

**Departamento de Investigación de  
Trabajo Social -DITSO-**

## El sistema institucional de participación ciudadana



**CARRERA DE TRABAJO SOCIAL**

**División de Humanidades y Ciencias Sociales  
Centro Universitario de Occidente  
Universidad de San Carlos de Guatemala**

Ciudad de Quetzaltenango.

*“ID Y ENSEÑAD A TODOS”*

**Departamento de Investigación de Trabajo Social  
DITSO**

**Boletín coordinado por :**  
M.Sc. Jorge Aparicio García

**Edición y diseño:**  
M Sc. Rolando Alonzo Gutiérrez

**Equipo de Trabajo del DITSO:**

Licda. María Luisa Morales R. Coordinadora  
M.Sc. Jorge Aparicio García, Profesor-investigador  
M.Sc. Rolando Alonzo Gutiérrez, Profesor-investigador

<http://ditso.cunoc.edu.gt/>  
Correo electrónico: [ditso.cunoc@gmail.com](mailto:ditso.cunoc@gmail.com)  
<https://www.facebook.com/ditso.cunoc>



*El contenido de los artículos publicados en este boletín, son  
responsabilidad exclusiva de sus autores.*

I  
D  
E  
A  
S

## El agotamiento del sistema institucional de participación ciudadana

**M Sc. Rolando Alonzo Gutiérrez**

Profesor-investigador, DITSO-CUNOC.

### 1. Las bondades de las leyes de participación.

La trilogía de leyes (Código Municipal, Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y Ley General de Descentralización) promulgada en el 2002 constituyó un hito en la historia del país, pues vino a fortalecer la descentralización y la participación ciudadana. En comparación con otros países de Centroamérica, se consideraba una legislación avanzada, que brindaba un buen marco institucional y político en esta materia.

De esta cuenta, en la ley de los Consejos de Desarrollo se les define como:

...el medio principal de participación de la población maya, xinca y garífuna y la no indígena, en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo, tomando en cuenta principios de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca. (Artículo 1 de la Ley)

El sistema institucional de participación era tal que en los procesos de formación sobre la trilogía legal mencionada, comúnmente se hacía alusión a la imagen de la pirámide invertida, donde en la gran base se ubican los Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODES) y luego los Consejos Municipales de Desarrollo (COMUDES), Consejos Departamentales de Desarrollo (CODEDES), Consejos Regionales de Desarrollo (CODERES) y el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE). Con esto se quería dar a entender que eran las comunidades las que estaban en la cima del sistema y

que con sus propuestas de desarrollo eran la que tenían el mayor peso en el sistema y que los otros niveles retomarían e integrarían estas propuestas para el gran plan nacional de desarrollo. Sin embargo, en la práctica esto nunca funcionó.

Un recurso de interpretación de la trilogía de las leyes, era precisamente interpretarlas en forma cruzada. Esta forma de comprenderlas exhibía muchas bondades para el establecimiento de una democracia participativa. En esta línea los principales avances en las normativas son:

- Mayores competencias al concejo municipal; se fortalece su carácter de gobierno municipal capaz de hacer gobierno mediante políticas públicas municipales.
- Se establecen los derechos y obligaciones de los vecinos del municipio.
- Se promueve la elaboración del presupuesto municipal en forma participativa y se exige la transparencia y rendición de cuentas.
- A nivel municipal se reconoce la pluriculturalidad, recuperando las formas organizacionales y procedimentales propias de los pueblos mayas.
- Mayores competencias al municipio en materia de gestión y promoción de sus recursos naturales y medio ambiente, y otras competencias referidas a la educación preprimaria y primaria (esto fue reformado en el 2010 y se quitaron como competencias propias).
- Dotación de nuevas competencias municipales como el fomento del desarrollo económico local y la promoción del desarrollo de las mujeres.
- Establecimiento y posterior ampliación de normativas para la constitución y funcionamiento de las mancomunidades de municipios y las asociaciones de municipalidades.
- Modernización de la administración municipal, mediante la

introducción de sistemas informáticos vinculados con la gestión financiera, de proyectos, compras y contrataciones, etc., y la apertura de nuevas oficinas municipales para profesionalizar la gestión municipal.

- Mayor dotación de recursos financieros a las municipalidades mediante transferencias del gobierno central; actualmente estas representan casi el 17 por ciento.

Es decir, que en el marco legal e institucional se establecieron mejores condiciones para una moderna, descentralizada y participativa gestión y administración municipal. Según Daniel Matul Morales (representante de los pueblos indígenas en la comisión paritaria de participación a todo nivel), la institucionalización de los consejos de desarrollo, las normativas en el nuevo código municipal y la ley general de descentralización, abrieron nuevos espacios institucionales de carácter público para la participación de las poblaciones locales, esto en el fondo significó una apertura democrática del Estado endémicamente caracterizado como autoritario.

## **2. Cooptación del sistema institucional de participación local.**

De manera similar a la crisis político institucional manifestada a nivel nacional, a nivel local la gestión municipal y el sistema de participación se ha visto cooptada por actores vinculados con la problemática de la corrupción. En el informe de la CICIG (2015) sobre el financiamiento de la política en Guatemala, se plantea que,

“...las redes políticas que se construyen en torno a algunos alcaldes y diputados distritales son el elemento constitutivo y, en buena medida, explicativo del sistema político guatemalteco: permiten articular la política local con la nacional, son la pieza central para el financiamiento

ilícito de la política y, a la larga, han posibilitado la continuidad del sistema. Estas estructuras, lideradas por lo que la prensa ha denominado como «señores feudales» o «caciques», constituyen redes político-económicas ilícitas (RPEI) de carácter regional.” (p.26)

En el mismo informe se da cuenta de los principales actores que integran esas redes:

“Las RPEI han constituido estructuras complejas en torno a algunos diputados distritales y que incluyen a alcaldes, empresas constructoras, oenegés y operadores/intermediarios locales que permiten que el diputado pueda mantener una base política y financiera en torno a su persona. A partir de ese mecanismo, este diputado puede pasar, según su conveniencia, de un partido a otro, utilizando los recursos públicos para financiar la estructura y enriquecerse.” (CICIG, 2015, p.28)

Actualmente hay en marcha cuatro casos sobre corrupción a nivel municipal publicados por la prensa, estos son: municipalidad de Chinautla; la municipalidad de Totonicapán, y Huehuetenango, y las implicaciones que tiene el caso de la detención de René Villavicencio, que involucra al exalcalde y exconcejales de la municipalidad de Quetzaltenango y a un exfuncionario de FONAPAZ (1). Y mucho antes que la CICIG investigara a estas municipalidades, está el caso del exalcalde y exfuncionarios de la municipalidad de la Antigua Guatemala.

Esta cooptación de la política local es tal que se ha arraigado una cultura de corrupción dentro de la misma población, lo que se evidencia en los comentarios de la gente sobre las autoridades municipales: tal alcalde “es mejor que otro porque roba menos”, o que “roba pero hace proyectos para las comunidades”, o mejor la siguiente frase: “fue tonto porque ocupó el cargo y no se llevó nada, no como tal persona...”. Lo

anterior es común escucharlo en diversas comunidades del país.

Las autoridades municipales involucradas en actos de corrupción se han caracterizado por impulsar durante el inicio de su gestión proyectos grandes de obra gris para obtener la mejor tajada según el sistema de comisiones. En esta lógica se cuentan las obras de remoción y construcción de parques, construcción de mercados, terminales, edificios municipales, etc., sin analizar realmente cuál es la relación o impacto de estas obras con los objetivos de desarrollo municipal y/o desarrollo económico local. Los planes de desarrollo municipal han sido documentos engavetados.

### 3. Rasgos actuales de la participación ciudadana.

Ante el sistema institucional cooptado, cómo y dónde queda la participación ciudadana a la que muchos le apostaron, pues deviene de un compromiso y meta de los acuerdos de paz y era una aspiración para la construcción de un Estado democrático y participativo.

Si bien desde el año 2002, mediante diversas intervenciones de ONG, gobierno central y entidades de cooperación internacional, se han establecido una gran cantidad de consejos de desarrollo, principalmente a nivel comunitario y municipal, estos presentan muchas deficiencias en su desempeño. La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) ha impulsado la elaboración del ranking de la gestión municipal que mediante la aplicación de una serie de indicadores han conformado índices (2) que miden el desempeño de la gestión municipal (3), entre ellos destaca el índice de participación ciudadana. Durante tres años (2011, 2012 y 2013) se elaboró dicho ranking, dejándolo de hacer durante 2014 y 2015.

El índice de participación ciudadana mide el

cumplimiento, por parte de las municipalidades, de la ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Al analizar el índice, vemos que está compuesto por siete indicadores, los cuales se relacionan directamente con el cumplimiento de reuniones de los Consejos Municipales de Desarrollo (COMUDE), la participación de autoridades y representatividad territorial, así como el funcionamiento del mismo y los dos últimos indicadores sobre si los temas tratados en el COMUDE se relacionan con el Plan de Desarrollo Municipal y si los proyectos propuestos por el Consejo se incluyen en el presupuesto municipal (véase el cuadro 1).

**Cuadro 1**

**Indicadores componentes del Índice de Participación Ciudadana.**

Indicador 1	Indicador 2	Indicador 3	Indicador 4	Indicador 5	Indicador 6	Indicador 7
Número de reuniones del COMUDE en el año	Participación de alcaldes y concejales designados en el COMUDE	Participación de organizaciones de jóvenes, mujeres, pueblos mayas, xincas y garifunas y otras formas de participación	Representatividad territorial del COMUDE	Funcionamiento del COMUDE	Temas tratados en el COMUDE y su relación con la problemática y potencialidades definidas en el PDM	Proyectos propuestos por el COMUDE que se incluyen en el presupuesto municipal

**Fuente:** elaboración propia.

Para el análisis de este índice de participación ciudadana se aplican categorías que van desde la Baja, Media baja, Media, Media alta y Alta, según un rango que empieza de 0.0000 a 0-2000, 0.2001 a 0.4000, 0.4001 a 0.6000, 0.6001 a 0.8000, 0.8001 a 1.0000 respectivamente. En cuanto al índice general de la gestión municipal para el año 2013,

“...los resultados más notables se encuentran en la categoría ‘Alta’, donde ningún gobierno local está posicionado, y para la categorías ‘Media Baja’ y ‘Baja’ donde la mayoría de gobiernos locales 258 (77.25%) se encuentran ubicados.” (SEGEPLAN, 2015, p.31)

Con respecto a los resultados del Índice de Participación Ciudadana, en los cuatro primeros lugares están los municipios del departamento de Alta Verapaz: Fray Bartolomé de las Casas, San Pedro Carchá, Cobán y Santa Cruz Verapaz, con un índice de 0.90, 0.89, 0.88 y 0.73 respectivamente. Sin embargo, lo novedoso es cuando se entra a analizar los indicadores componentes del índice de participación ciudadana.

El indicador 7, de dicho índice, “proyectos propuestos por el COMUDE que se incluyen en el presupuesto municipal”, se tiene como resultado que de los 334 municipios investigados solamente cinco tienen un puntaje de 1.000, es decir, que las autoridades municipales sí cumplen con incluir proyectos propuestos por el COMUDE dentro del presupuesto municipal, el resto tiene una puntuación de 0.0000. Con respecto al indicador 6, “temas tratados en el COMUDE y su relación con la problemática y potencialidades definidas en el Plan de Desarrollo Municipal (PDM)”, los municipios que tienen una puntuación de 1.000 apenas son 25 de los 334 (SEGEPLAN, 2015).

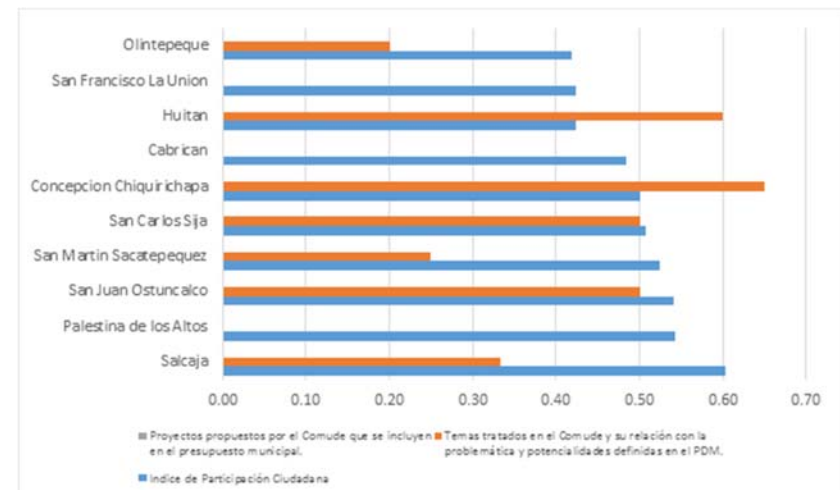
Lo anterior significa que la participación ciudadana que se da en los COMUDES solo es formal, pues la incidencia real

mediante propuestas de desarrollo y su inclusión en el presupuesto municipal es nula. Estas decisiones siguen siendo monopolio de las autoridades municipales. Para ellos es difícil compartir las decisiones, más cuando se trata de asignar importantes recursos financieros. Entonces, la participación ciudadana se queda a nivel formal o solo de traslado de información, ni siquiera de consulta, ya no digamos de coparticipación en la toma de decisiones.

En la gráfica 1 se presenta el índice de participación ciudadana (barra azul) y los indicadores 6 y 7 para diez municipios del departamento de Quetzaltenango. La barra del indicador naranja que representa el indicador 6, tiene una puntuación baja con respecto al índice de participación, y la barra gris del indicador 7 ni siquiera aparece pues tiene una puntuación de 0.0000.

**Gráfica 1**

**Índice de participación ciudadana y sus indicadores 6 y 7 para 10 municipios del departamento de Quetzaltenango**



**Fuente:** elaboración propia.

## 5. Conclusión.

Existen claras evidencias de agotamiento del sistema institucional de participación ciudadana, lo que significa un retroceso con respecto a los principios y compromisos de los Acuerdos de Paz firmados en 1996. Si bien la trilogía de leyes de participación tenían grandes bondades, en su contenido, para contribuir a la profundización de la democracia; sin embargo, en los últimos años, este sistema expresado en los consejos de desarrollo urbano y rural, se ha visto inmerso en la vorágine de la corrupción y ha trastocado los fines y objetivos de la participación ciudadana. Ésta ha sido solamente decorativa y no ha influido en la toma de decisiones de los Concejos Municipales, tal como lo demuestra el análisis del indicador de participación ciudadana del año 2014.

### Notas:

1. Estos casos se refieren principalmente al pago de comisiones realizadas entre autoridades y funciones municipales y representantes o gerentes de empresas constructoras por la adjudicación de obras municipales. O en el caso de Chinautla, por el montaje de empresas por familiares o testaferros, para beneficiar a las mismas autoridades municipales.

1. Estos índices son los siguientes: gestión administrativa, gestión financiera, gestión de servicios públicos, gestión estratégica, participación ciudadana e información a la ciudadanía. Y está el índice general de gestión municipal que es un promedio simple de los demás.

2. En opinión de especialistas municipales, este índice presenta debilidades metodológicas, puesto que los responsables de levantar la información es el mismo personal municipal, lo que se puede prestar a la manipulación de datos.

## 6. Referencias bibliográficas.

- CICIG (2015). *El financiamiento de la política en Guatemala*. Guatemala.
- PROPAZ (2017). *Resignificando los acuerdos de paz*. Guatemala: Editorial ServiPrensa.
- SEGEPLAN (2015). *Índice de desempeño de la gestión municipal 2014*. Guatemala: Segeplan.