒ La sociedad –S- que vive en los municipios demandan servicios básicos y seguridad ciudadana. Para poder vivir, trabajar en la agricultura y en la industria se necesita de recursos naturales, financieros y humanos con capacitación y oportunidades de desarrollo.
- ⇒ La naturaleza –N- que da sustento a la población debe ser protegida, con prioridad en sus recursos renovables y no renovables, para lograr el equilibrio entre sociedad y naturaleza.
- ⇒ La tecnología –T- cambia permanentemente la relación entre sociedad y naturaleza; ayuda a aprovechar mejor los recursos naturales, transformarlos sin generar contaminación ambiental. Abre oportunidades para la recuperación y uso sostenible de las riquezas naturales.

#### Gráfico No. 4

##### «Visión del desarrollo municipal de acuerdo a la –GTZ-»



FUENTE: Teoría sobre desarrollo municipal de la Cooperación Técnica Alemana –GTZ- (2001).

El proceso de planificación municipal con amplia participación de la comunidad puede aportar a mantener el equilibrio y la armonía entre estos tres elementos – sociedad + naturaleza + tecnología-; para ello es necesario contar con tres principios a ser considerados como fundamentales para orientar el proceso de forma equitativa:

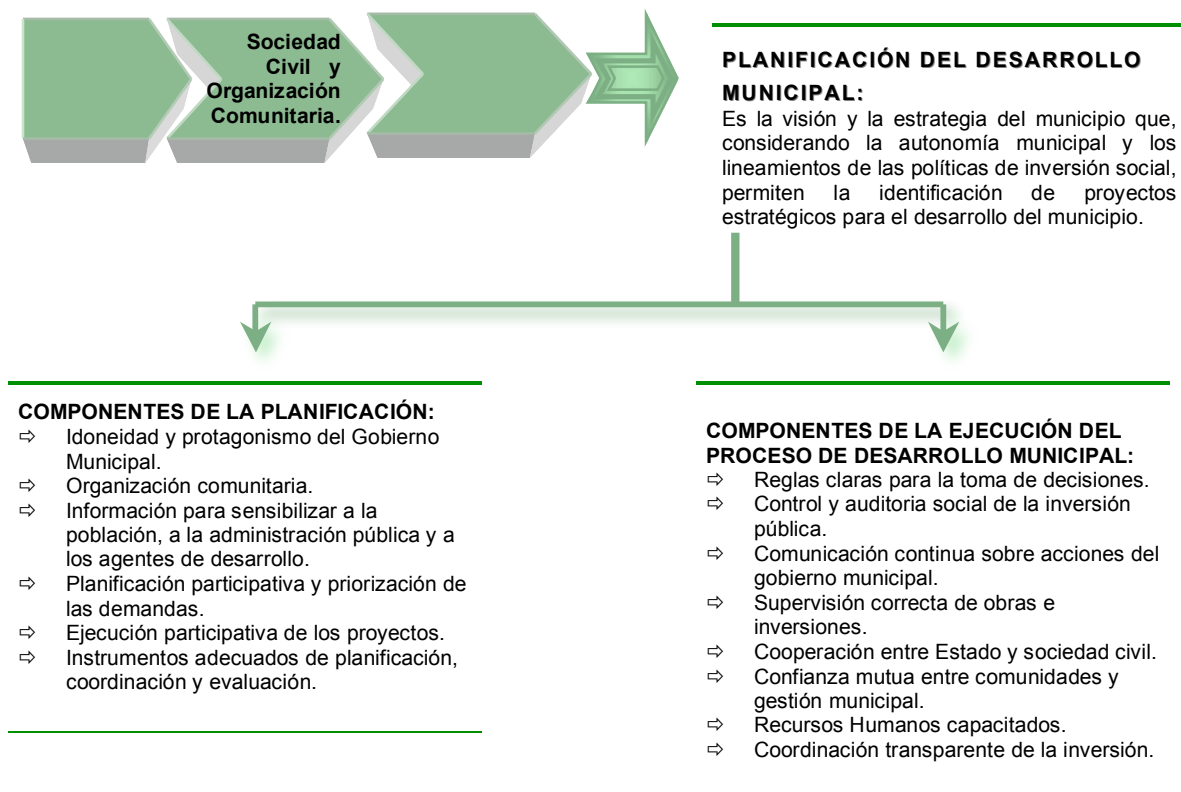
- ⇒ Obtener y mantener un hábitat digno para cada persona: Bienestar social, entorno físico libre de contaminación, oportunidades de desarrollo físico e intelectual a cada individuo.
- ⇒ Manejar cuidadosamente los recursos humanos, físicos y financieros del municipio: Reducción de trámites burocráticos en la administración pública, transparencia y auditoria social y desarrollo de recursos humanos.
- ⇒ Agilizar las decisiones del sector público y privado: Fomentar el liderazgo comunitario, mostrar voluntad política y cívica para el cambio, fortalecer la toma participativa de decisiones y legitimar democráticamente las acciones de los diferentes actores sociales.

La participación en la planificación del desarrollo municipal es la base para satisfacer las demandas reales de la comunidad y para lograr la ejecución de proyectos racionales a un corto y mediano plazo; concertado entre los actores sociales –agentes locales y comunitarios- las bases para el desarrollo integral de la infraestructura urbana y rural, la economía local y la gobernabilidad en el municipio. La gobernabilidad en el ámbito municipal se facilita a través de una planificación del desarrollo con plena participación de la sociedad civil, así como transparentando el manejo de los recursos del municipio.

La planificación municipal no debe depender de consultores externos ni del gobierno central. El nivel local sabe lo que necesita y puede decidir la forma como lo quiere, mientras que expertos externos normalmente persiguen intereses externos y el gobierno central está muy lejos. Por ello, la participación plena de las comunidades y de la sociedad civil asegura la legitimidad democrática de las decisiones y aporta con esto a la gobernabilidad y a la paz social en el municipio.

Sin embargo, la –GTZ- (2003) afirma que es necesaria la «voluntad y decisión política» de las autoridades municipales para darle sentido propositivo y sostenibilidad al proceso, sin las cuales no vale la pena iniciarlo, pues no se puede garantizar el éxito y calidad de resultados.

**Gráfico No. 5**  
**«La planificación del desarrollo municipal, de acuerdo a la –GTZ-»**



**FUENTE:** Teoría sobre desarrollo municipal de la Cooperación Técnica Alemana –GTZ- (2001).

### 3.9. La planificación municipal del desarrollo

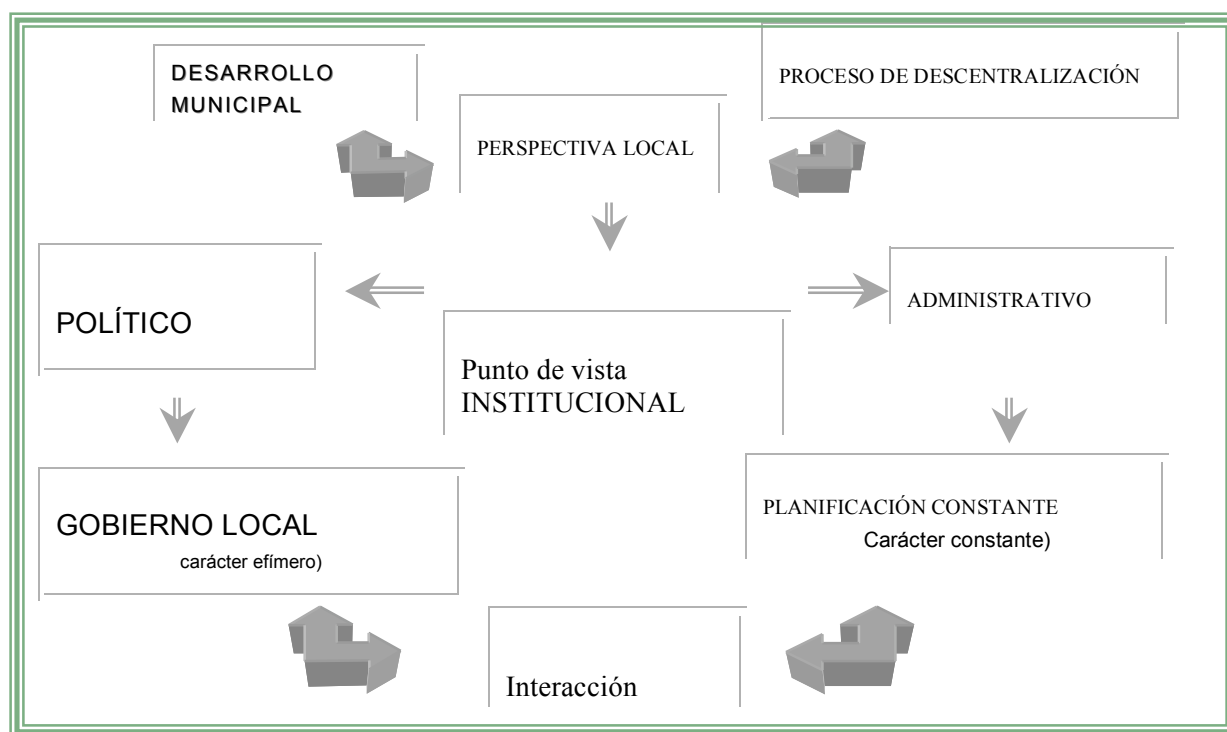
Según J. Suárez (2000), en el municipio el conjunto heterogéneo de ciudadanos, grupos, estratos, clases, comunidades configura el mapa humano de la sociedad local; donde cada uno tiene una «visión propia» con la cual vive y para la cual existe, como creencias, ideas, valores, actitudes, modos de pensar, formas de actuar, costumbres, gustos, idiosincrasia y cultura. Por esa razón el gobierno local debe ser un sensible interlocutor público, un afinado escucha del decir social, un prudente tomador de decisiones.

De este modo, la interacción entre la sociedad local y el gobierno local posibilita un análisis y una evaluación compartida de los intereses, demandas, necesidades, problemas y conflictos del contexto geográfico particular.

El gobierno local se concibe como el espacio para la construcción de sociedad y Estado a través de la institucionalización de un tiempo (período de gobierno) y un significado (contenido de un plan de desarrollo) en un territorio y un contexto particular. Además debe identificar con precisión, cuál es la visión dominante que la sociedad ha instituido para-sí misma acerca de su propio desarrollo –en qué cree, qué es lo más importante y vale para ella, qué y cómo prioriza- y comprender su temporalidad, o sea, el momento histórico que atraviesa –origen de esa necesidad, sus causas y efectos, cómo proyecta su vida en años, décadas, etc.

Es importante insistir en esta doble condición –institución de una visión y una temporalidad - para construir una coherencia entre un plan de desarrollo y la estructura mental de la sociedad local y sus formas de participación.

**Gráfico No. 6**  
**«La planificación municipal del desarrollo»**



**FUENTE:** Según teoría “Gobierno efímero versus planificación constante” de J.E. Suárez (Colombia). 2000.

En consecuencia de lo anterior, desde un punto de vista práctico se entiende por gobierno local, el actor público gestor del desarrollo local, aquel que por su cercanía al ciudadano debe tener la capacidad de comprender e interpretar su realidad social, e identificar las tendencias y las variables que determinan las condiciones de vida de una comunidad. Debe ser también capaz de diferenciar entre demanda y necesidad; no siempre lo que pide o demanda una comunidad es lo que realmente necesita.

Con respecto a esto, el gobierno local debe ser un cuidadoso, responsable y prudente traductor de necesidades, demandas y todo ese mundo de peticiones del decir social. Su alta capacidad de discernimiento le debe facilitar sus procesos decisionales y la priorización de acciones a corto y largo plazo. Su fin es el ciudadano y la sociedad local y su medio, la construcción colectiva de las políticas públicas locales, y por consiguiente, de una planificación constante del desarrollo.

El gobierno local como ámbito posible para la orientación del sentido y el tiempo social institucionalizados a través de un estado de ciudadanía, tiene que definir con claridad sus herramientas de trabajo: las políticas públicas locales. Éstas constituyen el conjunto de actuaciones, -más o menos estructuradas, explícitas o implícitas- que tomadas por uno o varios actores públicos se proyectan sobre un sector del bienestar social (salud, educación, empleo) de la población y sobre un espacio territorial concreto.

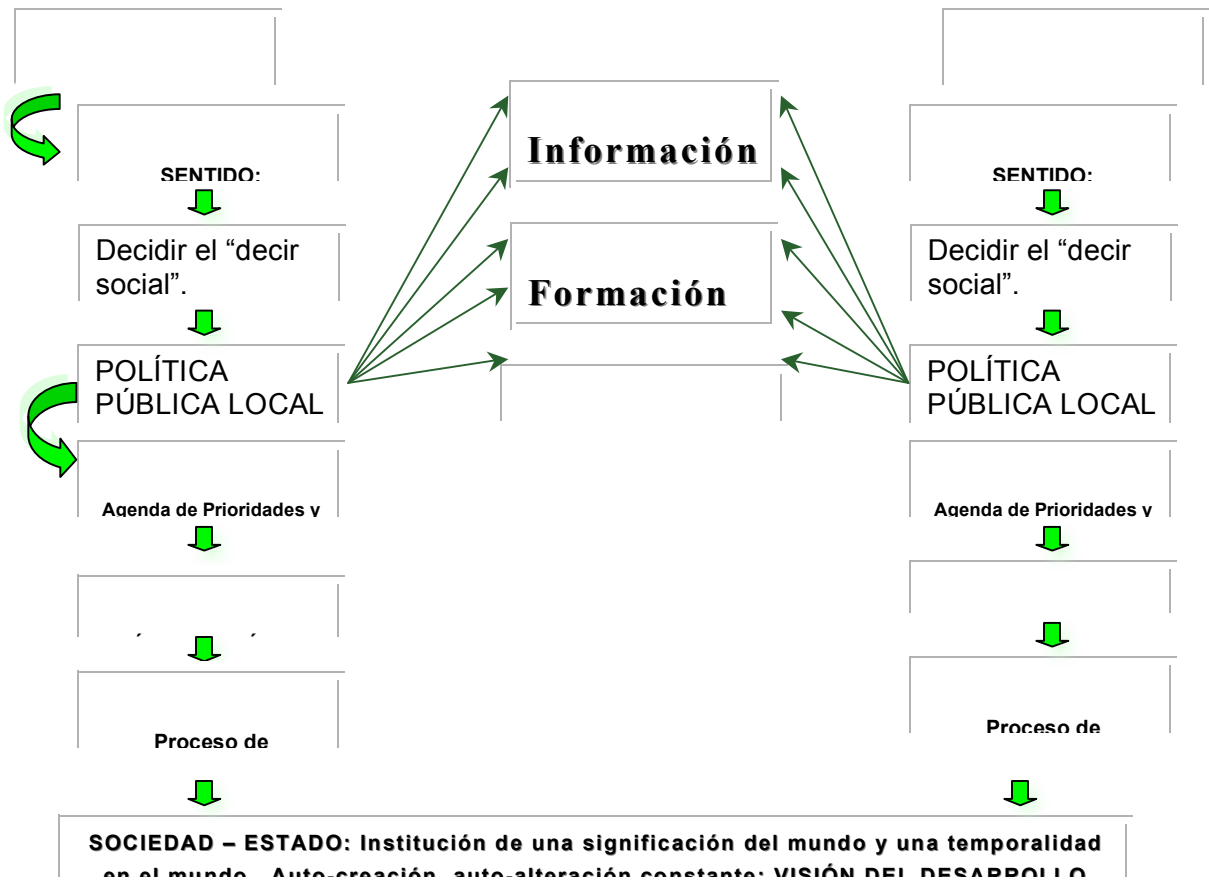
En plural, las políticas públicas locales se conciben como instrumentos de gestión de la complejidad, bien sea ésta institucional, social, política, económica o cultural. La concreción de las políticas públicas en sentido práctico se realiza en el ámbito local a través de la estructuración de un proceso público de planificación del desarrollo, que garantice la sostenibilidad de programas y proyectos. La estructuración de las políticas y consecuentemente de un plan de desarrollo, deben partir de situaciones problemáticas complejas hacia situaciones simples o manejables.

Para evitar su fracaso, los actores públicos y privados del municipio deben tener en cuenta las siguientes amenazas:

- ⇒ Amenazas provenientes de la naturaleza política de la decisión, entre las que pueden destacar, el consenso frágil, intereses particulares y otros.

- ⇒ Amenazas provenientes de la propia organización del gobierno local: Metas a corto plazo y poco claras, objetivos contradictorios, ambiguos, mal entendidos, apenas comunicados o mal comunicados, estilo de dirección basado en el poder jerárquico, funcionarios públicos desmotivados, sin vocación de servicio atendidos al desempeño de las funciones básicas que les competen.

**Gráfico No. 7**  
**«El modelo ideal de gestión municipal para una planificación local»**



FUENTE: Según teoría “Gobierno efímero versus planificación constante” de J.E. Suárez (Colombia), 2000.

Según J. Suárez (2000) la planificación es aquel proceso técnico cuyo objeto de trabajo es la organización de un conjunto de actividades a través del tiempo para hacer posible el cumplimiento de metas institucionales y objetivos sociales.

En sentido amplio, la planificación es un proceso político y técnico que busca la realización de futuros deseados a través de la participación, la negociación y la concertación de intereses y necesidades en conflicto. En un sentido idealista, planificar es analizar el devenir y pensar el futuro para tomar decisiones sobre la evolución de la sociedad.

La planificación municipal se convierte en el eje técnico-político que puede reorganizar, estructurar y consolidar un proceso descentralizador generador a su vez de procesos de coherencia institucional y social favorables al desarrollo integral de las comunidades y por ende del municipio en su conjunto.

Todo lo técnico tiende a ser politizado y todo lo político a ser tecnologizado. Por esta razón, las diferencias entre gobierno y administración, política y planificación, son substanciales pero independientes. De este modo, la política pública municipal y la planificación municipal constituyen un eje técnico-político en dos momentos fundamentales inherentes al proceso global de descentralización y desarrollo integral del municipio.

La política define el sentido y la planificación del tiempo de la misión social que se quiere implementar a través de cinco actuaciones reguladas constantemente: Comunicación de objetivos, administración de información, formación de funcionarios y ciudadanos, organización de sectores institucionales y evaluación permanente de tiempos y objetivos.

La descentralización y modernización administrativa redefine de forma continua el contenido y las cauces de actuación dentro de la gestión y la planificación municipal del desarrollo. Esto señala una tendencia hacia un aumento de los contenidos y significados propios de la actuación local como consecuencia, por un lado, de la atribución de funciones desde el nivel central al local, y de otro, por la presión directa de las demandas de los ciudadanos sobre el rostro más visible del entramado público: el gobierno local.

Finalmente, las lógicas humanas –técnicas o políticas- no podrán considerarse separadas de toda forma social que intente construir institucionalidad.

Ser gobernante, alcalde, ciudadano, exige dominio de diferentes lenguajes, ser actor en múltiples escenarios, pues no sólo con altruismo y filantropía se gobierna, ni el consenso total (democracia) es garantía, la mayoría también se equivoca.

La dificultad que subyace a todo lo anterior, es entonces, cómo hallar una visión transgeneracional de desarrollo diferente a la tradicional, menos perpleja, difusa e incierta que la dibujada por la decadente modernidad del mundo occidental, que sea producto de una planificación constante y sostenible.

Según R. Cardona (2001) la planificación como sistema y como institución ha perdido prestigio y el espacio que legítimamente le corresponde en la gestión municipal. Los planes de desarrollo legalmente aprobados y aceptados no existen y los planes de trabajo, cuando existen, no se cumplen. No se habla de calidad, simplemente de existencia. La opinión sobre los extremos apuntados puede verificarse en los medios de comunicación escrita y en los informes evaluativos realizados por organismos internacionales.

El sentido de esta crítica es señalar que hay ausencia o serias deficiencias en la planificación municipal. Si no existe una buena planificación, por definición, el presupuesto de la inversión municipal en materia de desarrollo, es deficiente, por la simple razón que el presupuesto no es más que la expresión financiera de una correcta planificación. Si el presupuesto está mal formulado, seguramente no se especifican los resultados, y si se incluyen son imprecisos y mal costeados; no existen los estándares e indicadores de verificación de cumplimiento de metas y evaluación de los impactos de los resultados obtenidos.

Diseñar e implantar un sistema participativo de planificación estratégica del desarrollo municipal deberá incluir una caracterización de los problemas, determinar las causas o necesidades insatisfechas que los generan; y sobre estas bases formular los programas para el abatimiento de las causalidades que producen la problemática social y económica y sus efectos negativos en el bienestar de la población. Con esta modalidad podría conseguirse que los proyectos que integran los programas se evalúen de acuerdo a su impacto y se prioricen según su urgencia y recursos disponibles.

Según Santibáñez y Elgueta (2001: s/n) el plan de desarrollo municipal puede ser entendido como *«El conjunto de objetivos, metas, programas, proyectos y presupuestos que informan y guían la gestión municipal, orientada a llevar a la comuna de una situación actual de déficit a otra de mayor bienestar y calidad»*.

El plan de desarrollo municipal constituye, en consecuencia, un instrumento de articulación en la medida que éste representa el compromiso de la administración municipal y la sociedad civil a fin de tomar decisiones en conjunto para lograr el desarrollo político, económico, social y cultural del municipio. Este plan de desarrollo representa por lo tanto una instancia de participación y de compromiso de todos los actores sociales, económicos y culturales, tanto públicos como privados, así como su armonización con los planes regionales y nacionales.

Según Morales Jeldes (1994, 10-11) el plan de desarrollo municipal, es *«un instrumento flexible para la orientación de la gestión global de las municipalidades, en el cual se expresan a corto, mediano y largo plazo las proyecciones deseables y posibles para la comuna en diferentes áreas, las políticas y estrategias a emplear, los recursos necesarios y el tiempo en que éstas proyecciones se deberán lograr»*.

La construcción del plan ofrece una oportunidad para hacer efectiva la participación y organización de los diferentes actores comunales. Estos deben ser capaces de proyectar en conjunto con las autoridades políticas y profesionales de la municipalidad lo que quieren para su comuna, cómo llevarlo a la práctica y con qué recursos ha de concretarse.

El plan debe traducirse en programas de trabajo cuyos proyectos deben desarrollarse anualmente; es una oportunidad para establecer el vínculo activo y comprometido entre la población comunal, el desarrollo en pos de la mejoría de la calidad de vida de esa población y el ejercicio cotidiano y permanente de la participación democrática de los habitantes de esa comuna en la construcción de su presente y futuro.

### 3.10. La planificación del desarrollo municipal y su vinculación con la gestión municipal

#### 3.10.1. Roles e importancia del municipio. Según Santibáñez y Elgueta

(2001:

s/n), es en el municipio donde se tendrán que dirigir más aún los esfuerzos a entretener los escasos recursos públicos y privados a fin de alcanzar las metas de desarrollo municipal para su delimitado contexto geográfico.

Esta nueva perspectiva sitúa a la gestión municipal ante el reto de modificar sus roles y funciones, situación que mantiene ocupados a buena parte de los tratadistas en temas municipales, que pueden resumirse en: Mejorar los servicios a los ciudadanos y gestionar los recursos públicos locales con eficacia y eficiencia para institucionalizar el desarrollo.

De acuerdo a la definición citada, se vislumbran los roles que asume un municipio moderno, dinámico, participativo, democrático, eficiente y eficaz en la prestación de servicios de calidad al ciudadano y por ende en su desarrollo municipal. Dichos roles se desprenden de los conceptos de participación y de mejoramiento de la calidad y nivel de bienestar social. A partir de estos roles generales se pueden establecer otros, particulares, que se consideran a continuación y que ilustran claramente el quehacer municipal como institución referida al ámbito y desarrollo municipal.

⇒ **ROL ARTICULADOR:** La municipalidad moderna tiene cada vez más que erigirse como una entidad coordinadora de los agentes sociales que intervienen en el proceso comunal –sector público y privado presentes en el municipio- principalmente articular la acción del resto del aparato institucional del Estado en su área geográfica.

El municipio debe ser generador de oportunidades para los habitantes de su comuna. Su función, en este sentido, se orienta a articular estrategias de desarrollo que se traduzcan en acciones que beneficien a la comunidad en su conjunto con la finalidad de aumentar las potencialidades locales, optimizar el uso de las potencialidades existentes, y procurar el desarrollo equilibrado en el ámbito local.

Ello requiere definir objetivos claros y consensuados, para lo cual es necesario articular a los agentes de desarrollo presentes en la comuna, establecer relaciones de

colaboración con el sector privado y coordinarse con otros municipios, el departamento, la región y el gobierno central.

- ⇒ **ROL DE FOMENTO:** El rol de fomento de la municipalidad tiene que ver principalmente con su papel relacionado con los sectores económico-productivo. El rol del municipio en el desarrollo económico se fundamenta en acciones a lograr un desarrollo espacial armónico con el crecimiento del municipio.

En tal sentido se debe crear condiciones favorables a la actividad empresarial, apoyar el desarrollo y fortalecimiento de las empresas existentes en la comuna, mejorar las condiciones para la actividad empresarial, a modo de atraer empresas e inversiones, fomentar la integración y/o diversificación de la estructura productiva y de servicios, coordinar con otras entidades territoriales, programas y proyectos con impacto potencial en la economía local en términos de uso del suelo, infraestructura vial y de comunicaciones, facilitar el acceso a la innovación tecnológica y a otros servicios que den soporte territorial a la competitividad de las empresas.

El plan de desarrollo municipal debe considerar lineamientos estratégicos, de acuerdo a las políticas de desarrollo socioeconómico, sus áreas de influencias, metas de crecimiento, prioridades y oportunidades de inversión en infraestructura sanitaria, vial, energética, de comunicaciones, de equipamientos, u otros.

Se constituye en un instrumento básico de gestión municipal en el ámbito del desarrollo económico local, ya que regula y orienta las inversiones a través de la localización de actividades productivas en un territorio determinado. Esta localización tanto pública como privada, se determina al establecer los usos de los suelos y sus normas técnicas.

- ⇒ **ROL REGULADOR Y NORMATIVO:** La municipalidad, como entidad pública inserta en el ordenamiento jurídico del país, debe cumplir con funciones, atribuciones y competencias, en las que se encuentra contenida una acción tendiente a la regulación en un ejercicio normativo de las actividades en su ámbito jurisdiccional.

Para estos efectos la legislación otorga instrumentos de gestión aplicables en su territorio, en esta perspectiva, la municipalidad norma, regula y controla la acción de la comunidad en distintas materias, para lo cual debe también considerar la estructura orgánica en la cual se radiquen las funciones que emanan de las normas, y de las acciones de regulación y control consiguientes.

Una de las acciones clásicas de la municipalidad tiene que ver con su función reguladora, la que no puede abandonar por razones de equilibrio y necesidad de desincentivar aquellas actividades que se considere que producen externalidades negativas. El rol regulador implica una gran eficacia de gestión y capacidad de interlocución con empresarios y ejecutivos del sector privado por razones de intereses ya sea corporativos o individuales.

La acción reguladora municipal es una de las funciones tradicionales, que se ejerce en diversos ámbitos; como la construcción y urbanismo, el tránsito y transporte público, planificación y regulación urbana de la comuna y la confección del plan regulador comunal, la aprobación y modificación del plan de desarrollo municipal cuya aplicación deberá armonizar con los planes regionales y nacionales, el aseo y ornato de la comuna y el medio ambiente por ejemplo, su realización constituye garantía de los derechos de las personas, por lo que la municipalidad debe fortalecer su función de regulación.

Por tanto, un papel indelegable del municipio es el de vigilar la operación del sistema regulatorio. Dicha vigilancia debe hacerse con criterios similares para los diversos sectores regulados, sin discriminaciones, y por supuesto reconocer las diferencias relevantes.

**3.10.2. Roles e importancia de la gestión municipal.** De acuerdo con Morales Jeldes (1994), el desarrollo institucional de la gestión municipal en cualquier propuesta de desarrollo adquiere importancia vital, pues ninguna planificación del desarrollo municipal podrá realizarse si carece de una organización y compromiso institucional capaz de ejecutarla; es decir, la municipalidad no podrá cumplir su rol si no proyecta, se organiza, dispone, crea y busca recursos, comprometiéndose para concretar lo que se propone en el municipio.

Lo anterior implica que la municipalidad debe desarrollar estas capacidades, dotarse de un proyecto de desarrollo institucional, reorganizarse si es necesario, potenciar y optimizar o buscar nuevos recursos en función de lo que se propone como desarrollo para la comuna y sus articulaciones con el nivel departamental, regional, nacional e internacional si es necesario. En efecto, la gestión municipal debe ser estratégica, integral e integrada y sistémica.

- ⇒ **ESTRATÉGICA:** Es decir, proyectada en función de la visión y misión del plan de desarrollo municipal.
- ⇒ **INTEGRAL:** Debe ser generada y asumida como sistema; se trata de un estilo de gestión que sitúa los problemas específicos y sus soluciones en la globalidad y contexto que corresponda, ya sean locales, departamentales, regionales, nacionales o internacionales.
- ⇒ **INTEGRADA:** Se refiere a la conectividad y multideterminación que tienen los diferentes problemas y soluciones que se presentan, tanto institucionalmente como en lo referido a lo comunal, dando origen a tratamientos interdisciplinarios, multisectoriales y en los que, si es necesario, concurren tanto el sector público como el privado.
- ⇒ **TIPIFICADA:** Las características anteriores perfilan un estilo de gestión institucional y comunal de carácter sistémico, o sea, con claridad respecto de la globalidad, sus partes, las relaciones y articulaciones que ésta tiene en función de sus perspectivas o misión.

El aparato administrativo de cualquier organización pública tiene un lugar y espacio en el concierto interinstitucional de la sociedad a la que sirve. Dichas coordenadas le asignan un rol que orienta su acción y define sus grandes líneas de trabajo. Como instrumento articulador de decisiones político-administrativas y coordinador de recursos y esfuerzos organizativos.

La administración pública cumple al menos los siguientes roles: Interlocutor social – receptor y ejecutor de los requerimientos de bienes y servicios comunitarios-; orientador de la decisión pública –con base al bien común- e instrumento de ejecución del desarrollo municipal –a través de recursos humanos, financieros y materiales-.

Esto implica, que una de las primeras tareas que permitirían constituir una verdadera gestión estratégica municipal es integrar un proyecto de desarrollo que permita brindar una visión de largo alcance para el futuro del municipio, según lo afirma Loyola Alarcón (2001) con base a su experiencia en el contexto mexicano.

De acuerdo con el autor, definir la gran visión para el desarrollo de un municipio, y darle vida a través de un conjunto de proyectos de desarrollo, requiere de un proceso

formalmente constituido y conducido por actores de la comunidad que sean capaces de ejercer un liderazgo y tengan reconocimiento y credibilidad por parte de la sociedad.

El gobierno municipal debe constituirse en el promotor de un proyecto de este tipo, encaminado a la búsqueda de opciones y acciones para el desarrollo de su comunidad, tomando en consideración los siguientes aspectos que guían la concepción de un proyecto de esta naturaleza:

- ⇒ Que los grupos sociales de la comunidad definan una visión estratégica del desarrollo que la sociedad pueda asimilar materialmente con el objeto de transformar los factores de producción en ventaja competitiva.
- ⇒ Que esa visión estratégica del desarrollo encuentre en el proceso social y en las circunstancias internas y externas que vive el país y el municipio, condiciones que le permitan adquirir el carácter de un proyecto integral susceptible de ser conducido y disciplinado mediante la planeación y la coordinación de acciones entre los sectores público y privado.
- ⇒ Que el plan de desarrollo derivado de la visión estratégica encuentre una forma de integrarse funcionalmente a organismos representativos de los sectores gubernamentales y productivos del municipio, disponiendo de mecanismos de análisis y participación de la sociedad involucrada.

El planteamiento y elaboración de una gestión municipal vinculada al desarrollo municipal requiere de la participación de los diversos sectores económicos y sociales, a fin de lograr un diagnóstico real de la problemática actual y que permita derivar líneas estratégicas para un desarrollo equilibrado del municipio. El fin último será un desarrollo socio-económico para lograr un desarrollo municipal que genere bienestar social.

En este sentido, el papel de la visión estratégica en el desarrollo municipal constituye el elemento que, en última instancia, promueve y concretiza proyectos viables de desarrollo.

Pero el rol de planificar y orientar adecuadamente esa visión para el desarrollo está inmerso en todo el ciclo: desde las grandes orientaciones del desarrollo, la

identificación de áreas de oportunidad, la formulación y elaboración de proyectos detonadores, la estructuración que permita desarrollar tales proyectos, y finalmente la capacidad del gobierno de trabajar estratégicamente orientado por políticas y programas de largo alcance.

El gobierno municipal tiene el compromiso de ser un agente de innovación y cambio, que responda a la dinámica del desarrollo municipal, impuesta por una sociedad cada vez más informada y participativa. Según el autor en cita, define al gobierno municipal como «un prestador» de servicios básicos (con suficientes recursos y capacidades), un planificador e impulsor de proyectos de desarrollo y como «factor de ventaja competitiva de su sociedad»; esto último se refiere a sus capacidades de promotor, facilitador, gestor, vinculador, integrador, colaborador, visionario y organizado.

Loyola Alarcón (2001) afirma, que la administración pública municipal es el área de la gestión pública orientada a la promoción del desarrollo municipal, para lo cual debe propiciar un entorno adecuado en el cual se pueda desenvolver la actividad productiva y social del municipio.

La orientación básica de la administración municipal se dirigirá a cohesionar los intereses de sus diferentes grupos y sectores de actividad a fin de lograr articular un proyecto local que dé cauce a las demandas de su sociedad, enmarcándolo dentro de las especificidades de la estructura social y económica del departamento y del país, encaminando la reforma a inducir una serie de medidas que permitan la implementación de acciones de gobierno con un sentido de eficiencia en el uso de los recursos públicos y eficacia en los resultados que se espera lograr para la acción colectiva de la sociedad.

En suma, uno de los aspectos centrales de la reforma de gobierno debe ser fortalecer la importancia y el rol de la administración municipal, de tal forma que esta pueda efectivamente promover los requerimientos básicos que reclama el desarrollo municipal.

El nivel municipal deberá constituirse como el hilo conductor de la reforma de gobierno, al potenciar su capacidad para equilibrar los aspectos del desarrollo nacional y del desarrollo municipal.

Esto implica un perfil de gobierno y funcionarios que comprendan la situación de la región, que sean capaces de transmitir una visión precisa del futuro local mediante un proyecto compartido por toda la sociedad y que administre los recursos públicos con un sentido de efectividad basado en programas y metas propuestas, y en forma altamente integrada a los grupos y organizaciones sociales.

Esto supone orientar la reforma del gobierno municipal en tres sentidos principales: El político, el institucional y el de los procesos de acción.

**Cuadro No. 11**  
**«Tres reformas de la gestión municipal orientada**  
**hacia una planificación del desarrollo»**

<b>POLÍTICO.</b>	<b>INSTITUCIONAL.</b>	<b>PROCESOS DE ACCIÓN.</b>
<p>La necesidad de integrar y aprovechar a los grupos y organizaciones de la sociedad, como son las instancias políticas y los distintos organismos sociales, para propiciar un mayor acercamiento entre la acción pública y la sociedad es un elemento imprescindible.</p> <p>Esto implica la capacidad de conformar un proyecto de desarrollo municipal que permita guiar a la sociedad en forma incluyente, integrando de manera acertada la participación de la sociedad en la propuesta, análisis y toma de decisiones que afecten a la vida del municipio.</p>	<p>Se requiere modernizar la estructura y forma de la gestión administrativa, es decir, la manera en que interactúan las dependencias del gobierno municipal entre sí y con otras instancias públicas y privadas.</p> <p>Para ello se deberán conformar grupos de trabajo inter-funcionales y entre distintos niveles de gobierno (central, departamental y municipal) a partir de las líneas de acción gubernamental derivadas del proyecto de desarrollo municipal.</p> <p>En este caso, la administración municipal deberá constituirse como propulsor e integrador de los esfuerzos de los distintos niveles de gobierno hacia aspectos que detonen el desarrollo del municipio.</p>	<p>Se requiere promover un cambio relevante en el estilo y proceder de la acción cotidiana de gobierno, encaminado a la resolución de problemas sociales.</p> <p>Esto implica fundamentalmente el adecuado diseño e instrumentación de políticas públicas como base de la acción organizacional del aparato gubernamental a fin de dotarlo de una ágil capacidad de respuesta en sus procesos administrativos.</p>

**FUENTE:** Según teoría de "Modernización de la Administración Municipal Mexicana" de J. Loyola Alarcón (2001).

Para Sanín Angel y Saldarriaga (2000) el objetivo del gobierno municipal es incrementar los niveles de bienestar y de riqueza de la colectividad y ello lo logra en la medida en que contribuya a la satisfacción de las necesidades de las comunidades que representa.

Para lograr bienestar y generar riqueza es necesario invertir. De esta forma, para contribuir a la misión del desarrollo local, la inversión municipal busca:

- ⇒ Aumentar el valor de los bienes municipales, en cantidad y calidad.
- ⇒ Ampliar el conjunto de servicios requeridos por la colectividad para satisfacer sus necesidades.

Tras estos objetivos el Alcalde Municipal define estrategias y un conjunto de acciones plasmadas primero en un programa de gobierno y sistematizadas después en un plan de desarrollo. Estos se apoyan en un instrumento fundamental que es el plan de inversiones, constituido por el conjunto de proyectos que deberán ejecutarse para el cumplimiento del programa de gobierno y para la realización del plan de desarrollo.

Cada inversión se expresa y se concreta en un proyecto específico. El proyecto es un curso de acción, que compromete recursos, destinado a fines específicos del desarrollo local. Los proyectos de desarrollo local se pueden clasificar en tres grupos: a) Proyectos de inversión social; b) Proyectos de inversión productiva y c) Proyectos de inversión en infraestructura y de apoyo a los dos anteriores. El proyecto es, entonces, la unidad básica de la inversión, y de la calidad de los proyectos dependerá la calidad del plan de inversiones que los agrupa.

Entre el Plan de Desarrollo Municipal –PDM- y el Plan de Gobierno Municipal –PGM- se establece una relación cíclica: El plan de desarrollo es un insumo inicial y parte de él se incorpora al plan de gobierno. Cuando asume el gobierno municipal, inicia un proceso formal de actualización del PDM y para ello tomará como referencia e incorporará proyectos derivados del PGM.

La planificación del desarrollo municipal es la definición anticipada de unos objetivos de desarrollo para cuyo logro deben determinarse y organizarse recursos y formas de acción. Un plan de desarrollo municipal propone el rumbo para varios años (corto, mediano y largo plazo).

Debe contemplar los grandes objetivos perseguidos, las estrategias requeridas, los conjuntos de proyectos fundamentales para alcanzar los objetivos y los recursos

necesarios para ejecutarlos. El sistema de información y la estrategia institucional para la realización y seguimiento complementan los elementos básicos del plan de desarrollo.

El plan debe ser concebido coherentemente en consonancia con la funcionalidad e interdependencia de los subsistemas urbanos y rurales, como uso del suelo, sistema vial y de transporte, ordenamiento urbano, servicios básicos, infraestructura y recursos naturales. Todo, procurando la máxima compatibilidad entre los sistemas económicos, humano y ambiental.

Los planes de desarrollo de las entidades territoriales, sin perjuicio de su autonomía municipal, deben tener en cuenta para su elaboración, las políticas y estrategias del plan nacional de desarrollo para garantizar su coherencia. El Alcalde Municipal como máximo orientador de la planificación en el municipio, configurará el plan bajo un proceso interinstitucional y participativo, dentro de un calendario estipulado.

El plan de desarrollo municipal se conforma por una parte estratégica y un plan de inversiones a mediano y corto plazo:

- ⇒ La parte estratégica contempla: Objetivos, metas, políticas, instrumentos y formas de acción.
- ⇒ El plan de inversiones debe contener el paquete de proyectos en que se plasma el plan, su valor y duración, y las fuentes y mecanismos para su financiamiento. El plan de inversión municipal no sólo es el principal instrumento para la ejecución del plan de desarrollo (incorporado el plan de gobierno); también es para facilitar la asignación eficiente de los recursos municipales.

### **3.11. La Planificación del desarrollo municipal y la participación social**

R. Cuéllar (2001) define la planificación participativa como un proceso por medio del cual se concreta la participación social en el desarrollo. Es la planificación de «abajo hacia arriba» que involucra a las organizaciones de la sociedad civil en el diseño de su propio destino y desarrollo.

La planificación participativa municipal se constituye en el instrumento metodológico operativo que permite la articulación entre el Estado y la sociedad civil en el proceso de desarrollo. Permite a los actores locales, no sólo ejercer un mayor y oportuno control del uso de los recursos públicos, sino sobre todo, tomar decisiones sobre aspectos fundamentales tales como la orientación y prioridades del desarrollo municipal que se concretizan a través de las acciones públicas.

La planificación participativa municipal como proceso sistemático, social y colectivo, coordina actividades para la constante identificación de problemas, potencialidades, limitaciones, demandas, análisis de alternativas, adopción de estrategias, formulación de planes, programas, proyectos y presupuestos, para su posterior ejecución, evaluación de resultados y ajuste constante de las acciones.

De acuerdo con el análisis de la realidad boliviana y su aplicación al contexto nacional, el autor afirma que con la aplicación de la planificación participativa municipal se logra:

- ⇒ La efectiva participación y el control social sobre el destino, manejo y uso de los recursos municipales, logrando que los actores sociales e institucionales reconocidos por el Código Municipal ejerciten sus competencias, derechos y deberes, en la práctica de su auto-conocimiento y de la toma de decisiones.
- ⇒ Un sistema integral (para encarar el desarrollo sostenible del municipio), con mecanismos y procedimientos de participación social, espacios interinstitucionales de concertación e instrumentos de gestión.
- ⇒ Un proceso de desarrollo integral que articula la planificación de contextos urbanos y rurales en el ámbito del territorio municipal.
- ⇒ La posibilidad de una retroalimentación permanente entre el Estado y la sociedad civil.
- ⇒ Una mayor eficiencia, equidad y sostenibilidad en las acciones e inversiones municipales, optimizando su impacto social y económico.
- ⇒ El fortalecimiento institucional de los actores locales dentro de un proceso de consolidación progresiva.
- ⇒ Articular los objetivos del desarrollo municipal con los objetivos de desarrollo departamental y nacional.

El proceso se traduce en un conjunto de actividades estructuradas metodológicamente e integradas en seis etapas consecutivas que permiten generar retroalimentaciones permanentes. Las etapas son: (1) Preparación y organización; (2) Diagnóstico; (3) Estrategia de desarrollo municipal; (4) Programación de operaciones anuales; (5) Ejecución y administración; y (6) Seguimiento, evaluación y ajuste.

De acuerdo con el autor, es necesario dotar de una mayor viabilidad al proceso, para lo cual, la planificación participativa municipal se divide en dos estrategias de ejecución: El Plan de Desarrollo Municipal –PDM- y la Programación de Operaciones Anuales –POA-.

La formulación del diagnóstico es un sub-proceso en el cual a través de diversas actividades, técnicas e instrumentos, se levanta, agrega, consolida y analiza información de la realidad comunitaria y local, cuyo resultado es el conocimiento compartido de la dinámica social, económica y política del municipio.

El diagnóstico permite contextualizar espacialmente la demanda municipal e identificar problemas, potencialidades y limitaciones proporcionando la información técnica requerida para la formulación de la estrategia de desarrollo que orienta las acciones y formas de intervención sobre la problemática municipal en la perspectiva de cambiarla positivamente aprovechando las potencialidades y superando las limitaciones.

La definición de la demanda municipal constituye otro sub-proceso que busca la concertación y priorización de una demanda social viable y espacialmente representativa, con legitimidad social, que se origina de las organizaciones territoriales de base –como pueden ser las aldeas, caseríos o barrios-, como expresión de las aspiraciones de la población compartidas, reflexionadas y priorizadas, con opciones de impacto a través de su articulación y agregación a nivel micro-regional y municipal, en el marco de la visión estratégica del desarrollo municipal.

El proceso descrito se expresa en el documento del -PDM-, que se constituye en la referencia principal del proceso de planificación participativa y en el instrumento de gestión del desarrollo municipal para 4 años (período de gobierno efímero) y su respectiva voluntad política de darle continuidad institucional.

Es necesario indicar, que para promover la eficacia de la gestión municipal en su jurisdicción, promover la eficiencia institucional en el manejo de los recursos, facilitar la participación de las comunidades –organizaciones territoriales de base-, respetar su unidad socio-cultural y contribuir en el aprovechamiento de las unidades geográficas, económicas, ecológicas y productivas existentes en el municipio, el Código Municipal crea las «entidades locales territoriales» (Artículo No. 4) que son unidades administrativas dependientes del gobierno municipal, integradas territorialmente, y a las cuales deben adecuarse los bienes y servicios públicos.

Estas entidades locales territoriales funcionan como categorías de agregación para la planificación participativa, en las cuales se pueden elaborar planes de desarrollo comunitario y ejercer la administración desconcentrada a través de alcaldías auxiliares o autoridades de cada micro-región –si el ordenamiento territorial del municipio es a través de micro-regiones-.

Una vez elaborado el Plan de Desarrollo Municipal –PDM-, el gobierno municipal tiene que programar cada año, con la participación de los actores sociales, los proyectos y actividades a realizar en el año que corresponde, como también su respectivo presupuesto. Por lo tanto, el gobierno municipal elabora un –POA- para poner en práctica el –PDM-.

El –POA- es un instrumento que establece los objetivos a alcanzar, puntualiza las actividades a realizar, indica los tiempos en que estas actividades serán realizadas, estima los recursos a invertir, designa a los responsables de las actividades y establece cómo se medirán los resultados a obtener.

Éste permite articular a toda la población del municipio, al gobierno municipal y a los programas y proyectos de desarrollo promovidos por el gobierno central y organismos no gubernamentales de tipo local e internacional, en propósitos y actividades para alcanzar el desarrollo del municipio. Es también una base para realizar el control social de las actividades del gobierno municipal y de esta forma permitir el manejo transparente de los recursos municipales por las autoridades y sus funcionarios.

Cada año el gobierno municipal sólo puede realizar proyectos u obras que están inscritos en el –POA- municipal y tienen destinado un presupuesto para su funcionamiento y ejecución.

### **3.12. Los actores sociales en la planificación del desarrollo municipal**

**3.12.1. Aspectos generales.** El nuevo Código Municipal (2002) define al municipio como *«El conjunto de personas individuales que, caracterizadas primordialmente por sus relaciones permanentes de vecindad y asentadas en determinado territorio, están organizadas en institución de derecho público (interlocutor directo entre el Estado y la gente que vive en la comunidad), para realizar el bien común de todos los habitantes de su ámbito geográfico»*

En este sentido, el municipio se perfila como el espacio geográfico de lo local y comunitario, con su entramado de múltiples relaciones sociales, incorporando una diversidad de actores, espacios de concertación y participación social, albergando al ente de gobierno más cercano a la población.

Según la –GTZ- (2000) es lógico afirmar que *«las personas que viven en la comunidad y que están organizadas, conocen la realidad, la problemática y debemos conocer sus intereses para proyectar objetivos en común»*.

Esta premisa debe ser el lineamiento teórico que impulse la práctica de la planificación de programas y proyectos para una inversión en el desarrollo municipal con carácter social y endógeno, de beneficio a la colectividad –perseguir el bien común- y por consiguiente en el incremento a la calidad de vida del guatemalteco inmerso dentro de su contexto geográfico municipal.

Los Acuerdos de Paz, el proceso de descentralización y con ello los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y las recientes reformas al Código Municipal, tratan de insertar el modelo de gestión municipal participativa como solución a las deficiencias institucionales del proceso de planificación del desarrollo municipal. Se requiere construir un nuevo tipo de municipio a través de una «Gobernanza Municipal» como un nuevo estilo de gestión municipal.

Para lo cual es necesario definir una visión de nación y municipio que articule a todos los actores sociales y los haga artífices de su propio desarrollo municipal y de esta forma, articular lo público con lo privado. La importancia del contexto municipal radica en que constituye la base del andamiaje del nuevo proceso de descentralización del Estado, y como tal, su transformación se hace necesaria a través de la participación de los actores sociales.

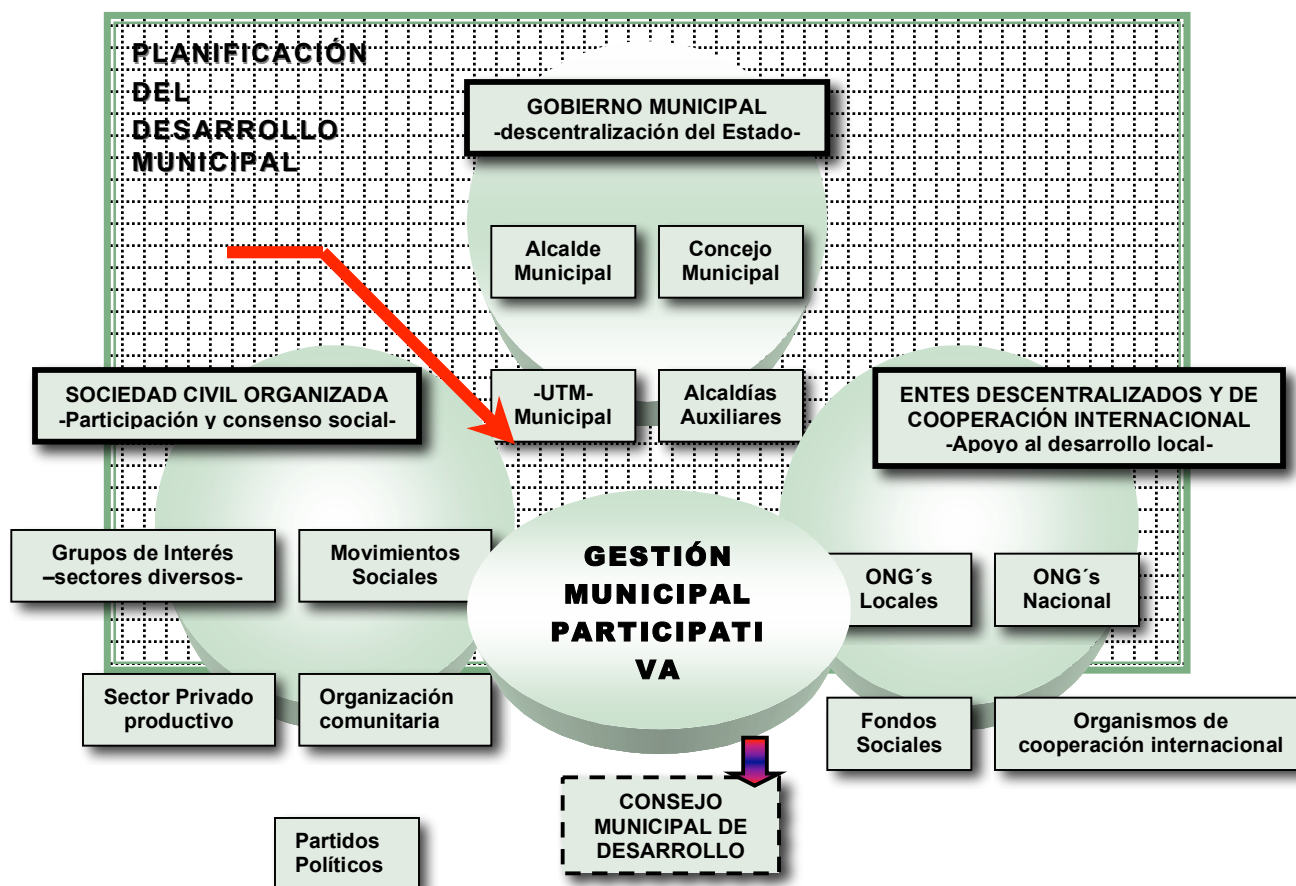
En el ámbito municipal están presentes diversos actores nacionales e internacionales, no gubernamentales y gubernamentales, así como organizaciones comunitarias. Constituyen las personas –líderes comunitarios- e instituciones de diversa naturaleza, quienes viven en el territorio municipal y se encuentran organizados, conocen la realidad, la problemática y presentan diversos intereses u objetivos de acción y proyección con respecto al desarrollo municipal.

Para darle soporte teórico a la anterior afirmación, Hoffmann (2001:62-63) en sus estudios sobre la descentralización en Guatemala, enfoca la participación social en el ámbito municipal, como una relación entre actores estatales frente a los actores de la comunidad, entre intereses públicos y privados, intereses colectivos e institucionales. Por tal razón, la dinámica participativa de los actores sociales en sus diferentes dimensiones y contextos situados en un ámbito espacial determinado que es lo local, constituye el poder local, y su fortalecimiento mediante la participación social de los actores involucrados contribuye a ser viables los mecanismos propios de una democracia participativa y la consolidación del proceso de desarrollo desde lo local.

De acuerdo con el organismo danés de solidaridad y desarrollo –IBIS DINAMARCA- (1998) se afirma que para alcanzar el desarrollo municipal hay que hacer uso de un enfoque global multi-sectorial, específicamente en el proceso de su planificación. Los tres sectores que deben impulsar juntos el desarrollo local son: El gobierno municipal –representación del Estado- la población organizada y las organizaciones descentralizadas y de cooperación al desarrollo presentes en el contexto geográfico específico.

## Gráfico No. 8

### «Enfoque global y multisectorial de la Planificación del Desarrollo Municipal»



FUENTE: Según teoría de "Desarrollo Local Integral" del organismo internacional en su experiencia salvadoreña. (1998).

En el ámbito geográfico y social de la planificación del desarrollo municipal, se identifica la participación de tres tipos de grupos sociales en cada uno de ellos se incluyen varios actores sociales- que inciden en el proceso, siendo los siguientes:

**3.12.2. Grupo social No 1: El gobierno municipal.** Es el sector público local el gestor del desarrollo municipal de mayor importancia, al contar con la responsabilidad de la toma de decisiones finales que se generen dentro de la gestión municipal. Conformado por: Alcalde Municipal, Concejo Municipal, Unidad Técnica Municipal –UTM- y Alcaldías Auxiliares; todos interactuando con los diversos sectores sociales presentes en el territorio municipal.

Según Morales Jeldes (1994, 1) en su estudio de la realidad municipal chilena, afirma que: «La administración local de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley reside en una municipalidad. Las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el proceso económico, social y cultural de las respectivas comunas».

En efecto, las municipalidades en uso de su autonomía -órgano descentralizado del Estado deben generar todas las condiciones que la ley permita para proceder en favor de la satisfacción de las necesidades de la población local, es decir, preocuparse del desarrollo local y comunal.

Esta acción debe ser ejecutada con la participación de la comunidad, para lo cual deben generar procesos democráticos en los diferentes sectores y con los actores que posibiliten dicha satisfacción. La municipalidad es la unidad administrativa que tiene el Estado y que lo representa en la menor unidad territorial que posee la Nación, el municipio o comuna.

### **Cuadro No. 12**

#### **«Actores del gobierno municipal y su participación en la planificación del desarrollo municipal»**

<b>GRUPO SOCIAL NO. 1</b>	<b>FUNCIÓN ADMINISTRATIVA VINCULADA AL PROCESO DE PLANIFICACIÓN.</b>
<b>ALCALDE MUNICIPAL</b>	<p>«Máximo orientador de la planificación del desarrollo municipal; debiendo potencializar, armonizar y coordinar la participación social como instrumento expedito para validar las demandas sociales y para canalizar la energía local en la ejecución de la inversión municipal». (Sanín Angel y Saldarriaga 2000: 7)</p> <p>«Al dirigir la administración municipal deberá velar por el estricto cumplimiento de las políticas públicas municipales y de los planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio» (Código Municipal 2002: Artículo 53 inciso -d- )</p> <p>«Le compete la convocatoria de los distintos sectores de la sociedad del municipio para la formulación e institucionalización de las políticas públicas municipales y de los planes de desarrollo urbano y rural del municipio, identificando y priorizando las necesidades comunitarias y propuestas de solución a los problemas locales». (Código Municipal 2002: Artículo 35 inciso -c-)</p>

GRUPO SOCIAL NO. 1	FUNCIÓN ADMINISTRATIVA VINCULADA AL PROCESO DE PLANIFICACIÓN.
<b>CONCEJO MUNICIPAL</b>	<p>Según el Código Municipal (2002) lo conforman:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ El Alcalde Municipal, quien preside el Concejo Municipal, dirige la administración municipal y representa al municipio.</li> <li>⇒ Síndicos, que tienen el carácter de mandatarios judiciales, emiten dictámenes si se les requiere y desempeñan las funciones del Ministerio Público en los casos en que ello sea procedente.</li> <li>⇒ Concejales Municipales, ellos integran las diferentes comisiones de trabajo en que se organiza la corporación para atender los principales problemas de la comuna, siendo éstas: 1) educación, 2) salud y asistencia social, 3) servicios, infraestructura, ordenamiento territorial, urbanismo y vivienda 4) fomento económico, turismo, ambiente y recursos naturales 5) descentralización, fortalecimiento municipal y participación ciudadana, 6) finanzas, 7) probidad, 8) derechos humanos y paz, 9) familia, mujer y niñez.</li> <li>⇒ Además de las autoridades anteriores, forma parte de la corporación aunque no vota, el Secretario Municipal, que también lo es del Alcalde Municipal.</li> </ul> <p>Así mismo, el Concejo Municipal integra el Consejo municipal de desarrollo cuyas funciones entre otras son: «Promover, facilitar y apoyar el funcionamiento de los Consejos Comunitarios de Desarrollo del municipio (...) Promover y facilitar la organización y participación efectiva de las comunidades y sus organizaciones, en la priorización de necesidades, problemas y sus soluciones, para el desarrollo integral del municipio (...) Promover sistemáticamente tanto la descentralización de la administración pública como la coordinación interinstitucional en el municipio, para coadyuvar al fortalecimiento de la autonomía municipal». (Ley General de descentralización: artículo 12, inciso a, b, c).</p>
<b>ALCALDÍA AUXILIAR</b>	<p>«Promover la organización y la participación sistemática y efectiva de la comunidad en la identificación y solución de los problemas locales; Formulando propuestas de solución a las mismas».</p> <p>«Proponer lineamientos e instrumentos de coordinación en la comunidad para la ejecución de programas o proyectos por parte de personas, instituciones o entidades interesadas en el desarrollo de las comunidades»</p> <p>(Código Municipal 2002: Artículo 58 incisos –a, b-)</p> <p>Figura de autoridad al interior de las comunidades urbanas y rurales del municipio; cargo administrativo «ad honórem» nombrado por el Alcalde Municipal o elegido democráticamente por su comunidad. Representa los intereses, necesidades y liderazgo de su comunidad, constituye un enlace político-administrativo entre Municipalidad y la comunidad.</p>

GRUPO SOCIAL NO 1	FUNCIÓN ADMINISTRATIVA VINCULADA AL PROCESO DE PLANIFICACIÓN.
<b>UNIDAD TÉCNICA MUNICIPAL</b>	<p>«El Concejo Municipal tendrá una oficina municipal de planificación, que coordinará y consolidará los diagnósticos, planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio... Es el responsable de producir la información precisa y de calidad requerida para la formulación y gestión de las políticas públicas municipales» (Código Municipal 2002: Artículo 95)</p> <p>«Elaborar y actualizar los perfiles, estudios de preinversión y factibilidad de los proyectos para el desarrollo del municipio, a partir de las necesidades sentidas y priorizadas» «Asesorar al Concejo Municipal y al Alcalde en sus relaciones con las entidades de desarrollo públicas y privadas» (Código Municipal 2002: Artículo 96 incisos –b, f-)</p> <p>Unidad de asesoría y apoyo que depende directamente de la Alcaldía Municipal en la atención y canalización de las demandas sociales; como instancia de asesoría técnica no tendrá funciones de ejecución, sino sólo de formulación, supervisión y evaluación de planes de inversión al desarrollo municipal.</p> <p>Con respecto a los Consejos Regionales, departamentales y municipales, «contará con una unidad técnica responsable de asesorar en la elaboración y seguimiento de la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo y preinversión e inversión pública en la región o departamento, según corresponda» Ley general de descentralización: Artículo 25.</p>

**FUENTE:** Según teoría de autores latinoamericanos y fundamentos legales recopilados en el Código Municipal (2002) y Ley General de Descentralización (2002).

A través de las comisiones municipales, pueden constituirse en mecanismos de participación social, que promueven espacios y relaciones de confianza entre diferentes grupos y sectores: Gobierno municipal, asociaciones comunitarias, cooperativas, asociaciones u organizaciones no gubernamentales, entre otras; así como se puede potencializar a un corto plazo (según la nueva Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural) a los Consejos de Desarrollo Municipal y Comunitario, con ello se consolidaría una democracia participativa y una gobernabilidad democrática que involucre a todos los sectores sociales del municipio.

La –GTZ- (2001) al referirse al listado de las comisiones municipales, a excepción de las funciones estatales de seguridad y relaciones exteriores, supone dos argumentos ante tal coincidencia: Lograr una réplica en pequeño de las funciones básicas del Estado y lograr instaurar mecanismos de interlocución necesarios para demostrar que el municipio tiene capacidad para actuar.

Loyola Alarcón (2001) afirma que los gobernantes y funcionarios públicos municipales deben ser visionarios, encaminando al municipio hacia rumbos y objetivos claros mediante acciones que denoten una congruencia con una visión estratégica de municipio. Debido a esto, también se hace indispensable que demuestre un verdadero liderazgo en cuanto a sus decisiones, más que una imposición de autoridad, mostrar organización para la coordinación y consenso de actividades entre los diversos actores que constituyen su ámbito de dominio.

Los funcionarios municipales deben tener una relación más estrecha con la comunidad a la que sirvan, anteponiendo sus intereses particulares a los de su municipio con un sentido altamente social y humanitario. Es importante mantener un conocimiento más amplio no únicamente por su municipio, sino por su región, todo esto a través de una vinculación de acciones municipales más congruentes a planes regionales y nacionales. Deben estar altamente comprometidos a la solución de problemas de su comunidad.

La aspiración general que prevalece es que debe tenerse un gobierno capacitado para guiar a la sociedad en forma incluyente, integrando de manera acertada la participación de la sociedad en la propuesta, análisis y toma de decisiones que afectan a la vida comunitaria. Para ello, es fundamental modificar las formas y estructuras políticas y sociales a fin de incorporar los deseos y propuestas de la sociedad en la conformación del plan de desarrollo municipal.

Esto implica un verdadero sistema de toma de decisiones colectivas, en cuya construcción debe participar activamente la sociedad, desde los partidos políticos, organismos sociales, comunales y empresariales.

La acción pública se enfrenta a una pérdida cada vez mayor de legitimidad y esta es debida precisamente a la separación que ha ido teniendo de la sociedad; la demanda de modernización en las formas políticas y de hacer gobierno no es, por tanto, únicamente el mejorar la eficiencia de las operaciones internas del aparato gubernamental, sino que es fundamentalmente relacionarse mejor con la sociedad logrando satisfacer en forma íntegra sus demandas de desarrollo municipal.

No obstante, el transformar la gestión municipal con una perspectiva estratégica permite transitar de un gobierno orientado fundamentalmente a la prestación de servicios básicos, hacia uno que no solamente impulsa proyectos para el desarrollo municipal, sino que se convierte él mismo en un factor de ventaja competitiva para su sociedad. Mediante una actitud visionaria, integradora y colaborativa, articuladora de esfuerzos, facilitadora y promotora de acciones y programas comunitarios que detonen el desarrollo municipal.

### **3.12.3. Grupo social No. 2: La sociedad civil organizada.** Según Chávez

Miñoz (2000) la noción de «sociedad civil organizada» utilizada para el caso particular de Guatemala se refiere a un conjunto de actores. Entre los cuales se menciona a escuelas, iglesias, medios de comunicación, sector privado lucrativo y no lucrativo, ONG's, universidades (extensiones universitarias), asociaciones comunitarias, partidos políticos y comités cívicos, organizaciones sindicales o campesinas y otros movimientos sociales conflictivos y hegemónicos. Orientados a la provisión de servicios sociales o de desarrollo local, de forma armónica, solidaria y positiva.

Además, constituidos por redes solidarias de grupos sociales, con personas que comparten intereses comunes; pueden articular y canalizar demandas durante los períodos no electorales, accediendo a desempeñar un papel esencial en la formulación y determinación de las políticas y proyectos de inversión al desarrollo municipal.

Así también, conformado por los grupos de interés como las asociaciones comunitarias, comités de vecinos y comités pro-mejoramiento; ONG's locales y nacionales con incidencia local, grupos religiosos y los grupos de presión, tales como instituciones financieras, comerciales, industriales, educativas etc., que operan en la comunidad y que constituyen la iniciativa privada en cuanto a su actividad e inversión económica.

### Cuadro No. 13

**«Actores de la sociedad civil organizada y su participación en la planificación del desarrollo municipal»**

GRUPO SOCIAL NO. 2	FUNCIÓN ADMINISTRATIVA VINCULADA AL PROCESO DE PLANIFICACIÓN.
<p><b>ORGANIZACIONES COMUNITARIAS</b> en aldeas, caseríos y barrios-</p>	<p>«Promover, facilitar y apoyar la organización y participación efectiva de la comunidad y sus organizaciones, en la priorización de necesidades, problemas y sus soluciones, para el desarrollo integral de la comunidad (...) Promover y velar por la coordinación tanto entre las autoridades comunitarias, las organizaciones y los miembros de la comunidad entre las instituciones públicas y privadas» (Ley general de descentralización: artículo 14, inciso b, c)</p> <p>«Participar activa y voluntariamente en la formulación, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas municipales y comunitarias» (Código Municipal 2002: Artículo 17 inciso -f-)</p> <p>«Los vecinos podrán organizarse en asociaciones comunitarias, incluyendo las formas propias y tradicionales surgidas en el seno de las diferentes comunidades, en la forma que las leyes de la materia y este Código establecen» (Código Municipal 2002: Artículo 18)</p> <p>Organizaciones comunitarias –en la aldea, caserío o barrio- con reconocimiento institucional de la Municipalidad y de Gobernación Departamental, orientadas para solucionar problemas específicos o realizar proyectos colectivos vinculados al desarrollo municipal. La estructura organizacional de los comités está formada por: Asamblea comunitaria (todas las personas de la comunidad) y una Junta directiva (miembros elegidos democráticamente o por acuerdos tradicionales existentes dentro de la comunidad).</p> <p>Entre las expresiones organizacionales de interés, figuran:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Juntas de vigilancia: Organización de vecinos con la tarea de velar por la gestión y prestación de los servicios públicos municipales en la comunidad; ejerce auditoría social.</li> <li>⇒ Juntas administradoras locales: Instancias descentralizadas de la municipalidad, elegidas popularmente en el ámbito comunitario con el fin de administrar la prestación de servicios públicos y asegurar la participación social en el manejo de los asuntos públicos.</li> </ul> <p>Comunidades de pueblos indígenas: Son formas de cohesión social de acuerdo a criterios y normas tradicionales y culturales.</p>

<p style="text-align: center;"><b>SECTOR PRIVADO Y FUERZAS GREMIALES</b></p>	<p>«En la mayoría de los municipios existen personas, profesionales, técnicos, artistas, artesanos, empresarios, comerciantes, productores, agrícolas y trabajadores en general, que representan todo un capital humano y constituyen la inteligencia o potencial de creatividad de las diferentes comunidades. Constituyen la micro, pequeña y mediana industria que forman parte de la planta productiva municipal y regional. Son unidades productivas con capacidad empresarial que pueden promover proyectos de inversión local, generando fuentes de empleo y crecimiento económico» J. Salazar + L. Inostroza y O. Inostroza –1993-)Sector de apoyo al desarrollo municipal mediante una gestión lucrativa y no lucrativa en planes de inversión de tipo sectorial. Actúa como concesionario de funciones públicas en aquellas áreas donde por razones de eficiencia administrativa o economía neta en el costo de prestación de servicios, la municipalidad lo estime conveniente, previa regulación municipal.</p>
--	---

<p style="text-align: center;"><b>GRUPO SOCIAL NO. 2</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>FUNCIÓN ADMINISTRATIVA VINCULADA AL PROCESO DE PLANIFICACIÓN.</b></p>
<p style="text-align: center;"><b>SECTOR PRIVADO Y FUERZAS GREMIALES</b></p>	<p>«En la mayoría de los municipios existen personas, profesionales, técnicos, artistas, artesanos, empresarios, comerciantes, productores, agrícolas y trabajadores en general, que representan todo un capital humano y constituyen la inteligencia o potencial de creatividad de las diferentes comunidades. Constituyen la micro, pequeña y mediana industria que forman parte de la planta productiva municipal y regional. Son unidades productivas con capacidad empresarial que pueden promover proyectos de inversión local, generando fuentes de empleo y crecimiento económico» J. Salazar + L. Inostroza y O. Inostroza –1993-)Sector de apoyo al desarrollo municipal mediante una gestión lucrativa y no lucrativa en planes de inversión de tipo sectorial. Actúa como concesionario de funciones públicas en aquellas áreas donde por razones de eficiencia administrativa o economía neta en el costo de prestación de servicios, la municipalidad lo estime conveniente, previa regulación municipal.</p>
<p style="text-align: center;"><b>LA EMPRESA CON IDENTIDAD LOCAL</b></p>	<p>Empresas con alta capacidad de inversión económica constituidas como un símbolo de identidad y de crecimiento económico local en la región, por ejemplo: Artesanía, el ingenio azucarero, comercio, la extracción petrolera, la arqueología maya, el ecoturismo, la agroforestería, servicios educativos, etc. Pueden constituirse en un apoyo importante para la inversión al desarrollo municipal.</p>

<p style="text-align: center;"><b>ASOCIACIONES O CONSORCIOS ENTRE MUNICIPIOS (sinónimo de MANCOMUNIDAD)</b></p>	<p>Por conveniencia de empresas de escala (ejemplo: proyecto de electrificación intermunicipal), por limitaciones físico-técnicas (ejemplo: fuentes de agua) o por interdependencias (ejemplo: caminos vecinales) o por recursos puntualmente insuficientes, un grupo de municipios contiguos puede convenir el emprendimiento de un proyecto en común, apoyados en mecanismos de unión de recursos, con los que pueden, a su turno, conseguir una base expansiva con recursos de crédito.</p>
<p style="text-align: center;"><b>PARTIDOS POLÍTICOS</b></p>	<p>Estos son grupos compuestos de varios sectores de la sociedad civil, cuyo objetivo principal es influir en la política pública mediante el ejercicio directo de los instrumentos de poder. Su principal característica es el deseo de ejercer el poder. Figuran los partidos políticos y comités cívico-político.</p> <p>Según Masbernat y Carmona (1996:180) constituyen otra organización de la comunidad local, donde sus funciones más importantes son la articulación, canalización y agregación de las demandas sociales en la toma de decisiones de la gestión pública. Sin embargo, estas funciones aparecen desdibujadas, ejerciendo los partidos políticos, principalmente, el rol de generadores de líderes para la representación política electoral (hacia cargos públicos dentro de la Corporación Municipal); o bien, ejerciendo una función protagónica de confrontación y oposición político-partidista con respecto al gobierno municipal de turno, con o sin capacidad de negociación y propuesta.</p>

GRUPO SOCIAL NO. 2	FUNCIÓN ADMINISTRATIVA VINCULADA AL PROCESO DE PLANIFICACIÓN.
	<p>Los actores de la sociedad civil organizada necesitan de los partidos políticos cuando se plantean introducirse en el sistema político para, desde allí, plantear otra manera de luchar por sus demandas e impulsar un determinado proyecto de desarrollo municipal. Existe la idea de que desde un puesto de representación (acceder a él por medio de un proceso político electorero) se pueden gestionar más exitosamente las demandas sociales.</p>
<b>COMITÉS CÍVICO- POLÍTICOS</b>	<p>Los comités cívico-político han surgido como respuesta al desencanto de los partidos políticos, pero con muy pocos aportes a la cultura política del municipio. Generalmente, estos comités se limitan a desarrollar proyectos y programas de corto plazo aislados de una propuesta integral de desarrollo municipal. A pesar de las limitaciones de la ley y dentro de su coyuntura existencial, ofrecen el potencial de un espacio más democrático, participativo, cercano a la problemática local y por qué no decirlo, más propenso a las contradicciones internas y enfrentamientos locales, específicamente por ser democráticos y no autoritarios como los partidos políticos que no permiten disenso, mucho menos representatividad y legitimidad; por esa cercanía a la población y a la comunidad, estas agrupaciones forman parte de una cultura política cortoplacista municipalista.</p> <p>Al interior del contexto municipal no se logra respetar la diversidad político-partidista de las comunidades; ya que ésta condiciona el apoyo o beneficio que se recibe de parte de las autoridades e instituciones públicas de turno relacionadas con la inversión municipal.</p>

FUENTE: Según teoría de autores latinoamericanos y fundamentos legales recopilados en el Código Municipal (2002).

### 3.12.4. Grupo social No 3: Instituciones descentralizadas y de cooperación internacional.

En muchos aspectos estos grupos se parecen y a menudo juegan un papel casi idéntico al de los grupos de presión de carácter privado – lucrativo y no lucrativo-. La diferencia fundamental está en que ellos no son originarios del país o del municipio, sino que vienen de afuera. No obstante, tratan de influir en la dirección de planificación de la inversión municipal (en materia de desarrollo municipal) para defender o promover sus intereses particulares e institucionales. Entre ellos podrían estar las multinacionales, los grupos de misioneros, organizaciones privadas voluntarias, los organismos bilaterales y multilaterales de asistencia y financiamiento al desarrollo humano, etc.

## Cuadro No. 14

### «Actores sociales de instituciones de desarrollo y su participación en la planificación del desarrollo municipal»

GRUPO SOCIAL NO 3	FUNCIÓN ADMINISTRATIVA VINCULADA AL PROCESO DE PLANIFICACIÓN.
<b>FONDOS SOCIALES</b>	<p>«El Gobierno Central u otras dependencias públicas podrán, en coordinación con los planes, programas y proyectos de desarrollo municipal, prestar servicios locales cuando el municipio lo solicite»</p> <p>(Código Municipal 2002: Artículo No 69)</p> <p>«Los recursos de los Fondos Sociales se asignarán con base a las políticas, planes y programas priorizados por el Sistema de Consejos de Desarrollo, en los Consejos Comunitarios, Municipales... con el apoyo técnico del Sistema Nacional de Inversión Pública –SNIP»</p> <p>(Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural 2002: Artículo 29)</p> <p>Según la –GTZ- (2001) son instrumentos para amortiguar los efectos de las reformas fiscales e institucionales de los programas de ajuste respaldados por los organismos financieros internacionales, por medio de acciones para aliviar la pobreza y promover una mayor inversión social en el ámbito local.</p> <p>El objetivo original de los Fondos sociales era establecer modalidades de financiamiento ágiles, autónomas, transparentes y temporales, para ejecutar proyectos sociales, mayormente de infraestructura, canalizando recursos directamente a las municipalidades, organizaciones no gubernamentales o entidades ejecutoras, ya fueran éstas comunitarias o privadas, mejorando así la calidad de vida de las comunidades.</p> <p>Por la importancia de los recursos que administran, se identifican tres fondos sociales: FIS, FONAPAZ y el Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario –FSDC-.</p>
<b>ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES  -ONG´s-</b>	<p>Organizaciones nacionales de carácter privado no lucrativo que realizan inversión al desarrollo municipal fungiendo como intermediarios y ejecutores de recurso económico otorgado por organismos internacionales, orientados al financiamiento de proyectos y programas de beneficio social.</p>
<b>ORGANISMOS INTERNACIONALES  -Fondos subsidiarios de gobiernos internacionales-</b>	<p>La cooperación internacional normalmente cubre varias modalidades, tales como: Aportes financieros, asistencia técnica y colaboración en la ejecución de la inversión al desarrollo municipal. Su ámbito operativo se define en buena medida en función de las grandes tendencias políticas internacionales y de criterios que respondan a una lógica de solidaridad.</p>

FUENTE: Según teoría de autores latinoamericanos y fundamentos legales recopilados en el Código Municipal (2002).

**3.12.5. El Consejo Municipal de Desarrollo –CMD-.** La Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (2002) afirma que en cada uno de los municipios se integrará un Consejo Municipal de Desarrollo, con representantes de la Corporación Municipal –síndicos y concejales asignados-, representantes de las entidades públicas y civiles con presencia en el municipio, así como a los representantes de los Consejos Comunitarios de Desarrollo –líderes representantes de las comunidades existentes-. Estos últimos se constituyen hasta un número de 20 representantes.

Entre sus atribuciones más importantes y vinculadas a la temática de investigación sobresalen:

- ⇒ Proponer a la Corporación Municipal las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo elaborados, tomando como base las propuestas de los Consejos Comunitarios de Desarrollo, para que sean incorporados en la planificación del desarrollo municipal.
- ⇒ Promover y facilitar la organización y participación efectiva de las comunidades y sus organizaciones, en la priorización de necesidades, problemas y sus soluciones, para el desarrollo integral del municipio.
- ⇒ Promover, facilitar y apoyar el funcionamiento de los Consejos Comunitarios de Desarrollo en el ámbito municipal.
- ⇒ Identificar y convocar, para integrar el Consejo Municipal de Desarrollo, a los representantes de las entidades públicas y civiles con presencia en el municipio.
- ⇒ La coordinación del –CMD- la ejerce el Alcalde Municipal o el Concejal que lo sustituya; colaborando con la Corporación Municipal en la formulación del Plan de Desarrollo Municipal.

### **3.13. El proyecto de inversión municipal como factor de cambio de la realidad local**

**3.13.1. Importancia de los proyectos de inversión municipales.** De Acuerdo con J. Salazar y O. Hinojosa (1993) en la realidad local se promueven muchos proyectos de inversión en la acción que realizan los sectores público, privado y social. Estos tres sectores dan vida a los procesos productivos, distributivos, sociales, culturales, de inversión, de gestión y gobierno. Dentro de estos procesos destaca el de inversión, el cual da sentido y fuerza al desarrollo económico y social del municipio.

En el municipio hay una comunicación directa de los empresarios, los comerciantes y propietarios de recursos de la comunidad local, que son los que conocen la realidad y las oportunidades de inversión que pueden transformarse en ideas de proyectos, en estudios y más adelante, en una empresa productiva.

Por otra parte, están las autoridades locales, los dirigentes políticos y la burocracia de la administración pública municipal, que son los que conocen las necesidades, demandas y rezago de las comunidades y población de las diferentes localidades; son ellos los que, con criterios sociales de asignación de recursos, seleccionan e identifican los proyectos de servicio públicos, de infraestructura económica y de infraestructura social.

La actividad de gobierno y administración pública municipal debe planificarse y, en materia de inversión, concentrar su atención en los proyectos de inversión prioritarios de servicios públicos, de desarrollo social y de promoción del desarrollo económico local.

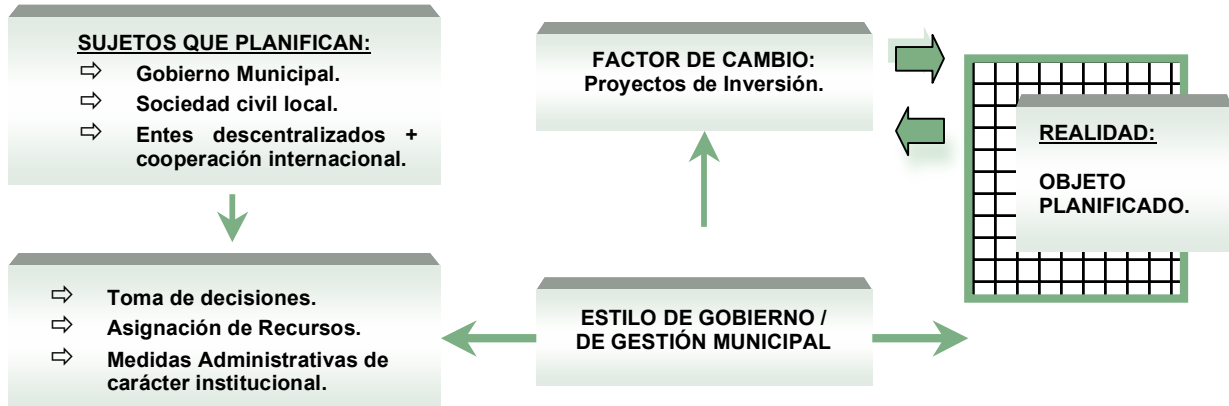
Es importante destacar la gran relevancia que tienen en el nivel municipal los sujetos que planifican, en este caso, la gestión municipal a través de la participación social de los actores locales con capacidad para tomar decisiones, asignar recursos y adoptar medidas para formular, ejecutar y poner en marcha proyectos de todo tipo que se realizan dentro del territorio municipal.

La capacidad de gobernar de un Alcalde Municipal se manifiesta en su estilo de dar dirección y su visión política para resolver problemas coyunturales, debe tener un conocimiento de la realidad local y mejorar técnica, métodos, procedimientos, habilidades y saber sacar provecho de su experiencia.

Todo esto, y la forma como integra su equipo de gobierno para conducir los procesos internos socio-económicos, administrativos y políticos crean las condiciones para que el Alcalde Municipal, pueda llevar adelante los objetivos postulados en el proyecto de gobierno municipal y después en el plan de desarrollo municipal.

Las responsabilidades de los sujetos que planifican y deciden con respecto a los proyectos de inversión locales, les obliga a adoptar una posición con respecto al objetivo que planifica, y definir el papel que juegan los proyectos para cambiar la realidad municipal. Por ejemplo lo que puede apreciarse en el gráfico siguiente:

**Gráfico No. 9**  
**«El proyecto como factor de cambio de la realidad local»**



**FUENTE:** Según teoría "Proyectos de Inversión para el desarrollo local" de J. Salazar + L. Inostroza (México, año 1993).

El cuadro muestra que los sujetos que planifican tienen la capacidad para provocar cambios importantes en el objeto planificado, que es la realidad local y la cual mediante los proyectos de inversión, sufre cambios importantes. El objeto planificado es altamente gobernable, si el actor social que planifica tiene una amplia visión de los problemas y de la realidad local que pretende modificar. En la realidad municipal es fundamental la definición de una estrategia de desarrollo social y económico. La cual debe dar una orientación y estimular el proceso de preinversión local.

Igualmente, en los municipios se considera a la inversión, como un elemento determinante en los cambios estructurales del aparato productivo, en el cambio tecnológico y en la aceleración de la dinámica del proceso de acumulación y crecimiento de la economía local.

Ahora, de acuerdo a los tamaños y envergadura de los proyectos de inversión locales, éstos generan nuevos empleos y aumentan la velocidad de absorción de la mano de obra desocupada de los municipios. Por lo mismo, los proyectos de inversión son la base para la modernización de las actividades productivas, principalmente la industria, servicios, la agricultura, ganadería, forestal y otros.

### **3.13.2. El sistema de información y los proyectos de inversión en el**

**nivel local.** El sistema de información municipal juega un papel importante en la realización de estudios de preinversión y proceso de inversión municipal. En la medida que se tenga una organización y se disponga de bancos o base de datos municipales de libre acceso para toda la población, se estará dando un paso importante para identificar mejor las oportunidades de inversión y de formulación de proyectos para el desarrollo local.

En la planificación del desarrollo municipal es fundamental la identificación de oportunidades e ideas de proyectos de inversión mediante la participación de la población y a través de la formulación del plan de desarrollo, en el cual, de acuerdo a J. Salazar y O. Inostroza (1993) se pueden presentar los proyectos de la manera siguiente:

- ⇒ **Servicios públicos:** Proyectos de inversión para ampliar y mejorar la generación de servicios públicos: Agua potable, saneamiento ambiental, alumbrado público y domiciliario, mercados, cementerios, rastros, banquetas, pavimentos y otros.
- ⇒ **Promoción del desarrollo económico:** Proyectos de inversión sectoriales, industria, servicios, agropecuarios, forestales, mineros, turísticos, y otros.
- ⇒ **Promoción del desarrollo social e infraestructura:** Proyectos de inversión en vivienda, educación, salud, comunicaciones y transporte, deporte y otros.

En este aspecto de la estructuración de un plan de desarrollo municipal, Morales Jeldes (1994) propone para cualquier proceso de desarrollo local, el abordaje de cuatro áreas de resultados claves:

- ⇒ **Social:** En la cual están contenidas temáticas o sectores tales como salud, educación, seguridad ciudadana, vivienda, trabajo, asistencia social, cultura, deporte, desarrollo comunitario, entre otros. Y actores como mujer, jóvenes, tercera edad, organizaciones sociales diversas, etc.
- ⇒ **Infraestructura, equipamiento y uso del territorio:** Se refiere a las temáticas de dotación de soportes urbanos y rurales necesarios para el «hacer ciudad o hábitat», el equipamiento para ello y el uso del suelo y las normativas respectivas.

- ⇒ Economía local: Se relaciona con los temas del desarrollo productivo, comercial y de servicios locales, empleo, potencialidades y factibilidad de desarrollo comercial, empresarial, etc. Esto en los distintos sectores en que las comunas tienen fortalezas y oportunidades en los micro, medio y macro niveles de la economía.
- ⇒ Desarrollo municipal: Se refiere a la adecuación y perfilamiento que se debe dar en la institución municipal, de modernización de sus concepciones, proyecto de desarrollo municipal, organización de sus estructuras y recursos financieros, humanos y materiales para ser una institución adecuada a la modernización del Estado y las propuestas estratégicas de desarrollo que la comunidad y su municipalidad han visualizado para sí.

De acuerdo con el autor chileno en mención, estas cuatro áreas de resultados claves son las áreas temáticas en las cuales el plan de desarrollo municipal debe desarrollar sus contenidos, y a la vez, desde las que se establecen los diferentes programas y planes de intervención comunal.

El conductor del proceso de inversión debe ser el gobierno municipal –Concejo Municipal y/o comisiones municipales de apoyo al desarrollo local y el Alcalde

Municipal-; se supone que esta última es la persona con capacidad de tomar decisiones y asignar los recursos financieros del presupuesto del municipio. Además, es quien debe crear condiciones para la concertación e inducción de acciones con el sector social y privado, a fin de comprometerlos con la política planificada de desarrollo local.

En la mayoría de los municipios de bajo nivel de desarrollo –principalmente rurales- existen muchas oportunidades de inversión e ideas de proyectos que no tienen estudios preliminares. Dado que no hay equipos de trabajo y personal especializado en preparación, formulación y evaluación de proyectos. Tampoco el sector privado y social genera proyectos en un número suficiente; además, no hay una información adecuada sobre los proyectos mismos, puesto que en el municipio no tiene un mecanismo de coordinación y de discusión de problemas con la iniciativa privada.

Por ello, en los planes municipales no se incluyen los proyectos del sector privado y social, incluso hay serios problemas de comunicación intergubernamental para conocer todos los proyectos que promueve -en el municipio- el gobierno central.

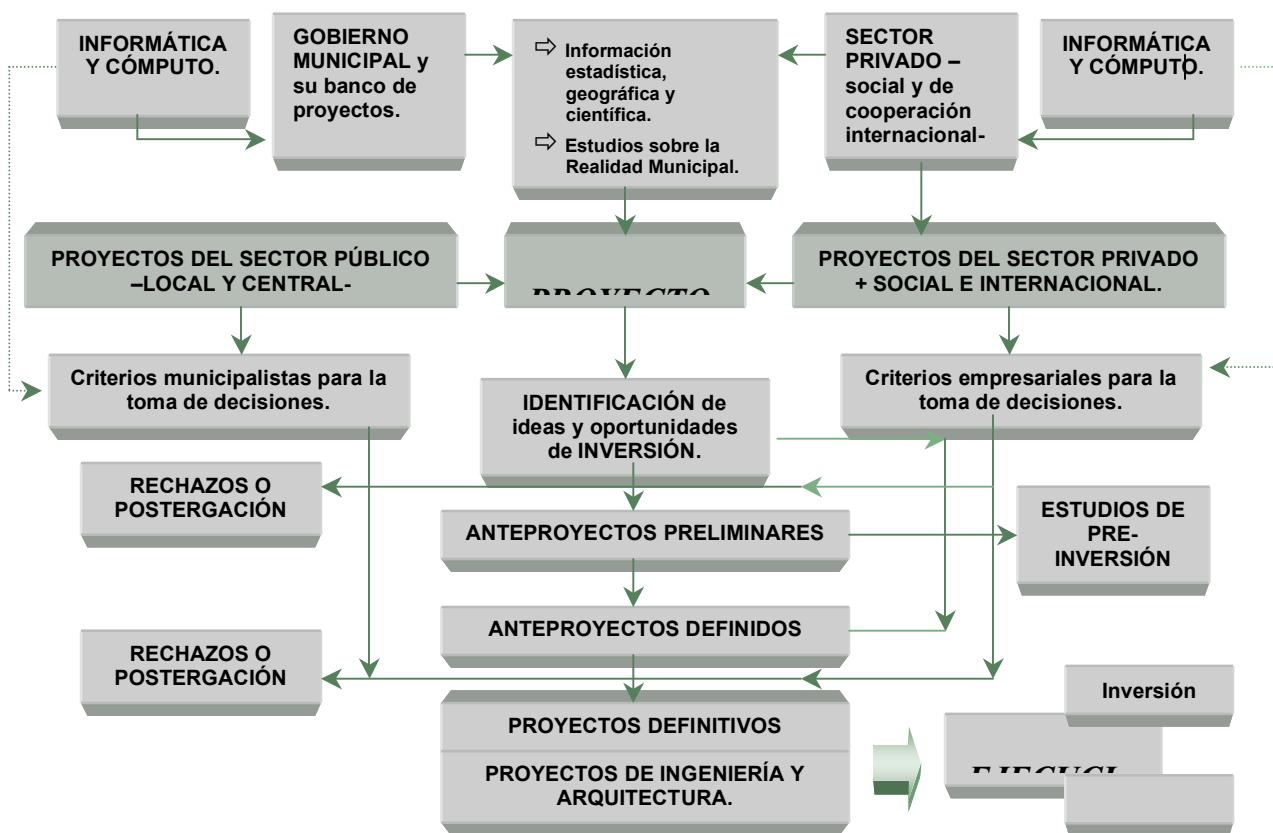
En la actualidad se hacen esfuerzos por superar estos problemas mediante el perfeccionamiento de los sistemas administrativos y en particular de la planificación.

Como una forma de favorecer la toma de decisiones y la asignación de recursos, mejorar la comunicación y la relación con los sectores público y privado, así como con las comunidades en el municipio y organizaciones sociales y políticas locales.

En este contexto, se hace necesario poner atención a la administración y organización para el desarrollo municipal a fin de mejorar la capacidad de la gestión municipal. Esto se hace adoptando medidas administrativas, entre las cuales destaca la tarea de hacer funcionar un buen sistema de información básica que asegure la generación de buenos estudios y proyectos de inversión. En cada municipio debe haber interés para facilitar la elaboración de estudios de preinversión, así como de dar conducción al proceso de inversión municipal en función de las orientaciones generales del plan e intereses de la población local. Para comprender de mejor forma esta idea se presenta el cuadro siguiente:

**Gráfico No. 10**

**«El sistema de información para una planificación de la inversión municipal»**



FUENTE. Según teoría "Proyectos de Inversión para el desarrollo local" de J. Salazar + L. Inostroza (México, año 1993).

**3.13.3. Los proyectos de inversión para promover la creatividad y el desarrollo municipal.** En la mayoría de los municipios existen personas, profesionales, técnicos, artistas, artesanos, empresarios, comerciantes, productores, agrícolas y trabajadores en general, que representan todo un capital humano y constituyen la inteligencia y potencial de creatividad de las diferentes comunidades.

En todas las comunidades del municipio, están presentes la micro, pequeña y mediana empresa e industria que son parte de la planta productiva municipal y estatal. Estas unidades productivas representan una capacidad empresarial y una inteligencia que contribuye a superar los problemas operativos y de mercados que se presentan en el nivel local. Además, son éstas las que promueven los proyectos de inversión y emprenden muchas actividades creando con ello oportunidades de trabajo para la población local.

Este valioso capital humano unido a los trabajadores urbanos y rurales de las diferentes comunidades hacen frente a los problemas de sobrevivencia, de convivencia, de solidaridad, de esperanzas de un bienestar y calidad de vida cada vez mejor. Para la solución de sus problemas, mucho va a depender de su iniciativa y capacidad para transformar su realidad local. Esto último los hace comprender que requieren de una relación con sus autoridades locales y de la organización municipal, que los ubique en su entorno real y en lo que representan cuatro relaciones básicas, que son:

**Grafico No. 11**  
**«La planificación municipal y su vinculación con cuatro relaciones básicas de: Población – entorno real»**



**FUENTE:** Según teoría "Proyectos de Inversión para el desarrollo local" de J. Salazar + L. Inostroza (México, año 1993).

Estas cuatro relaciones básicas toman como fundamento a la población; por lo que tienen gran importancia las estadísticas y estudios sociodemográficos del municipio, ya que constituyen un elemento clave para la planificación y desarrollo de proyectos de inversión municipal.

Todo esto muestra las relaciones básicas, en las cuales las autoridades locales deben concentrar su atención para promover acciones de gobierno conduciendo al desarrollo local, en un plano de buena comunicación y de relación con los grupos, sectores, organizaciones y comunidades del municipio.

Las autoridades locales deben de tratar y concertar con inteligencia a organizaciones, empresas, grupos de presión, grupos económicos y otros dirigentes de la sociedad civil. Las relaciones con todos estos representantes de las fuerzas vivas del municipio, permite al gobierno municipal influir en los comportamientos de las organizaciones sociales locales.

## **IV. PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN**

### **4.1. Planteamiento del problema a investigar**

El actual proceso de continuidad a los Acuerdos de Paz y con ello, la promulgación y ejecución de las nuevas leyes relacionadas con la descentralización del poder público y la redefinición del rol del municipio guatemalteco, contribuyen a darle relevancia, legitimidad y sustento teórico a la presente investigación social.

Dichos acuerdos y leyes enfocan la participación social y el nuevo rol estratégico de la gestión municipal, como protagonistas del proceso de planificación del desarrollo municipal con carácter endógeno, participativo, estratégico e integral.

El consenso existe en la actualidad con respecto a la necesidad de descentralizar la administración pública. Coincide con la revalorización del papel del municipio en una sociedad democrática y del aporte que puede dar al proceso de desarrollo social nacional. Sin embargo, hace falta mucho por hacer, visualizándose la solución en la inserción del ciudadano dentro de su propio proceso de planificación del desarrollo, desde el ámbito comunitario hacia lo local, de lo local hacia lo departamental y de éste hacia la construcción de una visión consensuada de proyecto de nación.

A medida que el proceso de descentralización avanza, la participación de los actores sociales es vista como el mecanismo fundamental para afianzar a los gobiernos locales en sus nuevas responsabilidades, con respecto a la entrega de un conjunto de bienes y servicios públicos y al ejercicio de una buena planificación del desarrollo municipal.

En este sentido, se espera que los municipios adquieran una mayor autonomía financiera, técnica y política. Junto con la transferencia de competencias, se deben implementar mecanismos de participación social que contribuyan tanto a mejorar la gestión de los gobiernos locales como a profundizar la incipiente democracia participativa y asegurar el bienestar social.

En el contexto municipal están presentes diversos actores nacionales e internacionales, no gubernamentales y gubernamentales, así como las organizaciones comunitarias. Entre estos actores destacan las instituciones locales que, por el hecho de la residencia de sus integrantes en el lugar en donde se desarrollan sus funciones, son los que realmente pueden constituirse como ejes de gobierno y desarrollo municipal.

Entre estos pueden citarse en primer lugar al gobierno municipal y la sociedad civil organizada; y en segundo lugar a los entes descentralizados y de cooperación internacional, que aunque no permanentes en el estricto sentido de la palabra, planifican el desarrollo municipal o ejecutan la inversión social.

Es allí donde un plan de desarrollo municipal toma vigor e inspiración, identificando problemáticas, dándole participación a los actores sociales, definiendo las condicionantes del contexto social y geográfico para formular soluciones reales que logren un impacto positivo para el bienestar social de la población.

Si este argumento resulta aceptable, la gestión municipal participativa se convierte en un vehículo y a su vez en un medio donde los actores sociales locales participen en la planificación y ejecución del desarrollo municipal, contribuyendo a construir mejores condiciones y calidad de vida en la población, de forma sostenible y sustentable.

En este sentido Solarte Pazos (2002) afirma que la planificación local del desarrollo humano incorpora a los actores sociales presentes en el municipio a un debate abierto que permita a la vez la expresión de la diversidad y la asunción de compromisos. El gobierno municipal es el actor principal, pero no el único; es quien en definitiva toma las decisiones, administrando los recursos y delimitando las responsabilidades.

Pero se requiere de una planificación estratégica para el desarrollo local que tome en cuenta los siguientes aspectos: Desarrollar las oportunidades de intervención de los grupos con menores capacidades de interacción, negociación y cooperación, e incorporar al debate especialmente a los actores que por su poder social o económico pueden frustrar o manipular los objetivos a ser priorizados.

La falta del primer aspecto vulnera la equidad en la formulación de la planificación. La ausencia del segundo, afecta la sustentabilidad en su ejecución. Sin desarrollar su capacidad para intervenir, los sectores sociales desfavorecidos perciben estar en un municipio con un destino indeterminado e ingobernable. Pero todos los que intervienen en el proceso de planificación lo perciben si no se logra responsabilizar a los sectores con mayor poder.

Es allí donde radica la verdadera importancia de este estudio, al tratar de identificar los mecanismos y actores sociales en una incipiente gestión municipal participativa, que en teoría, conllevaría a proponer y crear soluciones a los problemas de la comunidad, formuladas por medio de una planificación del desarrollo municipal, que se concretizan en la comunidad a través de programas y proyectos de inversión social y productiva, que en este caso específico buscarían incrementar la calidad de vida del vecino de Sayaxché.

El abordaje de este estudio cualitativo se concibe desde la perspectiva de la participación en el control social y la gestión municipal, particularmente en el proceso de detección de necesidades, su priorización y satisfacción, lo que conlleva a una planificación participativa del desarrollo municipal para el contexto geográfico en mención.

Estudios recientes de la FEMICA (2000) relacionados a la temática del desarrollo municipal, específicamente lo concerniente a las limitaciones y obstáculos de los gobiernos municipales en Guatemala, apuntalan hacia una debilidad administrativa y financiera, como principal causa para poder aceptar la ampliación de nuevas competencias y responsabilidades emanadas del incipiente proceso de descentralización.

El bajo nivel técnico de la mayoría de las municipalidades, es una consecuencia directa de la debilidad administrativa y financiera y que se evidencia en problemas como:

Falta de una planificación integral de la actividad municipal en general y de la inversión en particular (ausencia de planes de desarrollo urbano y rural); las deficiencias en la ejecución de los proyectos y programas; los bajos niveles de recaudación fiscal a escala local y la poca capacidad para hacer cumplir los reglamentos y ordenanzas municipales.

Así también la escasa participación de la población en la identificación de los problemas y de las propuestas de solución –planificación del desarrollo local y comunitario-. Inclusive en muchas municipalidades se da el problema de concentración del poder de decisión en manos del alcalde, en detrimento de las facultades del resto de la Corporación Municipal.

La falta de participación de la comunidad es la causa principal de la utilización de los recursos del aporte constitucional en obras no prioritarias, la concentración de las inversiones en las áreas urbanas y la poca transparencia en el uso del gasto público.

Entre los indicadores cualitativos que ilustran y demuestran la real existencia del problema de estudio dentro del contexto nacional, figurando como elementos antecedentes y de sustentación, sobresalen los siguientes:

- ⇒ Relación vertical entre el gobierno central y el gobierno municipal.
- ⇒ Deslegitimización de la gestión pública.
- ⇒ Deficiente administración municipal.
- ⇒ Conflicto de intereses comunitarios: Municipalidad y vecinos.
- ⇒ Limitada apertura de espacios de participación y toma de decisiones del vecino en los asuntos públicos locales, vinculados a la inversión social.
- ⇒ Ausencia de institucionalizar y darle continuidad a un plan de desarrollo municipal.
- ⇒ Influencia político-partidista, intereses institucionales y sectoriales en la planificación del desarrollo municipal.
- ⇒ Poca transparencia en la inversión municipal.
- ⇒ Falta de articulación y consenso entre los intereses público y lo privado.

## 4.2. Justificación

Puente Alcaraz y C. Alonzo (2000: s/n) afirman, que en el nuevo siglo se apunta hacia la génesis de un nuevo paradigma del desarrollo social, donde la gerencia

supere el corsé de la mera administración efectiva de recursos.

Esta nueva visión parte de la idea de que el municipio debe ocupar un espacio central y liderar la planificación del desarrollo social «hacia dentro» o «endógena» y hacerlo desde una coordinación con los distintos actores sociales presentes en el municipio. A través de un eje horizontal, que involucre los aspectos político y técnico y la participación social. En el proceso figuran los papeles protagónicos de un gobierno municipal, entes descentralizados y de cooperación internacional y la sociedad civil organizada.

El municipio en Guatemala cuenta con el potencial de asumir un alto grado de responsabilidad en el desarrollo del país. La legislación vigente permite y promueve que eso sea así, a pesar de las grandes limitaciones y lagunas legales que todavía quedan por cubrir.

La Constitución Política de la República asume la necesidad de la descentralización administrativa del país con el fin de facilitar e impulsar el desarrollo de una manera integral. Este proceso es respaldado con la Ley de Descentralización, de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y con el nuevo Código Municipal. Lo que conlleva, el traslado de recursos y obligaciones del nivel central hacia lo local, la planificación del desarrollo a través de los distintos niveles territoriales y la definición del papel protagónico y estratégico del gobierno local como artífice del desarrollo y el bienestar social.

De la teoría a la práctica en el nuevo paradigma del desarrollo endógeno, surgen los siguientes cuestionamientos:

⇒ ¿Es posible aplicar el nuevo modelo de planificación en el municipio de Sayaxché?

- ⇒ ¿Qué y cómo participan los actores sociales presentes en el municipio?
- ⇒ ¿Cómo se permite la articulación entre lo público y lo privado?
- ⇒ ¿Cómo se planifica lo urbano y lo rural?
- ⇒ ¿Cómo se articulan los objetivos del desarrollo municipal con los objetivos del desarrollo nacional?
- ⇒ ¿Es un proceso sistémico, social y colectivo?
- ⇒ ¿Cuáles son las potencialidades y limitaciones del actual proceso?
- ⇒ ¿Cómo se identifican los problemas del desarrollo?
- ⇒ ¿Cómo se genera la orientación y prioridades del desarrollo municipal?
- ⇒ ¿Cuáles son las estrategias para formular planes, programas y proyectos?
- ⇒ ¿Es posible instaurar una gestión municipal participativa, como un marco institucional para la planificación del desarrollo municipal?

El municipio de Sayaxché posee un gran potencial en riquezas naturales –Silvicultura, ecología, minería y arqueología pero así también, posee grandes detractores para impulsar su desarrollo endógeno, entre los que figuran, el narcotráfico con carácter internacional. Destrucción masiva de sitios arqueológicos mayas. La extracción ilícita de fauna y flora exótica y flujos migratorios incontrolados que han modificado la frontera boscosa y agrícola del contexto municipal.

Ante la presencia de grandes potenciales y amenazas, el existente proceso de planificación ha sido inoperante y necesita ser reestructurado y dotarlo de una visión estratégica de desarrollo sostenible y sustentable, con el propósito de conservar y explotar las potencialidades del lugar en beneficio directo a los pobladores del municipio.

Es evidente la limitada capacidad técnica y financiera de los últimos gobiernos municipales para desarrollar el proceso de planificación de la inversión municipal. Predomina el voluntarismo y el espontaneísmo en la gestión, o en otros casos, la excesiva dependencia en organizaciones de apoyo, fundamentalmente ONG's nacionales o extranjeras; las cuales se caracterizan por sus esfuerzos atomizados, desarticulados, cortoplacistas y sin estrategia de operación.

Éstas y muchas otras aseveraciones sobre el proceso de planificación del desarrollo municipal en Sayaxché, se tratan de escudriñar más a fondo. Abordados en forma objetiva y con base a lineamientos teóricos y conocimiento personal y vivencial del tema.

Por todas las razones mencionadas, es necesario recopilar y darle un manejo adecuado a toda la información vinculada a la situación actual del desarrollo municipal, la que nos permitirá conocer y explicar mejor la realidad local, a fin de influir en ella y promover cambios estructurales en las políticas, programas y proyectos del municipio; previo a la identificación de los mecanismos de participación e incidencia de sus actores en dicho proceso. Se busca entender el contexto municipal y las particularidades del proceso y de cada uno de los actores sociales identificados.

De acuerdo a un análisis cualitativo de la información recopilada, poder generar conclusiones y recomendaciones generales que enriquezcan o propongan corregir el actual proceso de planificación del desarrollo municipal y proponer lineamientos teóricos generales para un nuevo modelo de gestión municipal participativa como marco institucional para una adecuada planificación del desarrollo.

La transformación en el proceso de planificación, propone considerar además de la función gestora y estratégica del gobierno municipal, incorporar la participación de los alcaldes auxiliares, las organizaciones comunitarias, los representantes de los entes descentralizados y de cooperación internacional presentes en el contexto municipal. Con el propósito de minimizar la duplicidad de esfuerzos y la concentración de recursos, así como estandarizar o reorientar las modalidades de intervención.

El principal reto es combinar y articular las estructuras tradicionales del poder local con las nuevas expresiones dinámicas de la descentralización para construir un auténtico y endógeno desarrollo municipal.

Como guatemalteca consciente de la actual realidad nacional, creo que el único mecanismo que nos lleva a salir del sub-desarrollo, mejorar e incrementar la calidad de vida en el contexto municipal, local y comunitario, así como a superar y corregir las externalidades negativas de la incipiente democracia, lo proporciona el funcionamiento de una gestión municipal participativa, que articule a los principales actores sociales presentes en el contexto municipal y al gobierno municipal como gestor del proceso de planificación y ejecución del desarrollo municipal.

## **4.3. Objetivos de la investigación**

### **4.3.1. Objetivo general**

Analizar la participación del gobierno municipal y de los actores sociales en el actual proceso de planificación del desarrollo municipal, para, posteriormente formular

lineamientos teóricos para un modelo administrativo de gestión municipal participativa enfocado hacia el desarrollo endógeno de Sayaxché.

### **4.3.2. Objetivos específicos**

- ⇒ Diagnosticar los aspectos positivos y negativos de la gestión municipal 2004-2007 en el actual proceso de planificación del desarrollo municipal y la participación de los actores sociales desde su específico contexto geográfico local y comunitario.
- ⇒ Identificar a los actores sociales, públicos y privados y sus mecanismos de participación e incidencia en el actual proceso de planificación del desarrollo municipal desde su contexto geográfico comunitario.
- ⇒ Caracterizar el proceso de planificación del desarrollo municipal en el contexto municipal, urbano y rural.
- ⇒ Proponer lineamientos teóricos generales para un nuevo modelo administrativo de gestión pública local, orientado hacia un nuevo proceso de desarrollo municipal con la participación de los actores sociales presentes en el municipio.

## **V. MARCO METODOLÓGICO**

### **5.1. Delimitación espacial del estudio**

La investigación social de tipo cualitativo, pretende explorar y describir una problemática existente en el contexto socio-geográfico del municipio de Sayaxché, en el departamento del Petén. En el inicio del proceso investigativo, se pretende identificar la problemática a través de un diagnóstico exhaustivo del actual proceso de planificación del desarrollo municipal, e inmerso en él, la participación social de los actores locales.

La respectiva identificación y caracterización del actual proceso del desarrollo municipal - desde la óptica de su planificación- se delimita espacialmente al área urbana y rural del municipio, generando con ello información particular y específica de la problemática en mención.

### **5.2. Delimitación temporal y metodológica del estudio**

Al generarse información de tipo particular y específica de una realidad social y geográfica del municipio, se realiza con base a un estudio de tipo transversal. El trabajo de campo y la respectiva recopilación de información principal –de primera fuente- se realiza en un período de tiempo y espacio delimitado: Junio del 2003 a Junio del 2004 en el municipio de Sayaxché.

El enfoque cualitativo de esta investigación delimita su abordaje científico a tres temáticas centrales, descritos a continuación de acuerdo a su orden de importancia, figurando: La planificación del desarrollo municipal, la gestión municipal y los actores sociales presentes en el municipio. Las tres temáticas determinan la orientación y estructura de los instrumentos de recolección de información, las cuales han sido ampliamente abordados en el marco conceptual y contextual.

El enfoque cualitativo con carácter deductivo –de lo general a lo particular- trata de explorar y describir la situación general en el contexto municipal con una tríada de grupos sociales vinculados al proceso, para posteriormente analizar a cada uno de los actores locales y sus particularidades vinculantes al proceso.

Se busca que la investigación social dé como resultado, información objetiva, precisa y holística, con datos en forma de probabilidades y aproximaciones al problema. Por supuesto, generar una «verdad relativa y no absoluta» con base a una muestra no estadística e inexacta, generalizando los resultados; pues sólo se trata de entender el contexto municipal y el proceso de planificación del desarrollo municipal desde el punto de vista de cada uno de los actores locales inmersos en él, con sus particularidades y especificidades.

No se pretende generar una «verdad absoluta y precisa» del tema; tampoco evaluar, comprobar, afirmar o refutar ningún planteamiento inicial, únicamente se trata de describir de forma deductiva y relativa un tema de actualidad y de interés nacional. Por tal razón la presente investigación se delimita al cumplimiento de objetivos de estudio y no pretende definir una hipótesis, pues la delimitación metodológica del estudio conlleva únicamente un trabajo de exploración y descripción del fenómeno social de interés.

### **5.3. Selección y atributos de las unidades de estudio**

Las respectivas unidades de estudio se generan de la interacción de las tres temáticas centrales antes mencionadas. Entre los grupos poblacionales como unidades de estudio figuran: El actual gobierno municipal, la sociedad civil organizada y las diferentes instituciones públicas y privadas que se perfilan como entes descentralizados y de cooperación internacional vinculados al proceso de desarrollo municipal durante el período 2003 y 2004.

Para el estudio del proceso de planificación del desarrollo municipal se organizan e identifican tres sectores o grupos poblacionales:

- ⇒ **Grupo No 1:** En el abordaje del gobierno municipal se incluye al alcalde municipal, miembros del concejo municipal específicamente a las comisiones de trabajo vinculadas con el tema de estudio-, la unidad técnica municipal y alcaldes auxiliares de comunidades representativas y de interés.
- ⇒ **Grupo No 2:** Para lograr un exhaustivo abordaje de las particularidades y especificidades de los diferentes grupos de la sociedad civil, se clasifican en dos tipos de grupos organizados de acuerdo a sus intereses específicos.

Se perfilan los grupos de interés conformados por asociaciones comunitarias – comités de vecinos y grupos comunitarios con labor específica-, las organizaciones no gubernamentales locales con carácter no lucrativo y de beneficencia social, movimientos sociales, partidos políticos y comités cívico-políticos.

Los grupos de presión, tales como el sector privado lucrativo y productivo -de carácter comercial, industrial, financiero y educativo- que operan en la comunidad y que constituyen los ejes de la inversión al crecimiento económico.

Dentro de la sociedad civil organizada se incluye al vecino que participa e incide en el proceso de planificación del desarrollo desde su ámbito comunitario, a través de un comité de vecinos, un movimiento social o una cooperativa. Con el objetivo de conocer a profundidad la vivencia y opinión de la población directamente beneficiada con la inversión al desarrollo municipal, realizada por instituciones desde lo público o lo privado y de lo central hacia lo local.

⇒ **Grupo No 3:** Con un similar involucramiento al de la sociedad civil, se identifican a los entes descentralizados y de cooperación internacional presentes en el contexto municipal. Son instituciones estatales descentralizadas y de cooperación internacional que tratan de influir e incidir en la toma de decisiones en el ámbito local para promover planes de acción enfocados a contribuir al desarrollo municipal.

Entre los que destacan: Los fondos sociales, instituciones sectoriales del Estado con carácter autónomo y descentralizado, las organizaciones no gubernamentales – ONG´s- con carácter nacional e instituciones de cooperación internacional –bilateral y multilateral- que coadyuvan al desarrollo municipal.

Los tres grupos se clasifican de acuerdo a ciertas características homogéneas, en cuanto a necesidades y demandas sociales, ubicación geográfica, características sociales e intereses particulares con carácter sectorial o institucional; los cuales se ubican en la cabecera municipal, en las aldeas y caseríos que constituyen la estructura organizacional del territorio municipal.

Dentro de cada una de las unidades de estudio, se identifican los actores sociales personas mayores de 18 años de edad- que participan e inciden en la inversión al desarrollo municipal del área urbana y rural específicamente en la fase de planificación-. Se incluyen a vecinos y transeúntes con mayoría de edad, alfabetos, hispano-hablantes y que desarrollen una significativa actividad dentro del proceso de interés.

## **5.4. Unidad muestral y unidad de análisis**

Se define un tipo de muestreo estratificado y dirigido, que involucra a los actores sociales previamente identificados dentro de la unidad poblacional donde participan- grupo o sector poblacional-, para quienes se utiliza la entrevista abierta a profundidad para la respectiva recolección de información.

La delimitación del universo poblacional se realiza por medio de la selección de un tipo de muestreo, siendo sus características:

**5.4.1. Muestra No 1: Actores sociales.** Dentro de las tres unidades poblacionales, se identifican de forma sistemática previa observación no participativa y vagabundeo en el contexto municipal, a los actores sociales. Se define como actor social local a la persona –líder comunitario y representativo del contexto comunitario- que ejerce liderazgo significativo dentro de su sector o grupo social –público o privado- y posee una trayectoria participativa e incidencia reconocida dentro del municipio, vinculada directamente al proceso de planificación del desarrollo municipal.

Se recurre al uso de un instrumento preciso, específico y personalizado, la entrevista abierta a profundidad; mediante la cual se formulan las mismas preguntas a todos los actores sociales, en casos especiales con pequeñas variantes de enfoque o abordaje, según las condicionantes socio-culturales del entrevistado.

Se busca la objetividad y profundidad en la recopilación de información –de primera mano-, cuestionando las mismas preguntas a todos los actores, transcribiendo

integralmente toda la información que proporcionan y con ello, profundizando en la experiencia particular y punto de vista del actor dentro de su propio contexto comunitario.

Se busca que el abordaje de la perspectiva personal de cada uno de los actores sociales evite la posible parcialidad y sesgo en los resultados, puesto que se seleccionan a toda clase de informantes claves dentro del proceso, obteniendo diferentes perspectivas y puntos de vista representativos a los diferentes matices de la problemática social en estudio, es por ello, la importancia del enfoque holístico dado a la selección de las unidades de análisis.

## **5.5. Distribución espacial y temporal de la muestra**

Los actores sociales locales en el proceso de planificación del desarrollo municipal.

**5.5.1. Criterios personales de selección de la muestra.** La selección de la muestra se orienta a desarrollar un estudio holístico, exploratorio y descriptivo del tema central de la investigación: la planificación del desarrollo municipal, involucrando a todos los actores sociales representativos del contexto comunitario dentro del territorio municipal; abordando una gama variada de situaciones particulares propias de cada actor y su contexto.

Ante una suma variada de perspectivas particulares, no se pretende generalizar los resultados, ni plasmar una verdad absoluta sobre el fenómeno social a estudiar. Se pretende concluir en una verdad relativa con datos que se aproximan en forma de probabilidades y al nivel de diagnóstico, puesto que la distribución de la muestra ha sido condicionada a una limitación espacial y temporal a conveniencia personal.

La muestra se define con base a los siguientes criterios de selección –a conveniencia personal-, siendo los siguientes:

- ⇒ En la actual Corporación Municipal 2004-2007 se seleccionan a sus ocho miembros, quienes a su vez representan a cada una de las micro-regiones que conforman el territorio municipal, obteniéndose una representatividad social en la actual gestión

municipal. Cada miembro preside una «comisión de trabajo» vinculada al desarrollo municipal y su incidencia en el proceso de planificación es de gran importancia.

- ⇒ La selección de la muestra nos arroja un listado geográfico de comunidades representativas para cada una de las micro-regiones definidas en el municipio: Cabecera Municipal, Transversal, Tierra Blanca, Coyo, El Pato, Entre Ríos, Mario Méndez y Nueva Libertad.
- ⇒ La participación de la sociedad civil y los entes descentralizados y de cooperación internacional se determinan con base a una identificación a-priori en el contexto municipal. Se identifican las actuales iniciativas para el desarrollo municipal con carácter institucional público y privado –no lucrativo-, con carácter comunitario en el área urbana y rural y las instituciones externas como los entes descentralizados y de cooperación internacional; todos con fuerte y relevante incidencia y vinculación al proceso de desarrollo municipal en el ámbito comunitario y local.

La identificación de iniciativas expresadas a través de programas y proyectos de inversión e impacto social trascienden el período de tiempo de estudio y sirven de complemento a la gestión municipal. Los actores se ubican en diferentes contextos comunitarios dentro del territorio municipal y conllevan un proceso participativo particular e interesante a escudriñar, vinculados al proceso de descentralización, la cooperación interinstitucional y la dependencia financiera en el proceso de planificación municipal.

- ⇒ De acuerdo a una identificación a-priori del contexto municipal, se seleccionan los actores que poseen una incidencia en materia de política-partidista; pretendiendo abordar las circunstancias específicas de la influencia de la política y la continuidad de la gestión pública local en el proceso de planificación.
- ⇒ Según una identificación a-priori del contexto municipal, se seleccionan los actores de la sociedad civil –sector empresarial local- que generan inversión y productividad económica; se aborda la situación actual del uso y potencialidades de los recursos naturales del municipio y su incorporación a la planificación del desarrollo municipal.

- ⇒ De acuerdo a una identificación a-priori del contexto municipal, se elige al azar dos comunidades –barrio o aldea- que han sido excluidas del proceso de planificación del desarrollo municipal, en los últimos cuatro años; pretendiendo abordar las circunstancias específicas de la exclusión en el proceso de planificación.
- ⇒ Por limitaciones de tiempo y recursos económicos exiguos en el desarrollo de la investigación social, se delimitará a escoger al azar a cinco personas participantes en dos asociaciones y tres cooperativas de carácter comunitario; actualmente, vinculados a procesos de ejecución de proyectos de desarrollo municipal en comunidades remotas y de extrema pobreza en el municipio.

La información recopilada sirve de complemento a la información vertida por los anteriores actores sociales en mención, considerándola como información complementaria al proceso de investigación.

**5.5.2. El mapa de actores sociales locales.** Se parte del supuesto que la mejor información está en los habitantes del lugar abordados desde su contexto comunitario. Ninguna estadística o indicadores sociales pueden expresar lo que siente la comunidad. Se recopila información y datos que caracterizan en forma general, la actual situación del municipio y de sus habitantes.

El principal material para la realización del trabajo de campo es un mapeo de actores que describe toda la participación social de los actores locales, permitiendo identificar a-priori, los elementos que caracterizan el proceso de planificación del desarrollo local en Sayaxché y que tienen importancia significativa, en el mapeo se identifica la siguiente información básica:

- ⇒ Características particulares dentro del sector o grupo social al que pertenece.
- ⇒ Vinculación directa al actual proceso de planificación del desarrollo municipal llevado a cabo por el gobierno local.
- ⇒ Representatividad social e institucional dentro del contexto urbano y rural del municipio.

El mapeo de actores es una tabla de doble entrada que muestra todos los elementos importantes de la participación social de los actores locales y su vinculación a la planificación del desarrollo municipal, como tal, es esencial para visualizar en una etapa inicial, las condiciones y estrategias para el desarrollo del trabajo de campo.

A continuación se describen los tres grupos sociales y sus respectivos actores locales a involucrar en el desarrollo de la muestra y aplicación de la entrevista personalizada:

### Cuadro No. 15

**«Lista de actores sociales –clasificados a través de grupos sociales- incluidos en la muestra dirigida e instrumento de trabajo de campo»**

⇒ **Grupo Social No. 1**

<b>NO</b>	<b>ACTOR SOCIAL</b>	<b>CARACTERÍSTICAS PARTICULARES</b>	<b>VINCULACIÓN AL PROCESO</b>
<b>GOBIERNO MUNICIPAL: Gestión administrativa 2004-2007</b>			
1.	Alcalde Municipal: Sr. Luis Navarajo	Líder magisterial que pertenece al partido político –UNE-. En su actual gestión se está impulsando la «micro-regionalización del municipio» y la representatividad social.	Funge como «ente coordinador y regulador» del proceso de planificación del desarrollo municipal. Impulsa la conformación del Consejo Municipal de Desarrollo –CMD-.
2.	Miembros del Concejo Municipal y representantes de las micro regiones: Jenns Moran, Sebastián Seb, Tomás Choc, Herminio Cardona, Florencio Cucul, Miguel Xol, Pablo Vicente y Carlos Morales.	Líderes comunitarios que representan a las ocho micro-regiones del municipio: Cabecera Municipal, Transversal, Tierra Blanca, Coyo, El Pato, Entre Ríos, Mario Meléndez y Nueva Libertad. Pluralidad político-partidista e interés de buscar consensos.	Cada uno preside una comisión de trabajo vinculado al desarrollo municipal. Constituyen un potencial recurso humano para generar consenso y articulación social en el proceso de planificación del desarrollo municipal. Representatividad e inclusión social.
3.	Unidad Técnica Municipal: Romeo De la Cruz.	Planificación de proyectos de infraestructura básica de carácter cortoplacista y pequeña inversión. Poca eficiencia y eficacia en el cumplimiento de funciones. Nula capacidad técnica y administrativa.	Si se le asigna recursos y funciones puede perfilarse como un enlace entre la Alcaldía y la comunidad, entre la Alcaldía y las Instituciones externas en materia de proyectos y financiamiento externo.
4.	Alcalde Auxiliar de la micro-región de El Pato.	Líder comunitario de varias aldeas de reciente formación producto de flujos migratorios; dedicado a actividades agrícolas de subsistencia.	Si se le asigna recursos y delimitan funciones específicas puede constituirse en un portavoz de la comunidad ante el gobierno local. Capacidad de articulación y liderazgo social en su comunidad.
5.	Alcalde Auxiliar de la micro-región Entre Ríos.	Líder comunitario de varias comunidades dispersas de una región con gran biodiversidad.	Si se le brinda apoyo económico y logístico puede perfilarse como líder comunitario y ambientalista. Capacidad de articulación y liderazgo social en su comunidad.

- ⇒ **Grupo Social No 2**
- ⇒ **Grupos de interés: Asociaciones comunitarias, movimientos de reivindicación social y sector privado lucrativo**

<b>NO</b>	<b>ACTOR SOCIAL</b>	<b>CARACTERÍSTICAS PARTICULARES</b>	<b>VINCULACIÓN AL PROCESO</b>
<b>SOCIEDAD CIVIL ORGANIZADA: Grupos de interés y grupos de presión</b>			
6.	Asociación "Maya por la paz": Sr. Tomás Choc.	Representante de la micro-región Tierra Blanca. Líder comunitario de origen indígena. Capacidad de articulación social entre grupos ladinos e indígenas.	Ha estado vinculado directamente a proyectos de beneficio comunitario, entre los que destaca: Vivienda, caminos de terracería y agricultura.
7.	Movimiento Social "Grupo de los Siete": Sr. Pablo Vicente.	Concejala Municipal y representante de la micro-región Mario Méndez. Líder comunitario que trabaja por el desarrollo y articulación de comunidades rurales. Reivindica inversión en áreas rurales.	Actualmente coordina micro-regiones rurales del municipio con el objetivo de crear inversión en infraestructura básica en áreas rurales.
8.	Sector productivo local –comercio y pesca-: Sr. Julio Gallardo	Empresario local que coordina las actividades de comercio en área urbana y grupo de pesadores de la rivera del río La Pasión y Petexbatum. No mantiene interrelación con gobierno local ni grupos sociales.	Actualmente coordina grupos de pequeños y medianos empresarios dedicados al comercio formal y pesca.

- ⇒ **Grupos de presión: Partidos Políticos y sector privado lucrativo de gran escala productiva**

<b>NO</b>	<b>ACTOR SOCIAL</b>	<b>CARACTERÍSTICAS PARTICULARES</b>	<b>VINCULACIÓN AL PROCESO</b>
9.	Sector productivo local ganadería y agroindustria. Familia Godoy.	Grupo empresarial líder del grupo de ganaderos y propietarios de grandes extensiones de tierra –para ganadería y cultivo de palma africana-.	No posee vinculación con el desarrollo social; sin embargo contribuye al crecimiento económico del sector ganadero y agroindustria local.
10.	Asociación de parcelarios de Sayaxché: Sr. Carmen Kilkán.	Se dedica a coordinar las actividades agropecuarias y tecnológicas en las parcelas aglutinadas en una asociación	Actualmente coordina la actividad de ordenamiento territorial –de forma empírica y sin estrategias-. Trabajo independiente y aislado del gobierno local.
11.	Grupo de Vecinos en el contexto comunitario	Personas que participan en actividades comunitarias vinculadas al desarrollo local.	Constituyen la población directamente beneficiada o excluida de la inversión en el desarrollo municipal.

⇒ **Grupo Social No. 3**

NO	ACTOR SOCIAL	CARACTERÍSTICAS PARTICULARES	VINCULACIÓN AL PROCESO
<b>ENTES DESCENTRALIZADOS Y DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL</b>			
12.	Unidad de CATASTRO: Sr. Policiano Mateo.	Institución del gobierno central que regula la tenencia y uso de la tierra; se ubica en la Cabecera Municipal.	Posee una limitada vinculación al gobierno local. Poca operatividad frente a flujos migratorios en área rural.
13.	Departamento de Conservación de Monumentos del IDAEH: Sr. Julio López.	Institución del gobierno central – Ministerio de Cultura y Deportes- que coordina la actividad de restauración y conservación de sitios arqueológicos –en área rural-	No posee vinculación con el gobierno local ni comunidades rurales en materia de conservación de sitios arqueológicos. Trabajo administrativo dependiente de lineamientos centrales.
14.	Oficina de Planificación Municipal de la SEGEPLAN: Sr. Alex Hernández.	Realiza funciones similares a la UTM –duplicidad de funciones-. Coordina la programación del – SNIP- a escala municipal y regional.	Planificación de proyectos para el -SNIP-, en materia de proyectos de salud, económico-productivos, e infraestructura vial.
15.	Coordinación Técnica de Educación: Sr. Gilberto Carvajal.	Realiza funciones técnico-administrativas del sector educativo en representación ministerial.	Coordinación de actividad educativa pública y privada; trabajo atomizado sin vinculación con gobierno local.
16.	Coordinación de Jefatura de área de Salud: Dr. Roy Flores.	Realiza funciones técnico-administrativas del sector salud en representación ministerial.	Coordinación de actividades de salud en área rural; trabajo atomizado sin vinculación con gobierno local.
17.	Asociación de Servicios Comunitarios de Salud – ASECSA-: Sr. Oscar Quisquinay	Realiza funciones similares a la Jefatura de Salud del MSPAS.	Trabajo comunitario limitado a presupuesto económico, en áreas rurales de extrema pobreza.
18.	Coordinador regional del Fondo de Tierras – FONTIERRA-: Sr. Juan Ronaldo Miranda	Apoya el proceso de adquisición de nuevas tierras destinadas a asentamientos rurales.	Realiza proyectos de urbanización rural con carácter cortoplacista; no posee una política de ordenamiento territorial ni vinculación al gobierno local.
18.	Fundación Christian Childrens –USA-: Sra. Marta Julia López	Apoyo a niños de escasos recursos económicos	Trabajo aislado y sin vinculación con el gobierno local. Planificación con base a intereses institucionales.
28.	Fundación Génesis-Empresarial: Sr. Rolando Chayas.	Empresa privada que proporciona créditos agrícolas.	Proyección atomizada y particular, sin vinculación con gobierno local.

**FUENTE:** Elaboración propia con base a una identificación a-priori del contexto socio-geográfico del municipio de Sayaxché, Petén. 2003.

## **5.6. Fuentes de información y recolección de datos –trabajo de campo-**

**5.6.1. Identificación del informante clave –PORTERO-.** Se identifica al Alcalde Municipal –Profesor Luis Navarajo- como el informante clave dentro del proceso de investigación, en su fase inicial de vagabundeo. Constituye el primer contacto personal con el contexto municipal y por medio de él, se accede a los demás informantes.

La construcción del anterior mapa de actores se realiza con base a información del portero, específicamente la relacionada al gobierno local. Posteriormente, los miembros del actual Concejo Municipal se constituyen en porteros de segundo orden, al informar sobre la participación de los entes descentralizados y de cooperación internacional en sus respectivas micro-regiones, así como también informan sobre la participación de varios sectores de la sociedad civil, tanto en el área urbana como rural. Para lo cual, se realizan los respectivos contactos correspondientes.

**5.6.2. Fuentes de información y referencias bibliográficas.** En esta etapa inicial se incluyen todas aquellas acciones necesarias para construir el marco contextual y conceptual para la problemática de estudio. Se busca la inducción del tema, a través de fundamentos teóricos y el abordaje de experiencias exitosas de actualidad en el ámbito nacional y latinoamericano.

Se recurre a una exhaustiva consulta bibliográfica de literatura especializada – documentos impresos e informáticos- para construir el sustento teórico, el cual es abordado de forma gradual y progresivo, con el siguiente orden: Desarrollo Municipal, Proceso de Planificación Municipal y Participación de los Actores Sociales. Dicha inducción teórica ha de definir el orden de ideas en la construcción del instrumento metodológico de recolección de información, así como del posterior análisis de datos y generación de resultados.

Dentro del proceso de teorización llevado a cabo para la construcción del instrumento metodológico de recolección de información, se ha incluido a instituciones e informantes nacionales –de segunda mano- especializados en el tema, tales como la Cooperación Técnica Alemana, el Proyecto Nexus-Municipal, el PNUD, INFOM, SEGEPLAN e INE. Entre los informantes de carácter internacional, destaca la literatura de experiencias exitosas, como los casos de Chile, México y Colombia.

Cabe destacar la importancia de los fundamentos teóricos de carácter legal como el Código Municipal y las leyes de Descentralización, Consejos de Desarrollo y los Acuerdos de Paz; los cuales han de delimitar el análisis de las funciones de cada uno de los actores sociales a involucrar, con respecto a la temática de interés.

Para lograr el cumplimiento de los objetivos de investigación se recurre a fuentes de información de primer orden ubicados en el contexto municipal, mediante la observación no participativa en el caso de la construcción del diagnóstico y de la entrevista personalizada en el caso del abordaje de los actores sociales.

## **5.7. Proceso de vagabundeo en el contexto**

Además del abordaje teórico, es necesario conocer el contexto municipal en el que se desarrolla el trabajo científico de recopilación de información. Se genera un conocimiento a-priori que identifica a los informantes claves previo a información del portero; así también mediante la observación no participativa, se accede a identificar y detectar las diferentes manifestaciones y particularidades de la problemática social estudiada, de una forma muy general y superficial.

El vagabundeo en el contexto socio-geográfico sirve para corroborar la información proporcionada por el portero, o también, para identificar otras posibles fuentes de información no tomadas en cuenta. Con dicha información se procede a identificar y clasificar los diferentes actores sociales a involucrados en el estudio, definiéndose con ello, el mapeo de actores.

En los recorridos peatonales por el municipio, se tiene la oportunidad de completar y verificar la información cualitativa-cuantitativa que se tiene del lugar (recopilada a través de fuentes bibliográficas nacionales), a través del contacto personal con la realidad y sus actores en la cotidianidad del contexto comunitario.

Es importante tener el primer contacto personal con los diferentes actores a involucrar, para asegurar su sensibilización y apoyo a la posterior realización del trabajo de campo. Se define una calendarización del proceso de entrevista, previo a generar el respectivo clima de confianza y cordialidad entre entrevistado y entrevistador, a fin de poder asegurar la recopilación de una buena información fidedigna y objetiva.

## **5.8. Trabajo de campo: El diagnóstico y la entrevista personalizada**

**5.8.1. El diagnóstico de la situación actual.** Se parte del supuesto que la mejor información está en los habitantes del lugar informantes de primer orden. Ninguna estadística o referente teórico pueden expresar con realismo crítico, precisión y rigurosidad científica, la situación del municipio y sus habitantes. Según las particularidades y condicionantes del contexto municipal (organización e integración social, infraestructura y servicios, recursos naturales y medio ambiente y desarrollo económico-social) se construye el diagnóstico municipal.

Éste trata de analizar las condiciones del proceso de planificación del desarrollo municipal, abordadas desde cada uno de los ámbitos comunitarios donde participan los actores sociales.

Para este diagnóstico, los elementos de análisis son todos los componentes del ambiente urbano y rural, sus efectos positivos o negativos que inciden en la planificación del desarrollo.

Estos elementos de análisis se dividen en:

- ⇒ Condicionantes (son elementos que caracterizan la situación y condicionan la acción);
- ⇒ Deficiencias (que están caracterizadas por problemas y sus efectos) y
- ⇒ Potencialidades (son elementos, oportunidades o fortalezas hasta ahora no son aprovechadas y que pueden servir para mejorar la situación).

Se trata de definir la situación actual del proceso de planificación del desarrollo municipal, cuáles han sido las áreas prioritarias de acción, cuál es la estrategia de desarrollo relacionada con cada área en cuanto a la protección del medio ambiente y de los recursos naturales y dónde se ha intervenido para impulsar el desarrollo socio-económico y cuáles han sido los proyectos estratégicos prioritarios para el desarrollo municipal. Y con ello surgen los cuestionamientos: ¿Qué se ha propuesto hacer? ¿Dónde? ¿Con qué alcance? ¿Con quién? ¿Con qué recursos?.

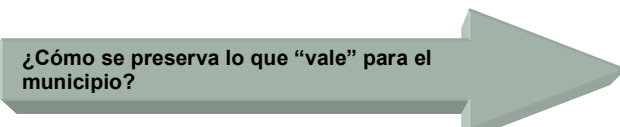
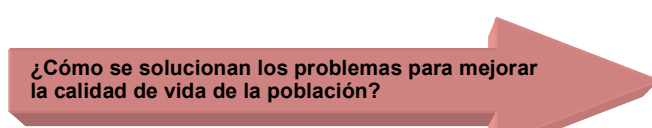
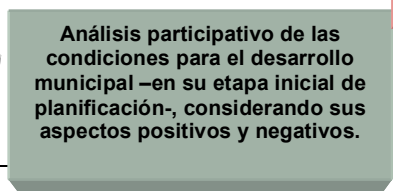
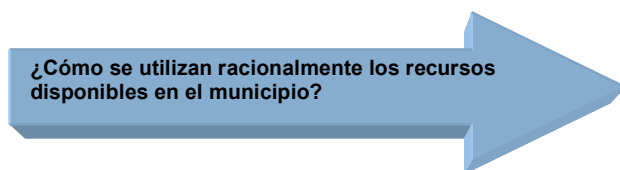
Considerando las condicionantes, deficiencias y potencialidades, se ha identificado la actual situación de la planificación del desarrollo municipal. De acuerdo a dicha información precisa y exhaustiva, se proponen lineamientos generales para la construcción de un modelo de gestión municipal participativa con énfasis en la planificación del desarrollo municipal.

Entre los lineamientos a proponer se perfilan: La visión de desarrollo, las áreas y estrategias de acción, los proyectos a priorizar, acuerdos y compromisos entre gobierno local, sociedad civil y entes descentralizados y de cooperación.

La realización de la propuesta de un modelo administrativo, surge en respuesta al cumplimiento del último objetivo de investigación y se sustenta con toda la información recopilada en el trabajo de campo observación y entrevista-.

Las generalidades del diagnóstico se describen en el siguiente cuadro de doble entrada:

**Cuadro No. 16**  
**«Elementos de análisis para un diagnóstico municipal (con base a la temática de interés)»**

<b>PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO MUNICIPAL</b>			
<p style="text-align: center;">AREAS </p> <ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ SOCIAL</li> <li>⇒ INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTO MUNICIPAL</li> <li>⇒ ECONOMÍA LOCAL</li> <li>⇒ GESTIÓN PÚBLICA MUNICIPAL</li> </ul>			
<b>ELEMENTOS DE ANÁLISIS DEL MUNICIPIO.</b>	<b>Grupo No 1: Gobierno Municipal.</b>	<b>Grupo No 2: Sociedad Civil Organizada.</b>	<b>Grupo No 3: Entes descentralizados y de cooperación internacional.</b>
CONDICIONANTES: Elementos que caracterizan la situación y condicionan la acción en el municipio, es decir, las condiciones físicas y naturales del medio ambiente urbano y rural, que deben ser considerados en la planificación.			
DEFICIENCIAS: Están caracterizados por elementos, acciones y sus efectos que causan problemas. Debilidades y amenazas provenientes de diferentes factores tales como: deterioro de medio ambiente – biodiversidad y arqueología-, insuficiencia de infraestructura, defectos que causan peligro para las comunidades y la salud pública, que afectan negativamente al medio ambiente y que normalmente demandan inversión y acciones concretas para ser superados o eliminados.	 <div style="text-align: center; margin-top: 10px;">  </div>		
POTENCIALIDADES: Son los elementos, oportunidades o fortalezas hasta ahora no aprovechadas y que pueden servir para mejorar la situación del municipio en general, tales como: Recursos naturales, fuentes financieras, localización geográfica, materias primas y capacidades subutilizadas. Todo lo que esté a disposición del municipio para ser incorporado adecuadamente en la planificación del desarrollo en beneficio social y protección ambiental.			

**FUENTE:** Elaboración personal con base a teoría de “Desarrollo Municipal” de la agencia internacional –GTZ- (2001).

**5.8.2. La entrevista personalizada.** El propósito de la entrevista es obtener información –de primer orden- de parte de los actores sociales locales que se han identificado en el mapeo de actores. El objetivo es obtener la información desde el punto de vista del actor como representante de su sector o grupo social al que pertenece; obteniendo datos precisos, detallados y aproximados del fenómeno social a estudiar.

Se pretende identificar y caracterizar los diferentes mecanismos de participación e incidencia de los actores sociales en el proceso de planificación del desarrollo municipal; por ello, es importante obtener la información desde el punto de vista del actor, detallando y profundizando sus condicionantes, características particulares y especiales desde el contexto comunitario donde desarrolla su actividad cotidiana.

A continuación se presenta el diseño del instrumento:

**Cuadro No. 17**  
**«Diseño de entrevista estructurada»**

⇒ **Los actores sociales en el proceso de planificación del desarrollo municipal**

NO.	PREGUNTA ABIERTA	TEMÁTICA
1.	<p>En el proceso de toma de decisiones en su institución: ¿cómo se toma se atienden las diversas necesidades de la población?            CONCEJO MUNICIPAL: Con respecto a la identificación y atención de las diversas necesidades sociales: ¿cómo se desarrolla el trabajo de cada comisión que conforma el Concejo Municipal?            CONCEJO MUNICIPAL: Con respecto a la identificación y atención de las diversas necesidades de la población: ¿cómo influye la “representación de los grupos políticos” en la planificación anual del desarrollo municipal?            ALCALDE AUXILIAR: Con base a su función de enlace y vínculo oficial entre alcaldía y la comunidad: ¿cómo colabora con su comunidad en la identificación y atención a las diversas necesidades de la gente?            AGRUPACIONES POLÍTICAS: De acuerdo a su rol de canalizador e impulsor de las demandas sociales: ¿cómo se toma en cuenta o se atienden las diversas necesidades de la comunidad?</p>	Atención de necesidades sociales.
2.	<p>¿Cómo se involucra a la comunidad o sectores de la población del área urbana y rural, para que participen en la planificación del desarrollo municipal?            ASOCIACIONES COMUNITARIAS: ¿cómo es la relación entre las agrupaciones comunitarias con las diferentes instituciones públicas y privadas presentes en el municipio?</p>	Inserción de la sociedad civil organizada.

NO.	PREGUNTA ABIERTA	TEMÁTICA
3.	¿Cuáles son los «mecanismos o canales» que utiliza la población para hacer sentir sus demandas sociales? UNIDAD TÉCNICA MUNICIPAL: ¿Coordina con otras dependencias e instituciones públicas o privadas, locales o nacionales, la planificación conjunta del desarrollo municipal? Especifique el apoyo institucional que se realiza en el municipio. SECTOR ECONÓMICO, AGENTES DESCENTRALIZADOS Y COOPERACIÓN: La planificación del desarrollo: ¿Ha respondido a los criterios de la población o a criterios institucionales?	Mecanismos de atención de necesidades sociales.
4.	Ante una gama variada y numerosa de peticiones o demandas sociales ¿Cómo se evalúan las diferentes peticiones surgidas desde las comunidades, para ser incluidas e impulsadas en la planificación del desarrollo municipal?	Evaluación de las propuestas o demandas sociales.
5.	Al evaluar las demandas o peticiones sociales recibidas, ¿Quiénes influyen en la toma de decisiones con respecto a que demanda o petición impulsar?	Influencia social en la inclusión de demandas sociales.
6.	ALCALDE MUNICIPAL: Usted como máximo representante del municipio, ¿Cómo ejerce liderazgo dentro del Concejo Municipal para decidir qué demanda impulsar y apoyar su solución? AGRUPACIONES POLÍTICAS: Como máxima autoridad electa por medio de un proceso electoral-político: ¿Cómo ejerce liderazgo ante las instituciones públicas y privadas en la toma de decisiones relacionadas a la planificación? CONCEJO MUNICIPAL: ¿Cómo se lleva a cabo la «unificación de criterios y posiciones sectoriales» entre todos los miembros, para decidir que impulsar e incluir en la planificación anual?	Toma de decisiones de alto nivel.
7.	¿Cómo se toman en cuenta las «inquietudes, ideas y peticiones» que la gente propone y sugiere que se incluyan en el proceso de planificación del desarrollo de su comunidad?	Planificación participativa del desarrollo municipal.
8.	¿Cómo se desarrolla el proceso de cambio o transición de gobierno local y su repercusión a la continuidad de la planificación del desarrollo municipal?	Continuidad de la Gestión Municipal.
9.	TODOS LOS DEL GOBIERNO LOCAL Y AGRUPACIONES POLÍTICAS: ¿La planificación del desarrollo municipal obedece a ciertos ofrecimientos de campaña política-electorera realizada a ciertos grupos sociales? ¿Por qué razón?	Influencia política en la planificación.

⇒ **El proceso institucional (gestión local) de planificación del desarrollo municipal**

NO.	PREGUNTA ABIERTA	TEMÁTICA
10.	¿Cómo se realiza la coordinación de la planificación local con los niveles de gobierno departamental y nacional?	Coordinación interinstitucional.
11.	¿Cómo se definen la cantidad de bienes / servicios públicos para la población? ¿Cómo se define la cobertura y calidad de los bienes / servicios? ¿Cómo se define su costo / beneficio? ¿Cómo se define la equidad social (acceso a todos)?	Criterios de la planificación local.
12.	ALCALDE MUNICIPAL Y SOCIEDAD CIVIL –AGRUPACIONES COMUNITARIAS- ¿Cómo se realiza la convocatoria a los distintos sectores de la sociedad para institucionalizar el Consejo Municipal de Desarrollo? ¿Cómo se pretende generar la planificación desde dicha institución participativa?	Concejo Municipal de Desarrollo.

NO.	PREGUNTA ABIERTA	TEMÁTICA
13.	¿Cómo se establece la cooperación entre actores públicos y privados en materia de planificación del desarrollo municipal?	Gobernanza Municipal.
14.	<p>¿Cómo se involucra la protección del medio ambiente en la planificación del desarrollo municipal?</p> <p>¿Cómo se garantiza la sostenibilidad de los recursos naturales?</p> <p>¿Cómo se garantiza el crecimiento económico local?</p> <p>DEFINICIÓN DE VISIÓN ESTRATÉGICA DEL DESARROLLO:</p> <p>¿Cuál es la orientación del proceso actual de desarrollo?</p> <p>¿Cómo se identifican las áreas de oportunidad?</p> <p>¿Cómo se formulan y elaboran los proyectos de gran impacto social?</p> <p>¿Cómo se garantiza la continuidad y largo plazo al proceso?</p> <p>¿Cuáles son los objetivos y metas a perseguir con el actual proceso de planificación? ¿Cuáles son las acciones a seguir para su cumplimiento? Explique el proceso anual de planificación (Plan operativo anual).</p>	Criterios para el proceso de planificación.
15.	<p>GOBIERNO MUNICIPAL.</p> <p>⇒ ROL ARTICULADOR.</p> <p>¿Coordinación y articulación entre sector público y privado?</p> <p>¿Coordinación y articulación con otros municipios a nivel departamental y nacional?</p> <p>⇒ ROL DE FOMENTO.</p> <p>¿Cómo se fomenta el crecimiento económico-empresarial en el proceso de planificación? ¿Cuáles son las condiciones propicias para generar la inversión productiva en el municipio?</p> <p>⇒ ROL REGULADOR Y NORMATIVO.</p> <p>¿Cómo se regula y normatiza el proceso de planificación local?</p>	Roles del gobierno municipal frente al proceso de planificación del desarrollo local.
16.	<p>GOBIERNO MUNICIPAL</p> <p>Organización de estructura administrativa (funcionamiento institucional) utilizada actualmente para generar el proceso de planificación del desarrollo municipal.</p> <p>Recursos Humanos, Financieros y Materiales existentes.</p>	Desarrollo de la gestión municipal.
17.	<p>GOBIERNO MUNICIPAL, SECTORES PRIVADO PRODUCTIVO, ENTES DESCENTRALIZADOS Y COOPERACIÓN.</p> <p>RELACIÓN POBLACIÓN-RECURSOS NATURALES</p> <p>¿Cómo se planifica el desarrollo agropecuario? ¿El forestal? ¿El Ecoturismo? ¿El agroindustrial y explotación petrolera?</p> <p>RELACIÓN POBLACIÓN-PROCESOS PRODUCTIVOS</p> <p>¿Cómo se incluye el crecimiento y desarrollo socio-económico en la planificación del desarrollo municipal?</p> <p>¿Cómo se aprovechan las potencialidades naturales (biodiversidad y arqueología)?</p> <p>RELACIÓN POBLACIÓN-BIENESTAR SOCIAL</p> <p>¿Cómo se garantiza el bienestar social y la calidad de vida en la planificación del desarrollo municipal?</p> <p>RELACIÓN POBLACIÓN-NECESIDADES SOCIALES</p> <p>¿Cómo se pretenderá incrementar el desarrollo humano en el área urbana y rural del municipio?</p>	Caracterización de las relaciones interinstitucionales durante el proceso de planificación.

FUENTE: Elaboración personal con base a sistematización de la teoría.

## **VI. ANÁLISIS DE RESULTADOS**

### **6.1. Descripción cualitativa de la gestión municipal y su vinculación al proceso de planificación del desarrollo.**

Para el desarrollo del contenido teórico de la descripción cualitativa de la gestión municipal y su vinculación al proceso de planificación del desarrollo, la identificación y descripción de los actores sociales así como la caracterización del proceso de planificación del desarrollo municipal, principales objetivos de la investigación, se elaboró la metodología de acuerdo a los fundamentos teóricos desarrollados en los primeros cuatro capítulos del presente trabajo de tesis.

En la primera fase se llevó a cabo un estudio preliminar del lugar sujeto de estudio, con el método de observación por medio de visitas.

En la segunda fase el método de la observación participante, se platicó con los vecinos tanto del área urbana como de la rural y se realizó un mapeo de actores sociales locales. El mapeo describe la participación social de los actores locales, permitiendo identificar a priori, los elementos que caracterizan el proceso de planificación del desarrollo local en Sayaxché y que tienen importancia significativa. En esta segunda fase, se realizaron visitas y relacionamiento con las autoridades municipales, específicamente con el alcalde municipal, funcionarios de la municipalidad así como pláticas con algunos vecinos y alcaldes auxiliares de las comunidades de la aldea El Pato y La Reinita.

En la tercera fase, se diseñó el instrumento para la recopilación de datos basado en entrevista estructurada (ver anexo –instrumento para la recopilación de datos-). La muestra se define con base a los siguientes criterios de selección –a conveniencia personal-, siendo:

- ⇒ La corporación municipal 2004-2007, se selecciona a sus todos sus miembros, quienes a su vez representan a cada una de las micro regiones que conforman el territorio municipal. Además cada miembro preside una comisión de trabajo vinculada al desarrollo municipal.

- ⇒ La participación de la sociedad civil y los entes descentralizados y de cooperación internacional determinados como se indica arriba sobre la base de una identificación a priori en el contexto municipal. De la misma forma, se seleccionaron los actores que poseen una incidencia en materia de política partidista, con lo cual se pretendía abordar las circunstancias específicas de la influencia de la política y la continuidad de la gestión pública local en el proceso de planificación. Así mismo se seleccionaron los actores de la sociedad civil –sector empresarial local- que genera inversión y productividad económica.

Cuarta fase, finalmente se hizo el trabajo de campo de acuerdo al mapeo hecho a priori en el contexto municipal. Entre las dificultades para la recolección de datos fue obtener la información por parte de los miembros del concejo municipal, se tornaba difícil por las actividades que cada uno realiza. Las encuestas realizadas a los actores sociales externos de la municipalidad se pasaron con éxito, excepto por el horario de las personas, algunas de ellas realizan trabajo de campo y se encuentran en la zona urbana los fines de semana. Se seleccionaron los datos proporcionados por cada sector y se procedió a su análisis.

Para desarrollar el primer objetivo «descripción cualitativa de la gestión municipal y como se vincula al proceso de planificación del desarrollo» se elaboró un diagnóstico de la situación actual, con base en las particularidades y condicionantes del contexto municipal.

Para dicho diagnóstico se tomó como fundamento teórico la propuesta que presenta la Cooperación Técnica Alemana –GTZ- (2001), cuyos elementos de análisis son los siguientes:

- ⇒ Las condicionantes: Que permiten ver los elementos que caracterizan la situación y condicionan la acción, es decir las condiciones físicas y naturales del medio ambiente urbano y rural que deben ser considerados en la planificación.
- ⇒ Las deficiencias: Caracterizadas por acciones y sus efectos que causan problemas. Debilidades y amenazas provenientes de diferentes factores tales como: deterioro del medio ambiente –en el caso de Sayaxché, la biodiversidad y arqueología-.

Insuficiencia de infraestructura, defectos que causan peligro para las comunidades y la salud pública, que afectan negativamente al medio ambiente y que normalmente demandan inversión y acciones concretas para ser superados o eliminados.

- ⇒ Las potencialidades: Oportunidades o fortalezas hasta ahora no aprovechadas y que pueden servir para mejorar la situación del municipio de Sayaxché, tales como: recursos naturales, fuentes financieras, localización geográfica, materias primas y capacidades subutilizadas. Todo lo que esté a disposición del municipio para ser incorporado adecuadamente en la planificación del desarrollo en beneficio social y protección ambiental.

La identificación y descripción de los mecanismos de participación de los actores sociales se tomó en consideración el mapeo de actores elaborado a priori según el contexto municipal y se procedió a realizar las encuestas correspondientes a cada sector. De acuerdo a la información recopilada en el trabajo de trabajo y las preguntas preestablecidas en el instrumento se procedió a elaborar la caracterización del proceso de planificación del gobierno municipal.

En el siguiente cuadro de diagnóstico se presentan las condicionantes, las deficiencias y las potencialidades que se analizan desde los tres actores sociales que se enmarcan en la investigación. Siendo: el gobierno municipal, la sociedad civil organizada, las instituciones descentralizadas y de cooperación internacional.

**Cuadro No. 18**  
**«Elementos de análisis para un diagnóstico municipal»**

<b>ELEMENTOS DE ANÁLISIS DEL MUNICIPIO</b>	<b>GRUPO NO. 1: GOBIERNO MUNICIPAL</b>	<b>GRUPO NO. 2: SOCIEDAD CIVIL ORGANIZADA</b>	<b>GRUPO NO. 3: ENTES DESCENTRALIZADAS Y DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL</b>
<b>CONDICIONANTES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Protección del medio ambiente</li> <li>⇒ Sitios arqueológicos</li> <li>⇒ Turismo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Líderes locales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Inversión financiera</li> <li>⇒ Fondos sociales</li> <li>⇒ Ayuda técnica y financiera.</li> </ul>
<b>DEFICIENCIAS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Prestación de servicios básicos.</li> <li>⇒ Escasez de recursos económicos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Falta de espacios para que la gente participe.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ No hay planificación conjunta.</li> </ul>

<b>ELEMENTOS DE ANÁLISIS DEL MUNICIPIO</b>	<b>GRUPO NO. 1: GOBIERNO MUNICIPAL</b>	<b>GRUPO NO. 2: SOCIEDAD CIVIL ORGANIZADA</b>	<b>GRUPO NO. 3: ENTES DESCENTRALIZADOS Y DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL</b>
<b>DEFICIENCIAS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Contaminación ambiental por escasez de planificación urbana y rural.</li> <li>⇒ Reorganización</li> <li>⇒ Falta de información por parte del anterior gobierno.</li> <li>⇒ Confrontación con los partidos políticos que quedaron fuera de la contienda electoral.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Falta de educación para preservar la riqueza natural y cultural del municipio.</li> <li>⇒ No hay coordinación entre el sector público y el privado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Desconfianza por parte de la cooperación internacional para apoyar proyectos socioeconómicos por problemas de narcotráfico.</li> </ul>
<b>POTENCIALIDADES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Riqueza natural y cultural.</li> <li>⇒ Participación social</li> <li>⇒ Micro regiones</li> <li>⇒ Fuentes de ingresos económicos</li> <li>⇒ Turismo.</li> <li>⇒ Credibilidad y legitimidad en el proceso de cambio y desarrollo en el municipio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Priorización para la organización de la sociedad civil.</li> <li>⇒ (empleo) sector económico</li> <li>⇒ Capacidad de pago para la prestación de servicios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Promoción del desarrollo</li> <li>⇒ Credibilidad y legitimidad de la inversión en el municipio..</li> </ul>

FUENTE: Elaboración personal (2003-2004) de acuerdo a la propuesta del diagnóstico de la Cooperación técnica Alemana – GTZ-

## 6.2. Condicionantes

**6.2.1. El gobierno municipal.** Según los datos obtenidos las condicionantes que presenta el gobierno municipal y que debe preservarse en el municipio, es prestación de servicios básicos, los sitios arqueológicos, los recursos naturales y el turismo entre otros.

⇒ **Protección del medio ambiente:**

La GTZ (2001) define al desarrollo municipal como «*El logro del crecimiento socioeconómico equitativo, a través del aprovechamiento sostenible de los recursos naturales con protección al medio ambiente, apoyado por infraestructura y servicios básicos*».

En este sentido, el municipio de Sayaxché es reconocido como uno de los más ricos en recursos naturales, sin embargo este potencial natural no es aprovechado por el gobierno municipal.

Según el profesor Luis Navarajo, alcalde municipal (2004) «Todo el sistema de protección al medio ambiente ha estado desprotegido desde siempre, no ha habido un interés específico en el rescate, conservación y tratamiento de los recursos naturales (...) con la comisión de medio ambiente se está trabajando en el tratamiento de basura, la protección de la cuenca del Río Salinas. Además se tiene contemplado trabajar en los sitios arqueológicos y sus parques, el área protegida de San Román y el ejido municipal que tiene la municipalidad».

Actualmente se tiene como uno de los objetivos principales el tema del medio ambiente.

Por ejemplo mencionan el caso del sistema de drenajes, la falta de los mismos ocasiona una fuerte contaminación ambiental y problemas de salud en la población por la inadecuada disposición de excretas.

Así mismo los incendios forestales, la tala de árboles y la agroindustria que es una fuente de contaminación en el futuro si no se toman las precauciones necesarias ya que pueden contaminar los ríos, arroyos y lagos. Para el Jefe municipal de la UTJ/PROTIERRA, esta condicionante forma parte del trabajo que la municipalidad debe preservar, coordinando todas las actividades en el municipio a favor del aprovechamiento y la reforestación y de esta forma garantizar la sostenibilidad de los recursos naturales.

En este sentido el coordinador de proyectos de la municipalidad Sr. Romeo de la Cruz menciona que debe haber una coordinación entre diferentes instituciones para tener un mejor manejo y protección de los recursos y un aprovechamiento adecuado.

#### ⇒ **Sitios arqueológicos**

¿Por qué los sitios arqueológicos son una condicionante? Los sitios arqueológicos representan para el municipio de Sayaxché una fuente principal de ingresos debido

al turismo que genera, ya que cuenta con más de ocho de ellos, algunos de los cuales inmersos en problemas de conflictos de tierras, hay comunidades que se encuentran ubicadas en áreas protegidas.

Existe una mesa de diálogo para la resolución de conflictos donde participan varias Instituciones, entre ellas: CONTIERRA, el Consejo Nacional de Áreas Protegidas -CONAP-, Instituto de Antropología e Historia -IDAEH- y Municipalidad.

Según información proporcionada por el inspector departamental de monumentos prehispánicos del Instituto de Arqueología e Historia -IDAEH- son pocos los sitios donde se ha podido trabajar por falta de financiamiento y poco personal destinado a la preservación y conservación de los mismos. Además no existe una clara vinculación con el gobierno municipal. De hecho hubo una sola reunión para presentar el trabajo que esta institución hace pero no hay acuerdos entre las partes para trabajar conjuntamente.

Hasta el momento ha sido poco el interés por parte de los gobiernos municipales en fortalecer y fomentar la cultura de conservación y mejorar las condiciones para que la arqueología se convierta en una fuente económica sostenible a ser explotada en el municipio.

⇒ ***El turismo***

El turismo es un fuerte potencial para los ingresos económicos del municipio pero también es una condicionante. Hasta el momento no hay articulación por parte de la municipalidad y las diferentes instituciones que promocionan el desarrollo turístico para fomentarlo e incrementarlo.

Según la información por parte de funcionarios de la municipalidad se tienen pláticas de coordinación con el INGUAT pero aún no de manera formal. Además cabe agregar, que el municipio posee sitios arqueológicos importantes y reservas naturales no aprovechadas ni explotadas por el turismo.

## 6.2.2. La sociedad civil organizada

### ⇒ **Líderes locales, asociaciones comunitarias.**

La reivindicación de la sociedad civil y su participación en la planificación del desarrollo constituye la base principal para el óptimo e ideal funcionamiento de la gestión municipal participativa.

En Sayaxché se perfila una nueva forma de hacer gobierno, paulatinamente se le está devolviendo el carácter de protagonista a la sociedad civil en los asuntos municipales. Para el caso, los líderes locales conforman el grupo de apoyo al actual gobierno municipal.

Cabe anotar, que el hecho de que existan líderes locales dentro del trabajo de planificación no significa que hay representatividad social. Puesto que algunos de ellos han sido elegidos tanto por su capacidad pero también por su influencia político partidista, es decir cuando se hizo la campaña electoral, los líderes locales jugaron un papel importante para llevar a un partido político al poder. Luego fueron llamados para representar a sus comunidades en las microregiones que la nueva administración ha organizado. No obstante, constituyen una primicia para el fomento y construcción de la gestión municipal equitativa e incluyente socialmente hablando.

Con la identificación de los líderes locales se atiende las necesidades de la población, a través de una dirección de servicio comunitario dentro de la municipalidad. Entre todos se distribuye el personal para atender cada uno como responsable directo de la microregión, así, las propuestas de cada comunidad son canalizadas a través de su representante para llevarlas ante el concejo municipal.

### ⇒ **Sector económico local**

El sector económico del municipio se compone por personas que se dedican a las actividades de ganadería, hoteles, restaurantes, pesca, gasolineras. Pero es un pequeño sector de la población que posee los recursos económicos para dichas actividades. Se observa que son pocos los comerciantes propietarios (compra y venta a mayor escala), puesto que la actividad se concentra en una misma persona que es dueño

de una finca, de varios hoteles y restaurantes así como gasolineras. Un ejemplo claro lo constituye la familia Godoy con una fuerte inversión productiva en el municipio. Son empresarios locales que también se dedican a la política local, el señor Julio Godoy ha sido alcalde municipal.

En cuanto al comercio y la pesca, no existe una asociación de pescadores aunque si ven la necesidad de legalizarse y poder trabajar coordinadamente.

Según información expresada por el encargado del grupo de pescadores «Tuvimos una reunión con la municipalidad únicamente para presentarles nuestras peticiones y que nos den oportunidad de trabajar con mejores condiciones. Nosotros respetamos lo que ellos nos dicen, por ejemplo, respetar el tiempo de veda, pagar nuestros impuestos por sacar y vender pescado, de no ser así, corremos el riesgo de pagar multas o hasta que nos quiten el derecho de pescar. El producto lo vendemos localmente y en algunas temporadas como la semana santa, lo distribuimos seco a nivel departamental, y nacional».

El trabajo que realizan los pescadores representa para el municipio un ingreso económico, sin embargo es un trabajo aislado sin vinculación con la planificación del desarrollo municipal.

Según la información proporcionada por el sector económico local, no existe ninguna relación con el gobierno municipal; su trabajo se limita a producir e invertir en el municipio para generar ingresos y por ende el crecimiento particular pero sin coordinación ni beneficio social significativo. Se constituyen en grupos de presión de carácter privado que en algunos casos son fuertes opositores del gobierno municipal en turno y obviamente responden a intereses lucrativos particulares. Las críticas se dirigen hacia la falta de planificación municipal. No hay continuidad de las obras civiles, y se trabaja de manera desordenada, se improvisan los proyectos de desarrollo de manera unilateral sin la consulta previa a la población.

Por otro lado, según lo expresado por miembros de la corporación municipal, estas críticas son destructivas, provenientes de personas que no aportan al desarrollo, ya

que se enriquecen con los recursos locales existentes sin devolverle nada al municipio. Dichas afirmaciones son rechazadas por el sector económico basándose en el empleo que generan para sus habitantes y por ende el pago de los servicios básicos como agua, luz, alimentación, etc. Existe una constante pugna y divorcio entre intereses públicos (municipalidad) y lo privado.

**6.2.3. Instituciones descentralizadas y de cooperación internacional presentes en el municipio.** Operan en el municipio varias Instituciones públicas como: CONTIERRA, FONAPAZ, FONTIERRA, IDAEH, sector salud y educación con sus jefaturas de área. Todas promueven el desarrollo en el ámbito local pero con la coordinación desde el nivel departamental o central de manera particular y atomizada, sin coordinación institucional para desarrollar y atender al desarrollo municipal de forma integral.

Para citar un caso: el Fondo de tierras; el delegado coordina todas las actividades que están dentro del marco general del Fondo de Tierras, el trabajo es básicamente de campo, cuyas metas se fijan en el lugar, anualmente, se trabaja de acuerdo a las necesidades de las personas interesadas en legalizar sus tierras. Aunque toma decisiones autónomamente, funciona como apoyo a la oficina destacada en la cabecera departamental, es aquí donde se hace el trabajo final y de donde sale la documentación respectiva de la tierra que se solicita legalizar.

Según la información del delegado «con la municipalidad se tiene contacto sólo para tratar conflictos que la afecten, por ejemplo, los casos particulares en que un campesino solicita la legalización de sus tierras y estas se hallan dentro del ejido municipal».

Todas las respuestas de las encuestas que se realizaron a las Instituciones descentralizadas que funcionan en el municipio, son similares al anterior caso, su funcionamiento es básicamente a través de un delegado quien elabora informes para que las resoluciones finales se resuelvan a otro nivel, sea este departamental o nacional, como el caso del IDAEH que en Sayaxché funciona el departamento de monumentos prehispánicos pero que no cuenta con sus propios recursos financieros y humanos

para la conservación y rescate de los parques arqueológicos existentes en el territorio municipal.

Ante todo, que cada una de las Instituciones trabaja por su cuenta, no hay una planificación del desarrollo conjunto con el gobierno municipal. Se sigue el mismo patrón de comportamiento de siempre y por eso a veces hay duplicidad de trabajo.

Donde se evidencia mayor autonomía en la toma de decisiones y coordinación con el gobierno municipal, es en la jefatura de área de salud y educación, hay varios factores entre los cuales se puede mencionar: Las áreas que a nivel nacional se destacan por tener mayores avances en la descentralización y desconcentración son precisamente la de salud y educación.

En el área de salud, uno de los mayores avances que tiene la nueva administración municipal es el carácter multidisciplinario (personas con diferentes especialidades, médicos, maestros, arquitectos, etc.) entre el Concejo Municipal se encuentra una médica y tres promotores de salud. En resumen, estas dos áreas (educación y salud) trabajan de manera eficaz conjuntamente con la corporación municipal.

Para confirmar lo anterior, el Jefe de área de Salud afirma: «Se hace un plan y se presenta a la municipalidad, ellos autorizan los proyectos y dan apoyo económico en algunos casos urgentes, además de recursos humanos». En este sentido el alcalde municipal asiente «se está trabajando conjuntamente con la jefatura del área de salud, tratamos de levantar los centros de convergencia con equipo, medicamento y personal adecuado, para poder precisar un plan de medicina preventiva».

En el sector educación, hay representación en el Concejo municipal y la actual administración municipal les apoya económicamente con quince maestros rurales.

Por otro lado, entre la cooperación internacional se encuentran Organizaciones no gubernamentales -ONG's- que trabajan en el municipio en diferentes actividades, algunas establecidas en el lugar y otras que temporalmente apoyan proyectos, entre las cuales se pueden encontrar las que trabajan en áreas de salud, proyectos productivos,

educación y salud como el caso de Cristian Children que da apoyo a niños de escasos recursos, con su sistema de padrinos extranjeros.

Las ONG's que participan en el municipio no tienen ninguna relación con la planificación del gobierno municipal, su trabajo es muchas veces a corto plazo y con poco alcance a mediano y largo plazo. El problema de las mismas es que cuando se les termina el financiamiento se marchan y se quedan los proyectos inconclusos y sin seguimiento.

En la actualidad, el gobierno municipal ha buscado el acercamiento con la Agencia Internacional para el Desarrollo –AID-, y otras Instituciones internacionales para el apoyo económico ya sea préstamos o donaciones. La desconfianza así como la deslegitimidad de los gobiernos municipales en turno ha provocado el aislamiento por parte de la inversión extranjera y el relacionamiento con organismos internacionales, especialmente por la corrupción y el problema de la narcoactividad. Sin embargo se está haciendo el esfuerzo por erradicar o disminuir este flagelo para poder trabajar conjuntamente con la cooperación internacional.

Ante esta situación, el alcalde municipal (2004) afirma: «se está tratando de proyectar una imagen diferente del municipio y recobrar la confiabilidad ya que los intereses del actual gobierno municipal giran en torno al desarrollo social. En los seis meses que lleva esta administración se ha percibido en el área urbana un cambio radical ya que se ha disminuido la violencia».

## **6.3. Deficiencias**

### **6.3.1. Gobierno municipal**

#### **⇒ *Prestación de servicios básicos humanos:***

Uno de los problemas más grandes en todo el territorio geográfico del municipio es la prestación de los servicios básicos humanos, la causa, falta de planificación de desarrollo por parte del gobierno municipal con una visión de futuro para las comunidades.

Las comunidades rurales no tienen acceso a muchos servicios como agua potable, energía eléctrica donde hay es deficiente y no continua, servicios de salud. En la actualidad se ha mejorado el servicio de salud con la cooperación de médicos de Cuba pero es indispensable dotar a los centros de salud de medicina. En educación, hay deficiencia de escuelas y maestros. Con respecto a la vivienda, aunque la mayoría de familias tienen vivienda propia en muchos casos estas no tienen las condiciones mínimas.

⇒ ***Escasez de recursos económicos***

La ejecución de proyectos es limitada en la mayoría de los municipios del departamento del Petén por la falta de recursos económicos. Existen obras que se quedaron sin concluir en el pasado gobierno y no hay presupuesto para darle continuidad. Por mencionar un ejemplo, el estadio, que supuestamente se invirtieron 5 millones (según información de personas del municipio) se quedó inconcluso. Sin mencionar, carreteras, escuelas, etc.

Existen varios factores, y, es bien sabido que hay obras que están sobrevaluadas y por eso no pueden concluirse. Por lo delicado del tema y poco transparente, únicamente podrá aseverarse lo anterior pues se carece de datos precisos que lo respalde.

El municipio cuenta con ingresos propios como se ha mencionado sin embargo por falta de organización e información, la administración municipal aun no tiene la forma adecuada para recaudar fondos que faciliten el financiamiento del plan de desarrollo.

⇒ ***Contaminación ambiental por falta de planificación urbana y rural.***

Como todas las deficiencias que se tienen en el área urbana y rural, la contaminación ambiental es uno de los flagelos que afecta a todo el municipio de Sayaxché. Nunca se ha tratado de solucionar esta situación que no solo conlleva problemas de salud sino a una mala imagen que muestra hacia el exterior, de ser un municipio en pobreza extrema.

Cabe agregar que si el área urbana que es a la que se le da mayor importancia carece de salubridad por falta de drenajes, tratamiento de basura, etc. el área rural ni siquiera es un tema que pueda discutirse y darle una solución.

Otras fuentes del deterioro ambiental, lo constituye, la tala ilegal de árboles, los incendios forestales accidentales o provocados, la actividad petrolera, extensión de la frontera agrícola, las invasiones, etc. La deficiencia, la pasiva y falta de autoridad y orden constitucional ha causado el deterioro del medio ambiente en un municipio considerado como una de las superficies boscosas de mayor importancia a escala nacional y regional.

⇒ ***Reorganización***

La nueva administración municipal ha estado ejecutando proyectos según las necesidades más urgentes que han surgido en este primer semestre del año (primer año de gobierno) de manera desordenada. Se encuentran en la fase de reorganización, reestructurando renglones de personal para ver si pueden ampliar plazas laborales, acomodando el presupuesto a las necesidades institucionales, y poniendo orden a la documentación, etc.

⇒ ***Falta de información por parte del anterior gobierno***

Los opositores a esta nueva administración critican la falta de continuidad en las obras, pero según información del Alcalde no les quedó absolutamente nada de información de lo que realizó la administración pasada, inclusive aun no saben si la documentación para la auditoria está en orden hasta que la contraloría haga su dictamen.

⇒ ***Confrontación con los partidos políticos que quedaron fuera de la contienda electoral.***

No tener un consenso político de unificación de criterios con las personas de partidos políticos y comité cívicos que quedaron fuera de la contienda electoral, es una deficiencia cuyos efectos son negativos al trabajo que se realiza. Ya que en la mayoría de ocasiones la crítica no es constructiva sino destructiva.

### **6.3.2. Sociedad civil organizada**

#### ⇒ ***Falta de espacios de participación***

La buena voluntad de hacer un nuevo gobierno con participación social y que estén vinculados en el proceso no significa que en la práctica todos estén inmersos. La falta de espacios de participación es una deficiencia que debe irse superando conforme el plan de desarrollo del gobierno vaya avanzando.

Aunque se han elegido líderes locales y en el concejo municipal se encuentran distribuidos por microregiones para que atiendan las necesidades de sus comunidades, es aun prematuro hacer una evaluación objetiva de la participación social.

Las leyes nacionales que se han aprobado recientemente le dan un papel protagónico a la sociedad civil para ser partícipes de su propio desarrollo, sin embargo hay debilidades que tienen que irse superando.

#### ⇒ ***Falta de educación para preservar la riqueza natural y cultural del municipio***

Como se ha mencionado el municipio tiene una rica biodiversidad y recursos arqueológicos de importancia cultural, pero no hay estrategias integrales para su conservación y rescate. Las prioridades han sido emergentes e improvisadas sin visión a largo plazo.

### **6.3.3. Instituciones descentralizadas y de cooperación Internacional.**

Entre las deficiencias o debilidades que pueden evidenciarse tanto en las Instituciones descentralizadas como de la Cooperación Internacional es la ausencia de planificación conjunta entre estas y el gobierno municipal. Cada sector, cada institución, trabaja por su cuenta y riesgo, igualmente cada comisión instituida en la municipalidad, lo que trae como efecto que muchas veces haya duplicidad del trabajo. Lo cual repercute en un círculo vicioso sin que hayan resultados positivos en el desarrollo del municipio.

Otra deficiencia no superada por ningún gobierno municipal es la desconfianza por parte de la Cooperación Internacional para apoyar proyectos, el municipio de

Sayaxché es interesante para muchas organizaciones internacionales por su propia naturaleza. Pero persiste la desconfianza debido a los problemas del narcotráfico que le ha dado mala imagen al exterior del país.

## **6.4. Potencialidades**

### **6.4.1. Gobierno municipal**

#### ⇒ ***Riqueza natural y cultural***

Los recursos naturales y culturales con los que cuenta el municipio además de ser una condicionante porque no son aprovechados y explotados de una manera racional, hasta el momento no ha sido una prioridad para ninguna corporación municipal y se ha dejado al margen de los objetivos primordiales de planificación.

#### ⇒ ***Participación social***

A pesar que aun es deficiente y poco significativa la participación social y no hay una vinculación al proceso de desarrollo entre la sociedad civil y el gobierno municipal, es una potencialidad que existe, ya que la nueva forma de gobernar que propone la actual administración municipal pone como protagonista principal a la sociedad civil, ya que es la misma población quien conoce y siente las necesidades, se canalizan las demandas a través de sus líderes locales.

En este sentido la «gobernanza moderna» R. Mayntz (2002) plantea la importancia de la cooperación entre los actores públicos y privados.

#### ⇒ ***Micro regiones***

La actual gestión municipal (2004-2007) define una nueva micro regionalización de acuerdo a características sociales y físicas en común, articulando ocho micro regiones, siendo estas: Cabecera municipal o área central, Franja Transversal, Tierra Blanca, Coyo, El Pato, Entre Ríos, Mario Méndez y Nueva Libertad. Se elige un representante por cada región que a la vez son miembros del Concejo Municipal, lo que le da fluidez a las demandas de la población ya que es cada miembro el portavoz de las comunidades representadas.

⇒ **Fuentes de ingresos económicos**

Sayaxché, se caracteriza por tener ingresos propios. Sin embargo es el municipio con mayor índice de pobreza en relación con los demás municipios del departamento. Esta contrariedad se debe a la ausencia de una relación ingreso gasto.

Por mencionar algunos casos: el Ferry (transporte fluvial que atraviesa el río de la Pasión) que funciona en la cabecera municipal y sirve de puente de comunicación con los otros municipios del departamento, debería promoverse como un atractivo turístico en el lugar. Este impuesto no lo pagan todos. «Se dice que quien tiene más pague más», en Sayaxché ocurre lo contrario, hay personas que tienen privilegios y no pagan el impuesto, por amiguismo o terror.

El Impuesto Único Sobre Inmuebles –IUSI- la mayoría de familias en el municipio no paga este impuesto porque no están legalizadas las propiedades. A esto hay que agregar la deficiencia en las instituciones estatales para agilizar los trámites de legalización de tierras.

Un ejemplo concreto: La empresa dedicada a la siembra de Palma Africana -REPSA- cuenta con más de 300 caballerías de tierra para sus cultivos y no tiene legalizada la tierra ya que los campesinos se las han vendido por debajo del valor real por carecer de documentación. ¿Será además una forma de evadir impuestos?.

La nueva administración está evaluando la actualización del reglamento de la tasa de impuestos municipales y arbitrios para poder tener un ingreso de todo el producto de materia prima que la empresa produce en el municipio. Así mismo velar porque se paguen todos los impuestos.

Por otro lado, los parques arqueológicos son gratuitos para extranjeros y nacionales, no hay un ingreso económico para el desarrollo de las comunidades, la conservación y mantenimiento de los sitios arqueológicos, lo que repercute en una carga para el gobierno central empleador del personal y quien financia los proyectos de restauración a través de préstamos o donaciones de organismos internacionales.

⇒ **Turismo**

Es un hecho que el turismo es una fuente de ingresos importante en cualquier parte del mundo. En Sayaxché es un recurso no aprovechado al 100%. El gobierno municipal no ha sido promotor del desarrollo del turismo en esta zona.

La actual administración ha tenido contactos con el INGUAT y el IDEAH, así como acercarse al empresariado local para tratar de fortalecer el turismo.

⇒ **Credibilidad y legitimidad en el proceso de cambio y desarrollo en el municipio**

Es una potencialidad que permitirá a mediano y largo plazo, devolverle la confianza a los organismos internacionales y ONG's y lograr garantías sobre el financiamiento.

#### **6.4.2. Sociedad civil organizada**

⇒ **Priorización para la organización de la sociedad civil**

Uno de los elementos mas aplaudibles en el proceso de planificación del gobierno municipal es la prioridad que se le está dando a la organización de la sociedad civil. Lo que demuestra una visión clara de cómo hacer un nuevo gobierno democrático y participativo. Aunque hay detractores que no avalan los cambios, pero si bien es cierto sin el apoyo de la organización, sin el apoyo de líderes locales, y el apoyo de todos los sectores, no puede haber desarrollo.

⇒ **Empleo**

¿Porque se toma el empleo como un potencial? Mientras el sector económico invierta más capital generará más empleo y por ende la circulación de moneda en el municipio, hay más capacidad de pago para la prestación de los servicios básicos hasta ahora deficientes.

### **6.4.3. Instituciones descentralizadas y de cooperación internacional**

#### ⇒ ***Promoción del desarrollo***

El trabajo que aportan las Instituciones descentralizadas fortalecerá la promoción del desarrollo que no es exclusividad de la corporación municipal sino de todos los actores sociales que se interrelacionan en Sayaxché. Pero con un trabajo coordinado de manera que uno no pase sobre otro. Ya que en algunas oportunidades las ONG's trabajan sin la previa consulta y sin presentar proyectos y costos a la Municipalidad. De hecho las autoridades no se enteran del trabajo que realizan y hacia donde se dirigen.

#### ⇒ ***Credibilidad y legitimidad***

Como se ha mencionado, a medida que el gobierno municipal ejecute obras con costos reales, que tenga estrategias para contrarrestar la violencia, la narcoactividad, la corrupción, la deforestación, el saqueo de piezas arqueológicas, etc. -que hasta el momento no hay- se le devolverá la credibilidad al lugar y la legitimidad al gobierno municipal.

En conclusión, se puede afirmar que Sayaxché, cuenta con numerosos sitios arqueológicos de la cultura maya, una riqueza natural susceptible a ser explotada sosteniblemente en actividades ecológicas, turísticas y económicas. Sin embargo, existe falta de voluntad política por parte de los gobiernos centrales y municipales e interés de la población en aprovechar los recursos de manera que no pueda afectar a las futuras generaciones y garantizarse su sostenibilidad.

No obstante, la nueva administración municipal tiene como objetivos prioritarios entre su planificación estos elementos, vinculándose directamente al desarrollo de las comunidades a través de la participación social.

Según la teoría de J. Salazar, L. Inostroza y O. Inostroza (1993), en la actual gestión del gobierno local se están dan pasos para una nueva gobernanza local, como un nuevo estilo de gestión con enfoque multisectorial, articulando a todos los actores sociales para hacerlos artífices de su propio desarrollo.

La anterior afirmación se evidencia en la forma como está organizada la corporación municipal y el planteamiento del plan de trabajo que están desarrollado. Sin embargo, como se señaló en las condicionantes por actor social, las encuestas arrojaron otros datos, todos afirman no tener vinculación con el gobierno municipal. Inclusive el alcalde municipal (2004) según la entrevista sostenida en junio del 2004, dice lo siguiente «con el sector empresarial del municipio no se ha establecido una relación».

Cabe señalar, que en algunos casos hay acercamiento pero por la desconfianza en los gobiernos no se ha concretado ningún plan de desarrollo conjunto.

## **6.5. Identificación y descripción de los mecanismos de participación e incidencia en el proceso de planificación.**

**6.5.1. Identificación de actores y los principales mecanismos de participación.** Para este estudio sobre el proceso de planificación del desarrollo municipal se identifican tres sectores o grupos poblacionales:

- ⇒ El gobierno municipal que incluye al alcalde municipal, miembros del Concejo Municipal, Unidad Técnica Municipal y alcaldes auxiliares de comunidades representativas y de interés.
- ⇒ La sociedad civil organizada se clasifica en: 1) Grupos de interés, conformada por asociaciones comunitarias, las organizaciones no gubernamentales locales con carácter no lucrativo y de beneficencia social, movimientos sociales, partidos políticos y comités cívico-políticos, y 2) Grupos de presión, el sector privado.
- ⇒ Entes descentralizados y de cooperación internacional presentes en el municipio.

**6.5.2. Gobierno municipal.** Se identifica al **alcalde municipal**, profesor Luis Navarajo, quien es responsable coordinador, regulador y orientador del proceso de planificación del desarrollo. Sus principales funciones están determinadas en las leyes que rigen al país, principalmente la Constitución Política y el Código Municipal.

Según Sanín Angel y Saldarriaga (2000:7) «es el máximo orientador de la planificación del desarrollo municipal, debiendo potencializar, armonizar y coordinar la participación social como instrumento expedito para validar las demandas sociales y para canalizar la energía local en la ejecución de la inversión municipal».

En efecto, en la actualidad, el alcalde se perfila como máximo impulsor de las demandas sociales ya que su función esta encaminada a darle un sentido social y humanitario a la gestión municipal. Según sus propias palabras «se está trabajando más con conciencia social y no por ofrecimientos de campaña».

**El Concejo Municipal** está constituido en primer lugar por el alcalde municipal arriba descrito, síndicos y concejales. El siguiente cuadro muestra como se compone el actual Concejo Municipal.

**Cuadro No. 19**  
**Actual Concejo Municipal**

<b>CARGO</b>	<b>NOMBRE</b>	<b>ORGANIZACIÓN POLÍTICA</b>
Alcalde	Luis Alberto Navarajo Estrada	UNE
Sindico I	Carlos Enrique Morales	UNE
Sindico II	Pablo Vicente López	UNE
Sindico suplente	Ricardo Martínez Tobar	UNE
Concejal I	Prospero Manuel Quisque	UNE
Concejal II	Miguel Xol Pop	UNE
Concejal III	Jenns Alonso Moran	PP-MR-PSN
Concejal IV	Sebastián Seb Quim	PP-MR-PSN
Concejal V	Herminio Atalo Cardona	KLM
Concejal VI	Elvira Caal Cucul	CCLM
Concejal VII	Sandra Marleni Sanchinelli	DIA
Concejal suplente I	Juana Terraza Raymundo	UNE
Concejal Suplente II	Santiago Chun Xac	PP-MR.PSN
Concejal Suplente III	Santiago Cac Magquin	KLM

Fuente: Elaboración personal con base a la información de la Municipalidad de Sayaxché (2004).

Como se puede notar el Concejo tiene representación de casi todos los partidos políticos y comités cívicos que participaron en la contienda electoral, además de ser un equipo multidisciplinario. En este sentido se destaca el fortalecimiento de las capacidades operativas del personal, respecto a los problemas técnicos de la planificación.

Al concejo le compete, según el Código Municipal 2002: Artículo 35 inciso c. «*La convocatoria de los distintos sectores de la sociedad del municipio para la formulación e institucionalización de las políticas públicas municipales y de los planes de desarrollo urbano y rural del municipio, identificando y priorizando las necesidades comunitarias y propuestas de solución a los problemas locales*». En este sentido, al principio de la nueva gestión (2004) se le pidió a las comunidades organizarse en los Consejos Comunitarios de Desarrollo –COCODES- mas adelante explicado.

Cabe recalcar, que uno de los avances en este nuevo proceso de planificación del desarrollo de la nueva administración es la micro regionalización recientemente delimitada de acuerdo a características comunes, Están representadas en su mayoría por miembros del Concejo Municipal, de la siguiente forma.

**Cuadro No. 20**  
**Dirigentes de las microregiones**

<b>NOMBRE DE LA MICRO REGION</b>	<b>RESPONSABLE</b>
Micro región 1: Cabecera Municipal	Sr. Jenns Morán
Micro región 2: Franja Transversal	Sr. Sebastián Seb
Micro región 3: Tierra Blanca	Sr. Tomás Choc
Micro región 4: El Coyo	Sr. Herminio Cardona
Micro región 5: El Pato	Sr. Florencio Cucul
Micro región 6: Entre Ríos.	Sr. Miguel Xol
Micro región 7: Mario Méndez	Sr. Pablo Vicente
Micro región 8: Nueva Libertad	Sr. Carlos Morales

Fuente: Información de la Municipalidad de Sayaxché

La micro regionalización del municipio corresponde a una estrategia dirigida a rearticular las relaciones inter-comunitarias y acercar a la población al gobierno municipal. Se trata de impulsar un proceso de análisis y formulación de un plan de desarrollo para el municipio en su conjunto, a través de la definición de objetivos estratégicos en el ámbito micro-regional y municipal.

El principal reto en este contexto municipal es combinar y articular las estructuras tradicionales del poder local con las nuevas expresiones dinámicas de la descentralización.

Entre los mecanismos de participación del concejo están las distintas comisiones de carácter obligatorio, establecidas en el Código Municipal, Artículo 36. Organización de comisiones. El siguiente cuadro representa como están conformadas las comisiones.

**Cuadro No. 21**  
**Actual organización de comisiones**

RESPONSABLE	COMISION
Profesor Luis Navarajo.	Educación, educación bilingüe intercultural, cultura y deportes.
Dra. Sandra Marleni Sanchinelli	Salud y asistencia social
Sr. Pablo Vicente	Servicios, infraestructura, ordenamiento territorial, urbanismo y vivienda.
Sr. Jennis Morán	Fomento económico, turismo, ambiente y recursos naturales.
Sr. Herminio Cardona.	Descentralización, fortalecimiento municipal y participación ciudadana
Sr. Carlos Morales	Finanzas
Sr. Prospero Manuel Quisque	Probidad
Sr. Sebastián Seb	Derechos humanos y de la paz.
Sra. Elvira Caal.	Familia, mujer, niñez y vivienda.

Fuente: Elaboración personal de acuerdo a información del Alcalde Municipal (2004)

Las comisiones se encuentran en la fase de ordenamiento de las necesidades de la población de acuerdo al diagnóstico municipal existente para la elaboración del plan municipal de desarrollo 2004-2007- Hasta el momento se está trabajando de forma desordenada y con las demandas más urgentes de la población.

Una de las prioridades es arreglar las carreteras que comunican a las distintas comunidades ya que por el invierno algunas de ellas se quedan incomunicadas. En el área de Salud, la prevención de enfermedades, la llegada del invierno trae consigo epidemias por la contaminación ambiental que sufre todo el municipio.

En cuanto a los **alcaldes auxiliares**, la microregionalización efectuada por la actual gestión municipal facilita la muestra para los objetivos de la presente investigación ya que de las ocho microregiones se consideró la entrevista para tres Alcaldes Auxiliares, siendo los siguientes: Micro región Entre Ríos, alcalde auxiliar de la comunidad “La Reinita. Micro región El Pato, alcalde auxiliar de la Aldea «El Pato». Micro región Cabecera Municipal, Municipio de Sayaxché.

Los mecanismos de participación son las reuniones que periódicamente tienen con la comunidad para tratar asuntos urgentes. Reuniones con el Concejo Municipal para

rendir informes del trabajo que se realiza en cada una de las comunidades. La conformación de los Consejos Comunitarios de Desarrollo –COCODES–, es un mecanismo de participación efectiva que le da legitimidad a las acciones que se efectúan a través de las alcaldías auxiliares. En las tres comunidades sujetas a estudio ya se encuentran organizados en los mismos.

Otro mecanismo hasta ahora efectivo es que ellos trasladan sus demandas al encargado de la microregión quien es el responsable de llevarlas hasta el seno del Concejo y de esta manera encontrarle solución, viendo las ventajas y desventajas de cada una de las demandas. En el Concejo se busca el consenso para ejecutar los proyectos presentados por el representante.

**6.5.3. La sociedad civil organizada.** Actores de la Sociedad civil organizada y sus mecanismos de participación en el proceso de planificación del desarrollo municipal.

**Cuadro No. 22**  
**Grupos de interés: Asociaciones comunitarias,**  
**movimientos de reivindicación social y sector privado lucrativo en menor escala.**

ACTORES SOCIALES		MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN
1	Organización de Mujeres Ixquic Sra. Juana Caal. Sr. Miguel Xol.	Su mecanismo de participación es a través de la reivindicación de las mujeres. Trabajan con proyectos productivos para sus asociadas, y su relación con el gobierno municipal va en la dirección política de conseguir espacios de participación para las mujeres.
2	Movimiento Social «Grupo de los Siete»	Su participación se basa principalmente en presentar proyectos que surgen de las necesidades de sus asociados, para que le sean apoyados económicamente en la municipalidad o en su defecto conseguir el financiamiento. No hay una relación establecida con el actual gobierno municipal.
3	Asociación de Parcelarios de Sayaxché . Vicepresidente Sr. Carmen Kilkán	Es una asociación que se dedica a mejorar y tecnificar la agricultura. Tienen una estrecha relación con las actuales autoridades municipales para llevar a cabo trámites de legalización de tierras, la conservación de la flora y la fauna y el combate a las invasiones de tierras. Las demandas son transmitidas a través del comité al Concejo Municipal. Según la información proporcionada por el Sr. Carmen Kilkán, anteriormente no había ninguna relación con la Municipalidad, hecho que ahora ha cambiado pues están en mejores condiciones con el nuevo Alcalde.
4	Sector privado local, comercio y pesca. Sr. Julio Gallardo	Todavía no hay un mecanismo de participación con el gobierno municipal porque están en reuniones internas para legalizar la Asociación de Pescadores donde ellos piensan que puedan tener alguna ingerencia en la planificación del desarrollo por parte del Gobierno y que sus demandas tengan más peso a la hora de presentarlas.

Fuente: elaboración personal de acuerdo a datos obtenidos en el trabajo de campo (2004).

### Cuadro No. 23

#### «Grupos de presión: partidos políticos y sector privado lucrativo de gran escala productiva»

ACTORES SOCIALES		MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN
1	Sector productivo local, ganadería y agroindustria. Sr. Julio Godoy.	Su participación en el desarrollo del municipio se basa únicamente en la prestación de servicios a la población, además de generar empleo. No tiene ninguna vinculación con las autoridades municipales, por el contrario es un crítico de la gestión municipal porque según su información, no hay continuidad de las obras y no escuchan sugerencias. Tiene participación e influencia política partidista con la población.
2	Ex candidato a Alcalde Municipal por el Partido Transparencia. Profesor Adán Medrano	Después de las elecciones ya no participa en ninguna actividad, ni apoya al actual gobierno porque según su información, hay prepotencia, amiguismo y sobre todo improvisación.+
3	Ex candidato a Alcalde Municipal por el partido GANA	Secretario municipal del Partido mantiene relación con la actual gestión municipal debido a los puestos que ocupan personas del partido dentro del Concejo Municipal, sin embargo es crítico de la gestión porque no se escuchan las demandas, por el de la mala urbanización que hay en la cabecera municipal. Se mantiene como canalizador de las demandas sociales.

Fuente: Elaboración personal de acuerdo a datos obtenidos en el trabajo de campo (2004).

**6.5.4. Entes descentralizados y de cooperación Internacional.** En el siguiente cuadro se identifica a los actores sociales y los mecanismos de participación en el proceso de planificación municipal.

### Cuadro No. 24

#### «Entes descentralizados y de cooperación internacional»

ACTORES SOCIALES		MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN
1	Unidad de Catastro: Sr. Policiano Mateo.	Su participación es más directa con la gestión municipal actual porque la oficina funciona dentro de la Municipalidad y le permite una mayor ingerencia en la planificación del desarrollo municipal.
2	Departamento de conservación de monumentos prehispánicos del IDAEH. Sr. Julio López	El mecanismo de participación se basa en formular el plan de trabajo anual, el cual es aprobado desde la sede central pero no hay relación directa con la gestión municipal.
3	Oficina de Planificación Municipal de SEGEPLAN. Sr. Alex Hernández	Como su nombre lo indica es participa en la planificación municipal del desarrollo, específicamente se encarga de realizar los diagnósticos municipales y de acuerdo a las necesidades mas urgentes llevar a cabo el plan de desarrollo en todo el municipio.
4	Coordinación Técnica de Educación Profesor Gilberto Carvajal	Su mecanismo de participación es básicamente el educativo. Tiene una estrecha relación con la municipalidad ya que una de las prioridades del gobierno municipal se encuentra en mejorar la educación.
5	Coordinación de Jefatura de área de Salud. Dr. Roy Flores	Planifica el desarrollo en el sector salud. Su vinculación es estrecha con el Alcalde Municipal.
6	Coordinación regional del Fondo de Tierras. Ing. Juan Miranda	Su aporte al desarrollo se basa en la legalización de las tierras para los campesinos.
7	Asociación de Servicios comunitarios de Salud – ASECSA- Sr. Oscar Quinquinay.	El mecanismo de participación que tiene esta asociación es en asesoría en planificación, medicamentos y equipos para la farmacia, capacitación en salud e incidencia política pero únicamente con la comisión de los programas socios que es una cooperativa llamada Manos Unidas. No existe ninguna relación con la municipalidad ya que la comisión de salud de la asociación presenta sus demandas directamente al ministerio. Han tenido pláticas con las actuales autoridades municipales sobre una agenda de planificación en salud pero

		sin acuerdos concretos.
8	Fundación Christian Childrens -USA- Sra. Marta Julia López	Aunque aislado de la gestión municipal, realizan un plan de trabajo anual, y tiene su cobertura en las áreas de salud y educación para niños de escasos recursos.
9	Fundación Génesis Empresarial. Sr. Rolando Chayas.	ONG que da créditos para proyectos productivos en la zona. No tiene ninguna vinculación con la gestión municipal.

Fuente: elaboración personal de acuerdo a datos obtenidos en el trabajo de campo (2004).

En conclusión, para el gobierno municipal, el código municipal determina los mecanismos de participación directa en el Concejo Municipal y las comisiones de trabajo. Además de las dos formas obligatorias en la legislación, hay participación de cada uno de los miembros del Concejo ante las microregiones.

Sin embargo, en lo que respecta a la sociedad civil, entes descentralizadas y de cooperación internacional, los mecanismos no están definidos porque no hay una vinculación directa en la planificación del desarrollo. Su participación social se limita a la actividad que individualmente realizan cotidianamente, pero no hay una estructura que fundamente la forma de participación.

El gobierno municipal es el responsable de abrir los espacios de participación social para involucrar a todos los sectores de la sociedad. Ya que una de las prioridades de este nuevo gobierno es la organización.

## **6.6. Caracterización del proceso de planificación del desarrollo municipal**

**6.6.1. Atención de necesidades básicas.** Las diversas necesidades de la población se atienden a través de un área de servicio comunitario. Por medio del representante de la micro región se canalizan las propuestas para que ingresen al Concejo Municipal. El representante es el encargado de hacer una planificación de proyectos de acuerdo a las propuestas presentadas por los líderes locales de las comunidades.

Entre las necesidades más urgentes que existen en las distintas comunidades reunidas en microregiones están:

- ⇒ Las carreteras, el municipio de Sayaxché carece de mantenimiento a las mismas y cada invierno surge el problema de quedarse aislados y la población no puede sacar sus cosechas para consumo local o para la venta al exterior (interior del departamento).
- ⇒ Agua potable, esta es una necesidad básica que sufre todo el municipio. En gobiernos anteriores se ha tratado este problema pero nunca se ha llegado a concretar para las áreas rurales. En algunas comunidades como la micro región de la Reinita se está planificando la inserción del agua potable por medio de fondos sociales de FONAPAZ. Con las demás comunidades hay proyectos pero el presupuesto es alto y la municipalidad tiene programado hacer las gestiones para ejecutar obras con préstamos de los fondos sociales.
- ⇒ Construcción y mejoramiento de las escuelas, así como personal (maestros).
- ⇒ En el área de salud, construcción y mejoramiento de centros de salud. Así como medicina y personal respectivo.

**6.6.2. Inserción de la sociedad civil organizada –planificación participativa del desarrollo municipal-.** La sociedad civil organizada participa activamente desde sus propias estructuras, es decir, las asociaciones comunitarias, desde su base hacen las demandas de proyectos que quieren para sus asociados y estos son planteados en el Concejo Municipal donde el encargado de la comisión respectiva analiza e ingresa los datos para ser tomados en la planificación conjunta que hace el gobierno municipal.

Los partidos políticos y el sector económico local de pequeña y gran escala, hasta el momento no tienen ninguna ingerencia en el proceso de planificación. Es una deficiencia real dentro del Concejo Municipal no tomar en cuenta a todos los sectores aunque hay acercamiento pero sin vinculación.

**6.6.3. Mecanismos de atención a las necesidades básicas.** Como se ha mencionado, a través de los canales establecidos desde las comunidades, los consejos de desarrollo comunitario, relación específica con alcaldes auxiliares, representantes de las micro regiones que a la vez son líderes de sus comunidades. Otro mecanismo muy importante es la visita que periódicamente realizan los miembros del concejo municipal a las micro regiones para escuchar las necesidades y demandas de los pobladores.

**6.6.4. Evaluación de las propuestas o demandas sociales.** En las comunidades se tienen asambleas donde se elabora un pliego de peticiones que son entregadas a los representantes de la micro región respectiva. El representante evalúa las propuestas, se traslada a la comisión respectiva donde se planifica el desarrollo de todas las actividades para cada micro región y se traslada al concejo municipal, donde se evalúan las ventajas y desventajas y sobre todo el presupuesto que conlleva cada propuesta.

Se prioriza de acuerdo a las necesidades más urgentes que se considere, en el pleno del concejo. Las propuestas a mediano plazo y largo plazo se incorporan en el plan de trabajo a seguir en el período pero se busca la forma de atarlos a otros periodos posteriores para que las obras se realicen o se continúen las que ya están en ejecución.

**6.6.5. Influencia social en la inclusión de demandas sociales.** La Participación social es base fundamental para la inclusión de sus demandas en el proceso de planificación. La toma de decisiones no es de una persona, en el Concejo hay personas que responden a diferentes partidos políticos y se busca la forma de consensuar con respecto a determinadas demandas.

La incipiente forma de gobernar de la actual administración busca los medios para facilitar los espacios de participación ya que una de las prioridades está en la base, en la gente de las comunidades que sienten y que conocen sus necesidades.

**6.6.6. Toma de decisiones de alto nivel.** Las decisiones se toman en consenso, el alcalde asume su responsabilidad como orientador del proceso. La oposición tiene sus propios criterios en cuanto a quien toma las decisiones de alto nivel, dándole un porcentaje muy bajo al alcalde, sin embargo las encuestas realizadas a diferentes personas de la corporación revelan que entre los avances que ha tenido el presente gobierno es el nivel de consenso que se tiene al seno del Concejo y las decisiones no son unilaterales.

Al principio de la gestión había oposición de algunos partidos pero al darse cuenta de la importancia de la construcción de un sistema de unificación para hacer planteamientos serios al servicio de la población, ha ido cambiando el pensamiento.

**6.6.7. Continuidad de la gestión municipal.** Este es un elemento importante que se ha tomado en cuenta en la actual gestión municipal. Sin embargo es poca la información que se obtuvo de la anterior administración.

Según la información obtenida por el alcalde municipal (2004) «Tuvimos que empezar de cero porque no tenemos información, además que no hay presupuesto para ningún proyecto». La información es importante para cualquier gestión administrativa. Hay proyectos que necesitan darle seguimiento pero el municipio de Sayaxché no se escapa al problema de todas las municipalidades del país, escasez de presupuesto y en el mayor de los casos la deuda heredada por los anteriores gobiernos.

Según el optimismo de las autoridades, el municipio de Sayaxché se encuentra entre los que menos adeuda. Hasta Junio la auditoría aun no había finalizado por lo que no tienen un dato exacto de cuanto es la deuda, aproximadamente asciende a la cantidad de Diez Millones de Quetzales.

Al momento se están ejecutando obras de infraestructura con una inversión económicamente fuerte, se están gestionando préstamos para utilizarlos en la adquisición de maquinaria para trabajar las carreteras que más necesitan atención. En el área urbana la demanda mas urgente para evitar problemas de salud es el sistema de drenajes. En la planificación municipal se encuentra el mantenimiento de todas las

carreteras pero por falta de presupuesto se hace de acuerdo a las necesidades más urgentes, donde las comunidades peligran de quedarse aisladas.

**6.6.8. Influencia política en la planificación.** Como se ha mencionado, al principio de la gestión no había confianza entre los partidos que conforman la actual corporación municipal, sin embargo a medida que se ha ido trabajando se ha tomado conciencia que no es un escenario político partidista sino uno donde convergen diferentes actores de la sociedad.

**6.6.9. Criterios para el proceso de la planificación local.** El criterio a tomar en cuenta en la planificación del desarrollo local se basa principalmente por el presupuesto. Sobre la base de la capacidad económica que dispone la municipalidad se define la cobertura y la calidad de bienes y servicios, su costo-beneficio, además sobre el impacto que tiene para la comunidad.

No obstante, se puede tener un buen plan de desarrollo pero si no hay suficientes recursos económicos y humanos no puede funcionar.

En el proceso de planificación se tiene contemplado involucrar la protección del medio ambiente y garantizar la sostenibilidad de los recursos naturales, ya que es un tema que ha estado totalmente en abandono y no ha habido un plan específico de rescate y brindar seguridad sobre ello. La comisión de medio ambiente está trabajando sobre este tema trascendental para el Municipio. Se trabajará conjuntamente con una Universidad privada interesada en la protección de la cuenca del Río Salinas.

Con respecto a garantizar el crecimiento económico local, hasta el momento los miembros de la asociación de parcelarios, agricultores y ganaderos están percibiendo que el nuevo gobierno municipal no los excluye de su planificación, y están aportando ideas y propuestas para atraer proyectos. Con el Ministerio de Agricultura – MAGA- se tiene muy buenas relaciones y han ofrecido apoyo para la siembra de maíz amarillo que la asociación nacional de granos básicos está fortaleciendo.

También tiene el ofrecimiento de productos no tradicionales y la garantía del mercado. Hay otros proyectos para involucrar a las comunidades, como la crianza de peces, aves, la Pigua, -una langosta especial del Río de la Pasión-. Además está el ofrecimiento por parte del Ministerio que en combinación con un empresario francés promueven un proyecto para establecer una procesadora de pastas para la exportación.

Con el sector empresarial no hay ninguna relación todavía pero se tiene contemplado llamar a la unidad. El turismo se está tratando de fortalecer y hay acercamientos con el INGUAT y el IDAEH.

**6.6.10. Consejo municipal de desarrollo.** La institucionalización del Consejo Municipal de Desarrollo –CMD- según la información proporcionada por el alcalde municipal se hace de la siguiente forma: «En primer lugar se pide la formalización de los Consejos Comunitarios de desarrollo –COCODES- cuando ya están organizados se hace la convocatoria al nivel de micro región para que ellos conformen un eje central o sea un comité central donde el presidente tiene que ser parte del Consejo de segundo nivel».

**6.6.11. Gobernanza municipal.** La gobernanza municipal es incipiente aun en el municipio porque la actual administración se ha encontrado en proceso de reestructuración y organización para el funcionamiento de comisiones, oficinas, personal, etc. Se está involucrando a todos los actores sociales desde la base de las comunidades, los actores sociales que económicamente intervienen en el desarrollo y los entes descentralizados y de cooperación internacional, con la actual gestión del gobierno municipal.

Aun no hay avances porque existe desconfianza y oposición, además se mantienen los intereses individuales sobre los colectivos. Las autoridades creen que es un proceso largo pero que cuando las obras que ellos realicen sean visibles se recobrarán la confianza de toda la población y de sus detractores.

**6.6.12. Roles del gobierno municipal frente al proceso de planificación del desarrollo local.**

Por el momento la nueva administración está coordinando la forma de cómo articular la gestión municipal con el sector público y privado, ya que no hay vinculación entre un sector y otro. Así mismo en reuniones con el gobernador departamental y otras municipalidades cercanas al municipio se está tratando de unir esfuerzos para trabajar y disminuir de alguna forma la pobreza y el subdesarrollo de los municipios del departamento del Petén.

**6.6.13. Desarrollo de la gestión municipal.** Como se ha mencionado, es prematuro afirmar que el desarrollo de la gestión municipal esté dando los resultados que la población espera. Hay planes de desarrollo que la municipalidad ha elaborado conjuntamente con otras Instituciones para la reducción de la pobreza, pero el problema es de presupuesto.

Hasta ahora se ha tomado más en cuenta a las comunidades que se encuentran con carreteras en mal estado para que no queden aisladas. Se están haciendo las gestiones para conseguir financiamiento en calidad de préstamo para un convenio de maquinaria, hacer todo el sistema de urbanización y mejoramiento del servicio de agua y energía eléctrica. Se tiene contemplado trabajar los drenajes del área urbana pero se están haciendo los contactos con varias instituciones dado que es una inversión económica fuerte.

Un elemento importante para el desarrollo de la gestión municipal en este período (2004-2007) es la proyección de una nueva imagen del municipio. Es decir con una gestión transparente y que involucre a todos los sectores de la población en la elaboración y ejecución del plan de desarrollo.

**6.6.14. Caracterización de las relaciones interinstitucionales durante el proceso de planificación.** La relación interinstitucional es un proceso que se está ejecutando desde el momento de toma de posesión de la nueva administración, ya que se considera que sin la coordinación y sin la vinculación de las diferentes instituciones dentro y fuera del municipio el plan de desarrollo municipal es incompleto tomando en cuenta que se pretende incorporar a todos los sectores ya que los intereses del actual gobierno giran en torno al desarrollo social.

## CONCLUSIONES GENERALES

1. El municipio de Sayaxché presenta un patrón de comportamiento con un esquema «desde arriba», es decir **centralizado**, lo que significa que siempre ha estado dependiente del gobierno central para el financiamiento de proyectos de infraestructura física.
2. Con respecto a las **finanzas municipales**, Sayaxché es un municipio que cuenta con ingresos propios con posibilidades de convertirse en un municipio autosuficiente pero sólo se logrará con una planificación municipal para crear estrategias de fortalecimiento de sus ingresos.
3. El Impuesto Único Sobre Inmuebles -IUSI- constituye un factor importante para el ingreso de recursos económicos que benefician a toda la población con obras sociales, pero el costo y la **deficiencia de las instituciones estatales para agilizar los trámites** de la legalización de tierras es un impedimento para aumentar el presupuesto municipal.
4. No hay una **planificación municipal** estructurada a largo plazo. Se realizan obras de acuerdo a la necesidad del momento.
5. No existe una **articulación y coordinación con todos los actores sociales** para elaborar y ejecutar estrategias municipales de planificación del desarrollo que reúna todos los criterios y propuestas de los sectores sociales.
6. El **sector privado** juega un papel de oposición y en algunos casos pasividad ante lo que acontece a su alrededor porque su **interés es individual**, ¿cómo producir para generar más ganancias?.
7. Es evidente la **limitada capacidad técnica y financiera** para desarrollar el proceso de planificación de la inversión municipal. Predomina la improvisación y en otros casos la excesiva dependencia en organizaciones de apoyo.

La capacidad de inversión está subordinada a la transferencia constitucional y otros recursos del gobierno central distribuidos por los fondos sociales y otras agencias públicas descentralizadas.

8. **La protección del medio ambiente y el aprovechamiento sostenible de recursos naturales** no se ha visto como un potencial de desarrollo en el municipio. Son temas que se están retomando con la nueva administración municipal.
9. En la actualidad, **la nueva gestión municipal** está retomando el control sobre su rol articulador, de fomento, regulador y normativo, elaborando estrategias para un plan de desarrollo en beneficio de todas las comunidades rurales con una visión a largo plazo. Desechando la idea que el municipio es solo la cabecera municipal. La priorización de la nueva administración está basado en un contexto democrático y participativo.
10. Se están creando las condiciones favorables para la **inversión -empresarial local y extranjera-** ya que se está trabajando en una estrategia que le devuelva la confianza y la credibilidad al municipio.
11. Entre los **potenciales** con los que cuenta el municipio se encuentran sus recursos naturales y culturales, el turismo, la organización de la sociedad civil y la anuencia del actual gobierno para una nueva forma de hacer gobierno.
12. Entre los **avances** de esta nueva gestión municipal se encuentra la creación de la micro regionalización que tiene como objetivo que los trámites para la inclusión de las demandas de la población sean de manera eficiente y eficaz por medio de un representante de cada una de ellas, quien a la vez es miembro de la Corporación y Concejo municipal.

## VIII. LINEAMIENTOS GENERALES PARA UNA PROPUESTA DE MODELO DE GESTIÓN MUNICIPAL PARTICIPATIVA

La siguiente propuesta tiene como elementos principales a tomar en cuenta en la planificación del desarrollo municipal: la protección del medio ambiente, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, el crecimiento económico-social y la infraestructura y servicios básicos a la población. Elementos que son fundamentales en la gestión municipal participativa.

### 8.1. Protección del medio ambiente

**Cuadro No. 25**  
**«Lineamientos generales para una propuesta de modelo de  
gestión municipal participativa»**

ACTORES SOCIALES		ACCIONES
1	Gobierno municipal	<ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ La planificación municipal debe incluir como uno de los temas primordiales para el municipio la protección del medio ambiente, analizarlo y discutirlo a lo interno de la corporación municipal, con apoyo de peritos en la materia.</li> <li>⇒ Obtener asesoría y capacitación para maestros y alumnos de las escuelas públicas y privadas.</li> <li>⇒ Utilizar los medios de comunicación local para sensibilizar a la población del daño ecológico que se causa si no se toman las medidas necesarias para evitar la contaminación y prevenir desastres naturales.</li> <li>⇒ Tener como prioridad la protección del medio ambiente y calendarizar las actividades a llevar a cabo.</li> <li>⇒ Cada miembro de las microregiones que coordine talleres con instituciones para los líderes locales.</li> <li>⇒ Cada líder local que se comprometa a tomar acciones en su propia comunidad y conjuntamente con maestros y alumnos adiestrar a todos los pobladores.</li> </ul>
2	Sociedad civil organizada	<ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Las agrupaciones políticas, las asociaciones, y en general la organización existente en el municipio, incluir en su programa, acciones tales como capacitación a sus agremiados en el tema sobre la protección del medio ambiente.</li> <li>⇒ El sector económico, en un trabajo unificado con la municipalidad del municipio, debe elaborar estrategias para la protección del medio ambiente.</li> </ul>
3	Entes descentralizados y de cooperación Internacional.	<ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Apoyar al gobierno municipal y a la sociedad civil en la asesoría y capacitación para evitar el deterioro del medio ambiente, cuando ellos lo soliciten.</li> </ul>

## 8.2. Aprovechamiento sostenible de recursos naturales.

ACTORES SOCIALES		ACCIONES
1.	Gobierno municipal	<ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ La municipalidad debe mantener constante capacitación entre su personal y todo el conjunto de la sociedad civil para el manejo integral de los recursos.</li> <li>⇒ En trabajo conjunto con las escuelas conformar una brigada de estudiantes para la reforestación especialmente cerca de ríos y arroyos.</li> <li>⇒ Elaborar una estrategia de mancomunidad con los municipios aledaños para la recuperación de sus recursos naturales renovables.</li> </ul>
2.	Sociedad civil organizada	<ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Cooperar y coordinar con la municipalidad las actividades. Programar reuniones periódicas para facilitar la comunicación.</li> <li>⇒ Capacitación continua sobre cómo aprovechar sosteniblemente los recursos naturales.</li> </ul>
3.	Entes descentralizados y de cooperación internacional.	<ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Apoyar a la nueva gestión municipal a fin de promover el desarrollo en el municipio de Sayaxché.</li> </ul>

## 8.3. Crecimiento económico-social

ACTORES SOCIALES		ACCIONES
1.	Gobierno municipal	<ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Al interior de la corporación municipal analizar y discutir la estrategia de reducción de la pobreza elaborada por el gobierno a fin de obtener insumos para impulsar el desarrollo local. Formalizando talleres o seminarios en coordinación con instituciones u organizaciones dedicadas al estudio de temas municipales.</li> <li>⇒ Priorizar las demandas sociales y hacer partícipes de su propio desarrollo a las comunidades.</li> <li>⇒ Generar un ambiente de confianza y legitimidad en el gobierno local para impulsar la inversión y generar empleos.</li> <li>⇒ Concretar reuniones con el sector económico para unificar criterios y trabajar coordinadamente en la solución de los problemas del municipio.</li> <li>⇒ Coordinar actividades con el INGUAT y el IDAEH para promover el turismo en el municipio.</li> </ul>
2.	Sociedad civil organizada	<ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Buscar capacitación para obtener conocimientos de cómo participar en el control y auditoría social de la inversión pública (municipalidad).</li> <li>⇒ Participar activamente en la ejecución de los proyectos.</li> </ul>
3.	Entes descentralizados y de cooperación internacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Los entes descentralizados encargados de la legalización de tierras, deben agilizar los trámites a fin de proveer a la municipalidad de recursos económicos con la recaudación del Impuesto Sobre Inmuebles –IUSI– y propiciar el desarrollo local.</li> <li>⇒ Supervisar las obras e inversiones realizadas con fondos sociales y de cooperación internacional a fin de evaluar el costo / beneficio de cada una de ellas.</li> </ul>

## 8.4. Infraestructura y servicios básicos a la población

ACTORES SOCIALES		ACCIONES
1.	Gobierno municipal	<ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Elaborar una agenda de acercamiento hacia las comunidades por medio de giras periódicas que incluya a todo el Consejo Municipal. Con el fin de escuchar las demandas más sentidas de la población.</li> <li>⇒ Priorizar los proyectos de infraestructura y servicios básicos para la población.</li> <li>⇒ Utilizar los medios de comunicación local para informar a la población sobre las acciones que se estén tomando en el momento. Así como la inversión económica para que el proceso sea de manera transparente y le de credibilidad a las acciones del gobierno municipal.</li> <li>⇒ Que los miembros de las microregiones coordinen las actividades que se llevarán a cabo en cada una de las mismas.</li> </ul>
2.	Sociedad civil organizada	<ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Unificar criterios para una plena participación social en la elaboración y ejecución de proyectos de desarrollo.</li> <li>⇒ Con el sector privado no lucrativo y ONG's, es importante tener una coordinación entre estas y el representante Sr. Herminio Cardona, de la comisión de descentralización, fortalecimiento municipal y participación ciudadana, para que el trabajo de este sector no sea aislado de la planificación del desarrollo local del gobierno municipal sino sea un complemento.</li> <li>⇒ En reunión con los líderes locales de cada una de las microregiones, además de los alcaldes auxiliares, el representante de la misma elaborará una agenda de desarrollo a largo plazo, y velar porque se incluya en el plan de desarrollo municipal</li> </ul>
3.	Entes descentralizados y de cooperación internacional.	<ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Supervisar, apoyar y coordinar la elaboración y ejecución de los proyectos.</li> </ul>

Fuente: elaboración personal de acuerdo a la teoría planteada en el marco conceptual de la presente tesis.

La perspectiva de una nueva gestión municipal, es tener una visión estratégica de desarrollo, sin ingerencia partidista, sin autoritarismo, en el combate a la corrupción, y a la narcoactividad. Rescatar y conservar el medio ambiente, devolver la confianza a la sociedad por medio de una gestión transparente. En este sentido el gobierno municipal debe cumplir con los roles que le competen, como interlocutor social, receptor y ejecutor de los requerimientos de bienes y servicios comunitarios, orientador de la decisión pública e instrumento de ejecución del desarrollo municipal.

Los lineamientos generales que se han propuesto corresponden a una nueva forma de gobernar y que está tomando auge en los últimos tiempos debido a la necesidad de reorientar los procesos, en el caso de Guatemala la firma de los Acuerdos de Paz fue un paso importante para abrir los espacios de participación, y con ello los roles que le corresponden al gobierno municipal para la planificación del desarrollo de manera democrática y participativa.

Conforme lo anterior, la gobernanza moderna propone una nueva forma de hacer gobierno, donde, en la formulación y aplicación de políticas públicas no sólo participen las autoridades estatales, sino también las organizaciones privadas, Estado y sociedad civil.

## IX. BIBLIOGRAFÍA

***Agenda de Desarrollo Municipal: Instrumento para la planificación del desarrollo integral del municipio.*** 2001. Agencia de Cooperación Técnica Alemana GTZ. Ciudad de Guatemala. Editorial Ocaña. 53 páginas.

Alonzo Jiménez, Carril. 1999. ***Paradigmas para un nuevo modelo de Planificación Municipal: Experiencias de Desarrollo Local y propuesta para la integración de Unidades Técnicas de Planificación Municipal.*** Guatemala.

Álvarez, Rafael. 1991. ***Manual para la Administración Municipal.*** 1ª edición. Ciudad de Guatemala. Programa FLACSO –Guatemala- y Solidaridad Internacional – 326 páginas.

***Análisis del entorno y de involucrados.*** 2001. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social. –INDES- Ciudad de Guatemala. 10 páginas.

***Banco municipal de proyectos.*** 1999. Agencia de Cooperación Alemana GTZ; INFORM y la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia SCEP. Guatemala. Editorial Ocaña S.A. 19 páginas.

Carmona Erica y Masbernat Nancy. 1997. ***Gestión y Participación Local: Posibilidades y Limitaciones.*** Santiago de Chile. Editorial Corporación de Promoción Universitaria. 75 páginas.

\_\_\_\_\_ : 1996. ***La Participación Local: Realidad o Desafío.*** 1ª Edición. Universidad Católica y Fundación Konrad Adenauer. Santiago de Chile. Editorial Corporación de Promoción Universitaria. 203 páginas.

**Censo Nacional XI de Población, VI de Habitación y VIII Agropecuario de la República de Guatemala.** 2002-2003. Instituto Nacional de Estadística –INE-.

Chávez Miñoz, Daniel. 2000. ***¿Democracia Participativa en Guatemala? La Descentralización y la Participación Comunitaria en los Gobiernos Municipales.*** Única edición. Ciudad de Guatemala. Editorial Comunicación Integrada. –Programa MOVIMONDO- 120 páginas.

**Diccionario Municipal de Guatemala.** 2001. Serie de Textos Fundamentales de la Comisión Presidencial para la Modernización y Descentralización del Estado –COMODES-. Guatemala. 281 páginas.

**Diccionario Geográfico de Guatemala (Tomo III -compilación crítica de Francis Gall-).** 1980. Instituto Geográfico Nacional. 809 páginas.

***Finanzas Municipales: El gasto, ingreso, endeudamiento y los Fondos Sociales.*** 2001. Agencia de Cooperación Alemana –GTZ-. Guatemala. Editorial Ocaña. 324 páginas.

Loyola Alarcón, José Antonio. 2002. ***Impulsando una Gerencia Municipal Estratégica.*** 1ª edición. Ciudad de México, México. Editorial Universal. 155 páginas.

Mayntz, Renate. 2001. ***El Estado y la Sociedad Civil en la Gobernanza Moderna.*** – Documento presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD- Buenos Aires, Argentina. S/páginas.

Morales Jeldes, Marcelo. 2001. ***El administrador municipal en Chile: Contextos, desafíos y pretextos.*** 1ª edición. Ciudad de Santiago de Chile. Editorial Continental. 55 páginas.

**Municipio y Globalización: Riesgos y Oportunidades.** 2000. Prólogo y notas del «V Congreso Iberoamericano de Municipalistas». Madrid, España.

**Municipalismo, Descentralización, Asociativismo e Integración en Centroamérica.** 1995. Federación de Municipios del Istmo Centroamericano -FEMICA-. Guatemala. Editorial Cediguat. 103 páginas.

**Participación Ciudadana para la Gestión Local y el Desarrollo.** 1999. Fundación INCIDE. Guatemala. Editorial Litografía Foto publicaciones. 112 páginas.

**Planificación Participativa.** 1999. Agencia de Cooperación Alemana GTZ; INFOM y la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia SCEP. Guatemala. Editorial Ocaña S.A. 23 páginas.

Puente Alcaráz Jesús y Alonzo Caryl. 2000. **Paradigmas para un nuevo modelo de planificación municipal: Experiencias de Desarrollo local y propuestas para la integración de Unidades Técnicas de Planificación Municipal.** Ponencia ante el V Congreso Iberoamericano de Municipalistas: «Municipio y Globalización –riesgos y oportunidades-». España.

**¿Qué es el desarrollo local integral?.** 1998. Proyecto IBIS- Dinamarca: Programa El Salvador. Coordinador Jorge Canda. El Salvador. 37 páginas.

**Recopilación de leyes: Ley General de Descentralización, Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y Código Municipal.** 2002. Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, La Descentralización y la Participación Ciudadana –COPRE- Ciudad de Guatemala. Editorial Mercagraf. 105 páginas.

Rodríguez, Umán. 1999. **Hacia una Gestión Municipal Democrática para el nuevo milenio.** Guatemala. Editorial de Fundación INCIDE. 87 páginas.

- Sanín Angel, Héctor y Saldarriaga Gustavo. 1995. **Guía para la preparación y ejecución de planes de Inversión Municipal según ILPES y SEGEPLAN**. Guatemala. Editorial Serviprensa. 117 páginas.
- Santibáñez H. Alejandro y Elgueta Haydeé. 2001. **Rol e importancia del municipio en el proceso de Modernización del Estado y fortalecimiento de la Democracia y la Participación**. 2ª edición. Ciudad de Santiago de Chile. Editorial Continental. 102 páginas.
- Salazar M. Julián e Inostroza D. Oscar. 1993. **Proyectos de inversión para el Desarrollo Local**. 2ª edición. México. Editorial UAEM. 186 páginas.
- Suárez, Jairo Enrique. 2000. **Gobierno Efímero versus Planificación Constante**. Ponencia ante el V Congreso Iberoamericano de Municipalistas: «Municipio y Globalización: riesgos y oportunidades-». España.
- Ziccardi, Alicia. 1995. **La Tarea de gobernar: Gobiernos Locales y demandas ciudadanas**. 2ª edición. Ciudad de México. Editorial Miguel A. Porrúa – UNAM- 205 páginas.

## X. ANEXOS

UNIVERSIDAD DEL VALLE DE GUATEMALA  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES  
MAESTRIA EN DESARROLLO

### TESIS DE GRADUACIÓN

#### «EL GOBIERNO MUNICIPAL Y LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO LOCAL»

#### SITUACIÓN DEL MUNICIPIO DE SAYAXCHÉ, DEPARTAMENTO DEL PETÉN

#### Entrevista para el Alcalde y Concejo Municipal

Buen día:

Se está trabajando en un estudio que servirá para elaborar una tesis profesional enfocada al desarrollo y su relación con el Gobierno Municipal. Se solicita su ayuda al responder algunas preguntas.

Fecha: \_\_\_\_\_

Nombre del entrevistado (a):

Cargo:

1. En el proceso de toma de decisiones ¿Cómo se atienden las diversas necesidades de la población?
- 2.
3. ¿Cómo se toman en cuenta las inquietudes, ideas y peticiones que la gente propone y sugiere que se incluyan en el proceso de planificación del desarrollo de su comunidad?
4. Con respecto a la identificación y atención de las diversas necesidades sociales; ¿Cómo se desarrolla el trabajo de cada comisión que conforma el Concejo Municipal?
5. Con respecto a la identificación y atención de las diversas necesidades de la población; ¿Cómo influye la representación de los grupos políticos en la planificación anual del desarrollo municipal?
6. ¿Cómo se realiza la convocatoria a los distintos sectores de la sociedad para institucionalizar el Consejo Municipal de desarrollo?
7. ¿Cómo se pretende generar la planificación desde dicha institución participativa?
8. (Alcalde) Como máximo representante del municipio. ¿Cómo es su participación dentro del Concejo Municipal para decidir qué demandas impulsar y que los demás apoyen su propuesta?
9. ¿Cómo se lleva a cabo la unificación de criterios y posiciones sectoriales entre todos los miembros, para decidir que impulsar e incluir en la planificación anual?
10. ¿Cómo se desarrolla el proceso de cambio o transición del gobierno local y su repercusión a la continuidad de la planificación del desarrollo municipal?
11. ¿La planificación del desarrollo municipal obedece a ciertos ofrecimientos de campaña política-electoral realizada a ciertos grupos sociales? ¿por qué razón?
12. ¿Cómo se regula y normatiza el proceso de planificación local?

13. ¿Cómo se encuentra actualmente la organización de la estructura administrativa para el funcionamiento institucional para generar el proceso de planificación del desarrollo municipal, en cuanto a recursos humanos, financieros y materiales existentes?
14. ¿Cómo se definen la cantidad de bienes / servicios públicos para la población?
15. ¿Cómo se define la cobertura y calidad de bienes y servicios?
16. ¿Cómo se define su costo / beneficio?
17. ¿Cómo se define la equidad social (acceso a todos)?
18. ¿Cómo se involucra la protección del medio ambiente en la planificación del desarrollo municipal?
19. ¿Cómo se garantiza la sostenibilidad de los recursos naturales?
20. ¿Cómo se garantiza el crecimiento económico local?
21. ¿Cuál es la orientación del proceso actual del desarrollo?
22. ¿Cómo se identifican las áreas de oportunidad?
23. ¿Cómo se formulan y elaboran los proyectos de gran impacto social?
24. ¿Cómo se garantiza la continuidad y largo plazo al proceso?
25. ¿Cómo se fomenta el crecimiento económico-empresarial en el proceso de planificación? Y ¿cuáles son las condiciones propias para generar la inversión productiva en el municipio?
26. ¿Cómo se planifica el desarrollo agropecuario?
27. ¿Cómo se planifica el desarrollo turístico?
28. ¿Cómo se planifica el desarrollo agroindustrial y explotación petrolera?
29. ¿Cómo se aprovechan las potencialidades naturales (biodiversidad y arqueología)?
30. ¿Cómo se garantiza el bienestar social y la calidad de vida en la planificación del desarrollo municipal?
31. ¿Cómo se pretende incrementar el desarrollo humano en el área urbana y rural del municipio?
32. ¿Cómo se coordina y articula la planificación del desarrollo entre el sector público y privado?
33. ¿Cómo se realiza la coordinación de la planificación local con los niveles de gobierno departamental y nacional?
34. ¿Cómo se coordina y articula la planificación del desarrollo con otros municipios a nivel departamental y nacional?
35. ¿Cuáles son los objetivos y metas a perseguir con el actual proceso de planificación? Y ¿Cuáles son las acciones a seguir para su cumplimiento?
36. Por favor, explique el proceso anual de planificación (plan operativo anual).

**UNIVERSIDAD DEL VALLE DE GUATEMALA  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES  
MAESTRIA EN DESARROLLO**

**TESIS DE GRADUACIÓN**

**«EL GOBIERNO MUNICIPAL Y LA PLANIFICACIÓN**

***DEL DESARROLLO LOCAL»***

**SITUACIÓN DEL MUNICIPIO DE SAYAXCHÉ,  
DEPARTAMENTO DEL PETÉN**

**Entrevista para agrupaciones políticas**

Buen día:

Se está trabajando en un estudio que servirá para elaborar una tesis profesional enfocada al desarrollo y su relación con el Gobierno Municipal. Se solicita su ayuda al responder algunas preguntas.

Fecha: \_\_\_\_\_

Nombre del entrevistado (a):

Cargo:

1. De acuerdo a su rol de canalizador e impulsor de las demandas sociales; ¿Cómo se toma en cuenta o se atienden las diversas necesidades de la comunidad?
2. Con respecto al Alcalde Municipal, como máxima autoridad electa por medio de un proceso político-electoral; ¿cómo cree usted que ejerce el liderazgo ante las instituciones públicas y privadas en la toma de decisiones relacionadas a la planificación del desarrollo del municipio?
3. ¿Cree que la planificación del desarrollo municipal obedece a ciertos ofrecimientos de campaña política-electorera realizada a ciertos grupos sociales? ¿Por qué?
4. Con respecto a la identificación y atención de las diversas necesidades de la población, ¿cómo influye la representación de los grupos políticos en la planificación anual del desarrollo municipal?
5. ¿Cómo se desarrolla el proceso de cambio o transición del gobierno local y su repercusión a la continuidad de la planificación del desarrollo municipal?
6. ¿Cómo cree que se identifican las áreas de oportunidad?

**UNIVERSIDAD DEL VALLE DE GUATEMALA  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES  
MAESTRIA EN DESARROLLO**

**TESIS DE GRADUACIÓN**

**«EL GOBIERNO MUNICIPAL Y LA PLANIFICACIÓN  
DEL DESARROLLO LOCAL»**

***SITUACIÓN DEL MUNICIPIO DE SAYAXCHÉ,*  
DEPARTAMENTO DEL PETÉN”**

**Entrevista para asociaciones comunitarias**

Buen día:

Se está trabajando en un estudio que servirá para elaborar una tesis profesional enfocada al desarrollo y su relación con el Gobierno Municipal. Se solicita su ayuda al responder algunas preguntas.

Fecha: \_\_\_\_\_

Nombre del entrevistado (a):

Cargo:

1. ¿Cómo cree que se da la relación entre las agrupaciones comunitarias con las diferentes instituciones públicas y privadas presentes en el municipio?
2. ¿Cómo se realiza la convocatoria a los distintos sectores de la sociedad para institucionalizar el Consejo Municipal de desarrollo?
3. ¿Cuáles son los mecanismos o canales que utiliza la población para hacer sentir sus demandas sociales?
4. ¿Cómo se involucra la comunidad para participar en la planificación del desarrollo municipal?
5. En el proceso de toma de decisiones en la municipalidad, ¿cómo se atienden las diversas necesidades de la población?
6. ¿Cómo se lleva a cabo la unificación de criterios y posiciones entre todos los miembros, para decidir que impulsar e incluir en la planificación anual de la municipalidad?
7. ¿Cómo se toman en cuenta las inquietudes, ideas y peticiones que la gente propone?
8. ¿Cree que la planificación del desarrollo comunitario obedece a ciertos ofrecimientos de campaña política?, ¿Por qué?
9. ¿Cómo cree que influye la representación de los grupos políticos en la planificación?

**UNIVERSIDAD DEL VALLE DE GUATEMALA  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**

**MAESTRIA EN DESARROLLO**

**TESIS DE GRADUACIÓN**

**«EL GOBIERNO MUNICIPAL Y LA PLANIFICACIÓN  
DEL DESARROLLO LOCAL»**

**SITUACIÓN DEL MUNICIPIO DE SAYAXCHÉ,  
DEPARTAMENTO DEL PETÉN**

**Entrevista para sector económico,  
entes descentralizados y de cooperación internacional**

Buen día:

Se está trabajando en un estudio que servirá para elaborar una tesis profesional enfocada al desarrollo y su relación con el Gobierno Municipal. Se solicita su ayuda al responder algunas preguntas.

Fecha: \_\_\_\_\_

Nombre del entrevistado (a):

Cargo:

1. Cree Usted que la planificación del desarrollo ¿responde a las demandas de la población o a criterios institucionales?
2. Ante una gama variada y numerosa de peticiones o demandas sociales. ¿cómo se evalúan las diferentes peticiones surgidas desde las comunidades, para ser incluidas e impulsadas en la planificación del desarrollo municipal?
3. ¿Cómo se planifica el desarrollo agropecuario, Forestal, turístico, agroindustrial y explotación petrolera?
4. En el proceso de toma de decisiones, en su institución ¿cómo se atienden las diversas necesidades de la población?
5. ¿Cómo se lleva a cabo la unificación de criterios y posiciones entre todos los miembros, para decidir que impulsar e incluir en la planificación anual?
6. ¿Cómo se toman en cuenta las inquietudes, ideas y peticiones que la gente propone y sugiere que se incluyan en el proceso de planificación del desarrollo de su comunidad?
7. ¿Cómo cree que se establece la cooperación entre actores públicos y privados en materia de planificación del desarrollo municipal?

8. ¿Cómo cree que se involucra la protección del medio ambiente en la planificación del desarrollo municipal?
9. ¿Cómo se garantiza la sostenibilidad de los recursos naturales?
10. ¿Cómo cree que se puede garantizar el crecimiento económico local?
11. ¿Cómo identifica usted las áreas para planificar?
12. ¿Cómo se fomenta el crecimiento económico-empresarial en el proceso de planificación y ¿cuáles son las condiciones propias para generar la inversión productiva en el municipio?
13. ¿Cómo se incluye el crecimiento y desarrollo socio-económico en la planificación del desarrollo municipal?
14. ¿Cómo se aprovechan las potencialidades naturales (biodiversidad y arqueología)?
15. ¿Cómo se garantiza el bienestar social y la calidad de vida en la planificación del desarrollo municipal?
16. ¿Cómo se pretende incrementar el desarrollo humano en el área urbana y rural del municipio?

## CRONOGRAMA DEL TRABAJO DE CAMPO

ACTIVIDADES	ABRIL	MAYO	JUNIO	JULIO
Mapeo de actores y primeros contactos.	XXXXX			
Entrevista con El Alcalde Municipal		XXXXX		
Entrevista con miembros del Concejo municipal y a la vez líderes de las micro regiones		XXXXX		
Recopilación de datos según los cuestionarios adjuntos.			XXXXXXXXX	

NOTA: El presente cuadro solo representa los últimos meses de trabajo, sin embargo la investigación se realizó en un aproximado de 2 años, las visitas al campo fueron constantes para conocer de cerca la problemática del lugar. Se visitó varias comunidades del área rural así como el área urbana –cabecera municipal-