

UNIVERSIDAD DEL VALLE DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
MAESTRÍA EN DESARROLLO

CULTURA POLÍTICA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

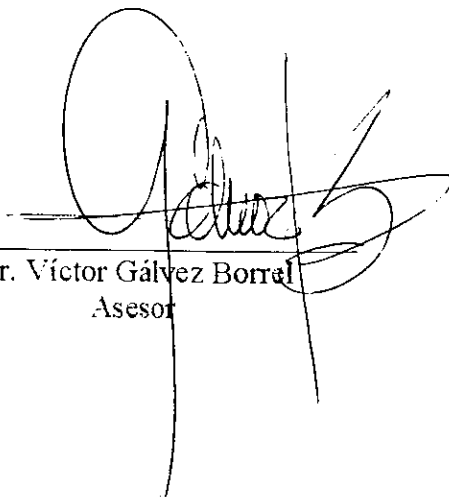
Jorge Castro Noriega



Trabajo de graduación presentado para optar al grado académico de
Maestría en Desarrollo

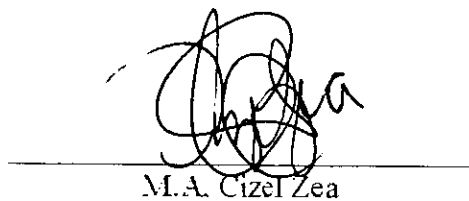
Guatemala
2000

Visto Bueno

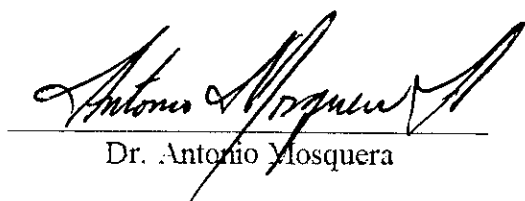


Dr. Víctor Gálvez Borral
Asesor

Tribunal



M.A. Cizel Zea



Dr. Antonio Mosquera

Fecha de aprobación: 11 de octubre del 2000.

A **Elizabeth**, mi esposa, y a mis hijos
Juan Pablo y Mariliz.

CONTENIDO

	Página
I. Introducción	1
II. Marco conceptual	3
A. Descentralización	3
1. Definición de descentralización.	3
2. Desconcentración.	5
3. Importancia de la descentralización.	6
B. Antecedentes de la descentralización.	7
1. Periodo 1945 a 1984.	7
2. Constitución política de 1985.	8
C. Marco normativo de la descentralización.	10
1. Regionalización.	10
2. Consejos de desarrollo.	10
3. Entidades autónomas y descentralizadas.	12
4. Política sectorial.	13
5. Fondos sociales y descentralización.	16
D. El municipio y la descentralización.	20
1. Definición de municipio.	20
2. Marco legal del municipio.	21
3. Historia reciente y situación actual.	23
4. Fortalecimiento actual del municipio.	25
5. Municipalización.	29
E. Cultura política.	32
1. Definición de cultura política.	32
2. Cultura política en Guatemala.	34
3. Causas de la participación ciudadana.	37
4. Tipos de participación ciudadana.	39
a). Partidos políticos.	40

b).	Comités cívicos.	44
c).	Proceso electoral por votación.	47
d).	El cabildo abierto.	51
e).	Organización comunitaria.	52
5.	Conflictividad.	55
6.	Gobernabilidad.	58
III.	Metodología de la investigación.	61
A.	Justificación.	61
B.	Objetivos	63
1.	General.	63
2.	Específicos.	63
C.	Metodología de la investigación.	64
1.	Antecedentes de la investigación.	64
2.	Procedimiento metodológico.	66
3.	Características de la población encuestada.	68
4.	Características del instrumento.	70
IV.	Resultados del estudio.	71
A.	Opiniones sobre la participación ciudadana.	71
B.	Participación en cabildos abiertos.	73
C.	Otras formas de participación ciudadana.	77
D.	Evaluación de las acciones municipales para promover la Participación Ciudadana.	78
E.	Participación electoral.	80
V.	Conclusiones.	85
Anexo I.	Preguntas de la encuesta que fueron objeto de análisis en el presente Estudio.	88
Anexo II.	Propuesta para abrir una estructura de participación social en el Municipio, que permita fortalecer el proceso de descentralización en Guatemala.	90
VI.	Bibliografía..	99

I. INTRODUCCIÓN

El proceso de modernización del Estado tiene como uno de sus eje principales la descentralización , concretándose principalmente en las municipalidades.

Una gran mayoría de la ciudadanía quizá no se encuentre consciente del significado de descentralización, pero sí ha construido y condicionado parte de su cultura política por los productos o resultados del proceso de descentralización. Cada persona se ha formado determinada actitud frente a los productos de dicho proceso en las municipalidades, que pasa a constituir un elemento importante en la formación de la cultura política.

Los gobiernos locales han modelado una determinada cultura política en la población en relación a la participación y a la confianza de los vecinos en las instituciones política que dicho gobierno esté en capacidad de generar y desarrollar.

Un indicador que el proceso de descentralización municipal haya tenido un impacto positivo en la formación de la cultura política de la población, es el grado de aceptación, convocatoria y, principalmente, de comprensión del fenómeno descentralizador.

En ese marco, el objetivo principal del presente estudio es contribuir a tener un mejor conocimiento sobre la actitud del guatemalteco en relación a la participación ciudadana y así confirmar si las municipalidades ha sido capaces de crear espacios de participación para los ciudadanos y darle sentido de credibilidad y confianza a su labor. El estudio pretende alcanzar un mayor comprensión sobre la actitud de los vecinos ante los cabildos abiertos, las reuniones de la corporación municipal, el grado de participación electoral, la valoración que se otorga a la participación, así como un conocimiento más completo de las acciones que han desarrollado las municipalidades para promover dicha participación y así

determinar si las corporaciones han sido capaces de crear los espacios para la participación ciudadana.

Nos encontramos ante la disyuntiva de saber si la descentralización es solamente un marco teórico que no cambia la actitud de la población, ni afecta sus percepciones, predisposiciones y sus acciones, y por ende, su cultura política o por el contrario, la descentralización ha llevado al ciudadano a cambiar su posición, al crear espacios de participación y provocando cambios en su cultura política. Debemos pensar que existe una relación, y por ende una mayor participación de la población con la municipalidad, como institución del gobierno local y como consecuencia más cercana a los mismos ciudadanos.

El presente estudio no pretende abarcar todos los matices de la cultura política del guatemalteco, sino nos circunscribiremos a realizar una aproximación de las actitudes, valores y predisposiciones a actuar, de la población encuestada, sobre la participación ciudadana. La información obtenida es producto de una encuesta realizada a 1194 ciudadanos, en todo el territorio nacional y fue realizada por FLACSO, Sede Guatemala, en el transcurso del año de 1999, a la cual se tuvo acceso para los efectos de esta investigación.

II. MARCO CONCEPTUAL

Con el objeto de contar con un marco teórico que permita una adecuada comprensión de la relación existente entre la cultura política de la población y su nivel de participación ciudadana, se hará una revisión de algunos conceptos y antecedentes de descentralización, del municipio, cultura política y de los tipos de participación ciudadana del guatemalteco.

A. DESCENTRALIZACIÓN

1. Definición de descentralización

En Guatemala existe una alta concentración de individuos, bienes, servicios y actividad que generan fuentes de trabajo en el área metropolitana. Esta situación ha puesto en evidencia la gran desigualdad y disparidad existente entre el Departamento de Guatemala y el resto del país, haciéndose esta situación más acentuada en las áreas rurales¹.

Desde la época colonial ha existido una tendencia centralista por parte del Estado guatemalteco, situación que se refleja en los aspectos económicos, políticos, sociales y administrativos. Este enfoque centralizador se recalcó durante los regímenes autoritarios que han gobernado el país por varios años, incluso en la historia reciente del presente siglo.

A mediados de la década de 1980, cuando se promulgó la actual Constitución Política en Guatemala se concretó un planteamiento para establecer una nueva relación entre Estado y sociedad, mediante la cual se establecieron espacios de participación social en la gestión pública a los diferentes sectores. Para desarrollar este nuevo enfoque solamente se hizo necesaria una transferencia de poder y de recursos del gobierno central, a niveles más cercanos a la ciudadanía, no sólo a nivel urbano, sino principalmente a las áreas rurales.

¹ Guatemala: los contratos del desarrollo humano, Edición 1998, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

En virtud de lo anterior, la descentralización implica un nuevo concepto del Estado y de hacer gobierno, dejando a un lado el enfoque centralista que durante tanto años ha prevalecido. Esta nueva forma de hacer gobierno se encuentra influida por la corriente globalizante que marca el final del siglo XX, como un fenómeno a nivel mundial, de la cual Guatemala no se puede abstraer.

Descentralización la define Víctor Gálvez como “ el proceso que se da dentro del Estado, que permite el traslado de funciones, recursos y capacidades de decisión a entes próximos a la población y que gozan de autonomía para elegir autoridades, tener presupuesto propio y personalidad jurídica”(Pag. 52 “Poder local y participación democrática”). En esta definición se hace referencia a la transferencia de competencias, del nivel central a otros organismos que no están subordinados jurídicamente al gobierno central, pero que sí pertenecen a la misma organización jerárquica. El mismo autor nos señala que la descentralización no sólo abarca el nivel administrativo, sino también debe enfocar otros sectores tales como el económico, político, social, financiero, municipal, etc.

La descentralización está relacionada con la planificación y con la visión y proyecto de país que se tenga, ya que es un proceso lento que puede abarcar varios períodos presidenciales distintos, en que por un lado se crean espacio para la periferia ciudadana y por el otro lado supone presiones participativas de la población. Al final, debe darse un acoplamiento, lo cual implica que la sociedad ha desarrollado una cultura política madura, para asumir las funciones, deberes y responsabilidades del poder.

2. Desconcentración.

Con frecuencia los términos descentralización y desconcentración tienden a mostrar confusión, pero existen diferencias fundamentales, como lo desarrolla el Dr. Nelson Amaro en su libro *Descentralización y participación popular*, 1990. En primer lugar, hay un enfoque legal diferente, ya que la desconcentración no implica una personalidad jurídica distinta del organismo del que se trasladan funciones y por lo tanto esta última sigue siendo la del ente central. Asimismo, los procesos de desconcentración no requerirán de un presupuesto propio, ya que la entidad funcionará con los recursos que le sean trasladados y sus normas estarán enmarcadas por el organismo al cual pertenece.

La desconcentración es un mecanismo por medio del cual se transfieren funciones desde un nivel determinado de la estructura administrativa a otro nivel de rango inferior, dentro de la misma organización. Orlando García, en *Lecciones de Derecho Administrativo*, 1994, señala que los procesos de desconcentración implican un mandato legal que ordena el traslado de la competencia; el traspaso de algunas, pero no de todas las funciones, y el traslado es de una persona jurídica a un órgano que le está subordinado dentro de un sistema jerarquizado.

Con anterioridad se ha señalado la manera como se define la descentralización, en donde se da un mandato para asumir funciones de manera autónoma, mientras que en la desconcentración el organismo podrá dar una delegación para asumir determinadas competencias, pero supeditado al órgano superior.

La descentralización se encamina hacia una democracia participativa, en donde la toma de decisiones finales no se encuentra en el ente central, mientras que en la desconcentración solamente se están trasladando algunas funciones, sin que ello suponga capacidad de

decisión política diferente a la del ente que se desconcentra. Se trata en consecuencia de un “arreglo funcional”, más que de la modificación de la estructura institucional de poder.

3. Importancia de la descentralización.

Debemos señalar que la vinculación entre democracia y descentralización es interdependiente, ya que hay un traslado del poder del Estado por un lado y por el otro debe existir una participación ciudadana dentro de un clima de absoluta libertad. Sin la existencia de una verdadera sociedad democrática, es difícil concebir una descentralización efectiva, ya que se daría una desconcentración, con apariencia descentralizadora, que nunca llegará a alcanzar el plano político.

La descentralización crea las condiciones para que se dé la participación ciudadana, por medio de las organizaciones civiles. Intervenir en las decisiones por parte de la sociedad es una característica no exclusiva de los procesos electorales, pues existen otras formas en las que se promueve un estilo de gestión participativa, transparente, que combata la corrupción, fortalezca la toma de consensos por medio del debate y del diálogo y por lo tanto, los proyectos y programas sean propios de la población. La descentralización y la gobernabilidad democrática permitirán el fortalecimiento del sistema político.

Dentro del campo económico la descentralización conlleva a una desconcentración de bienes y servicios, por lo que se generarán fuentes de trabajo en todas las áreas, descongestionándose la macrocefalia del área metropolitana. El anterior planteamiento dará oportunidades de desarrollo a todas las regiones, principalmente al área rural, dándose como consecuencia una mejora en la calidad de vida de la población y un crecimiento económico del país.

La descentralización debe constituirse en un proceso, gradual y continuo, que permita la incorporación de todos los sectores de la población civil al integrar lo multiétnico y pluricultural de Guatemala, al campo del desarrollo y a los asuntos del Estado. Los gobiernos locales, es decir las municipalidades con autonomía, asumirán una nueva función, bajo la óptica de la propia cultura a la que pertenece la ciudadanía.

B. ANTECEDENTES DE LA DESCENTRALIZACIÓN

1. Período de 1945 a 1984.

Con la llegada de la Revolución de 1944 se da inicio a una nueva visión del país, en donde encuentra espacio la descentralización. El Estado busca una renovación, después de un largo período de autoritarismo y centralismo, que se remonta desde la colonización española, la cual estableció las condiciones para que se diera un alta concentración de la propiedad en unas pocas personas y un sistema de agricultura rudimentario que condicionó un mercado de trabajo entre propietarios y trabajadores. Estas situaciones, entre otras, dio lugar a que en Guatemala se gestara el establecimiento de un clima de violencia y arbitrariedad entre los gobiernos y la población civil.

Con la opción democrática y la promulgación de la Constitución de 1945 se inició la desconcentración del Estado, se reconoció la independencia de sus organismos, la autonomía municipal, la Universidad de San Carlos, la desconcentración del deporte y de la seguridad social. Es valioso hacer notar que a partir de este momento se crearon las condiciones y los espacios para el desarrollo de las entidades descentralizadas

Durante una década, 1944-1954 hubo dos gobiernos civiles electos, pero posteriormente se inició un prolongado período de gobiernos militares, los cuales afrontaron, a partir de 1962,

un conflicto armado interno que se prolongó por espacio de 34 años, ya que se crearon condiciones para que las fuerzas armadas del país tuvieran un papel protagónico en el ejercicio del poder. No obstante, en la década de los 60 el gobierno central inició procesos de desconcentración con la creación de unidades administrativas departamentales y regionales, pero esta desconcentración continuaba supeditada a las decisiones y políticas emanadas de los entes centrales del gobierno.

Durante la década de 1954-64 la población tuvo algunas oportunidades de organización, principalmente en el campo sindical, pero posteriormente se dieron muy pocos espacios de organización y de asumir posiciones relevantes. Existieron algunas situaciones aisladas que surgieron a raíz de los terremotos del 4 de febrero de 1976, en donde la población asumió tareas de beneficio social, ante el reto de la reconstrucción nacional.

En 1984 surgieron las Coordinadoras Institucionales con el objeto de coordinar a nivel departamental las acciones del gobierno, de los grupos comunitarios y de las ONGs, en el marco del conflicto armado interno que se vivía en el país. Estas coordinadoras pasaron a ser un antecedente del sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, aun cuando estuvieron bajo el control militar, sobre todo en las llamadas “áreas de conflicto”, pese a que el gobernador departamental formaba parte de su instancia decisoria.

2. Constitución política de 1985.

En 1985 se promulgó la nueva Constitución Política de la República, en donde se establecen las obligaciones del Estado y cuyo artículo 118 establece el principio según el cual “cuando fuera necesario el Estado actuará complementando la iniciativa y la actividad privada”.

Asimismo, en los artículos 119 y 124 se legisla la descentralización administrativa. En el artículo 119 se señala la obligación del Estado de promover la descentralización económica y administrativa, como una estrategia para alcanzar el desarrollo del país. Además se indica que deben crearse incentivos para las empresas que se instalen fuera del área metropolitana y que contribuyan a la descentralización. En el artículo 224, la Constitución divide el territorio nacional, para su administración en departamentos y estos a la vez en municipios, señalando que la administración será descentralizada y se deberán establecer regiones de desarrollo bajo criterios económicos, sociales y culturales.

La constitución conforma tres niveles de gobierno: el nacional o central, el departamental y el municipal, reproduciéndose así una tradición republicana que viene desde la revolución liberal de 1871. El gobierno nacional está presidido por el Presidente de la República, en tanto que el departamental está a cargo del Gobernador Departamental, el cual es nombrado por el primero y de quien dependerá, por conducto del Ministerio de Gobernación. Finalmente, el gobierno municipal está presidido por el alcalde, que es electo mediante sufragio popular. Esta estructura pone de manifiesto la debilidad existente en el nivel departamental, ya que la figura del gobernador pasa a ser la de representante del Ministro de Gobernación y su capacidad de decisión e independencia se encuentran limitadas.

La Constitución ratifica la autonomía de las entidades ya descentralizadas en la Constitución de 1944 y asigna a la autonomía municipal 8% del Presupuesto de Ingresos del Estado (luego en la reforma constitucional de 1993 se incrementa a 10%), crea los Consejos de Desarrollo y reconoce el derecho y el deber de las comunidades a participar en la gestión pública. Sin embargo, a partir de la Constitución de 1985, debe hacerse una

diferenciación entre entes descentralizados y estructuras administrativas descentralizadas, las cuales tienen diferencias significativas y corresponden a dos visiones diferentes.

C. MARCO NORMATIVO DE LA DESCENTRALIZACIÓN.

1. Regionalización.

El artículo 224 constitucional consagra la regionalización del país. En el artículo 231 se conforma la Región Metropolitana, integrada por la ciudad capital y su área de influencia urbana. Para desarrollar este principio, en 1986 se promulgó la ley Preliminar de Regionalización, (Decreto 70-86 del Congreso de la República), creándose 8 regiones con el objetivo de descentralizar la administración pública, que las acciones del gobierno se ejecuten de conformidad con las necesidades de la población y en concordancia con la participación de los sectores organizados de la población civil.

Cada región se encuentra conformada por uno o varios departamentos; no obstante, tal desconcentración no tuvo los resultados planificados, principalmente porque la agrupación de departamentos efectuada no siempre presentaba condiciones similares económicas, sociales o culturales por lo que se regresó a una desconcentración departamental. Sin embargo, este trabajo inicial puede constituir un punto de partida para regionalizaciones posteriores bajo criterios diferentes. En el presente, algunos ministerios como el de Salud y el de Educación han conformado regiones con fines de desconcentración administrativa.

2. Consejos de desarrollo.

La Constitución de 1985 creó los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural a nivel nacional, regional y departamental, con el propósito de lograr la coordinación de la administración

pública y la formulación de políticas de desarrollo, tanto urbanas como rurales, y promover un ordenamiento territorial.

En 1986 se estableció el Ministerio de Desarrollo, que tuvo una corta duración. En 1987, mediante la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural se crearon los Consejos Municipales y los Consejos Locales, estableciéndose así el Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Mediante esta ley se establecieron las condiciones formales para una participación social de base, en la formulación de políticas públicas y una coordinación entre el sector público y el privado. A medida que los Consejos descienden a los niveles inferiores, del nacional al local, el sistema acentúa su carácter descentralizado y participativo. El cierre de este ministerio vino a limitar el programa descentralizador y de participación ciudadana.

En mayo de 1988 los Consejos de Desarrollo Local fueron declarados inconstitucionales, ya que se consideró que violaban la autonomía municipal. Esta medida jurídica rompió la base del sistema de participación, principalmente en lo que al área rural se refiere. Esta medida constituyó una ruptura del plan descentralizador y de participación propuesto, lo cual favoreció a fuerzas que promulgaban por mantener un criterio de concentración de tipo político y en la toma de decisiones.

Como un intento de retomar estos principios, en 1999 se realizó la consulta popular, mediante la cual, entre otras reformas constitucionales, se presentaban cambios en la integración y funciones de los Consejos de Desarrollo. Esta propuesta no obtuvo el voto favorable de la mayoría, por lo que persiste el problema en la integración de los Consejos Locales, lo que implica no contar con una estructura organizada para la participación comunitaria.

Los Consejos de Desarrollo pueden llegar a formar una instancia que apoye y permita una nueva dinámica social, la cual se enfocaría a la formulación de un nuevo modelo de desarrollo para el país, rompiéndose la estructura centralizadora y excluyente de sectores importantes de la población. Sin embargo, para que el funcionamiento de los Consejos de Desarrollo se haga realmente efectivo, además de la reforma constitucional necesaria, es indispensable solventar los problemas educativos, de falta de información; los problemas políticos, relacionados con el compartimiento del poder; así como los problemas de organización, integración, jurídicos, de financiamiento, de coordinación y de apoyo técnico. La descentralización implica el funcionamiento eficaz de organizaciones sociales, que se encuentren adecuadamente capacitadas para asumir funciones, como también es necesario las estructuras estatales, apoyo financiero y capacitación técnica.

3. Entidades autónomas y descentralizadas.

La Constitución Política de la República de 1985 , como quedó dicho con anterioridad, establece las bases constitucionales para un inicial proceso de descentralización. Se confirman la autonomía y descentralización de algunas entidades y se crean otras: la autonomía de los municipios, de la Universidad de San Carlos, el Consejo de Enseñanza Superior, la Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala, el Comité Olímpico Guatemalteco, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, el Comité de Alfabetización, la Escuela Nacional Central de Agricultura, la Junta Monetaria (de quien depende el Banco Central de Guatemala y la Superintendencia de Bancos), el Registro General de la Propiedad (el cual deberá organizarse por departamento o región, con su respectivo catastro municipal) y la Contraloría General de Cuentas.

No obstante, debe tomarse en cuenta que la mayoría de las instituciones anteriormente nombradas, no son entidades directamente vinculadas con el proceso de descentralización, ya que no son parte de la estructura territorial de la administración del Estado, sino organismos autónomos, con descentralización funcional y objetivos específicos.

En febrero de 1996 se creó la Comisión de Modernización de la Administración Pública, coordinada por la Vicepresidencia de la República, entre cuyos objetivos se contempló la descentralización y desconcentración administrativa del Estado. Sin embargo, los logros alcanzados hasta el presente no parecen ser significativos. La mayor parte de los avances en materia de descentralización se han producido por medio de las políticas sectoriales, en donde los logros se centran principalmente en la búsqueda de una eficiencia y el ordenamiento administrativo más que en la formulación de políticas, sobre la base de una participación comunitaria.

4. Política Sectorial.

El programa de gobierno 1996-2000, así como el Plan de Modernización del Estado, señala de manera clara el propósito del gobierno de descentralizar y desconcentrar el poder, como un medio para “fortalecer e impulsar la democratización de la sociedad, distribuyendo en forma equitativa el poder de decisión en la sociedad, a fin de evitar los abusos de poder y acelerar el desarrollo socioeconómico, articulando íntegramente las formas institucionales del Estado y las políticas de desarrollo” (SEGEPLAN, Proyecto para la descentralización de la administración pública, 1998).

Si se compara la organización administrativa existente en 1995 y con el panorama del año 1999, podemos indicar que se han logrado algunos cambios de importancia en varias dependencias públicas o en los diversos sectores. Sin embargo el camino por recorrer es

largo, ya que la instrumentalización de estos propósitos ha sido difícil y lenta, con variantes diferentes en cada uno de los distintos Ministerios, aunque los mayores logros están en la desconcentración de los aspectos administrativos ministeriales, con el beneficio de la simplificación administrativa y el traslado de las decisiones a órganos más cercanos a su jurisdicción. En algunos Ministerios como Educación y Salud se han creado espacios de mayor participación para los padres de familia, para las autoridades y organizaciones sociales y se propicia la participación de organizaciones no gubernamentales. Estos cambios también han producido el beneficio de provocar un desarrollo en las comunidades, para que los ciudadanos puedan articular propuestas y busquen recursos para la ejecución de proyectos de beneficio comunitario. Programas como los de Coeduca, Pronade y SIAS (Sistemas Integrales de Asistencia Sanitaria), son ejemplos de las políticas implementadas.

Dentro del Plan de Gobierno 1996-2000 se indica que se deben identificar qué servicios se pueden descentralizar, asimismo se promueve una descentralización de los ministerios, funciones y servicios del Gobierno Central y se señala que se deben desmonopolizar las actividades del Estado. De esa cuenta se han logrado algunos avances relacionados con la descentralización o desconcentración en los diferentes sectores y en varios ministerios. Entre los sectores que muestra un mayor cambio tenemos: educación, salud, alfabetización, finanzas, agrícola, administración de justicia e infraestructura (en los sub-sectores: transporte, carreteras, ferrocarriles, puertos, aeropuertos, energía eléctrica, correos y telégrafo y telecomunicaciones).

El programa de Gobierno constituye un instrumento que formula bases, señalando que se deben identificar qué servicios se pueden descentralizar y trasladarlos a las comunidades o a la instancia de gobierno local que se encuentre más cercana a los ciudadanos y al poder de

decisión. De tal forma que los servicios descentralizados deben proporcionarlos la entidad que se encuentre en contacto directo con los beneficiarios, buscándose el incremento de la cobertura del servicio, así como mejorar la permanencia, la calidad y la eficiencia de los servicios. Asimismo, deben crearse los mecanismos de financiamiento, de información y evaluación para garantizar el buen desarrollo de los programas.

Por otra parte, se señala que la desconcentración de los ministerios deberá facilitar los trámites para el personal que vive en el interior del país. Se deben desconcentrar los aspectos relacionados con presupuesto, suministros y recursos humanos y desmonopolizar las actividades del Estado, para que éste se centre en sus funciones sustantivas y deje que otras entidades asuman funciones y actividades que le sean más propias y, por lo tanto, sean más eficientes.

El plan de Gobierno 1996-2000 es congruente con el plan de Modernización del Estado, el cual se propone que se identifiquen cuatro aspectos importantes:

- ❖ lo que se puede privatizar por parte del Estado o lo que se puede desincorporar, para que le sean trasladadas estas funciones a la sociedad civil,
- ❖ lo que se pueda descentralizar sea transferido al municipio,
- ❖ las entidades autónomas se deben reducir, dedicándose exclusivamente a sus funciones sustantivas o en caso extremo desaparecer, y
- ❖ desconcentrar servicios y funciones en cada uno de los Ministerios, tales como: recursos humanos, administración financiera, adquisiciones y procesos administrativos.

El primero de enero de 1998 entró en vigencia la nueva Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto 114-97, que ordena el desarrollo de políticas de descentralización y

desconcentración administrativa, redefine las funciones de los ministerios y de las secretarías de Estado, de las Gobernaciones Departamentales y señala que cada unidad administrativa debe iniciar su propia reorganización. Los cambios más significativos, a la fecha, parece que se han operado en los Ministerios de Salud, Educación y Finanzas Públicas.

Con la llegada del presidente Alfonso Portillo a la Presidencia de la República en enero del año 2000, se crearon tres propuestas de agendas de la descentralización, una a cargo de la Secretaria Ejecutiva de la Presidencia, otra del Comisionado para la Descentralización del Estado y la tercera por el Vicepresidente de la República, a través del INFOM. Esta situación ratifica que el Gobierno Central confirma una política descentralizadora, pero todavía no se han establecido cuáles serían las bases políticas y jurídicas sobre las cuales se desarrollaría, así como la forma en que se realizará e implementará la misma y a qué problemas responderá.

5. Fondos sociales y descentralización,

Han existido dificultades por parte del Estado en lograr su transformación y modernización, y un medio que ha encontrado para ello ha sido por medio de los Fondos Sociales. Estos representan un mecanismo mediante el cual el Estado realiza inversión pública, independientemente de la inversión ordinaria que efectúa, con el propósito de cumplir de manera más rápida con sus objetivo de desarrollo y atender las necesidades de diversos sectores de la población. Inicialmente el propósito de los fondos era constituirse en compensadores sociales de los efectos de las medidas de ajuste en los estratos más pobres de la población, por lo que surgieron con carácter temporal y así atender las necesidades urgentes de grupos poblacionales de escasos recursos o del área rural. Luego surgieron

fondos para financiar proyectos de desarrollo en forma conjunta con otras dependencias públicas o privadas y de esa manera atender en forma rápida las demandas sociales de la comunidad. En el presente estas instituciones han adquirido un carácter más permanente y son mecanismos esenciales de los planes de gobierno, ya que a la vez que satisfacen las demandas sociales, dan un apoyo a los programas de gobierno, ejecutan proyectos por medio de los gobiernos locales, grupos comunitarios, ONGs, empresa privada, así como con todas las combinaciones posibles de estos sectores.

El Fondo Nacional para la Paz, FONAPAZ, fue el primero de los fondos en surgir, el 28 de julio de 1991, mediante el Acuerdo Gubernativo 408-91, orientado a financiar y supervisar programas a favor de las comunidades afectadas por el enfrentamiento armado interno. En el presente FONAPAZ se ha transformado en una unidad de desarrollo comunitario.

El 17 de mayo de 1993 (Decreto 13-93 del Congreso de la República) fue creado el Fondo de Inversión Social, FIS, con el propósito de mejorar las condiciones de vida de la población que se identifica como pobre o de extrema pobreza y que reside en el área rural del interior de la República. Este fondo es el único creado a través de una ley del Congreso, lo que le proporcionó más sustentación y estabilidad que a los demás fondos. Sus campos de acción son atender proyectos de emergencia o de inversión social en las áreas de educación, salud, nutrición, proyectos productivos, infraestructura social y apoyo a programas de asistencia social y protección al medio ambiente. Toda esta inversión tiene como objetivo disminuir los efectos negativos de las políticas de ajuste estructural y estabilización del gobierno.

Por acuerdo 192-94, surgió el Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario, FSDC, con el propósito de fortalecer el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, y

brindar así el apoyo financiero para atender las demandas económicas del proceso participativo y de autogestión de la población. Este fondo, por el hecho de tener que encausarse por el Sistema de Consejos de Desarrollo, tiene relevancia para el tema de la descentralización.

El Fondo Nacional de Tierras. FONATIERRA, se creó el 14 de agosto de 1992, por Acuerdo 751-92, con el objeto de financiar la compra de tierras cultivables para campesinos organizados y a los cuales se les brinda capacitación para la formación de empresas asociativas campesinas. El 7 de abril de 1994 surgió el Fondo para la Reactivación y Modernización de las Actividades Agropecuarias, FONAGRO, Acuerdo 133-94, cuyo propósito es apoyar a las ONGs que trabajan en organizaciones de pequeños agricultores y organizaciones de campesinas mayas y capacitar a profesionales que atienden a dichos sectores. Basa su enfoque en la autogestión y subsidiariedad del Estado, atendiendo demandas y prioridades participativas de la población.

FOGUAVI, el Fondo Guatemalteco para la Vivienda, fue creado por la ley de Vivienda de Asentamientos Humanos, Decreto 120-96. Al igual que el Fondo de Inversión Social, FIS, este fondo se apoya en una ley del Congreso de la República, aunque no es específica, pues la ley es la que regula el tema de vivienda y asentamientos. FOGUAVI atiende las solicitudes de vivienda de la población identificada como pobre y de extrema pobreza. Mediante el acuerdo 133-94 se crea el Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco, FODIGUA, para apoyar y fortalecer el desarrollo humano sostenido y autogestionado del pueblo maya, garifuna y xinca y así mejorar su calidad de vida por medio de la ejecución y financiamiento de programas y proyectos económicos, sociales y culturales.

Finalmente, el último de los fondos creados es FOGUAMA, Fondo Guatemalteco del Medio Ambiente, cuyo objetivo es financiar proyectos de protección ambiental y de manejo sostenido de los ecosistemas.

Sin que constituya un Fondo Social, se creó PRONADE, Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo, mediante el Acuerdo 768-93, cuyo propósito es incrementar la cobertura y mejorar el nivel educativo de la población, dotar de recursos financieros para la construcción, ampliación o reconstrucción de infraestructura escolar, en unión de comités o asociaciones de padres de familia, así como el pago de funcionamiento de la escuela y brindar refacciones escolares a los alumnos. Por su carácter descentralizador se menciona como un esfuerzo más del Gobierno Central por promover la descentralización educativa, tomando en cuenta la participación ciudadana.

Independientemente de que los fondos sean de compensación social o de desarrollo, es importante resaltar que por su medio se canalizan recursos económicos y técnicos a las organizaciones comunitarias y a los gobiernos locales, para que estos los administren ya sea en forma independiente o de manera conjunta. Esta situación ha producido un desarrollo comunitario, al permitir la participación y la formulación de propuesta por parte de la población. No obstante estos beneficios, pareciera que existe falta de coordinación con los programas de la administración pública, ya que existen muchos fondos que podría originar duplicidad y competencia innecesaria. También en muchos casos se denuncia falta de coordinación entre los fondos y los planes municipales, departamentales o regionales, existiendo desconocimiento por parte de los funcionarios locales sobre la manera de tener acceso a los fondos y las regulaciones que existen al respecto. Asimismo, la mayoría de los fondos se encuentran centralizados en la ciudad capital y constituyen entidades con

dependencia de los ministerios o de otros organismos del Estado, no cumpliendo a plenitud a contribuir a la descentralización y a experimentar nuevas formas de gestión social comunitaria.

De conformidad con publicaciones de prensa local, en el año 2000, el Gobierno Central tiene planificado eliminar algunos fondos existentes, integrándolos o trasladando sus funciones a los ministerios correspondientes.

D. EL MUNICIPIO Y LA DESCENTRALIZACIÓN

1. Definición de Municipio.

En la Constitución Política de Guatemala, el artículo 224 establece que el territorio nacional de la República se divide en Departamentos y Municipios para su administración, y en Regiones para el desarrollo económico y social.

Para su administración el país se encuentra dividido en 22 departamentos y su principal autoridad es el gobernador departamental, el cual es nombrado por el Presidente de la República, y por lo tanto con dependencia directa de él por medio del Ministro de Gobernación.

Cada departamento cuenta con determinado número de divisiones socio-políticas-administrativas, identificadas como municipios, que en total son 331 en todo el territorio nacional, los cuales se rigen por sus respectivas municipalidades. El municipio es la persona jurídica y pública, al igual que lo es el Estado, constituida por “el conjunto de personas individuales que, caracterizadas primordialmente por sus relaciones permanentes

de vecindad y asentadas en determinado territorio, están organizadas para realizar el bien común de todo los habitantes del distrito”².

2. Marco legal del municipio.

Como base del programa de modernización del Estado que dio inicio con la Constitución de 1985, se establece que el fundamento del gobierno local en Guatemala es la autonomía municipal, y los vecinos tienen la facultad de elegir a sus autoridades, las que pasan a constituir el gobierno municipal. El tejido social del municipio es la organización de sus vecinos, los cuales viven permanentemente en un territorio. La municipalidad tiene personalidad y capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones para alcanzar los fines que le establece la Ley y así conseguir el bien común. En consecuencia, el Municipio es una entidad autónoma, pero que forma parte del Estado y sus cinco elementos fundamentales quedan identificados por el artículo 4° del Código Municipal como: territorio, población, autoridad, organización comunitaria y capacidad económica.

Para los fines de la presente investigación es necesario identificar brevemente cada uno de estos elementos que se consideran básicos:

- ❖ Territorio: se refiere al espacio geográfico comprendido entre los límites del municipio y que sirve de asiento a los habitantes.
- ❖ Población: son los vecinos que viven en forma permanente en el territorio del municipio.
- ❖ Autoridad: son las personas que resultan electas por la población para dirigir el Municipio y por lo tanto se encuentra revestidas de autoridad formal para dar cumplimiento a las Leyes y Reglamentos de su competencia. La autoridad está

2. Código Municipal, Título 1, Cap. Único.

integrada por el alcalde o alcaldía, representante y administrador de la municipalidad y por la corporación o concejo municipal, el cual es presidido por el alcalde, pero es un cuerpo colegiado, deliberativo y con funciones de asesoría, integrado por síndicos y concejales, electos popularmente.

- ❖ Organización comunitaria: está relacionada con las diferentes formas de organización que tienen los vecinos del municipio para participar en la toma de decisiones y en la solución de los problemas que le son de su interés. Para este fin se promulgó el Decreto 52-87 del Congreso de la República de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, cuyo propósito, entre otros, es promover la incorporación de la ciudadanía en el proceso de identificación de necesidades, toma de decisiones y una participación activa y organizada en la solución de los problemas comunes. Sin embargo, en virtud de un recurso de inconstitucionalidad los Consejos Locales de Desarrollo no fueron conformados, interrumpiéndose así el modelo de descentralización y participación en Guatemala, el cual estaba orientado a crear una dinámica social y un nuevo modelo de desarrollo, sobre la base de justicia social, desconcentrado y participativo.
- ❖ Capacidad económica: está directamente relacionada con la capacidad de recursos financieros con que cuenta el municipio para cumplir sus objetivos y planes de trabajo diseñados. De conformidad con la Constitución política de 1985 y el Código Municipal promulgado en 1988, se establece el sistema de financiamiento de los municipios el cual es fijado en 8% de los ingresos del Estado. Posteriormente, con la reforma constitucional de 1994 se aumentó dicha cantidad a 10%, aunque condicionando la estructura del gasto municipal. Este traslado de fondos constituye una de las principales fuentes de financiamiento de las

municipalidades, ya que constituye el 23.44 % de sus ingresos, de conformidad con cálculos suministrados por funcionarios del Instituto de Fomento Municipal, INFOM (ver cuadro N° 1).

Hasta el presente, el municipio es la unidad política administrativa mínima a la cual el Estado le puede transferir responsabilidades y recursos dentro del proceso de modernización y descentralización del mismo.

3. Historia reciente y situación actual.

Las decisiones del municipio, al igual que el nombramiento de sus autoridades, estuvieron centralizadas en el Poder Ejecutivo, siendo la municipalidad una extensión del poder central. En otras oportunidades, los terratenientes locales ejercieron funciones político administrativas, con una marcada influencia en el ámbito municipal. A partir de 1944 se restauró la elección popular de la alcaldía, pero las limitaciones legales no permitían que existiera una autonomía financiera del municipio. Posteriormente se creó el Instituto de Fomento Municipal, concentrándose en esta dependencia los recursos para desarrollar al municipio. Más tarde se inició la introducción de los conceptos de descentralización y de participación ciudadana, pero no fue sino hasta 1985 cuando se inició una nueva etapa en el proceso de municipalismo.

Con anterioridad al año 1985, la situación financiera de las municipalidades era muy limitada, pero con el inicio del proceso democratizador del país en 1986 y con las reformas constitucionales aprobadas, las cuales brindaron apoyo económico a las municipalidades, los gobiernos municipales se constituyeron en una estructura significativa para la población y un foco de atracción para los intereses políticos, económicos, sociales y personales de muchos grupos.

El robustecimiento financiero municipal, además se fortaleció por la presencia de otras transferencias provenientes de la recaudación de otros impuestos (ver cuadro), así como estar en posibilidad de tener acceso a recursos económicos por medio de los fondos sociales, lo cual hizo que la municipalización sea un tema vigente en todas las agendas del desarrollo del país. Asimismo, el proceso democrático ha creado espacios y ampliado oportunidades de organización de los ciudadanos, en todos los aspectos que tengan relación con sus intereses y su relación con los aspectos públicos. Anteriormente el papel del ciudadano común era espectador, pero en el presente su posición ha cambiado, ya que se dan las posibilidades para que el vecino exija, plantee problemas y busque soluciones, controle los recursos del municipio y participe activamente en la solución de sus necesidades. Para una gran mayoría de ciudadanos el espacio más accesible es el nivel municipal, por lo inmediato y el fácil acceso a la autoridad local, lo que hace que la alcaldía y su corporación estén en una constante valoración por parte de los vecinos, que exigen un desempeño satisfactorio y un adecuado manejo de los fondos municipales.

En virtud de lo anterior, el reto presente para los gobiernos municipales es institucionalizar y propiciar los espacios que el Código Municipal confiere a los vecinos (cabildos abiertos, acercamientos a la corporación municipal, integración de comités), para que éstos participen en la identificación y solución de los problemas del ámbito local, lo cual redundará en una gestión municipal transparente y de amplios beneficios participativos, y fortalezca el sistema democrático del país. Pero las reformas legales por sí solas no son suficientes para fortalecer el poder civil, ya que se hace necesario que la ciudadanía desarrolle un interés y una actitud participativa, tomando como propios los mecanismos que se encuentran disponibles para incidir en los diferentes niveles del ámbito político.

El contexto político presente en Guatemala hace que se conjugue una serie de potencialidades para favorecer el desarrollo del sistema democrático. Existe un retorno a la institucionalidad, a partir de 1986 un relevo de los militares del ejercicio formal del poder, un movimiento cívico que revirtió un golpe de Estado en 1993 y una firma de los Acuerdos de Paz en 1996. Sin embargo, un reto para el país es lograr la participación activa de la sociedad civil, revirtiendo un pasado marcado de injusticia social, represión, terror, autoritarismo, polarización ideológica y política, y por tanto de limitada participación ciudadana, que dieron paso a un largo período de enfrentamiento armado interno. Para ello se hace necesario formar una nueva cultura política en el guatemalteco.

4. Fortalecimiento actual del municipio.

Como quedó señalado, en la Constitución de 1985 se instituyó la autonomía municipal, después de varios períodos de vicisitudes. En la Constitución se señala que el municipio debe “atender los servicios locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios”; es decir, la municipalidad debe cumplir y velar por que se cumplan los fines y deberes del Estado, ejercer y defender la autonomía del municipio, impulsar el desarrollo integral de la localidad, velar por la integridad territorial, el fortalecimiento del patrimonio económico del municipio, preservar el patrimonio natural y cultural y promover la participación activa, voluntaria y organizada de los habitantes en la solución de los problemas locales.

Como podemos darnos cuenta, el municipio tiene asignadas una gran cantidad de funciones que se encuentran orientadas en la búsqueda del bien común de los ciudadanos, creando espacio para que la población participe. Se exceptúan aquellas atribuciones que específicamente las leyes se las asigna a otros organismos del Estado.

El gobierno municipal es ejercido por un concejo, integrado por el alcalde, síndicos y concejales, todos ellos electos en un proceso democrático electoral, para desempeñar sus funciones por un período de cuatro años. El concejo municipal está integrado con el sistema de representación de minorías.

Por medio del Decreto 58-88, el Código Municipal fue reformado con el objeto de adaptarlo al marco constitucional existente y de esa manera las municipalidades podían desarrollar su participación en los Consejos de Desarrollo, conformándose así la estructura de participación social en la solución de los problemas de la comunidad. En apoyo a esta plataforma de organización comunitaria, en la Ley del Organismos Ejecutivo, aprobada en 1997, se determina que las municipalidades tienen la potestad de inscribir asociaciones civiles que se constituyan en el municipio. De esta forma se consolida jurídicamente la participación ciudadana y se da un fortalecimiento al poder local y municipal.

En lo que se refiere a la consolidación financiera que existe actualmente en el municipio, ésta se ha incrementado significativamente en los últimos años. No obstante es importante hacer notar que las trasferencias de los recursos económicos establecidos por la ley, sí afectan en cierta forma la autonomía municipal, ya que son fondos que vienen del Estado y estos condicionan en cierta manera la forma en qué deben ser invertidos; sin embargo es indudable que sí vienen a dar un soporte a los gobiernos locales. Por medio de las reformas constitucionales aprobadas el 30 de enero de 1994, se incrementó de 8% a 10%, el aporte que recibe cada uno de los 331 municipios de Guatemala. A este ingreso municipal deberá sumarse los otros aportes que recibe el municipio, provenientes del Impuesto al Valor Agregado (IVA-PAZ), Impuesto de distribución y derivados del petróleo, Impuesto único sobre inmuebles (IUSI) e Impuesto de circulación de vehículos.

Para una mejor comprensión de los ingresos municipales se presenta el cuadro siguiente, el cual fue elaborado con base a información recabada directamente en el Instituto de Fomento Municipal.

Cuadro N° 1

ESTRUCTURA DE INGRESOS MUNICIPALES
1998
(millones de quetzales)

Ingresos corrientes	Q. 693.9	27.05%
Ingresos locales (1)	Q.560.4	21.85%
Transferencias corrientes	Q.133.5	5.20%
Ingresos de Capital	Q. 1870.6	72.94%
10% constitucional	Q. 601.2	23.44%
Otras transferencias (2)	Q.1,269.4	49.49%
TOTAL	Q. 2564.5	100.00%

(1) Ingresos ordinarios integrados por Boleto de Ornato, Tasas y Arbitrios municipales y contribuciones.

(2) Integrado principalmente por IVA-PAZ, Circulación de Vehículos, Petróleo y Derivados e IUSI

Fuente: elaboración propia en base a información recabada en el INFOM.

Cuadro N° 2

VARIACIÓN DE INGRESOS MUNICIPALES 1998-1999
(millones de quetzales)

	1998	1999	Porcentaje de incremento
Ingresos corrientes	693.9	738.9	6.48%
Ingresos de capital			
10% constitucional	601.2	684.0	13.77%

Fuente: elaboración propia en base a información proporcionada por el INFOM.

Como podemos darnos cuenta, las transferencias del Gobierno Central, en el año de 1998, alcanzan el 72.94% de los ingresos municipales, que se distribuyen de conformidad con el

número de habitantes de cada localidad. No obstante es importante hacer notar que el Departamento de Guatemala centraliza el 23.84% (Q. 611.4 millones) de los Q. 2,564.5 millones de quetzales que perciben las municipalidades del país.

Además de los impuestos provenientes del Gobierno Central, las municipalidades tienen ingresos locales, de 5.20%, los cuales están constituidos por arbitrios locales, que son recaudados directamente por ellas. Esta situación pone de manifiesto la pobre capacidad que tienen las municipalidades para generar ingresos propios. Sin embargo a estos ingresos, debemos señalar que los gobiernos locales ven incrementados sus ingresos o gastos de inversión con recursos provenientes por financiamiento de los fondos sociales y donaciones locales o internacionales. Las municipalidades han recibido ingresos provenientes principalmente de los Fondos de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario (FSDC), Fondo Nacional para la Paz, (FONAZ), y Fondo de Inversión Social (FIS).

La suma de todos estos ingresos ha permitido a los Consejos Municipales realizar inversiones diversas, las cuales en un alto porcentaje han estado orientadas a atender necesidades de infraestructura tales como mercados, agua potable, adoquinado de calles, instalaciones municipales, salones comunales y atención de caminos vecinales; no obstante este incremento de ingresos financieros, se tornan insuficientes para dar una respuesta efectiva e inmediata a las demandas de servicios de la población que vive en condiciones de pobreza y extrema pobreza, principalmente en el área rural. Los esfuerzos recientes de las municipalidad parecen estar orientados a mejorar el uso de estos fondos, de tal manera que respondan en mejor forma a las necesidades básicas de la población.

Como podemos analizar, la descentralización municipal representa una posibilidad concreta de establecer una nueva relación entre el Estado y la sociedad guatemalteca, que permita el

desarrollo democrático, con equidad para la población del país. Esta condición descentralizadora implica forzosamente una participación ciudadana y una nueva cultura política en la población, que propicie el desarrollo de los diferentes actores locales, de tal forma que la descentralización no pase a ser un mecanismo cómodo, en donde el Estado abandone su responsabilidad social o la ciudadanía no se apropie del beneficio de su derecho a participar en las decisiones que le afectan. En virtud de ello es importante fortalecer el proceso descentralizador con mecanismos efectivos de capacitación y apoyo técnico a las comunidades y por otro lado motivar la participación ciudadana, consciente y madura, de todos los sectores de la población.

5. Municipalización.

Como uno de los mecanismos de modernización del Estado, la descentralización ha permitido que las municipalidades se vean fortalecidas con recursos económicos y técnicos para desarrollar construcciones y prestar servicios, tales como: agua, drenajes, sistema vial, electrificación, rastos, salud, educación, manejo de recursos naturales, etc., todo ello dentro de un proceso de democratización. Esta descentralización financiera también ha sido apoyada por una descentralización administrativa.

Los ingresos municipales, en su desglose, son originados por las siguientes fuentes y tienen estas características:

- ❖ Del 10% constitucional que traslada el Gobierno Central, 90% deberá ser destinado para atender proyectos y programas de educación, salud, obras de infraestructura y servicios públicos que incrementen la calidad de vida de la ciudadanía y solamente el 10% restante se puede utilizar en gastos de funcionamiento.

- ❖ Asimismo, a partir del 1 de enero de 1997 se elevó de 7% a 10% el Impuesto al Valor Agregado IVA, con el propósito que de ese 3% de incremento sea destinado a proyectos relacionados con la paz, por lo que se le denominó IVAPAZ. De ese 3%, el 1% se destina directamente a las municipalidades, en tanto que los otros dos tercios se orientan directamente a los Consejos de Desarrollo y al Fondo Nacional para la Paz, los cuales invierten este ingreso nuevamente en los municipios, en proyectos de beneficio comunitario, en iguales rubros que en los que invierten las municipalidades.
- ❖ Mediante el Decreto 122-97 de fecha 24 de junio de 1992 entró en vigencia la Ley del Impuesto a la distribución del Petróleo y derecho del Petróleo, por medio del cual se asigna a las municipalidades veinte centavos de quetzal (Q.0.20) por cada galón de gasolina vendido al consumidor, ingresos que el Concejo Municipal puede invertir sin ningún tipo de normas.
- ❖ El IUSI, Impuesto único sobre Inmuebles, entró en vigencia en 1987 pero en 1997 fue reformado por medio del decreto 122-97, en el cual la recaudación sería totalmente asignada al municipio y se efectuaría un nuevo registro y avalúo catastral. Ante las presiones suscitadas, esta reforma fue derogada a los tres meses, regresándose a la ley inicial. Esta ley establece que el Gobierno Central trasladará a las municipalidades el total de lo recaudado por los bienes inmuebles afectos al 2 por millar y el 75% de lo percibido por bienes gravados del 6 y 9 por millar. De estos ingresos el 30% lo podrá destinar la municipalidad a gastos de funcionamiento, en tanto que 70% deberá orientarse a inversiones en el municipio. A consecuencia de las deficiencias administrativas

de las municipalidades, durante el año 1998, solamente 52 comunas, de las 331 existentes en el país, asumieron las responsabilidades de cobrar el IUSI en la alcaldía. De conformidad con noticias de prensa en el año 2000, otras municipalidades se encuentran en proceso de asumir dicha responsabilidad.

- ❖ Del impuesto de circulación de vehículos, pagado anualmente por los propietarios de vehículos automotores, el municipio percibe 50% de lo recaudado y 20% de lo percibido por vehículos marítimos y aéreos.
- ❖ Finalmente existen otros ingresos, menos significativos, por concepto de la venta de licores, cerveza y pesca, de los cuales un porcentaje pequeño va a dar a las municipalidades.

De conformidad con información del INFOM, en 1998, las municipalidades percibieron por concepto de ingresos un total de dos mil quinientos sesenta y cuatro millones y medio de quetzales (Q. 2,564.5 millones), dinero que vino a favorecer el proceso de municipalización del país. Sin embargo, si lo comparamos con el Ingreso Interno Bruto (PIB) del Gobierno Central, el cual ascendió en el año 1998 a 12,815.3 millones de quetzales, vemos que los ingresos municipales solamente alcanzan 20.01% con relación a los ingresos del Gobierno.

Este fortalecimiento financiero municipal debe enfrentarse a una débil capacidad administrativa de la municipalidad, principalmente de los municipios más apartados de las áreas rurales y de limitado desarrollo. Las deficiencias administrativas se evidencian en aspectos tales como el número de empleados municipales, niveles salariales bajos de empleados y funcionarios, escaso nivel escolar de los miembros del Concejo Municipal y de los empleados ediles, deficientes sistemas administrativos y contables, limitaciones de

equipo y ausencia de asesores técnicos y jurídicos que les brinden apoyo en el desarrollo de propuestas e implementación de proyectos y programas.

El éxito de la gestión municipal, mediante la cual se asume nuevos retos para los integrantes del Consejo, dependerá de los recursos financieros que soporte a la comuna, de la capacidad administrativa del alcalde y de los miembros de la corporación municipal, de que los vecinos se encuentren organizados, con actitud positiva y participativa, que se tengan los espacios adecuados de expresión y que se tenga una asesoría técnica bien implementada.

Por medio del Instituto de Fomento Municipal, INFOM, de la Asociación Nacional de Municipalidades, ANAM, de las agencias internacionales de cooperación y de la diversidad de ONGs que operan en el país, se ha tratado de brindar un apoyo al fortalecimiento de las municipalidades, pero se considera que todavía existe mucho trecho por recorrer.

Finalmente, debemos tomar en cuenta que la nueva visión municipal implica una interacción activa y dinámica entre las autoridades y la comunidad a la que sirven. Empero, esta estructura participativa no está exenta de dificultades, ya que pueden plantearse conflictos entre los vecinos y los Consejos por diversidad de razones e intereses.

E. CULTURA POLÍTICA.

1. Definición.

El significado de cultura política surge a mediados de los años cincuenta y adquiere mayor empuje en la década siguiente en la literatura de ciencias políticas, con el desarrollo de la corriente de los estudios sobre comportamiento político en Estados Unidos y también fue retomado por los estudios sobre la modernización en los países en desarrollo.

El término fue introducido en el libro “La cultura Cívica” de Gabriel Almond y Sidney Verba (1993), quienes identifican el concepto y hacen referencia a diferentes tipos de culturas políticas. Sobre la cultura política se ha escrito abundantemente en los últimos años, pero para los efectos del presente estudio, vamos a entenderlo como “el conjunto de actitudes, valores, creencias, comportamientos y representaciones mentales compartidos en diversos grados por los miembros de una sociedad, con relación al poder, a las instituciones y normas que regulan el funcionamiento del Estado y la forma de relacionarse que tiene la población con este último, y que establecen el contexto en el cual se generan el pensamiento y sentimientos de la ciudadanía” (definición utilizada por Flacso, Guatemala, con base en la propuesta por Inglehart en 1997). La cultura política es un enfoque específico de la cultura, la cual se identifica como las formas de pensar y de actuar de los miembros de una sociedad, en relación al contexto del poder e instituciones políticas, en sus distintas expresiones.

La cultura política se inicia con la formación de las representaciones mentales de la persona, así como la integración de los valores y significados a su propia estructura mental y psicológica. El contexto familiar, laboral, educativo y social serán los transmisores, formadores y transformadores de esta cultura, la cual integrará las actitudes y predisposiciones a actuar del individuo ante el contexto político del poder y sus instituciones, en una sociedad dada.

La cultura política, al igual que la cultura, se formará mediante el proceso social en que están presente el accionar de los líderes, las luchas por el poder, las relaciones sociales, la dinámica que surge entre diversos sectores, grupos o clases y por la evolución histórica que ha tenido la misma sociedad. Esta cultura política condicionará la educación ciudadana de

la población. La persona, a la vez que define y expresa la cultura política de la sociedad en que vive, la está adecuando y transformando.

La cultura política será útil para una sociedad, ya que a través de la misma los ciudadanos darán una fundamentación y legitimidad al sistema político imperante. Asimismo, propiciará la formación de las instituciones que operan al Estado y a la forma en que se organiza éste. En la cultura política descansará la formación de las actitudes ciudadanas, el respeto a los derechos humanos, las garantías sociales de convivencia y la búsqueda de satisfacción de las necesidades, encaminadas a alcanzar el bien común. Todo esto será el fundamento de la legitimidad y del establecimiento de las condiciones de gobernabilidad de las estructuras del Estado.

La cultura política de una población está enmarcada por las causas que originan la participación o no participación ciudadana y por los niveles de participación que tiene la población.

2. Cultura política en Guatemala.

Es el resultado del desarrollo histórico que ha tenido el país, así como de las condiciones culturales, sociales, políticas y económicas que le ha tocado vivir al guatemalteco. Dentro de los diferentes tipos de cultura política que el país ha desarrollado tenemos:

- ❖ El centralismo. Está relacionado con el autoritarismo, en donde un grupo reducido de personas acumula el poder y las atribuciones del Estado. En Guatemala existe una larga tradición centralista, la cual se remonta desde la época de la colonia, y que está también presente en la historia reciente del país. Durante el período de 1871 a 1944 (época en donde el país estuvo gobernado por el Gral. Justo Rufino Barrios, 13 años; Lic. Manuel Estrada Cabrera, 22 años y Gral. Jorge Úbico, 14 años), el país desarrolló una cultura política de centralización del poder, el cual puede tener

justificaciones internas, tales como: un logro de la unidad nacional, mantenimiento del orden social y la prestación de servicios, y factores externos tales como la afirmación de la ciudadanía y relaciones ante la comunidad internacional (Gálvez, Víctor. Políticas y Propuestas de Descentralización en Guatemala, 1997).

Durante estos años se fundamentó una cultura política centralista que puede ser identificada por el establecimiento de un gobierno fuerte, centrado en la ciudad capital y desde donde se ejercía el poder sobre todo el territorio. Las organizaciones departamentales y municipales se encontraban bajo la subordinación del Ejecutivo, por lo que la participación ciudadana era prácticamente anulada. Esta administración centralista convirtió a las corporaciones municipales en administradores locales, con poderes reducidos y escasa capacidad en la toma de decisiones. Los espacios para la participación y expresión ciudadana se minimizaron, creándose las condiciones para el irrespeto a los derechos humanos y las garantías individuales de los ciudadanos.

- ❖ La democracia participativa como cultura política surgió en 1944, y en las últimas décadas ha continuado su proceso de conformación. La democracia participativa está relacionada con una estructura política en donde el Estado cree los mecanismos y espacios de participación ciudadana, fundamentando la democratización en la toma de decisiones, así como en los modelos de descentralización y desconcentración. Estas condiciones requieren de otorgarle un papel protagónico a la participación ciudadana y a los gobiernos locales en la toma de las decisiones.

El desarrollo de una democracia participativa implica el fortalecimiento del poder local y la creación de una estructura de participación, mediante el establecimiento de organizaciones sociales fuertes y capaces de promover, asumir y desarrollar

funciones específicas. En virtud de lo anterior, deberán existir los espacios para la expresión de los movimientos populares, así como para la organización y presencia de las organizaciones civiles, que contribuirán como grupos de presión, a ser garantes del proceso democratizador y del ejercicio del buen gobierno.

- ❖ El caudillismo. Está relacionado con la cultura del autoritarismo, así como con la cultura militarista. La figura de un líder fuerte, autoritario, en el cual se deposita el poder del Estado fue algo común casi todos los países latinoamericanos y de lo cual Guatemala no se vio exenta.

La historia reciente del país está fundamentada en gobiernos presididos por un militar, ya sea como producto de un proceso de elección popular (independientemente si éste se pudiera identificar como limpio y transparente o fraudulento), o como consecuencia de un golpe militar. Bajo estas condiciones los espacios de participación ciudadana se vieron reducidos, ya que surgió el movimiento insurgente y dio paso así al discurso revolucionario de tendencia socialista. Ante la ausencia de un planteamiento democratizador, se crearon condiciones para el afianzamiento del militarismo y la implementación de una política de constrainsurgencia.

Los largos años que Guatemala vivió el conflicto armado interno, así como los gobiernos caudillistas o de corte militar, conformaron en el ciudadano una cultura política, la cual puede tener expresiones distintas dependiendo del estrato social o de la región del país. Sin embargo, en la actualidad todavía existen sectores de la población que consideran como una opción para el desarrollo del país la dirección del Estado por un hombre fuerte, que sabe cómo resolver los problemas, autoritario,

agresivo y de corte caudillista, lo cual viene a ser parte de la conformación de la cultura política del país.

- ❖ Finalmente, dentro del enfoque de la cultura política, y el cual también se encuentra presente en la población guatemalteca, está el “clientelismo”, que identifica cuando el ciudadano considera que los servicios públicos deben recibirlos de manera gratuita, ya que constituye obligación del Estado proporcionarlos. Bajo esta perspectiva se identifica al Estado como un ente superior que debe brindar todos los beneficios sociales a los ciudadanos de una manera gratuita, en tanto que la persona asume un papel pasivo.

La cultura política clientelista estará fundamentada en que el Estado es quien debe proporcionar todos los servicios, dando lugar a que la población asuma una posición pasiva, de no participación, ya que son solamente los recipientarios de los beneficios. El Gobierno es percibido enmarcado en una posición paternalista, por lo que el ciudadano se muestra renuente a participar, involucrarse, a tener un empoderamiento y consecuentemente reacio al pago de contribuciones o impuestos.

3. Causas de la participación ciudadana.

Por su propia naturaleza el ser humano es gregario, que vive y se desarrolla en una sociedad. Esta convivencia obliga a que la sociedad establezca normas, valores, leyes, creencias, costumbres, etc., las cuales se expresan por medio de la cultura. Todas las formas de pensar y sentir compartidas por un determinado número de personas conforman el tejido cultural, sobre el cual se desenvuelve cada individuo. El ser humano es producto de la cultura en donde se desarrolla y a la vez expresa y vive dicha cultura, modificándola en una interacción dinámica. Su propia sobrevivencia depende de los demás y contribuye a la conformación de la estructura social.

La circunstancia ineludible de vivir en sociedad y existir en interdependencia con los otros, condiciona a que muchas decisiones que afectan a la comunidad no puedan ser tomadas por una sola persona, sino debe ser por medio del consenso. La sociedad, a través de la cultura, busca el bien común para todos. La toma de decisiones unilaterales producen sentimientos o actitudes negativas, en la medida que los intereses o el bienestar de la comunidad se vea afectada. El autoritarismo genera sentimientos variados, pero todos tienen el denominador común de crear sentido de marginalidad.

Cuando el nivel de frustración, de intolerancia o descontento llega a extremos, el ciudadano puede iniciar acciones de participación, las cuales no siempre son socialmente aceptables o jurídicamente permitidas, tal el caso de los recientes linchamientos ocurridos en diferentes Departamentos en Guatemala; aunque en estos casos específicos, debe sumarse otro componente para comprender la conducta participativa de la comunidad, como es que exista una pérdida de credibilidad en el sistema de administración de justicia del país.

Por el contrario, las sociedades en donde se genera una cultura de participación en la toma de decisiones, producto de una sólida estructura democrática, producirán sentimientos de compromiso y las personas se apropiarán de las decisiones, involucrándose en la creación de un tejido social comunitario. Cuando existen los sistemas adecuados de participación, con normas definidas, el ser humano estará en disposición de crear su propio espacio de participación.

El ámbito político no es ajeno a la cultura. Toda sociedad necesita de una estructura de orden político y de gobierno, la cual sostendrá la organización del Estado, la búsqueda del bien común y la convivencia adecuada y armoniosa de las personas. Por lo tanto, los espacios de participación también deben estar bien definidos dentro de la estructura política

de la sociedad, ya que toda persona, como parte activa de la sociedad, necesita expresarse y participar en todas las decisiones que afecten su calidad de vida.

4. Tipos de participación.

Dentro del campo político, la sociedad puede crear los espacios de participación, pero cada persona podrá tomar parte en diferente medida o en distinta manera. Se entiende por participación ciudadana las acciones que desarrolla la población, con el objeto de contribuir como un medio de intermediación y gestión entre los ciudadanos y el poder público, de tal forma que se constituya un medio de expresión de la voluntad democrática de los distintos sectores de la población y así constituirse en parte activa en la toma de decisiones que busquen el bienestar común. En el caso de Guatemala estos espacios se encuentran presentes, entre otros, a través de los partidos políticos, los comités cívicos, un proceso electoral por votación, los cabildos abiertos y la propia organización comunitaria.

Por su parte el Gobierno, dentro en su programa de modernización del Estado, ha creado el modelo de desarrollo del país sobre la base de la descentralización, él cual se proyecta sobre tres ejes principales: los consejos de desarrollo, la descentralización sectorial y el fortalecimiento municipal. Estos tres aspectos, para su optimización y que tengan las proyecciones esperadas, deben partir del supuesto de una participación conciente de toda la población.

El conocimiento, la comprensión, la actitud y el nivel de participación que tenga la ciudadanía sobre estas estructuras, conformará su cultura política. Una sociedad ampliará su cultura política en la medida en que se den las condiciones para tener acceso a todas estas estructuras políticas y de desarrollo y tener una participación madura y racional en las mismas. La participación social es una forma de comprender las dimensiones del poder local y el nivel de desarrollo comunitario. Participar implica para las personas ser

elementos activos dentro de la sociedad en la que vive y en tanto que exista una participación del mayor número de ciudadanos, estaremos perfilando una sociedad democrática más madura.

El nivel de participación comunitaria está en relación directa con el nivel de poder local y a la vez, este poder se deberá desarrollar en una sociedad civil adecuadamente organizada y que cuente con procesos establecidos por el poder formal, para ejercer su derecho a la participación. Los niveles altos de participación serán fundamento para la construcción de una democracia desde las bases, en donde la toma de decisiones esté fundamentada en el nivel local, estableciéndose lazos de unión entre lo local y lo municipal, departamental, regional y nacional, tal como se encontraban concebidos originalmente en los Consejos de Desarrollo.

Analicemos brevemente estas organizaciones en Guatemala, para así ir comprendiendo cuál es y cómo se conforma la cultura política del guatemalteco.

a). Partidos Políticos.

Después de décadas de militarismo, de restricciones políticas, de persecuciones ideológicas, de centralismo estatal y de procesos electorales tipificados como fraudulentos, en julio de 1984 se convocó a elecciones para integrar la Asamblea Nacional Constituyente. La Constitución ratificó la operación del Registro de Ciudadanos, del Tribunal Supremo Electoral (el cual había iniciado operaciones el 30 de junio de 1983) y del funcionamiento de las organizaciones partidistas, por medio de la Ley Electoral y de Partidos Políticos. A partir de ese momento se puso de manifiesto la proliferación de partidos en el panorama político del país; sin embargo, muchos de estos se caracterizaron por su transitoria presencia, circunscrita a los procesos electorales de turno.

En las elecciones generales de 1985-86 existió una participación de 14 partidos políticos, de los cuales varios eran de reciente creación. El siguiente cuadro ilustra el nivel de participación de los partidos políticos en las siguientes actividades electorales:

Cuadro N° 3

Número de partidos políticos que participaron en procesos electorarios

Tipo de elección	Año	N° de partidos políticos participantes
Generales	1985	14
Municipales	1988	12
Generales	1990	20
Municipales	1993	16
Legislativas	1994	
Generales	1995	29
Municipales	1998	
Generales	1999	

Fuente: Informes del Tribunal Supremo Electoral.

Las variaciones en el número de organizaciones políticas que han participado en los diferentes tipos de procesos electorales, pueden estar condicionadas a que los mismos no tienen igual nivel de importancia para los partidos políticos ni para los votantes. Asimismo, la proliferación de organizaciones políticas no respondió a un alto pluralismo político o ideológico, sino más bien a una falta de unidad, a una pobre capacidad de concertación y a una estrategia de participación fragmentada.

Mediante el sistema de participación de representación de minorías, la actividad de algunos partidos políticos se extendieron al obtener alguna curul en el Congreso de la República o una concejalía municipal en la municipalidad en donde el partido político presentó candidatos; no obstante, obtener una posición implicó para los partidos políticos lograr un espacio de representación o una estrategia de negociación, para llegar a alianzas o coaliciones con otros partidos y así incrementar su esfera de poder.

El desgaste político o de imagen de los diferentes partidos se evidenció cuando se puso de manifiesto que agrupaciones como la Democracia Cristiana (DC), la Unión del Centro Nacional (UCN), el Movimiento de Liberación Nacional (MLN), el Movimiento de Acción Solidaria (MAS), la Central Auténtica Nacionalista (CAN), y otros más, luego que lograron captar el voto del electorado cayeron a posiciones muy bajas en los procesos electorales subsiguientes, llegándose a extinguir o a perder la fuerza política inicial. Hasta el presente ningún partido que ha ganado una contienda electoral democrática ha logrado mantener el liderazgo político.

En cuanto a la posición ideológica de los partidos, algunos se identifican como agrupaciones conservadoras de derecha, de centro derecha o centro izquierda. No fue sino hasta en las últimas elecciones en donde participó el partido Frente de Unidad Nueva Guatemala (FUNG), con tendencia izquierdista y posterior a la firma de los Acuerdos de Paz (diciembre de 1997), se inscribió como agrupación política la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), quien se mostró con una identificación definida de izquierda. Recientemente se formó el partido Alianza Nueva Nación (ANN), el cual pretende aglutinar a las fuerzas de ideología izquierdista. Con la inscripción y participación de estas tres últimas agrupaciones, se complementó el espectro de tendencias ideológicas en el panorama partidista del país.

En términos electorales los partidos políticos realizan sus campañas sobre la base de un símbolo, un eslogan político publicitario o el rostro o imagen del candidato propuesto. El objetivo primordial es captar el mayor número de votos y así obtener un espacio de participación en la conformación política del nuevo período. En contraste, los planteamientos ideológicos, de tendencia o planes de gobierno, no adquieren la

preponderancia que debiera tener en las campañas electorales y son manifestaciones del tipo de cultura política del país.

Para la inscripción de un partido político el Tribunal Supremo Electoral requiere de la presentación de un número de ciudadanos, cuyo porcentaje es de acuerdo al número de ciudadanos empadronados y de ellos 50% deben ser alfabetos. Sin embargo, es cuestionable si este organismos posee los medios de verificación necesarios para constatar dichas adhesiones, al igual que si en las asambleas de partidos políticos están legalmente acreditados para votar los delegados a la misma o si existe duplicidad de inscritos en otros partidos políticos.

Independientemente de estas deficiencias, la cultura política de la población aún no ha alcanzado el nivel de madurez necesario para tomar conciencia que el voto puede orientar el destino y la visión futura del país, como queda plenamente demostrado con los altos niveles de abstencionismo que ha caracterizado los procesos electorales de los últimos años. Los partidos políticos no han sido capaces de crear la conciencia de participación en la ciudadanía, de tal forma que la población se apropie del destino del país. La indiferencia, la falta de credibilidad, el desconocimiento o el mal manejo de los asuntos políticos por parte de los partidos, pareciera ser los componentes presentes en la cultura política de la población, caracterizada por una escasa participación, debilitándose de esta manera el proceso de democratizar al país.

Los partidos políticos deben constituirse en medios de expresión de la sociedad civil, en elementos de intermediación entre el Estado y la población, y por lo tanto conformar estructuras políticas que estén en la capacidad de implementar propuestas, en el caso de estar incorporados a las diversas estructuras del Gobierno.

b). Comités Cívicos.

Desde las elecciones generales de 1985, el número de Comités Cívicos que participan en cada proceso electoral se ha incrementado paulatinamente, como se demuestra en el siguiente cuadro, el cual se elaboró de conformidad con datos oficiales obtenidos del Tribunal Supremo Electoral de Guatemala:

Cuadro N° 4

COMITÉS CÍVICOS Y ALCALDÍAS ADJUDICADAS

DURANTE EL PERÍODO 1985-1995

AÑO	COMITÉS CÍVICOS PARTICIPANTES	ALCALDÍAS ADJUDICADAS	
1985	48	8	16.66%
1988	42	12	28.57%
1991	84	8	9.52%
1993	101	19	18.81%
1995	159	23	14.46%
1998	18	1	5.55%
1999	174	25	14.36%

Fuente: Informes del Tribunal Supremo Electoral.

Como podemos darnos cuenta en las últimas elecciones generales (1995 y 1999), casi en un 50% de los 330 municipios de Guatemala se integró algún comité cívico, organizado dentro de la comunidad, para postular un candidato a ocupar la alcaldía de la localidad. La anterior situación ilustra de manera significativa la importancia que ha tenido la organización de los vecinos, de una manera espontánea, para propiciar su participación en los procesos electorales recientes. Aquí se manifiesta que la población está ejerciendo su derecho a organizarse a través de un Comité Cívico y así poder participar en el proceso electoral, desligándose de los partidos políticos, quienes en la mayoría de los casos solamente se recuerda de las poblaciones cuando se encuentran próximas las elecciones. De esta forma los pobladores buscan otra instancia de participación, en donde se sientan

representados y la cual les permite postular a candidatos que están identificados con un grupo de vecinos y que conocen de cerca los problemas más apremiantes que aquejan a la población. El aparente desinterés de la población por los partidos políticos ha originado que algunos comités cívicos se constituyan en organizaciones bastante fuertes, como lo demuestra el Comité Xel Jú, en Quetzaltenango, que ha ganado dos elecciones municipales consecutivas y el candidato obtuvo una reelección en las elecciones de finales del año 1999. El fenómeno político de los Comités Cívicos está presente en los procesos electorarios municipales, pero es necesario hacer notar que si bien es cierto que ha subido el número de Comités en cada proceso electoral, el número de candidatos propuestos y electos por estas organizaciones no ha sido proporcional a dicho crecimiento, lo cual denota un incremento de la participación ciudadana, pero con escaso resultado.

Los comités cívicos ingresan al panorama político de Guatemala el 14 de agosto de 1986 por medio del Decreto 1-85, Ley Electoral y de Partidos Políticos, y por su naturaleza son de carácter temporal, ya que desaparecen al finalizar la campaña electoral. Los Comités pueden postular candidatos de elección municipal y para su inscripción requieren de 1000, 500 ó 100 firmas, dependiendo si se trata de la ciudad capital, cabecera municipal o municipio, respectivamente. Además de la función de postulación, los Comités Cívicos ejercen su derecho a fiscalizar el proceso electoral y de denunciar cualquier anomalía que consideren pertinente.

Como podemos darnos cuenta, la presencia de estas agrupaciones es de importancia para la democratización del país, ya que restituyen la confianza en los procesos electorales al motivar a la población a que participen y voten. Además hay una valoración del espacio local, se rompen paradigmas tradicionales que señalaban que solamente los partidos políticos (cuyas centrales se encuentran en la ciudad capital) pueden ganar alcaldías, su

participación da estabilidad al panorama político del municipio y es un factor de influencia en la cultura política de la población. Mediante la propuesta de reformas constitucionales que no fueron aprobadas en 1999 se pretendía darle a los Comités Cívicos una mayor fuerza y preponderancia en el panorama político del país; sin embargo, no podemos negar que están surgiendo nuevos esquemas de acción política en el país, en donde los candidatos de los Comités están evolucionando de ser actores locales para pasar a ser actores políticos nacionales, abriéndose espacios para que esta organizaciones creen nuevas formas de hacer política y de influir en la cultura ciudadana.

Como nos lo indica Carlos Ochoa García en “Los comités cívicos, gestión local de la acción política”, 1995, los comités están dando la posibilidad que se manejen en forma diferente las relaciones entre el municipio y el Estado, ya que se parte de una valoración del ámbito local y así crear condiciones para una adecuada inserción para la mujer, así como el enfoque de etnia, ya que se están presentando mejores condiciones de respeto y valoración para el ciudadano. Los comités pretenden marcar una diferencia entre ellos y los partidos políticos en los asuntos de índole político y ejercer una presión en las organizaciones políticas, para que éstas muestren un mayor dinamismo, compromiso y acción por el municipio.

En la actualidad existe una gran desproporción entre el número de alcaldías ganadas por los Comités Cívicos y los partidos políticos, lo cual puede tener su origen en los problemas de financiamiento que tienen los Comités, en los requisitos de inscripción o de afiliación, su temporalidad, etc., pero se considera que el número de alcaldías adjudicadas a los Comités Cívicos podría ir en aumento en los futuros procesos electorarios.

En la propuesta de reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos se proponen varios cambios a los Comités Cívicos, entre los que es importante resaltar que estos podrán

postular candidatos a diputados al Congreso de la República (comités distritales) y para integrar Concejos Municipales (comités municipales). Asimismo, si un comité se le adjudica uno o más cargos para los que postularon candidatos, dicha agrupación podrá optar por mantener vigente su personería jurídica por el período que dure el ejercicio del cargo. Finalmente, se modifican los requisitos para la integración de un comité, variando si estos son municipales o distritales.

c). Proceso electoral por votación.

Como quedó indicado con anterioridad, en Guatemala existe aproximadamente una docena de partidos políticos y un número creciente de comités cívicos que han participado en los procesos electorales de los últimos 14 años de vida democrática del país, lo cual no necesariamente revela que existe un amplio pluralismo político o ideológico, sino más bien una amplia dispersión, que podría calificarse de propia de las democracias de corta duración.

La mayoría de los partidos políticos tienen una débil estructuración en el todo ámbito nacional, principalmente en lo que se refiere a las áreas rurales, y por lo tanto su permanencia no se encuentra plenamente asegurada una vez transcurrida la contienda electoral. La mayoría de estas agrupaciones no tiene una definición doctrinaria o ideológica, por lo que su participación está circunscrita a los procesos electorales, lo cual pone en evidencia que Guatemala requiere de un régimen de partidos más estable, con una amplia cobertura en todo el territorio, con sólida definición ideológica y una estructura que permita una genuina ejercitación de la democracia interna de la organización.

La expresión genuina de la democracia política son los procesos electorales con una amplia participación ciudadana. Mediante este acto el ciudadano ejerce su derecho a votar y a elegir las autoridades que dirigirán los destino del país o del municipio. Sin embargo, las

experiencias recientes que ha tenido el guatemalteco se han caracterizado por una pobre participación, la cual se puede entender si se analiza el pasado reciente del país, en donde en muchas oportunidades se votaba, pero no se elegía, ya que el futuro funcionario ya se encontraba designado con antelación. Con la creación del Tribunal Supremo Electoral y el retorno a la democratización del país, se restituyó el valor de los procesos electorales, sobre la base que existiría libertad y legalidad en el proceso.

Cuadro No
Participación ciudadana en eventos electorales 1984-1999

Evento	Nº empadronados	Participación	
Asamblea Nac. Constituyentes	2,554,002	1,994,933	78.11%
Elec. Grales. 1985	2,753,572		
1ª vuelta		1,907,771	69.28%
2ª vuelta		1,800,324	65.38%
Elec. Municipales 1988 272 municipios	1,251,517	538,152	43.00%
Elec. Grales. 1990	3,204,955		
1ª vuelta		1,808,718	56.44%
2ª vuelta		1,450,603	45.26%
Elec. Municipales 1993 276 municipios	1,570,003	634,097	40.38%
Consulta Popular 1994	3,438,405	545,894	15.88%
Elecciones Legislativas 1994	3,479,274	731,393	21.02%
Elec. Grales. 1995	3,711,589		
1ª vuelta		1,737,033	46.80%
2ª vuelta		1,368,828	36.88%
Elec. Municipales 1998 30 municipios	395,267	154,525	39.09%
Consulta Popular 1998	4,085,832	757,978	18.55%
Elec. Grales 1999	4,458,744		
1ª vuelta		2,397,212	53.76%
2ª vuelta		1,800,676	40.39%

Fuente: Informes del Tribunal Supremo Electoral.

La falta de participación la podemos comprender por los largos años en que la voluntad popular no fue respetada y por el clima de temor, violencia y confrontación imperante por largas décadas. Al analizar el comportamiento electoral de los últimos diez años, determinamos que en las elecciones del año 1990 había 4.1 millones de habitantes aptos para votar, de los cuales solamente 3.2 millones se encontraban empadronados y únicamente 1.8 ejercieron su derecho. En la segunda vuelta para la elecciones presidenciales dicho abstencionismo se vio incrementado. Para las elecciones presidenciales subsiguientes, en el año 1995, si bien en la primera vuelta disminuyó el abstencionismo, éste se incrementó en la segunda vuelta, ascendiendo a 63.12%.

Debemos señalar que el empadronamiento electoral se ha visto incrementado en el transcurso de los últimos años, el cual puede interpretarse como un crecimiento en la conciencia política del ciudadano o de las nuevas facilidades administrativas existentes; no obstante, el voto en las áreas rurales todavía sigue siendo escaso, como consecuencia de la ausencia de mesas electorales en las comunidades más alejadas y por la falta de interés del ciudadano por participar.

En las elecciones presidenciales realizadas en 1995, el margen de diferencia fueron 30,000 votos, concentrados en la ciudad capital, con un índice de abstencionismo de 63%, lo cual evidencia o un alto grado de desinterés o un rechazo al sistema imperante. El abstencionismo en oportunidades pasadas ha alcanzado hasta 85% y nunca ha sido menor que 43.56% en los últimos diez años.

En 1998 se realizó una consulta popular con el propósito de introducir reformar a la Constitución de la República, en donde solamente asistieron a votar 757,978 ciudadanos, de 4,085,832 empadronados. Lo anterior refleja que el nivel de abstención llegó a 81.45%, ya que solamente 18.55% votó. Si bien es cierto que no fueron los Partidos Políticos quienes

como organizaciones políticas propusieron dichas modificaciones, este comportamiento electoral puso de manifiesto la débil estructura de los partidos políticos existentes en el presente, en donde no fueron capaces de divulgar y convencer a sus partidarios de asistir a las urnas electorales o tenían temor que su posición fuera a influir en las próximas elecciones generales y por la otra parte, la ciudadanía no acudió por desconocimiento, por temor a los cambios, por razones étnicas o por una falta de credibilidad en el sistema imperante.

Esta falta de respaldo popular en los procesos electorarios también dio como consecuencia que el Congreso de la República, el cual se encontraba integrado por 80 diputados, ha tenido condiciones especiales en su relación con el Ejecutivo, lo que ha condicionado la gestión política, en tres panoramas distintos:

- ❖ Gobiernos con mayoría parlamentaria, como los ha tenido la Democracia Cristiana, el Partido de Avanzada Nacional y el actual partido gobernante, F.R.G.
- ❖ Gobiernos con minoría en el Organismos Legislativo, como los tuvo el Movimiento de Acción Solidaria, y
- ❖ Gobiernos sin respaldo de partido o de bancada parlamentaria, como lo tuvo la presidencia de Ramiro de León Carpio.

Estas situaciones ha condicionado las relaciones entre el Ejecutivo y el Organismos Legislativo, determinando la forma de hacer política y de gobernar.

En la actualidad el panorama político del país pareciera dar condiciones para un clima de libertades políticas, después de prolongados períodos de represión; además las violaciones a los derechos humanos por razones de índole política han disminuido significativamente. Como todo proceso democrático incipiente, las fuerzas autoritarias en retroceso paulatino, se están enfrentando a las que representan el nuevo orden democrático y participativo, las

cuales buscan la unidad y el consenso sin acudir a la violencia. Esta situación permite que la sociedad civil tenga una reactivación importante, la cual se extiende a los ámbitos municipales y locales, en donde las alcaldías están alcanzando una preponderancia, que en el pasado no lo tuvieron. El momento se hace propicio para fortalecer las organizaciones sociales y extender así la participación ciudadana, para que ésta no se circunscriba a los procesos electorales, sino que sea una fuerza que presione no sólo en el ámbito político, sino también en el orden social y cultural. Asimismo, debe existir una conciencia en el ciudadano de que no puede haber una democracia electoral con niveles elevados de abstencionismo.

d) El cabildo abierto.

El cabildo municipal se encuentra integrado por síndicos y concejales, quienes son electos mediante consulta electoral; en tanto que el cabildo abierto es el mecanismo por medio del cual se convoca a todos los habitantes de la localidad para participar en una reunión conjunta entre las autoridades del ayuntamiento y la comunidad. El cabildo abierto se podrá desarrollar a solicitud de los propios vecinos o como una iniciativa del alcalde o de la corporación municipal.

Mediante la puesta en marcha de este mecanismo, autorizado por el Código Municipal, se podrá consultar con los vecinos sobre temas de importancia para la comunidad y su objetivo primordial es buscar la posible solución o alternativas a un problema importante del ámbito municipal y que atañe a toda la población. En virtud de ello se debe enfocar la actividad a que el tema planteado en el cabildo abierto no se torne en una fuente de conflicto o en una alternativa polarizante entre los miembros de la comunidad, sino como

un mecanismo para alcanzar consensos en una estructura de participación ciudadana, en los eventos importantes de interés general.

En Guatemala los cabildos abiertos han tenido todo tipo de experiencias, desde genuinas expresiones de participación popular, a prácticas generalizadas en donde se promueven oportunidades para buscar la destitución de los funcionarios del ayuntamiento o para injuriarlos, increparlos o difamarlos sobre acusaciones diversas. La anterior situación ha dado como consecuencia que las Corporaciones Municipales hayan desarrollado un temor a la realización de los cabildos abiertos y que origina que exista una marcada oposición a su realización.

Desde el punto de vista teórico, el cabildo abierto debe ser una genuina expresión del poder local, el que está depositado en la comunidad. La población será la que ejerza dicho poder y de esta manera se estará implementando en una forma democrática la convivencia social. Este poder local está expresado en el contexto del poder formal de las alcaldías.

e). La organización comunitaria.

Es la consolidación de un grupo de vecinos que se agrupan con el objeto de buscar la satisfacción de una necesidad o de buscar la superación social, económica o cultural de la comunidad en la que viven. La organización de la ciudadanía constituye una expresión del poder local, en la medida en que ésta pasa a constituirse en un grupo de presión o en un apoyo en la consecución de objetivos comunes. La participación del ciudadano sería muy difícil si no surgiera este tipo de organizaciones, y en la medida que se hacen más fuertes se estarán dando las condiciones para una genuina participación democrática positiva, que se encuentre orientada a procesos de negociación o de presión, de los vecinos hacia la corporación municipal, con el objeto de satisfacer necesidades de la comunidad. La organización comunitaria cumple el objetivo de hacer más eficientes las demandas

interpuestas, ya que no representan el sentir de una persona, sino el planteamiento de un grupo.

En Guatemala la organización comunitaria ha alcanzado una amplia penetración a nivel de poblaciones del interior de la república, en donde los vecinos han formado comités con los fines comunitarios más variados. Sin embargo, se considera que la proyección de estas agrupaciones no ha trascendido más allá del ámbito local, ya que las organizaciones raramente han logrado un espacio de participación en la formulación de políticas de desarrollo a nivel nacional, ya que la articulación entre lo local y el resto de niveles, hasta llegar al plano superior, no se encuentra bien establecida.

Generalmente los comités de vecinos mantienen una relación más estrecha con los funcionarios municipales, pero a la vez es una queja muy generalizada que la municipalidad no toma en cuenta los planteamientos generados por dichos comités. Esta situación ha dado como consecuencia que en muchas localidades los proyectos locales de desarrollo se logren implementar mediante la acción de una organización comunitaria que busca el apoyo del resto de vecinos y de alguna otra institución, tales como: ONGs, municipalidad, ayuda internacional, de instituciones privadas o de otras dependencias del gobierno central.

En el plano político la integración temporal de los vecinos, conformados en un comité cívico, con el propósito de participar en las elecciones municipales, constituye un plano valioso de la organización comunitaria. Esta estructura desaparece al pasar el período electoral; sin embargo, como se expresó en apartado anterior, estos comités cívicos paulatinamente han venido ganando espacios de participación, mediante la adjudicación progresiva de varias alcaldías, desplazando a la estructura de partidos políticos.

Queda evidenciado que la organización comunitaria cumple un papel positivo en el desarrollo de la población, exceptuando el caso de linchamientos (los cuales quedan fuera

de contexto de toda organización comunitaria), en donde la ciudadanía ha querido llevar el poder local para administrar la justicia, desligándose del poder formal. Otras expresiones positivas de la organización comunitaria puede estar constituida por la forma de elección y participación de las alcaldías auxiliares, así como las organizaciones mayas. Comentemos brevemente estas dos estructuras.

El alcalde auxiliar es una figura de autoridad muy difundida en el área rural del interior de la república y la persona que sustenta dicho cargo está revestida de respeto y constituye una fuente de status social. Las alcaldías auxiliares son el enlace entre la aldea y el municipio y en varias regiones de Guatemala existen diferentes mecanismos para elegir a estos funcionarios del nivel municipal más bajo, pero quizá la forma más representativa para nombrar a los alcaldes auxiliares, es cuando el funcionario es designado después de haber sido seleccionado por los “Principales” de la comunidad o escogido democráticamente dentro de los miembros de la comunidad para brindar dicho servicio por un período determinado. No obstante, se considera que sería muy beneficioso generalizar, uniformar y legitimar, mediante un sistema democrático, el nombramiento y designación de estos funcionarios municipales, los cuales están directamente vinculados con la población más apartada y que son la base de la estructura social. De esta manera se estaría consolidando el proceso de participación ciudadana a nivel municipal.

Las organizaciones mayas también constituyen una forma importante de organización comunitaria y expresiones de la pluriculturalidad de Guatemala. En este caso la estructura comunitaria responde una visión cultural diferente, pero que también pasa a constituirse en un grupo que vela por el bienestar común y los valores culturales de sus miembros. Estas organizaciones mayas están representadas por los “Principales” y los “Consejos de Ancianos”, que en la mayoría de veces son integrados por miembros prominentes de la

comunidad, los cuales adquieren este nivel de reconocimiento con base en su edad, experiencias y méritos personales. A nivel comunitario las organizaciones mayas tienen su máxima expresión con la formación de las Alcaldías Indígenas, las cuales están vigentes en dos comunidades de Guatemala y pasan a constituirse en una división del poder local con dualidad de funciones. A nivel de alcaldes auxiliares, las organizaciones mayas extienden su campo de influencia y consolidan la organización comunitaria, por lo que se constituyen en grupos de una importancia altamente significativa y que no pueden ser marginados del contexto político y social de Guatemala. Se deben crear los mecanismos legales para darle un reconocimiento a las autoridades de las distintas formas de organización social maya, otorgándosele un reconocimiento al derecho consuetudinario y creándose los espacios de participación, de tal forma que la población maya sea parte en cualquier tipo de decisión que afecte o que concierna a la comunidad.

5. Conflictividad.

Las relaciones entre las municipalidades, los vecinos y el Gobierno Central no han estado exentas de conflictos, ya sea por presiones de la ciudadanía ante demandas no satisfechas por parte de las autoridades del ayuntamiento, por acciones legales que se han iniciado por malos manejos de los fondos del municipio, incumplimiento de obligaciones contraídas por la alcaldía, conflictos electorales o funcionarios ediles que han sido acusados de delitos diversos. Estos conflictos han estado enmarcados dentro del ámbito local y para la resolución de los mismos se ha recurrido al marco legal, a las instancias correspondientes, así como a mecanismos de presión diversos, tales como cabildos abiertos, solicitudes de renuncia, denuncias ante los medios de comunicación, amenazas, etc.

Pese a que la transferencia de recursos financieros del gobierno central a la municipalidad es una práctica que ya tiene varios años, en la actualidad la población no tiene pleno

conocimiento sobre estos aspectos, así como todo lo relacionado con otros aspectos financieros de la corporación municipal. También desconoce los espacios de participación que puede tener la población y la forma de articular propuestas de beneficio general entre los diversos actores y sectores. Este desconocimiento constituye una fuente de conflicto y conforma las características de la cultura política del ciudadano, ya que en muchos casos ha moldeado una actitud pasiva y de poca participación o involucramiento en la ciudadanía.

En igual forma podemos visualizar los conflictos existentes, tanto en el pasado reciente como en la actualidad, sobre la pugna de intereses entre los grupos de ciudadanos mayas y la población ladina, principalmente cuando el alcalde es de uno u otro de dichos estratos socio culturales. Esta fuente de conflicto deberá ser resuelta mediante los mecanismos de participación que satisfaga los intereses de ambos sectores, bajo condiciones de respeto y de igualdad.

En la historia reciente de Guatemala el único conflicto que ha rebasado el ámbito del municipio para llegar a un nivel nacional, es el relacionado con el Impuesto Único sobre Inmuebles, IUSI. En 1998 surgió un movimiento popular que expresó rechazo a la gestión municipal, el cual pudo tener su origen en el impacto que tuvo dicho impuesto en sectores interesados y estos procedieron a presionar a las organizaciones comunitarias civiles, pequeños y grandes propietarios, campesinos y sectores mayas del interior del país, para rechazar dicho impuesto.

La nueva ley puesta en vigencia mediante el decreto 122-97 del Congreso de la República, de fecha 27 de noviembre de 1997, pretendía darle un robustecimiento significativo a la descentralización municipal y a su independencia financiera. Esta situación permitiría a las comunas impulsar proyectos de desarrollo local y tener un mejor acondicionamiento de sus estructura administrativas y técnicas. La Ley introducía cambios en la manera de recaudar

el impuesto en las áreas urbanas y rurales, poniéndose en marcha un nuevo mecanismo para tasar el valor de los bienes inmuebles urbanos y rurales. Del valor recaudado directamente por las municipalidades, 60% quedaría en el municipio, en tanto que el resto sería transferido al Gobierno Central. En febrero de 1998 esta Ley fue derogada, regresándose al sistema establecido por la Ley anterior.

Como se señaló, la nueva ley era un apoyo para la descentralización municipal; no obstante, las manipulaciones y fuerzas políticas obstaculizaron su puesta en marcha. Esta situación pone de manifiesto la baja capacidad que tuvo el gobierno para fundamentar el proyecto, la pobre y distorsionada información que se tuvo y el manejo a que fueron sometidos los diversos sectores populares, sin que éstos percibieran que la Ley gravaba a los grandes propietarios, lo que hace suponer que fueron estos estratos los que indujeron a la presión ciudadana.

Actualmente sólo un reducido número de municipalidades (43) cobra el Impuesto Único sobre Inmuebles, quedándose con 25% de lo recaudado, debiendo trasladar el resto al Gobierno Central. Este mecanismo permite tener un flujo de fondos inmediato, sin tener que esperar que sea el Gobierno quien transfiera al municipio lo que por Ley le corresponde. Sin embargo, el bajo número de corporaciones municipales que realizan esta recaudación, pone de manifiesto la baja capacidad administrativa y técnica que tiene el resto de las 288 municipalidades para administrar satisfactoriamente el cobro de este impuesto.

De conformidad con la Fundación Ungo, en Guatemala 59% de los vecinos estima que el municipio resuelve de manera más satisfactoria los problemas de la comunidad, en tanto que 31% deposita su confianza en otras instancias. Pese a esta confianza en las autoridades municipales una descentralización financiera y administrativa no será posible sin el apoyo

económico que pretendía darle la nueva Ley de Impuesto Único sobre Inmuebles, la cual generó un conflicto, a nivel nacional, que llevó a su derogatoria.

6. Gobernabilidad.

El término gobernabilidad es un constructo nuevo. Anteriormente se hacía referencia a conceptos tales como lucha de clases, sociedad, clases dominantes, fuerzas sociales, etc., pero en el presente se sustituyen estos enfoques por los de sociedad civil, concertación, diálogo, consenso, sector privado. En igual forma, se ha sustituido el concepto de orden político por el de gobernabilidad.

El surgimiento del término gobernabilidad obedece a que se está estableciendo un nuevo orden sociológico, ya que ciertos conceptos como el de clases sociales entraron en una crisis y ciertas explicaciones teóricas se desgastaron. Esta situación dio lugar a que ciertas sociedades maduras empezaron a experimentar un fenómeno de “ingobernabilidad”, caracterizado por expresiones sociales, estudiantiles y de diversos sectores, quienes daban paso a movimientos sociales que producían desórdenes. Estos enfrentamientos sociales se debían principalmente a que los Estados de las sociedad democrática sufrían excesos de demandas por parte de la sociedad civil. Ante estas presiones, la configuración política del Estado no podía dar respuesta a las demandas planteadas, lo que daba lugar a que surgieran enfrentamientos o desórdenes. Finalmente, en países en donde había una falta de experiencia democrática, las sociedades tenía la tendencia a la polarización de las demandas.

De las situaciones anteriormente planteadas se dan condiciones para el apareamiento de desórdenes y una posibilidad del rompimiento del orden político, y que no crea las condiciones para el desarrollo sostenible de la población, con equidad, tanto en el orden

económico como en el social y ambiental. Toda participación ciudadana debe estar fundamentada en un orden preestablecido.

En varios países de América Latina, durante las décadas de 1970 y 1980, hay una búsqueda del establecimiento de una nueva sociedad democrática, la cual había sido erosionada por la instauración de regímenes militares. Este fenómeno enfrenta a los nuevos gobiernos a demandas que la sociedad plantea, ya que anteriormente no se daban las condiciones para dichas expresiones; sin embargo, la población presentó una falta de experiencia democrática, por lo que se desarrolló una tendencia hacia la polarización. La sociedad civil no se encontraba debidamente organizada, ya que el patrón era entre dominantes y dominados, por lo que se hacía necesario que se dieran las condiciones para el fortalecimiento y la organización de la sociedad civil.

Ante la situación planteada surgió el interés por el establecimiento de una gobernabilidad democrática, desarrollándose un vínculo o relación entre el poder político, identificado por el Estado, con la sociedad civil, con el propósito que los problemas o demandas emanadas de los ciudadanos, puedan ser objeto de una respuesta por parte del Gobierno. No obstante, para que se pueda dar esta situación, se requiere que el poder político tenga dos características fundamentales: primero, legitimidad, lo que implica contar con un sustento legal, en virtud que los ciudadanos lo respaldan y por lo tanto lo legitiman; en segundo lugar, una eficacia, que se proyecta mediante la capacidad de resolver con los medios apropiados los fines que el Estado se propone, los cuales son ordenar, promover, resolver conflictos, etc. Esta situación implica que los funcionarios del Gobierno deben tener una capacidad para generar respuestas eficaces a las demandas, con honradez y transparencia.

El corazón de la sociedad es el mercado, lugar en donde se hacen las transacciones mercantiles. Allí también aparecen intereses individuales que trascienden al mundo de lo

público, cuando tienen un sentido colectivo. En un estado democrático, todos los grupos pueden tener la capacidad de organizarse y expresarse libremente, pero para ello es necesario crear los espacios adecuados de expresión de dichos grupos y contar con los medios de información pertinentes. La sociedad civil hace referencia al mundo de lo privado, que tiene como elemento central el mercado, en donde los miembros se pueden expresar y en donde los intereses privados trascienden a lo público.

Una sociedad se puede tornar ingobernable, ya sea desde la cúpula del Estado o desde abajo; es decir, desde la misma sociedad. En virtud de lo anterior se deben construir instancias de organización de los miembros de la sociedad civil, para que se logre dar una articulación adecuada con las instancias gubernamentales. La democracia supone conflictos, demandas no satisfechas, confrontaciones, pero de todo ello deben salir los mecanismos de superación o resolución de dichos problemas. La armonización de los diversos sectores de la sociedad con el Estado crea las condiciones de gobernabilidad.

La descentralización es un nuevo paradigma del desarrollo, pero ello requiere una sociedad civil debidamente organizada, ya que si no lo está, las organizaciones desaparecen o se acomodan, o dan lugar al surgimiento de otras instancias. Descentralización sin participación no es posible concebirla. El poder local está representado por las fuerzas, acciones y expresiones organizativas a nivel de la sociedad, ya sea a nivel de comunidad, municipio o región, que contribuya a satisfacer las necesidades, intereses y aspiraciones de la población local. La descentralización debe conducir al empoderamiento de la población, creándose así las condiciones de gobernabilidad.

III. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

A. Justificación.

Las personas tienen actitudes que determinan y condicionan sus actuaciones en cualquier campo de su conducta. La formación de las actitudes está fundamenta en el contexto socio-cultural y por las experiencias previas que le ha tocado vivir a cada quien, y se iniciará su estructuración en función de las experiencias ordinarias que tenga la persona en el hogar, sociedad y cultura en que se desarrolla. Posteriormente se consolidarán las actitudes por medio de los conocimientos y vivencias específicas que tenga la persona, ya sea reafirmandolas o modificándolas.

Una cultura política se fundamenta en las actitudes que tiene la persona con relación al poder, al Estado u otras instituciones que normen y regulen las relaciones de la comunidad y de la sociedad. En función de lo que de ellas conoce, así será su predisposición a valorar, actuar y participar en determinada dirección.

Recientemente, y con acierto, se han introducido dentro de la temática del desarrollo los conceptos de participación ciudadana, descentralización, así como una mayor difusión y apertura de las instituciones políticas. Sin embargo, se debe conocer qué actitudes tiene la población sobre estos tres ejes temáticos, ya que dependiendo de cómo son percibidos, así será su interés en conocer o accionar su conducta en búsqueda de un acercamiento e involucramiento, o por el contrario su rechazo, distanciamiento y el muy escaso interés en asumir una participación ciudadana activa, madura y responsable.

Dentro de la planificación del desarrollo, cualquier acción que se desee implementar, orientada a la participación ciudadana, la descentralización o valorización de las instituciones políticas, deberá tomar en cuenta las actitudes que tiene la población sobre

ellas. Si existe un conocimiento previo sobre dichas actitudes, las acciones que se planifiquen podrán ser mejor orientadas. En el caso de existir desconocimiento o actitudes negativas, primero se deberá trabajar sobre un proceso de información, así como de modificación y reorientación de dichas actitudes, para luego poder implementar lo diseñado. No tomar en cuenta estos aspectos podría orientar el proyecto diseñado a un posible fracaso, ya que la población, quien a la larga son es el sujeto activo, podría no tener una actitud positiva, por desconocimiento o por el tipo de experiencias previas que ha tenido hacia dichas contextos.

Un país debe conocer qué cultura política tiene su población, ya que la misma constituye el fundamento de sus posibilidades de desarrollo. Una cultura política altamente evolucionada y consolidada, hará posible una participación ciudadana comprometida, propositiva y espontánea, lo que permitirá un mejor involucramiento de los ciudadanos en el proceso democrático, así como su involucramiento en las acciones de descentralización, asumiendo un rol de beneficio participativo. Asimismo, esta situación dará lugar a que el ciudadano desarrolle una actitud valorativa de las instituciones políticas, que le permita acercarse y participar productivamente en ellas y a la vez obtener sus beneficios.

En Guatemala se conoce muy poco los aspectos de la cultura política de la población, y a la vez se hace necesario iniciar acciones que permitan robustecer el sistema, pero ello sólo será posible en la medida que la población esté involucrada, desarrollando una actitud participativa. Bajo esta perspectiva, es necesario conocer cuáles son las actitudes del guatemalteco en relación a su participación como ciudadano ante la búsqueda de una solución de los problemas políticos. Una estrategia de desarrollo debe tomar en cuenta el factor socio-cultural de la población, en el diseño y formulación de acciones políticas, por lo que la cultura política deberá ser el lazo de unión entre la micro y la macropolítica del

país. Para ello es esencial identificar y promover valores democráticos, al igual que perfeccionar el funcionamiento de las instituciones del sistema político y entre ambos aspectos deberá existir una profunda interacción, que implique una activa participación ciudadana, para dar lugar así al surgimiento de una cultura política robusta y bien cimentada.

Podemos concluir que es importante saber cómo la población percibe al municipio, ya que de conformidad con la actitud que tenga del mismo, así será su forma de participar, lo que a la vez condicionará su cultura política. La descentralización puede ser el mecanismo mediante el cual se propicie la participación de la población, desarrollando la confianza en las instituciones, el sentido de representación y de ser parte de una estructura en donde su participación sea primordial en la búsqueda de soluciones que conlleven al bien común.

B. Objetivos.

1. Objetivo general.

Contribuir a un mejor conocimiento sobre la actitud de los vecinos respecto de la participación ciudadana

2. Objetivos específicos.

- ❖ Conocer cuál es el conocimiento, práctica y actitud de participación de la población en los cabildos abiertos.
- ❖ Determinar qué actitud tiene la población en relación con otro tipo de reuniones organizadas por la Corporación Municipal.
- ❖ Identificar cuál es el grado de participación electoral de la población encuestada.
- ❖ Determinar qué valoración otorga la población a la participación ciudadana.
- ❖ Evaluar las acciones municipales para promover la participación ciudadana.

- ❖ Determinar si las municipalidades han sido capaces de crear los espacios de participación para los ciudadanos.

C. Metodología de la investigación.

1. Antecedentes de la investigación.

Para lograr esta aproximación al conocimiento de la actitud de los vecinos o ciudadanos locales, respecto de la participación ciudadana, se utilizaron los datos de una encuesta a 1197 personas, dentro de la investigación que FLACSO Guatemala realizó, como parte nacional de un proyecto regional titulado: “América Central: red institucional de apoyo al municipio y cultura política entorno a la descentralización”. EL estudio realizado por FLACSO, guarda una línea de relación con proyectos de investigaciones realizados con anterioridad. Inicialmente se investigó sobre las experiencias innovadoras de participación ciudadana y los gobiernos locales, publicándose el título “Centroamérica: Gobierno local y participación ciudadana”, (Córdova, Ricardo y Rivera, Manuel, 1996). Posteriormente se desarrolló la temática de América Central: descentralización y fortalecimiento municipal, lo que permitió dos publicaciones: “Avances, estancamientos y retrocesos: el proceso de descentralización y desconcentración en Guatemala” (Gálvez, Víctor, 1996) y “Capacidad financiera y administrativa de las municipalidades de Guatemala (Gálvez, Víctor y Camposeco, Manuel, 1997). La tercera etapa abordó la temática de América Central: investigación sobre políticas de descentralización a través de foros con asociaciones locales, lo que hizo posible la publicación del informe “Guatemala, descentralización y asociacionismo municipal (Gálvez, Víctor y Mack, Fernando, 1999).

El cuarto proyecto de investigación se encuentra encaminado a determinar los niveles de información, actitudes, valores, creencias, comportamientos y representaciones de la población objeto de estudio sobre seis ejes temáticos:

- ❖ Relaciones del ciudadano con el gobierno central y local, así como las interacciones entre ambos.
- ❖ Niveles de satisfacción de los ciudadanos con la calidad de los servicios públicos que reciben y preferencias sobre quien los debería prestar en su caso.
- ❖ Actitudes sobre la participación ciudadana
- ❖ Conocimientos y actitudes sobre el proceso de descentralización
- ❖ Valores y actitudes sobre las instituciones claves del sistema político, y
- ❖ Representaciones o imágenes de los ciudadanos sobre el poder, su ejercicio y la organización del Estado.

La investigación desarrollada permitirá estudiar la red institucional de apoyo al municipio y cultura política en torno a la descentralización en América Central. Por nuestra parte, como quedó señalado con anterioridad, nos concretamos a realizar un análisis de los resultados obtenidos sobre la actitudes de los encuestados sobre la participación ciudadana, lo que permitirá tener un perfil de uno de los componentes de la cultura política del guatemalteco.

Para el efecto, participamos en las reuniones del equipo nacional de FLACSO Guatemala con el coordinador regional Dr. Ricardo Córdova de FLACSO, El Salvador, asistimos a los talleres de discusión de la boleta de entrevista y otras actividades para familiarizarnos y conocer más el tipo de trabajo y la fase de racabación de la información que utilizaríamos para esta tesis.

2. Procedimiento metodológico.

Inicialmente se elaboró un proyecto de la investigación y se llevaron a cabo varias actividades preparatorias. La coordinación del proyecto estuvo a cargo de Ricardo Córdova de Flacso El Salvador, lo que dio lugar a que se efectuaran reuniones con los coordinadores nacionales de los países involucrados, lo que permitió unificar criterios y efectuar análisis conjuntos sobre la temática a abordarse, la metodología a emplear y sobre el cuestionario a ser utilizado. Esta etapa logró la elaboración del documento: Una aproximación teórico.metodológica para el estudio sobre la cultura política en torno a la descentralización en Centroamérica (Córdova, Ricardo, febrero de 1999), así como la boleta de la encuesta de opinión que se usaría.

Por parte de Flacso Guatemala, la coordinación del proyecto estuvo a cargo del Dr. Víctor Gálvez, contándose con un asistente de investigación y supervisor de campo, 8 encuestadores de amplia experiencia, un asesor de estadística y asesor de cartografía.

La población de interés quedó identificada como todos los guatemaltecos comprendidos entre las edades de 15 a 64 años. De conformidad con criterios utilizados con anterioridad por Flacso, la población fue agrupada en tres estratos, de conformidad con el número de habitantes de cada población. Para la población de interés se calculó una muestra simple aleatoria, con un error de muestreo de 2.836 y una confiabilidad de 95%. La distribución de la muestra a cada uno de los estratos se realizó de manera aleatoria y proporcional al tamaño de éstos, constituyéndose la muestra con la siguiente composición:

Cuadro N° 6
Descripción de la muestra

Estrato	Característica del municipio	N° de municipios	Tamaño muestra	Error de muestreo %
I	Con menos de 20,000 habitantes	70	622	3.93
II	Con población entre 20,000 y 80,000 habitantes	24	313	5.54
III	Con más de 80,000 habitantes	3 (todos)	259	6.1
TOTAL		97	1194	2.84

La muestra se realizó con base en 18 departamentos de la República de Guatemala, ya que desde el inicio se excluyeron los departamentos de El Petén (por motivo presupuestales), de Izabal, Alta Verapaz y Zacapa, como consecuencia de los cambios ocurridos en dichas áreas con el paso del Huracán Mitch, a finales de 1998.

Para la selección de la muestra se tomó en cuenta la distribución de los municipios bajo los criterios de área rural (79 segmentos) y área urbana (96 segmentos), así como 42.8% de municipios cuyos habitantes, en 70% se autocalifican indígenas, en tanto que el restante 57.2% de municipios fue constituido por aquellos con predominio de habitantes no indígenas.

Finalmente para la selección de las viviendas se utilizaron mapas cartográficos del Instituto Nacional de Estadística, INE, siguiéndose un muestra aleatoria sistemática.

Con los encuestadores se realizó un taller de capacitación con el propósito de familiarizarlos con los objetivos de la investigación, el cuestionario a utilizarse, delimitación y características de la muestra, así como los criterios para la identificación de las viviendas a ser encuestadas, las cuales previamente se habían marcado en el mapa.

También se capacitó en el método para sustituir una vivienda, en caso de inexistencia de la misma o ausencia de personas.

La recolección de la información tomó un período de tres meses, del 11 de mayo al 10 de agosto de 1999. Cada entrevistador fue designado a una región y finalmente se obtuvo la información de la región central, en donde se encuentra la ciudad capital, ya que allí se concentró el 16% del total de encuestas.

En la mayoría de municipios los encuestadores iniciaban su trabajo al visitar al alcalde de la localidad, con el objeto de poder informarle y contar con su colaboración. De las viviendas seleccionadas entre 8% y 10% fue necesario reemplazarla, por inexistencia de la misma o no había ninguna persona que respondiera al llamado del encuestador. El tiempo promedio de aplicación de cada encuesta fue de una hora y el promedio de encuestas realizada por día fue de seis. Para la realización de las muestra se tuvieron que salvar diversos tipos de dificultades, tales como poco conocimiento del idioma español, desconfianza hacia el entrevistador e incremento de respuestas tipo “no sé o no responde” en las áreas más afectadas por el reciente conflicto armado que tuvo el país (principalmente en las preguntas relacionadas con participación política). La mayoría de personas aceptó a responder la preguntas formuladas, ya que solamente 2.5% de las entrevistas ya iniciadas no pudieron ser completadas, por voluntad expresa del entrevistado, procediéndose a la substitución de la vivienda. Esta última situación dio como consecuencia que se incrementara el número de entrevistas a 1197 de las 1194 planificadas originalmente.

3. Característica de la población encuestada.

Algunos datos importantes que describen el perfil de las personas que integran la muestra son los siguientes:

Cuadro N° 7
Características

Número de entrevistado	1197
Edad promedio	29 años
Hombre	51.2%
Mujeres	48,5%
Católicos	57.9%
Evangélicos	32.2%
Solteros	27.1
Casados o unidos	71.0%

Cuadro N° 8
Ocupación

ACTIVIDAD	%
Profesional	8.4
Oficinista sector público	0.2
Oficinista sector privado	2.2
Obrero de fábrica, otro trabajo físico urbano, transportista	13.8
Obrero rural o pesquero	7.5
Dueño de finca	0.6
Alquila tierra rural para cultivar	1.1
Dueño de negocio	7.9
Estudiante	7.7
Ama de casa	31.2
Jubilado	1.6
Miembro del ejército o ex-miembro	0.2
Otros	17.8
Total	100.0%

Cuadro N° 9
Escolaridad

Post-grado	1.4%
Universidad	6.8%
Bachillerato	20.6%
Secundaria	11.5%
Primaria	41.9%
Sin educación formal	17.8%

4. Características del Instrumento.

El formulario se encuentra constituido por 102 preguntas, que pretenden cubrir los seis ejes temáticos de la investigación. En la redacción de las preguntas se trató que la mismas estuvieran adecuadamente adaptadas al medio guatemalteco. En muchas oportunidades fue necesario que se le dieran explicaciones adicionales a las personas objeto del estudio, con el propósito que comprendieran la pregunta de manera satisfactoria. El porcentaje de respuestas “no sé” fue significativo, pero este tipo de respuestas puede estar condicionado a factores ajenos al instrumento en sí.

Para una mejor comprensión del análisis realizado, en el Anexo I se presentan las 15 preguntas de la encuesta que fueron objeto de análisis en el presente estudio. Estas preguntas son las se encuentran directamente relacionadas con el tema de la Participación Ciudadana. El número de pregunta que aparece consignado es el asignado en la encuesta original completa.

IV RESULTADOS DEL ESTUDIO.

A. Opiniones sobre la participación ciudadana.

En relación al tema de la participación ciudadana, el cuestionario tiene tres preguntas, las cuales evalúan las actitudes de la población respecto de su participación en el ámbito local.

Se hacen tres enfoques:

- ❖ Cuál es la mejor forma de hacer valer sus intereses y sus derechos,
- ❖ Se encuentra de acuerdo en que los vecinos participen en la toma de decisiones municipales, y
- ❖ Si la mejor forma de resolver los problemas municipales es mediante la participación de la población.

Las respuestas, en detalle, que se obtuvieron fueron las siguientes:

Pregunta (PAR 6)	Actuando individualmente	Comunidad organizada	Por conexiones	A través de partidos políticos	NS/NS
¿Cuál cree Ud. que es la mejor forma de promover sus intereses o hacer valer sus derechos frente a la municipalidad?	6.1%	85.6%	1.3%	2.2%	4.8%

Pregunta (PAR 9)	Muy de acuerdo	Algo de acuerdo	Algo en contra	Muy en contra	NS/NR
¿Está de acuerdo con que los vecinos deben de participar en las decisiones de las prioridades de cómo debe gastarse el presupuesto municipal?. Me puede decir si está....	74.4%	17.0%	2.3%	1.6%	4.6%

Pregunta (PAR 13)	Muy de acuerdo	Algo de acuerdo	Algo en contra	Muy en contra	NS/NR
¿La mejor forma de resolver los problemas en el municipio es con la participación de la gente?. Me puede decir si está.....	76.2%	16.0%	2.4%	1.7%	3.7%

El análisis de las respuestas nos indican de manera contundente que la población se encuentra consciente que la mejor forma de hacer valer sus intereses o sus derechos es mediante una organización comunitaria (85.6%), lo cual pone de manifiesto que considera que es preferible actuar de manera conjunta y no individualmente o por otro tipo de mecanismos. Esta situación nos hace identificar que un alto porcentaje de la población se encuentra adecuadamente sensibilizada que ante las situaciones que les afectan individualmente o como grupo, la mejor forma de intervenir es mediante una acción conjunta, pero coordinada. La organización comunitaria es valorada muy positivamente, como forma de resolver conflictos ante el gobierno municipal.

En la pregunta PAR 9, 91.4% de la población manifestó que se encuentra de acuerdo o algo de acuerdo en que los vecinos deben ser elementos activos y no pasivos en las decisiones que se relacionan con la ejecución del presupuesto municipal. Existe un interés en ejercer una actitud fiscalizadora hacia las autoridades del municipio, estableciendo cuáles son las prioridades y cuáles deben ser los gastos que deben efectuarse; sin embargo, todo ello no es posible si no se encuentra dispuesto a comprometerse en un rol participativo, el cual ya ha señalado el ciudadano que sí se encuentra interesado.

Finalmente, las respuestas obtenidas en la pregunta identificada como PAR 13, son congruentes con las dos anteriores, ya que 92.2% de la población encuestada expresó que la mejor forma de resolver los problemas relacionados con el ámbito local es por medio de la participación organizada de la población. Esta situación se hace importante, ya que el ciudadano sí encuentra los espacios o estructuras para poder participar, está dispuesto a hacerlo. En virtud de ello es importante crear las condiciones para que esta participación ciudadana pueda ser efectiva, mediante una acción conjunta y organizada.

Como resultado del alto porcentaje de respuestas obtenidas de manera uniforme en estas tres preguntas, no es necesario realizar un mayor análisis sobre diferencias por sexo, actividad o estrato poblacional.

B. Participación en Cabildos Abiertos.

La realización de cabildos abiertos, los cuales se pueden efectuar ya sea por iniciativa de la Corporación Municipal o a solicitud de los vecinos, no es una práctica común en el país. Esta situación, como quedó señalado con anterioridad, puede tener varias causas, pero principalmente las municipales se muestran reacias a la realización de los mismos, por temor a que la población desarrolle una actitud hostil hacia las autoridades del municipio.

La información recabada en la encuesta viene a confirmar que las municipalidades en muy raras oportunidades realiza Cabildos Abiertos y si los efectúa no desarrolla los adecuados mecanismos de divulgación, ya que únicamente 14.5% de los entrevistados señaló que había tenido conocimiento sobre la realización de este tipo de reuniones en su municipio, durante el último año.

Pregunta (PAR 1)	Si	No	NS/NR
¿Ha tenido conocimiento de alguna convocatoria en su municipio para la realización de un cabildo abierto durante el último año?	14.5%	76.6%	8.9%

Al hacer un análisis de la población que integra este 14.5%, se determina que la mayoría proviene de los municipios pequeños, 18.5%, descendiendo este porcentaje a 12.9% en los municipios medianos, en los municipios con más de 80,000 habitantes, solamente un 3.9% señaló que había tenido conocimiento de alguna convocatoria por parte de la municipalidad. Esta situación puede tener una explicación, ya que en función de los municipios grandes, el desarrollo de un Cabildo Abierto ofrece diverso tipo de

complicaciones, tales como dificultades de comunicación de la convocatoria realizada, en virtud de la densidad demográfica y de la distancia.

Ahora bien, de la población que respondió que sí había tenido conocimiento sobre la realización de los cabildos abiertos, no todos asistieron a la realización del mismo. A la pregunta, la población respondió de la siguiente manera:

Pregunta (PAR 2)	Sí	No	NS/NR
¿Ha tenido oportunidad de asistir a un cabildo abierto durante el último año?	5.8%	76.6%	8.9%

Al hacer un análisis, relacionando la pregunta PAR 1 y PAR 2 (combinación realizada por Flaco Guatemala), se pueden dar las siguientes combinaciones posibles:

Combinaciones posibles	Frecuencia	Porcentaje
1. Supo del cabildo abierto y asistió	67	5.6%
2. Supo del cabildo abierto y no asistió	107	8.9%
3.No supo del cabildo y no asistió	905	75.6%
4. No supo del cabildo y asistió	3	0.3%
5. NS/NR	115	9.6%

Es indudable que la primera opción: “supo del cabildo abierto y asistió”, es significativamente baja, ya que el porcentaje de ciudadanos que sí “supo del cabildo abierto pero no asistió”, es ligeramente mayor. Esta situación es contrastante con los resultados mostrados con la valoración positiva que hacen los ciudadanos sobre su participación en los asuntos relacionados con el municipio y en la toma de decisiones en donde sus intereses y sus derechos se encuentran en juego.

En consecuencia en este planteamiento se evidencian dos problemas: uno el de la municipalidad que muestra una muy escasa capacidad de convocatoria y otra la de los ciudadanos, quienes dicen tener interés en participar, pero no lo hacen. Esta situación

podría estar fundamentada en que la población sí desea participar, pero no tiene una confiabilidad en los mecanismos establecidos.

Al hacer un análisis del perfil de las 67 personas que estuvieron informadas y asistieron a los cabildos abiertos, tenemos:

Factor	Característica	Porcentaje
Edad	Entre 26 y 45 años	75.4%
Sexo	Hombres	83.6%
	Mujeres	16.4%
Educación	Sin educación formal o nivel primario	88.6%
Niveles de Información	Medianamente informados	56.9%
Ingresos económicos	Ingresos familiares medios entre Q. 401.00 y Q. 700.00	48.0%
Actitud hacia descentralización	Apoyo a la descentralización	80.6%
Tamaño del Estrato Municipal	Municipios pequeños	85.1%
	Municipios medianos	13.4%
	Municipios grandes	1.5%

Como podemos ver, el perfil de las personas que asistieron a los cabildos abiertos no es muy típico y proyecta una población heterogénea, caracterizada por adultos de edad mediana, en su mayoría varones, sin educación o con una educación primaria, pero que se encuentran medianamente informados, que tienen una actitud de apoyo hacia los procesos de descentralización, con ingresos económicos medios y que residen en municipios pequeños.

En la encuesta se recoge la evaluación de las personas que asistieron al desarrollo de los cabildos abiertos, con base en la experiencia que tuvieron, así como la opinión sobre este

mecanismo de participación de la población en general. En relación a la opinión vertida por las 67 personas (5.6%) que asistieron a los cabildos, se obtuvo los siguientes resultados:

Pregunta PAR 3	Muy bueno y bueno	Regular	Malo y muy malo	NS/NR
¿Cómo evalúa el cabildo abierto en el que participó?	55.2%	20.0%	2.8%	21.9%

Estos resultados señalan que 55.2% de la población que asistió a un cabildo abierto realiza una evaluación positiva del mismo; sin embargo debemos tomar en cuenta que 2.8% evalúa la realización del cabildo como malo y hay 21.9% que no sabe o no quiso pronunciarse, por lo que el porcentaje de valoración negativa, en determinado momento, podría ser mayor. Esta información tiene alguna utilidad, como mecanismo de análisis orientado a mejorar esta forma de participación ciudadana.

Las respuestas en donde se inquiriere sobre la opinión de los cabildos abiertos, como mecanismo de participación ciudadana, independientemente si ha asistido a alguno o no, se muestran a continuación:

Pregunta PAR 7	Muy de acuerdo	Algo de acuerdo	Algo en contra	Muy en contra	NS/NR
Los cabildos abiertos son una buena instancia de participación de los vecinos para definir prioridades. Me puede decir si está.....	61.2%	18.8%	2.3%	1.6%	16.0%

Como podemos ver 80% de la población mira la realización del cabildo abierto como un mecanismo ideal de participación ciudadana (incluye las respuestas de muy de acuerdo y algo de acuerdo), muy arriba de la evaluación que realizaron los vecinos que asistieron y que consideraron que el desarrollo del mismo fue “muy bueno o bueno” (55.2%). La tendencia hacia la aceptación de la realización de los cabildos abiertos se muestra en los

tres estratos municipales, pese a que la práctica de los mismos es muy escasa en los municipios grandes.

Finalmente, podemos señalar que la población considera la realización de los cabildos abiertos como positivos, los ciudadanos se encuentran anuentes a tener una participación en los mismos, pero en las poblaciones en donde se han realizado la asistencia de los vecinos ha sido escasa.

C. Otras formas de participación ciudadana.

Además de los cabildos abiertos, las corporaciones municipales pueden desarrollar otro tipo de sesiones o reuniones, para las cuales pueden citar a vecinos. Contrastando esta asistencia, con la participación en los cabildos abiertos, tenemos que se da una participación mucho más elevada a estas otras convocatorias, al igual que como lo veremos más adelante, es más elevada la participación en los procesos electorarios por votación.

Veamos las respuesta a la pregunta sobre otras formas de participación:

Pregunta PAR 4	Sí	No	NS/NR
¿Ha tenido usted la oportunidad de asistir a otra sesión o reunión convocada por la alcaldía durante los últimos 12 meses?	13.6%	80.5%	5.8%

Como podemos ver es un porcentaje menor el de los ciudadanos que participan en las reuniones convocadas por la corporación municipal, contrastando con la actitud mostrada por estas mismas personas, quienes señalaron que se encuentran dispuestas e interesadas en adoptar un papel activo en la toma de decisiones, mediante una participación en las actividades municipales. Sin embargo, la asistencia a este tipo de sesiones o reuniones es mayor que la mostrada con relación a la participación en los Cabildos Abiertos, encontrándose diferencias, de conformidad con el tamaño del municipio. Veamos las diferencias comparativas entre asistencia a reuniones o sesiones, la participación en

cabildos abiertos y la participación en los procesos electorarios, de acuerdo con un cuadro elaborado por Flacso Guatemala:

Preguntas	Estratos de municipios								
	Estrato I			Estrato II			Estrato III		
	Si	No	NS/NR	Si	No	NS/NR	Si	No	NS/NR
Participación cabildo abierto (PAR2)	8.7	84.0	7.2	3.3	90.6	6.0	0.9	93.5	5.4
Participación sesiones/ reunión alcaldía (PAR4)	14.9	77.8	7.2	13.5	82.1	4.2	9.3	86.6	3.9
Votó elecciones municipales (VB11)	62.0	36.2	1.6	54.6	44.1	1.2	69.4	27.2	3.3
Votó elecciones generales (VB13)	60.5	38.8	0.6	56.8	41.8	1.2	69.2	29.2	1.1

El análisis permite determinar que existen variaciones de acuerdo al tamaño del municipio.

La participación de la población que residen en municipios pequeños es mayor en los Cabildos Abiertos convocados, que la de los municipios medianos y grandes e igual tendencia se evidencia en lo relacionado a la participación en sesiones o reuniones convocadas por las alcaldías.

Como se señaló con anterioridad, la realización de cabildos abiertos en los municipios con más de 80,000 habitantes presenta dificultades de logística, pero sí se evidencia que hay una mayor asistencia a las reuniones o sesiones convocadas por la municipalidad. En lo relativo a la participación en los procesos electorales, la situación es a la inversa, existe una mayor participación de la población que reside en los municipios grandes, seguido por la asistencia de los ciudadanos de los municipios pequeños, quedando la población de los municipios intermedios con los más bajos niveles de participación.

D. Evaluación de las acciones municipales para promover la participación ciudadana.

Un proceso de descentralización no logra una adecuada implementación si no se promueve la participación de la población. Es necesario darle una adecuado espacio de participación

de los ciudadanos, para que ellos se constituyan en la fuerza que impulse acciones y expresiones de organización, a nivel del municipio, para que en manera conjunta, autoridades y población civil, busquen la solución a los problemas e impulsen el desarrollo. En la encuesta se evidenció que más de 80% de la población se encuentra interesada en participar y valora positivamente la organización comunitaria; sin embargo, la municipalidad debe iniciar acciones para que la participación ciudadana encuentre los espacios para desarrollar sus actitudes participativas.

A este respecto, veamos qué fue lo que respondió la población.

PREGUNTA PAR 5				
¿Cree usted que el alcalde o el concejo municipal han realizado esfuerzos para promover la participación ciudadana en la toma de decisiones?	Municipios pequeños	Municipios Medianos	Municipios grandes	TOTAL
SI	40.5	30.5	8.9	32.4
NO	50.6	61.6	83.7	59.3
NS/NR	8.7	7.8	7.4	8.3

Las respuestas confirman la tendencia ya detectada con anterioridad, en donde las municipalidades de los municipios pequeños son las que efectúan un mayor esfuerzo de convocatoria, el cual se ve recompensado con un nivel de participación mayor de la población. No obstante, se considera que los niveles de participación de la población aún son muy escasos, por lo que deberá determinarse si efectivamente el empeño realizado por las corporaciones municipales es en realidad significativo o si hay un esfuerzo adecuado y una muy baja respuesta por parte de los ciudadanos. El planteamiento deberá enfocarse en donde la municipalidad establezca los espacios de participación, divulgue e informe adecuadamente a toda la población sobre la convocatoria a reuniones, cabildos abiertos u

otras instancias de participación y así establecer la dinámica mediante la cual los ciudadanos desean participar y la municipalidad promueva dicha acción.

E. Participación electoral.

Para poder determinar cuál ha sido la participación de la población en los diferentes eventos electorales de los últimos 15 años de vida democrática que ha tenido Guatemala, presentamos la siguiente información, de conformidad con datos del Tribunal Supremo Electoral.

AÑO	TIPO DE ELECCIÓN	PORCENTAJE DE VOTOS DEL TOTAL DE EMPADRONADOS
1984	Asamblea Nac. Constituyente	78.11%
1985	Elecciones Generales	
	Primera vuelta	62.28%
	Segunda vuelta	65.38%
1990	Elecciones Generales	
	Primera vuelta	56.44%
	Segunda vuelta	45.00%
1994	Consulta para modificar la constitución	15.87%
1994	Elección legislativa	21.01%
1995	Elecciones Generales	
	Primera vuelta	46.80%
	Segunda vuelta	36.88%
1998	Elecciones Municipales	39.09%
1999	Consulta para modificar la constitución	18.55%
1999	Elecciones Generales	
	Primera vuelta	53.76%
	Segunda vuelta	40.39%

Podemos ver que el interés de la población, así como de los partidos políticos, en participar en los procesos electorarios tiene variación dependiendo el tipo de elección de que se trate. Las consultas para modificar la Constitución Política ha tenido variado comportamiento, ya que en la votación de 1985 se alcanzó una participación de 78.11%, la

cual es la más alta durante los últimos años de vida democrática. No obstante, en las dos consultas posteriores, son los procesos en donde se han tenido los más bajos índices de participación, ya que solamente han alcanzado 15.87% y 18.55%, evidenciándose el bajo interés de las agrupaciones políticas, del Gobierno Central y otros organismos de promover la participación electoral de la población.

En lo relativo a las elecciones generales para elegir presidente, diputados y corporaciones municipales, vemos que la variación va de una participación de 65.38% en 1985 a 36.88% en la elecciones de 1995, descenso que no se logró revertir, ya que en 1999 el nivel de participación fue muy semejante al situarse en 40.39%, con 59.61% de abstencionismo. Debe tomarse en cuenta que este último dato, referente al porcentaje de abstención, podría tener alguna variante si parte que el padrón electoral no cuenta con los mecanismos adecuados de actualización inmediata, en el caso de personas fallecidas. Además, se debe considerar el alto número de guatemaltecos que han emigrado y que por lo tanto no se encuentran en el país cuando se realizan los procesos electorales, pero que sí se encuentran debidamente empadronados.

Uno de los requisitos para poder emitir el voto en los procesos eleccionarios es estar debidamente empadronado en el Registro Electoral. En la encuesta, el resultado del porcentaje de personas empadronadas fue el siguiente:

Pregunta VB1	SI	NO	NS/NR
¿Está usted empadronado para votar	70.40%	29.20%	0.30%

Esta información, al relacionarla con los porcentajes de participación y abstencionismo de los procesos eleccionarios recientes, viene a confirmar que la ciudadanía, pese a que en un porcentaje mayor a 70% se encuentra inscrita para poder votar, no asiste a las urnas

electoras, elevando el índice de abstencionismo. Esta situación pone de manifiesto la contradicción existente en la cultura política del guatemalteco, ya que por un lado expresa el deseo de querer participar en la toma de decisiones, pero no ha incorporado el concepto de que mediante la emisión del voto él puede orientar el destino del país o de su municipio y que por lo tanto su participación en los procesos electorales es fundamental.

En la preguntas relacionadas con su participación en las últimas elecciones municipales y generales, se obtuvo los resultados siguientes:

Pregunta VB11	SI	NO	NS/NR	TOTAL
Ahora dígame, ¿votó usted en las últimas elecciones para alcalde?	55.50%	33.60%	1.70%	90.80%
Pregunta VB13				
¿Votó usted en las últimas elecciones generales?	56.60%	35.50%	0.80%	92.90%

El análisis nos permite determinar que existe diferencias entre el número de personas encuestadas y los porcentajes de respuestas que se obtuvieron, a razón de 9.20% y 7.10% respectivamente. La diferencia estriba en que es posible que entre las personas entrevistadas hubo quienes en el momento de las votaciones eran menores de edad y por lo tanto no pudieron votar o solamente participaron en una de las votaciones, pero no en las dos.

En relación a los porcentajes obtenidos en estas dos preguntas, los cuales son representativos del universo, y al relacionarlos con los porcentaje de participación que oficialmente reporta el Tribunal Supremo Electoral, vemos que existe una diferencia significativa, ya que en las elecciones municipales el porcentaje de participación fue de 39.29% y en la elecciones generales de 47.00% y 37.00% respectivamente, datos inferiores al porcentaje de 55.50% 56.60% reportado en esta investigación. Una posible explicación

de esta situación, sería que las personas que fueron objeto de la entrevista indicaron haber participado en los procesos eleccionarios, cuando en realidad no lo hicieron, como un mecanismo para proyectar una mejor imagen de ciudadano, señalando haber participado en las votaciones; sin embargo, la realidad es que no asistieron a las urnas electorales.

La pregunta VB15 nos confirma la situación planteada.

Pregunta VB15	SI	NO	NS/NR
¿Votará usted en las próximas elecciones?	74.3	13.4	12.4

Podemos observar que casi tres cuartas partes de la población indicaron que sí votarían en las elecciones que se efectuaron a finales de 1999, porcentaje que podía incrementarse en función que 12.4% indicó que aún no sabía si lo haría. Sin embargo, ya se anotó que la participación en este proceso electoral fue solamente de 53.80% y 38.30% en la primera y segunda vuelta, respectivamente. El análisis de la información nos viene a reforzar el planteamiento que la cultura política del guatemalteco se encuentra orientada a tener un interés de participar como ciudadano, pero sus acciones están encaminadas hacia una pasividad que lo condiciona hacia el abstencionismo.

En relación a los motivos que la población encuestada aduce para no haber participado en los procesos electorales (Pregunta VB2B), se aducen principalmente los motivos de no estar empadronada (16.0%), no tener la edad necesaria (12.4%), no poseer documentos (2.70%) y enfermedad (2.60%). Al contrastar esta información con los resultados que se obtuvieron en la pregunta VB4, en donde se le preguntaba cuál era el motivo por lo que él piensa que otras personas no pudieron votar en las pasadas elecciones, la composición es bastante distinta y quizá nos esté proyectando los verdaderos motivos por los cuales la persona no fue a votar. Miremos este análisis comparativo en el siguiente cuadro.

MOTIVO	POR QUE EL NO VOTO	POR QUE LOS OTROS NO VOTARON
Enfermedad	2.6%	2.0%
Falta de transporte	0.8%	2.8%
No estaba empadronado	16.0%	6.9%
Tener que trabajar	1.3%	3.6%
No creer en las elecciones	1.5%	20.3%
No creer en los partidos políticos	1.5%	36.0%
No tenía documentos	2.7%	2.3%
No tener edad	12.4%	0.10%

Podemos observar que la falta de credibilidad en los procesos eleccionarios y en los partidos políticos acumula 56.3%, de los motivos por lo que se creen que las personas no participan en los procesos electorales. Opciones como violencia o falta de seguridad solamente tuvieron un porcentaje de 0.9% y la mesa electoral quedaba muy lejos 1.3%, argumentos que con frecuencia se esgrimen para justificar la falta de participación ciudadana. Esta situación viene a poner de manifiesto que dentro de la cultura política del guatemalteco existe una falta de credibilidad en los partidos políticos como instituciones en las cuales la población pueda confiar y los procesos electorales todavía no han logrado cimentar una confianza en la población y verlos como mecanismos de participación en la solución de sus problemas.

V. CONCLUSIONES

- A. Existe poca capacidad de las municipalidades para convocar a los cabildos abiertos, por lo que se han constituido en una práctica poco generalizada en el país. Algunas municipalidades han tenido experiencias negativas con la realización de cabildos abiertos, por lo que algunas autoridades municipales no se muestran proclives a la realización de los mismos. Cuando las municipalidades los efectúan, no se desarrollan los mecanismos de divulgación más adecuados, ya que un alto porcentaje de la población indicó que no tuvo conocimiento sobre la realización de los cabildos. En los municipios pequeños los mecanismos de convocatoria para las reuniones, sí parecen ser más efectivos y la población tiene mayor interés en la realización. Asimismo, la información recabada determinó que los ciudadanos dicen tener un interés en la asistencia a los cabildos abiertos, considerándolos como un mecanismo ideal de participación, otorgándole una valoración positiva, pero no asisten a su realización, ya que no tienen un conocimiento de sus implicaciones o una confiabilidad en los mecanismos existentes.
- B. En relación con las actitudes de la población sobre la participación ciudadana, se encontró que un alto porcentaje de los vecinos están conscientes que deben ser elementos activos en la toma de decisiones en el ámbito municipal, vinculando y valorando el espacio local. Se considera que la manera más adecuada de velar por sus intereses y derechos, es a través de las organizaciones comunitarias y no actuar de manera individual. Esta situación pone de manifiesto la necesidad de crear, por parte de las municipalidades, las condiciones necesarias para que la participación ciudadana se pueda hacer efectiva.

- C. Respecto del tipo de reuniones convocadas por las corporaciones municipales, la población encuestada igualmente dice encontrarse dispuesta a participar en las mismas, pero su asistencia real es escasa. Se evidencia que en los municipios pequeños existe una mayor tendencia a asistir a las reuniones municipales, pero a la inversa es en los municipios grandes en donde se da una mayor participación en los eventos electorales.
- D. Se determinó que los niveles de participación de los ciudadanos aún son muy escasos, por lo que se considera que las acciones que desarrollan las municipalidades para promover la participación de la población, deben incrementarse y buscar mecanismos de mayor efectividad. Al aumentar el nivel y calidad de la participación, el proceso de descentralización logrará mejorar su implementación, ya que contará con la participación ciudadana. Esta situación pasará a constituirse en nueva dinámica para desarrollar acciones, a nivel de municipio, en donde el gobierno local y la población, busquen soluciones e impulsen el desarrollo comunitario.
- E. En lo concerniente a la participación electoral, como un mecanismo de participación democrática, se evidencia que existen diferentes niveles de interés de la población, dependiendo del tipo de elección de que se trate. Un alto porcentaje de la población sí se encuentra empadronada, pero ello no concuerda con los bajos niveles de participación que se proyecta con los elevados índices de abstencionismo. La población no ha incorporado el concepto que mediante su participación en la votación puede orientar el destino del país. No creer en los procesos electorales y tener baja credibilidad en los partidos políticos son las razones por las cuales las personas consideran como motivos fundamentales para abstenerse a participar en los procesos electorales.

F. La cultura política del guatemalteco está conformada, respecto de la participación ciudadana, por la actitud de estar dispuesto a tener una mayor nivel de participación; sin embargo en la práctica sus niveles de involucramiento son bajos. Las municipalidades no han logrado crear los espacios de participación permanentes, a través de los cuales el ciudadano logre satisfacer su actitud, interés y necesidad de participar en la solución de los problemas locales. En virtud de lo anterior se debe robustecer las condiciones de participación, para que la descentralización, como uno de los mecanismos de desarrollo del país, logre conjugar esfuerzos de autoridades y ciudadanos, mediante una acción conjunta y organizada, que lleve a la solución de problemas y a mejorar el nivel de vida de la población. La descentralización debe constituirse en uno de los vehículo para la formación de la cultura política del ciudadano.

ANEXO I

PREGUNTAS DE LA ENCUESTA QUE FUERON OBJETO DE ANÁLISIS EN EL PRESENTE ESTUDIO.

Relación con instituciones/mecanismos de participación

27. PAR1. ¿Ha tenido conocimiento de alguna convocatoria en su municipio para la realización de un cabildo abierto durante el último año?
1.Si 2. No 8. NS/NR PAR1

28. PAR2. ¿Ha tenido usted la oportunidad de asistir a un cabildo abierto durante el último año?
1.Si 2. No 8. NS/NR PAR2

Si la respuesta es no, pasar a PAR4.

29. PAR3. En caso afirmativo, ¿Cómo evalúa el cabildo abierto en el que participó? Diría que fue:
1. Muy bueno 2. Bueno 3. Regular 4. Malo 5. Muy Malo 8 NS 9. No aplica PAR3

30. PAR4. ¿Ha tenido usted la oportunidad de asistir a otra sesión o reunión convocada por la alcaldía durante los últimos 12 meses?
1.Si 2. No 8. NS/NR PAR4

31. PAR5. ¿Cree usted que el alcalde o el concejo municipal han realizado esfuerzos para promover la participación ciudadana en la toma de decisiones del municipio?
1. Sí 2 No. 8 NS/NR PAR5

32. PAR6. ¿Cuál cree usted que es la mejor forma de promover sus intereses o hacer valer sus derechos frente a la municipalidad? (leer opciones)
1. Actuando individualmente 2. La comunidad organizada 3. Por conexiones
4. Actuando a través de los partidos políticos 8.NS/NR. PAR6

59.PAR7. Los cabildos abiertos son una buena instancia de participación de los vecinos para definir prioridades. Me puede decir si está...
1.Muy de acuerdo 2.Algo de acuerdo 3.Algo en contra. 4.Muy en contra 8.NS/NR PAR7

60.PAR9. Esta de acuerdo con que los vecinos deben participar en la decisión de las prioridades de cómo debe gastarse el presupuesto municipal. Me puede decir si está...
1.Muy de acuerdo 2.Algo de acuerdo 3.Algo en contra. 4.Muy en contra 8.NS/NR PAR9

61.PAR13. La mejor forma de resolver los problemas en el municipio es con la participación de la gente. Me puede decir si está...
1.Muy de acuerdo 2.Algo de acuerdo 3.Algo en contra. 4.Muy en contra 8.NS/NR PAR13

Participación Electoral

Ahora vamos a hablar de las elecciones

78.VB1. ¿Está Ud. empadronado para votar?
1.Si 2.No 8.NS/NR VB1

Si la respuesta es no, pasara 81

79.VB11. Ahora dígame ¿Votó usted en las últimas elecciones a alcalde ?

1.Si 2.No 8.NS/NR

VB11

81.VB13. ¿Votó usted en las últimas elecciones generales de 1995 y 1996

1.Si 2.No 8.NS/NR

VB13

Si no votó pasar a la pregunta 83.

83.VB2b. Si no votó, ¿por qué no lo hizo en las pasadas elecciones presidenciales?

1.Enfermedad

2.Falta de transporte

3.Violencia/falta de seguridad

4.No estaba empadronado

5.Tener que trabajar

6.No creer en las elecciones

7. La mesa electoral quedaba muy lejos

8. No tenía documentos

9.No tener edad

10. No creer en los partidos.

11.No estaba en el padrón electoral.

12.Llegó tarde a votar y estaba cerrado.

13. Especificar (Otro) _____

VB2b

85.VB4. ¿Por qué motivo piensa usted que otras personas no pudieron votar en las pasadas elecciones presidenciales?

1.Enfermedad

2.Falta de Transporte

3.Violencia/falta de seguridad

4.No estaban empadronados

5.Tener que trabajar

6.No creer en las elecciones.

7. La mesa electoral quedaba muy lejos

8. No tener documentos

9.No tener edad

10. No creer en los partidos.

11.No estaban en el padrón electoral.

12.Llegó tarde a votar y estaba cerrado.

13. Especificar (Otro) _____

VB4

86Vb15.. ¿Votará Ud. En las próximas elecciones?

1. Si

2. No

8. NS

ANEXO II.

PROPUESTA PARA ABRIR UNA ESTRUCTURA DE PARTICIPACIÓN SOCIAL EN EL MUNICIPIO, QUE PERMITA FORTALECER EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN GUATEMALA.

I. Antecedentes

El proceso de modernización del Estado tiene como eje la descentralización concretándose principalmente en las Municipalidades. La ciudadanía quizá no se encuentre consciente del concepto de descentralización, pero si ha forjado y condicionado su cultura política por los productos o resultados del proceso de dicha descentralización. Cada persona se ha formado determinada actitud frente a los productos de dicho proceso descentralizados en las municipalidades, la que pasa a constituir un elemento importante en la formación de su cultura política.

Los gobiernos locales han formado una determinada cultura política en la población en relación a la participación y a la confianza en las instituciones políticas que dicho gobierno esté en capacidad de generar y desarrollar. Un indicador claro que el proceso de descentralización municipal ha tenido un impacto positivo en la formación de la cultura política de la población, es el grado de aceptación, de convocatoria y, principalmente, de comprensión del fenómeno descentralizador. Por lo tanto el objetivo es comprobar si las municipalidades han sido capaces de crear espacio de participación para los ciudadanos y así darle un sentido de credibilidad y confianza a las instituciones políticas. Nos encontramos ante la disyuntiva de saber si la descentralización es solamente un marco teórico, que no cambia la actitud de la población, ni afecta sus percepciones, predisposiciones y sus acciones y por ende su cultura política, o por el contrario, la descentralización ha llevado al ciudadano a cambiar su posición frente al fenómeno

descentralizador, creando espacios de participación, y por lo tanto ha provocado cambios en su cultura política.

Justificación

En Guatemala la mayor parte de la población no se encuentra bien informada sobre los procesos de descentralización municipal y por lo tanto no han desarrollado una actitud de involucramiento y de participación activa en la solución de los problemas de la comunidad.

En virtud de lo anterior se hace necesario que la comunidad desarrolle una actitud participativa en la toma de decisiones, así como su involucramiento en las instituciones políticas que se encuentren a su alcance.

El proceso de descentralización supone llevar al municipio, como división y estructura política, a encaminar sus mejores esfuerzos a incrementar significativamente la gestión transparente, mediante una participación ciudadana representativa y voluntaria y así recuperar la confianza y credibilidad municipal frente a la población.

La cultura política de la población se formará en la medida que la descentralización permita una participación ciudadana consciente.

II. Objetivos

Ante el problema de cómo crear una estructura, que permita desarrollar una cultura política orientada hacia la participación social, se plantean los siguientes objetivos:

A. General:

Desarrollar por parte del municipio una cultura política de compromiso y participación.

B. Específicos:

- ❖ Informar a la ciudadanía sobre el proceso de descentralización

- ❖ Facilitar la participación ciudadana, mediante la creación de espacios de aceptación e involucramiento.
- ❖ Desarrollar un interés en la solución de los problemas de la comunidad
- ❖ Valorizar el espacio local
- ❖ Informar sobre las instituciones claves del sistema político nacional
- ❖ Fomentar la participación ciudadana en las instituciones del sistema político nacional.

III. OBJETIVOS INMEDIATOS, PRODUCTOS Y ACTIVIDADES

A. Investigación interactiva y toma de decisiones colectivas

1. Investigación interactiva

- ❖ Se debe de iniciar con la identificación de actores: corporación municipal, líderes comunitarios, grupos de poder, instituciones políticas establecidas en la comunidad, población local.
- ❖ Posteriormente se debe conocer cuáles son las necesidades de investigación: determinar cuáles son las actitudes y conocimientos que tiene la ciudadanía sobre el proceso de descentralización y sobre las instituciones políticas establecidas en la comunidad, con el objeto de determinar el tipo de cultura política existente.
- ❖ Identificación de programas institucionales: establecer si ya existe algún tipo de programa, desarrollado por cualquier tipo de institución sobre la formación de cultura política en la comunidad.
- ❖ Presentación de listado preliminar de temas: mediante el cual se pueda conocer qué tipo de cultura política existe en la comunidad.

- ❖ Validación y priorización de necesidades: en base a la presentación de temas encontrados, se deberá establecer si efectivamente estos son válidos y posteriormente a la jerarquización de los mismos.
- ❖ Inventario de necesidades, finalmente se logra establecer cuáles son las necesidades que tienen los diferentes actores sobre la formación de su cultura política, en base a tres variables: participación ciudadana, descentralización e instituciones políticas.

2. Toma de decisiones colectivas

Una comunidad madura y con una cultura política bien cimentada, debe de estar en capacidad de tener mecanismos adecuados para la toma de decisiones que afecten a la colectividad, para ello se debe de capacitar en los mecanismos de toma de decisiones, mediante el desarrollo de una estrategia participativa. En esta etapa del proceso, la investigación interactiva ha permitido identificar cuál es la cultura política de la población, sus actores, cuáles son los temas importantes relacionados y las necesidades de capacitación. Por lo que se hace necesario que la toma de decisiones se realice de una manera consensuada, por parte de los diferentes actores, de tal forma que todos tengan un crecimiento en su cultura política, para ello se deberán seguir los siguientes pasos:

- ❖ Se debe realizar una discusión relacionada con los temas y subtemas claves de la cultura política y las tres variables estudiadas: descentralización, participación ciudadana e instituciones políticas con todos los actores involucrados en el municipio.

- ❖ Se deberá realizar una selección y priorización consensuada de los temas principales sobre la cultura política
- ❖ En base a lo anterior, se desarrollarán grupos de trabajo, con integración de diferentes actores y sectores de la comunidad
- ❖ Estos grupos focalizaran su trabajo sobre determinado tema, desarrollando una metodología participativa.
- ❖ Se identificarán las propuestas sobre el tema de los diferentes sectores de la población.
- ❖ Se conocerán y se presentarán las diferentes propuestas
- ❖ Se integrarán las propuestas y se efectuará el análisis comparativo de las mismas
- ❖ Se reformularán propuestas, identificándose consensos
- ❖ Presentación de propuestas al consejo municipal
- ❖ Se realizará la toma de decisiones consensuadas que lleven a un desarrollo de la cultura política de la comunidad sobre las tres variables: descentralización, participación ciudadana y instituciones políticas

B. Desarrollo de Capacidades.

En base a la información recabada se podrá establecer:

1. Capacitación para la participación.

El procedimiento para lograr una adecuada capacitación de los ciudadanos para que se encuentre preparados para una participación madura y activa tendría que ser:

- ❖ un inventario de las necesidades de capacitación que requieren los diferentes actores, realizándose una sensibilización sobre dicha necesidad, procediéndose a la
 - ❖ formulación de objetivos,
 - ❖ una priorización de los temas,
 - ❖ identificándose los segmentos poblaciones a la que se encontraría dirigida dicho esfuerzo, posteriormente se haría la
 - ❖ identificación y perfil de los usuarios,
 - ❖ estableciéndose una comparación con el perfil deseable que se pretende alcanzar,
 - ❖ así con sus respectivos indicadores, que permitan establecer que la cultura política de la población se ha desarrollado, en virtud que existe un mayor conocimiento sobre lo que es el proceso de descentralización, la participación ciudadana y las instituciones políticas que puede acceder la población.
 - ❖ Diseño del programa de capacitación,
 - ❖ Ejecución del programa de capacitación en donde se desarrollen entre otros tres módulos principales: formación para la participación ciudadana, toma de decisiones consensuadas, formulación de proyectos de desarrollo participativo
 - ❖ Evaluación del programa.
2. Acompañamiento técnico.

Para la creación de una estructura que permita la participación social de la comunidad se necesita del un acompañamiento técnico que apoyo y asesore

al municipio, para ello se hace necesario la implementación de los siguientes aspectos:

- ❖ Búsqueda de financiamiento y asesoría en el manejo de los fondos del programa
- ❖ Selección de los consultores que desarrollen funciones de investigadores y facilitadores del proceso. El acompañamiento técnico deberá incluir un diagnóstico situacional, análisis de opciones, preparación de propuestas de los consensos alcanzados, coordinación y focalización de los grupos, coordinación de los programas de capacitación, etc.
- ❖ Identificación y capacitación de los líderes de los diferentes segmentos de la población, con el objeto que se transformen en multiplicadores de la estructura de participación social comunitaria

3. Sistema de apoyo y comunicación social.

a) Sistema de apoyo.

Para el éxito de la creación de una estructura de participación social se necesita contar con una infraestructura básica, la cual comprende:

- ❖ Identificación de local y su respectivo equipamiento
- ❖ Selección y contratación de consultores
- ❖ Selección y contratación de instructores y personal que brindará apoyo y seguimiento a los diferentes grupos
- ❖ Elaboración de material de apoyo

b). Sistema de comunicación interno y externo

En forma simultanea deben de crearse y darle un seguimiento a los sistemas de comunicación, los cuales deberán de estar orientados en dos vías:

- ❖ Interno: para todo el personal involucrado en el desarrollo de la estructura de participación social, incluyendo las autoridades del municipio y grupos involucrados y
- ❖ Externos: hacia la población y otras instituciones para que esta se encuentre adecuadamente informada sobre el proceso que se está desarrollando en el municipio, así como los planes y programas que se desarrollarán y así promover la participación activa y voluntaria

IV. PRODUCTOS FINALES DE UNA ESTRUCTURA DE PARTICIPACIÓN SOCIAL EN EL MUNICIPIO QUE PERMITA EL FORTALECER EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN.

Una vez que se han establecido cuál es el contexto, quienes son los actores, se han identificado los temas primordiales y se ha brindado capacitación a los diversos sectores, la participación social de la población podría desarrollarse mediante el desarrollo de capacidades que les permita tener una cultura política más madura.

Algunas productos podrían ser:

- ❖ Formación de comités cívicos, alcaldías auxiliares o grupos de vecinos que busquen la participación y el bienestar común.
- ❖ Desarrollo de talleres de capacitación comunitaria, así como de información sobre las diferentes instituciones políticas existentes y la manera en que se benefician, mediante el acceso a las mismas.
- ❖ Cambio organizacional en el municipio, para que los diferentes sectores tengan espacios de participación

- ❖ Incorporación de agentes de cambio o consultores que brinden apoyo a los diferentes sectores
- ❖ Formulación de una estructura que permita el desarrollo de la cultura política de la población
- ❖ Una adecuada selección de estrategias que permitan el cambio de estructuras o patrones de comportamiento.
- ❖ Incorporación por parte del municipio de un proceso de planificación participativa, que permita el desarrollo de la cultura política.
- ❖ Una planificación estratégica que lleve al municipio a desarrollar una visión y una misión de cultura política en la ciudadanía.

BIBLIOGRAFÍA

1. Acción Ciudadana, "La corrupción en Guatemala", abril 1999, Guatemala.
2. Almond, G.A., Powel, G.B., Política Comparada
3. Amaro, Nelson, Descentralización y participación popular, INCEP, Panorama Centroamericano de Cuadernos de la Realidad Nacional. Guatemala, C.A. 1990.
4. ASIES, Universidad de Pittsburgh, Valores de los guatemaltecos y perspectivas de desarrollo democrático. Versión preliminar. Guatemala, ASIES, septiembre 1994.
5. Castellanos Moya, Horacio, Cultura y transición, El Salvador, Revista Tendencias, mayo 1993.
6. Consejos de Instituciones de Desarrollo (COIDE), "Descentralización y funcionamiento de los consejos locales de desarrollo", marzo 1997, Guatemala.
7. Decreto Legislativo 52-87 del Congreso de la República de Guatemala, Consejos de Desarrollo.
8. Decreto Legislativo 58-88 del Congreso de la República de Guatemala, Código Municipal.
9. Flores Alvarado, Humberto, "Gobiernos locales y sus conflictos, Guatemala (Diagnóstico preliminar)", Promoción Ecológica y Desarrollo Integral (PROECODI), 2ª Edición, 1996.
10. Fundación Centroamericana de Desarrollo (FUNCEDE), "Los conflictos municipales en el período post-acuerdos de paz", Serie Estudios N° 6, 1997, Guatemala.
11. Gálvez Borrel, Víctor, Orellana, Victor Antonio, Ortega Hegg, Manuel, Rivera Araya, Roy, Políticas y Propuesta de Descentralización en Centroamericano, Flacso, El Salvador, 1997.
12. Gálvez, Víctor, Hoffman, Carlos, Mack, Luis, "Experiencias de Participación democrática y Poder Local en Guatemala", Debate 40, Flacso Guatemala, 1998.
13. García Herrero, Orlando: "Lecciones de Derecho Administrativo". Bogotá: Institución Universitaria Sergio Arboleda. 1994.
14. Garreton, Manuel Antonio, Política, cultura y sociedad en la transición democrática, Caracas: nueva sociedad, Editorial Nueva Sociedad, julio 1991.

15. Luján, Mario/ Burgos, Amílcar/ Linares, Rony; "Conflictos municipales electorales, elecciones generales 12 de noviembre de 1995, Fundación Centroamericana de Desarrollo (FUNCEDE), Serie Estudios N° 5, 1997, Guatemala.
16. Macleod, Norma, "Poder local, Reflexiones sobre Guatemala", OXFAM, U.K. & Ireland, junio 1997, Guatemala.
17. Mitchell A. Seligson, La cultura política en Nicaragua, transiciones 1991-1995, Universidad de Pittsburgh, enero de 1996.
18. Mitchell A. Seligson, La opinión pública salvadoreña, frente a la asamblea legislativa, Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo, Serie Análisis de la Realidad Nacional 95-1, El Salvador, enero 1995.
19. Mitchell A. Seligson, Ricardo Córdova Macías, Instituto de Estudios Latino Americanos, IDELA, Sal Salvador, 1992.
20. Mitchell A. Seligson, Ricardo Córdova, Una cultura política en transición, Instituto de Estudios Latinoamericanos IDELA, Universidad de Pittsburgh y Fundación Ungo, El Salvador, julio 1995.
21. Nunnally, Jun C, Teoría Psicométrica, Macraw Hill, 1989.
22. Ochoa García, Carlos/ Sánchez del Valle, Rosa/ Pacay Cú, Armando; "Los comités cívicos, gestión local de la acción política", Instituto de Relaciones Internacionales y de Investigaciones para la Paz (IRIPAZ), 1995, Guatemala.
23. Puente Alcaraz, Jesús, "El municipio en Guatemala: El desequilibrio entre los Recursos Financieros y los Recursos Humanos", Fundación para el desarrollo municipal en Centroamérica, FUNDEMUCA, 1999, Guatemala.
24. Roggenbuck, Stefan, Cultura Política en El Salvador, El Salvador, Fundación Konrad Adenauer, 1995.
25. Roggenbuck, Stefan, Recomposición de la cultura política: Guatemala, INCEP, Panorama Centroamericano Pensamiento y Acción, octubre/diciembre 1995.
26. Thesing, Josef, Cultura política en América Latina, Alemania: Fundación Konrad Adenauer, 1995.
27. Torres, Edelberto, La democracia, poder sin violencia, Revista Debate, febrero de 1997.
28. Welsch, Friedrich, Venezuela: transformación de la cultura política, Caracas: nueva sociedad, Editorial Nueva Sociedad, septiembre de 1992.