

## PODER LOCAL, GOVERNABILIDAD Y DESCENTRALIZACIÓN

Gerardo PRADO

SUMARIO: I. *Palabras preliminares*. II. *Poder local*. III. *Gobernabilidad*. IV. *Descentralización*. V. *Conclusiones*. VI. *Bibliografía*.

### I. PALABRAS PRELIMINARES

Recibí, con beneplácito, una inesperada invitación de los doctores Peter Häberle y Domingo García Belaunde, egregios jurisconsultos, para participar en el homenaje que se le rendirá al doctor Diego Valadés, por su excelsa trayectoria como académico y científico en el campo del derecho, especialmente en el ámbito del derecho público. Sin pensarlo dos veces, le manifesté al doctor García Belaunde, contribuir con mi modesta colaboración e incorporarme al grupo de amigos y colegas del distinguido profesional, que bajo la coordinación de los mencionados juristas prepararán un libro-exaltación, con el propósito de festejar de manera adecuada su sexagésimo quinto aniversario, a celebrarse en mayo de 2010.

Para los efectos de hacer efectiva dicha colaboración, en las siguientes páginas voy a tratar un tema tríptico; es decir, un asunto al que le brindaremos la debida atención desde tres puntos de vista, que parecen distintos, pero que a nuestro juicio mantienen un vínculo, que radica en su propia génesis. Me refiero al *poder local, la gobernabilidad y la descentralización*. Permítanme, entonces, completar estas palabras preliminares de la manera siguiente:

Todo pensamiento puro tiende a representar la idea inquebrantable que el pensador —llamémosle *creador o forjador*— concibe y luego deja impresa materialmente cuando decide compartirla con sus semejantes, ya sea por medio de lo que hace por o frente a sus semejantes, cuando escribe un libro o un artículo de periódico.

Pero ¿qué deseamos decir con los vocablos *pensamiento puro*? Pues no representarían sino el cauce o la vía para lanzarse a una aventura relacionada con la construcción de una quimera, o sentar las bases de ella, para edificar un mundo en el que la humanidad transitará en una nave que siempre hemos conocido con el nombre de *utopía*, o lo que resulta ser lo mismo: tratar de alcanzar lo “inalcanzable”, es decir, la perfección del ser humano mediante el ejercicio de la libertad, el mantenimiento de la paz y la armonía con sus semejantes, como resultado inequívoco de un auxilio entre sí. De aquí que el aporte mutuo y colectivo se convertirían en la *ley suprema de la comunidad*, con lo cual sería posible tener un sistema de gobierno dentro del Estado, al que podría denominarse *comunocracia*, o poder de la comunidad.

Esta afirmación encuentra una oposición preliminar en el pensamiento de Hermann Heller (*Teoría del Estado*). Digo preliminar, porque el tratadista alemán expresa que

Tal solidaridad —para nosotros auxilio entre sí— de una “comunidad” del pueblo del Estado no ha existido nunca ni podrá existir a causa de la estructura necesariamente antagonica de la sociedad. Esa pretendida comunidad de voluntad y valores del Estado en su totalidad es aplicable únicamente a la solidaridad del grupo que constituye el núcleo de poder del Estado.

Grupo que se ocupa por ideas políticas e intereses comunes idénticos. Sin embargo, este autor finaliza reconociendo o reforzando nuestra posición al hacer la siguiente reflexión:

Pero desde ese núcleo de poder con sus adherentes, hasta el Estado y su poder hay una gran distancia. Y no sólo porque en esa conexión de actividad que se llama Estado han de incluirse todos los miembros, sino también porque el Estado es una conexión social de quehaceres y el poder del Estado una unidad de acción organizada.

Por naturaleza, en ese gobierno que llamamos comunocracia imperaría la coparticipación racionalizada del comunócrata en todos los campos del desarrollo humano por medio de la acción gubernamental, con apego estricto al derecho, que tendría las características, o sus raíces, a partir de una manifestación o producto de la sociedad —mejor dicho de la comunidad—, con trazas de un equilibrio conciudadano permanente con pro-

pensión a proscribir la anarquía y el despotismo, para sostener a toda costa la clásica división de la ciencia jurídica en derecho privado y público, pero con la necesaria inclusión de reglas generales vinculadas con la religión, la moral y la costumbre, con el fin de completar un régimen que debe observarse mediante la exteriorización espontánea de la conducta humana. Esto indudablemente implica que no va a influir ninguna heterofuerza que se imponga en la manifestación de esa conducta, sobreponiéndose como consecuencia el beneficio colectivo. Todo ello es lo que nos puede conducir al establecimiento, sostenimiento y defensa del tipo ideal de derecho que describe Edgar Bodenheimer en su obra *Teoría del derecho*: “El Derecho en una forma pura y perfecta se realizará en aquel orden social en el que esté reducida al mínimo la posibilidad de abuso de poder tanto por parte de los particulares como por parte del gobierno”.

¿Acaso no es posible encontrar la fórmula ideal que, tarde o temprano, le conceda a la comunidad humana la oportunidad de encontrar la armonía total entre sus miembros? ¿No es esa la tarea que se ha impuesto el hombre en el largo recorrido de su historia como “animal político”? ¿O es que el ser humano no es merecedor de la paz social?

Las respuestas a tales interrogantes no están, aún, a la vuelta de la esquina. No obstante, es verdad que múltiples esfuerzos se han llevado a cabo al respecto, pero desafortunadamente no han llegado a cuajar con la dimensión en que esos esfuerzos fueron concebidos o soñados. A uno de ellos podemos referirnos con cierta propiedad: la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, cuyo contexto tiene, a mi juicio, la característica de perennidad como elemento indispensable que debe regir la conducta de los individuos, para evitar hasta donde sea posible la desgracia de subvertir el orden establecido por el derecho natural, incorporado o regulado posteriormente mediante la positivación de sus normas y principios, como oficio que ha recaído en manos del Estado para conseguir su finalidad, según lo expresado en el artículo 2o. de la citada declaración: “La meta de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre”.

En los tiempos contemporáneos, el debate social y político afronta el desafío de equilibrar distintos puntos de vista, los que se trata de conjugar para que haya un ambiente confiable, cooperativo y de entendimiento entre los diversos sectores de la sociedad. Las propuestas que surgen se basan en superar la confrontación, y que en su lugar se imponga la concertación. Se trata de nuevos estilos de acción y reacción,

cuyos fines consisten en que la cosa pública sea manejada con acierto y responsabilidad, tanto por parte del Estado, es decir, sus representantes, los partidos políticos y la sociedad misma, por medio de una participación plena de ésta. Con ello, se desea llegar a la toma de decisiones que trasciendan para la consolidación del ejercicio del poder, específicamente en el ámbito local, se dé efectivamente la gobernabilidad y se afiance la descentralización.

Pero ahora ¿qué está sucediendo en el proceso de cambio que el Estado está sufriendo para realizar de mejor manera su papel en cuanto a su esencial finalidad? Nuestro buen sentido de la realidad nos encamina hacia la búsqueda y consecución del fenómeno tríptico con que hemos bautizado este trabajo: poder local, gobernabilidad y descentralización, como paso que guarda relación con el periodo de transición y consolidación democrática y constitucional que se vive en Latinoamérica. Guatemala, por supuesto, no es la excepción.

En las líneas que siguen, tomando como base ese fenómeno tríptico, proponemos las ideas que a nuestro criterio se combinan para formar un solo cuerpo de suyo complejo, que puede servir de canal o cauce que permita llegar a la meta que se fijó la declaración francesa mencionada, que alcanza ya más de dos siglos de existencia.

## II. PODER LOCAL

Previo a examinar el *poder local* como primer punto de vista del tríptico señalado, vamos a relatar algunos pormenores sobre los orígenes o procedencia de ese fenómeno tan singular y atrayente que se llama *poder*, conscientes que de sobra sabemos que ese vocablo acepta un sinnúmero de conceptos e interpretaciones de acuerdo con el uso que se le dé, ya que se utiliza como verbo, o para señalar que se tiene una facultad o potencia, o tener una oportunidad, o establecer una relación, etcétera.

Entonces, yendo directamente al punto esencial que nos interesa en cuanto a ese fenómeno como control sociopolítico, procedemos a hacer un breve repaso o recordatorio de las circunstancias históricas que se dieron en el pensamiento de los hombres, tomando en cuenta el periodo que, individualmente o en grupo, les tocó vivir y experimentar. Con esa idea como fundamento, definitivamente es hacer referencia y concordar con el punto que trata Edgar Bodenheimer (*Teoría del derecho*) con relación

al impulso del poder. El tratadista escribe lo siguiente: “En sentido sociológico, el poder es la capacidad de un individuo o grupo de llevar a la práctica su voluntad, incluso a pesar de la resistencia de otros individuos o grupos”, práctica que tiene y ha tenido lugar por medio de la fuerza física, la psicológica y la intelectual.

En ese orden de ideas, y para determinar si el poder consiste en un hecho o en un derecho, haremos mención del pensamiento teocrático, la teoría de la fuerza, la escuela contractualista y la concepción estructuralista.

Con la corriente del pensamiento teocrático, etapa primigenia relacionada con el ejercicio del mando como sinónimo de poder, se combinaron dos aspectos: una forma de gobierno —la teocracia— y una serie de conjeturas filosóficas, en las que se sostenía y se excusaba la presencia de los sacerdotes, porque éstos eran quienes ejercitaban la autoridad política como consecuencia de un mandato divino que provenía de uno o varios dioses.

Este aspecto lo comenta Rodrigo Borja (*Enciclopedia de la política*), y dice que la cuestión filosófica “sólo justifica moralmente en la medida en que sirva a *la mayor gloria de Dios en la Tierra*. Se funda en las palabras del apóstol san Pablo: no hay potestad que no provenga de Dios, y se integra después con las opiniones que sobre la sociedad y los fenómenos políticos enunciaron, principalmente en la Edad Media, los teólogos y doctores de la Iglesia católica”. No obstante, merece la pena señalar que en el gobierno teocrático había dos tipos: uno, en el que el soberano representaba el poder divino, lo cual significaba que su voluntad era semejante a la voluntad de la divinidad; dos, el poder del soberano estaba subordinado al poder divino, lo cual significó que el mismo se expresaba por medio de la clase sacerdotal. El Estado, si es que se nos permite la expresión, era un medio o instrumento para cumplir finalidades eminentemente religiosas.

Con la teoría de la fuerza, según Borja, el fenómeno del poder se considera históricamente como una manifestación que “afirmó que el fuerte debe gobernar al débil porque ésa es la ley natural. Explicó el hecho y el derecho del mandato social con la tesis de que siempre los poderosos dominaron a los débiles y los colocaron bajo su autoridad, en acatamiento de una especie de dictado de la naturaleza”. Este texto lo conjugamos con lo que significa la palabra *fuerza*, que no es sino la misma capacidad de obrar, de producir algo, capacidad de acción, potencia activa, de con-

formidad con lo que expresa Walter Bruggen (*Diccionario de filosofía*), pues capacidad y potencia resultan ser dones inherentes de ciertos individuos, quienes los ponen a funcionar obrando y actuando para producir algo que les conviene, cuando tienen la oportunidad que les brinda su mismo destino.

Desafortunadamente, en esta teoría sale a luz algo desagradable; en otras palabras, quiero decir que esta corriente tiene su base en que afloran, en cualquier momento, la coerción y la amenaza como instrumentos de dominación por parte de los que mandan, lo que hace permanente la sensación de miedo en los que obedecen. El ex presidente ecuatoriano pone como ejemplo el fascismo, corriente política en la que predomina el autoritarismo, y que en la república italiana encabezó Benito Mussolini, casi inmediatamente después de haber finalizado la Segunda Guerra Mundial, cuyos antecedentes podemos hallar en el deterioro del desarrollo económico. Sin embargo, se considera que el grado extremo de esta corriente habría sido alcanzado durante el régimen impuesto por Adolfo Hitler en la Alemania nazi.

La escuela del contractualismo, aunque cuenta con antecedentes anti-quísimos en Grecia con las enseñanzas de los sofistas, los epicúreos, los estoicos y de Sócrates, tuvo sus más notables representantes —Thomas Hobbes, John Locke y Juan Jacobo Rousseau— en la época moderna del desarrollo histórico del Estado, apoyándose en detalles que tenían relación con la racionalización del origen del poder. Tal racionalización tendría como base, según Borja, “que el poder legítimo sólo puede surgir de la voluntad libremente expresada de los miembros de la comunidad”. Se abandonan, entonces, todas las teorías precedentes ligadas al nacimiento del poder o autoridad, desde lo teocrático hasta lo defendido, en el sentido de que este fenómeno tuviera su sostén en la naturaleza para ejercitarlo, pasando por los efectos que, de hecho, se dan cuando un hombre impone su voluntad sobre otros hombres, ya sea física o psicológicamente, o por su intelectualidad, por medio de la fuerza.

Expone Borja que ese raciocinio es capital para la sustentación del contractualismo, ya que los estudios metafísicos no tienen ese asidero, lo natural no otorga ese mando ni la fuerza es medio para acreditarlo. Por ello, “la autoridad política sólo puede provenir legítimamente del consenso” de los que integran el grupo humano para que surja “un poder social y se someten a él bajo ciertos límites y condiciones”, lo cual nos lleva a hacer consideraciones sobre ideas relacionadas con los campos del estado de naturale-

za y el estado de sociedad o contrato social. En el primero, era inexistente esa cualidad organizativa del hombre, como tampoco se conocían la licitud de la autoridad, la justicia ni las leyes. En el segundo, dice Juan Jacobo Rousseau (*El contrato social*), es “Encontrar una forma de asociación que defienda y proteja con la fuerza común la persona y los bienes de cada asociado, y por la cual cada uno, uniéndose a todos, no obedezca sino a sí mismo y permanezca tan libre como antes”.

Finalmente, se plantea una corriente llamada concepción estructuralista, la que tiene como base, según Borja, el pensamiento marxista, que “sostiene que los procesos políticos y culturales de un país están determinados por sus *estructuras* económicas”, y sus seguidores expresan que el poder responde a sistemas propiamente socioeconómicos que imperan en la sociedad, y sus efectos inciden en el subdesarrollo, en la pobreza, en la injusticia económica, la marginación, las desigualdades y en privilegios especiales. En esas condiciones, concluye el autor ecuatoriano, el remedio resultó peor que la enfermedad.

A manera de resumen, y para fijar una posición tendente a contestar la pregunta: el poder, ¿es un hecho o un derecho?, nos atrevemos a decir que dicho fenómeno se puede conceptualizar en uno u otro sentido, partiendo de una preocupación ligada a la tarea de realizar un análisis metodológico de carácter histórico-sociológico.

Encaminándonos en ese sentido, creemos que con la corriente teocrática se institucionalizó el mandato divino como un hecho que se aceptaba sin reservas, y al mismo tiempo constituyó un derecho que se ejercitaba con base en la revelación, que implicaba ejercer el poder por voluntad celestial en forma directa o de manera subordinada a esa voluntad. Con la corriente o teoría de la fuerza, ya esta última palabra nos da la pauta concreta sobre la manera en que se va a ejercer el poder, utilizándola como virtud o don natural de un hombre para imponer su voluntad a otros hombres, partiendo de un hecho representado por la coerción, que a la postre se va convirtiendo en derecho que es establecido por el más fuerte —llamémosle *soberano*— al dictar medidas o disposiciones de gobierno despótico, que, al fin y al cabo, es gobierno. Con la escuela contractualista, doctrina eminentemente racionalista que refutó lo natural y la fuerza como fenómenos originarios del poder y sentó las bases para señalar que éste es el resultado del consentimiento o la aquiescencia del grupo; como hecho, el contractualismo es una especie de compromiso moral que obliga a someterse a reglas comunes que configuran el derecho observable

en una sociedad bastante definida y organizada. Y la corriente estructuralista viene influenciada esencialmente por el hecho económico y social que se acepta en el conglomerado, el cual acepta el funcionamiento de leyes —derecho— cuyo basamento está precisamente en la componenda que manejan sectores poderosos para satisfacer sus propios intereses.

Una vez expuestas las ideas anteriores, consideramos oportuno sustentar un concepto que englobe el ejercicio del poder político como una práctica que, inicialmente, estimamos realizable en un territorio que identifique al elemento físico del Estado desde un punto de vista integral, poniendo como ejemplo al estado simple o unitario —caso de mi país, Guatemala— como una de las formas que identifican a la organización política por excelencia, que se caracteriza porque la soberanía recae directamente sobre un solo pueblo y por tener un solo centro de expresión en cuanto a la producción de las leyes, a cargo de un cuerpo legislativo unicameral, otro que cumple con la actividad administrativa, cuya responsabilidad recae en los órganos administrativos con la Presidencia de la República a la cabeza, y uno más, vinculado con la administración de justicia, tarea que está encomendada a los tribunales ordinarios y extraordinarios, con la cualidad de que éstos actúan independientemente entre sí. Lo anterior significa que se aplican los principios de centralización política, que tiene que ver con la unidad en las leyes, unidad de mando y unidad en la justicia, y de centralización administrativa, que guarda estrecha relación con que el órgano superior mantiene sin limitación ni disminución la competencia de dirección, comando y control sobre el resto de órganos que forman parte de la administración pública, con el propósito de lograr la consecución del bien común.

Pero a estas alturas se nos vienen a la mente las dos interrogaciones siguientes: ¿acaso es posible que en la práctica, en la realidad que se vive sociopolíticamente, el Estado en su forma simple o unitaria se encuentre en condiciones de cumplir efectivamente un papel apropiado para la satisfacción de las necesidades de su población?, o ¿no será que “el que mucho abarca poco aprieta”? A nuestro juicio, la respuesta a la primera pregunta puede resultar negativa, y en cuanto a la segunda, se nos ocurre, no antojadamente, una respuesta afirmativa. A esto se refiere precisamente Leslie Lipson (*Los grandes problemas de la política*), al hablar de zonas y gobierno, e indica que “Algunas de las mismas causas que han llevado al partido y al servicio civil en el estado moderno a cambiar las relaciones entre las tres ramas tradicionales han afectado también profundamente la

elección entre la concentración de poder en un lugar o su descentralización”. Continúa diciendo que “Ningún gobierno moderno, ni siquiera el más pequeño, puede llevar a cabo la solución de sus asuntos en un solo lugar”, afirmación que refuerza cuando hace referencia al espacio territorial del Estado, el cual debe ser coextenso con el de la comunidad, es decir, donde sea que se produzcan relaciones sociales que ameritan la regulación gubernamental en el propio lugar de los hechos, acentuando su afirmación con que deben tomarse “disposiciones para la administración local”.

Agreguemos lo siguiente: percibimos, dentro del marco de una teoría política, que el poder y el territorio acusan una estrecha relación que induce a considerar la importancia de que uno y otro sean susceptibles de una división, aunque no en el sentido en que lo concibió Montesquieu con respecto al primero, ni como está planteada esa situación en los Estados llamados corporativos o federales. Insistimos en esto, pues nuestra atención está puesta precisamente en el Estado simple o unitario, que es la forma que han adoptado la mayoría de países, especialmente en América Latina. En ese marco teórico, la división o repartición del poder y del territorio tenderían hacia una acción social más directa y poner a prueba una capacidad de efectuar cambios tangibles en la comunidad, aspecto que contempla Luis Sánchez Agesta (*Principios de teoría política*) cuando escribe que “El territorio, por último, sirve de base a la organización del poder”, la cual puede ser jerárquica y, por ende, “realiza la distribución de competencias en razón de criterios espaciales”, donde se aprecia que “La jerarquía territorial distingue los órganos centrales y locales”, concluyendo el tratadista español con una sentencia interesante, que “Esta organización territorial del poder puede servir de base a una forma de *división del poder*, asignando competencias limitadas por el territorio”.

Esas competencias, observadas desde un ángulo propiamente político-administrativo, constituyen la agrupación de facultades y atribuciones que están legalmente determinadas para que el órgano actúe, y su actuación no sea más que la voluntad, en cierto modo políticamente restringida, del ente estatal, por el hecho de que esa manifestación está a cargo del órgano autónomo que denominamos municipio, al que la Constitución Política de Guatemala le asigna la función del gobierno municipal por medio de un cuerpo colegiado llamado concejo municipal, cuyos miembros son electos popularmente mediante sufragio directo, siendo por lo tanto los garantes del ejercicio del poder local.

Este concepto de poder local lo regula la Constitución guatemalteca, pues contiene un capítulo dentro de la estructura y la organización del Estado, denominado régimen administrativo, en el que específicamente (artículo 224) hace referencia a la división administrativa, entendiendo como tal que “El territorio de la República se divide para su administración en departamentos y éstos en municipios”. Estos últimos, según el mismo texto constitucional, se tienen como instituciones autónomas, y se les asignan las funciones de “elegir a sus propias autoridades, obtener y disponer de sus recursos y atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios”. Sin embargo, advertimos que la autonomía concedida es relativa, ya que si esa autonomía fuera total vendríamos a caer en una situación extraordinaria, en la que un Estado existiría dentro del Estado.

Decimos que dicha autonomía es relativa porque la ley que rige en el municipio, el código municipal, surge de la función soberana con características de potestad legislativa que cumple el Congreso de la República; esa ley, calificada como *ley orgánica*, tiene el carácter de normativa ordinaria, pero con un grado de distinción con respecto a las demás leyes ordinarias, por el hecho de que la misma es aprobada, no con la mayoría absoluta, sino con una mayoría calificada, es decir, con el voto de las dos terceras partes de los diputados que integran ese organismo de representación política por excelencia. El referido código, en el artículo 1o., establece que tiene por objeto “desarrollar los principios constitucionales referentes a la organización, gobierno, administración y funcionamiento de los municipios y demás entidades locales determinadas en este Código, y el contenido de las competencias que correspondan a los municipios...”, y en el artículo 2o., al referirse a la naturaleza del ayuntamiento, preceptúa que “es la unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos. Se caracteriza primordialmente por sus relaciones permanentes de vecindad..., organizado para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito”.

Pero regirse por un conjunto de normas jurídicas cuyo origen hemos citado no es la única limitación que afecta al municipio como ente autónomo, sino que también está sujeto económicamente al gobierno central guatemalteco, es decir, al Organismo Ejecutivo, porque un precepto constitucional (artículo 257) prevé que este organismo “incluirlá anualmente en el Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado, un

diez por ciento del mismo para las municipalidades del país”, medida que permite engrosar la capacidad económica o los recursos que cada una de ellas pueda obtener; asimismo, esos fondos, por su carácter de públicos, no son manejados discrecionalmente, sino que son objeto de fiscalización por parte de la Contraloría General de Cuentas, que es una institución técnica descentralizada responsable de fiscalizar todo interés hacendario, en forma previa o posteriormente a la ejecución de los presupuestos asignados a cada corporación municipal.

Independientemente de las limitaciones que se han expuesto, la verdad es que el poder local ha venido consolidando su institucionalidad. Ya se le conoce con el apelativo de *sexto poder*, relacionando su ejercicio con el poder territorial que llevan a cabo las comunidades autónomas en España, como si se tratara de un agregado o de una atomización de la división clásica del poder que propugnó el barón de Montesquieu.

Pero es preciso señalar que el poder local, por su misma índole, tiene estrecha relación con el poder político, que no es sino el poder del Estado, y, en tal caso, se le llama también *poder público*, al cual identifica la Constitución guatemalteca diciendo que “El poder proviene del pueblo” (artículo 152). Este poder político, dentro de las distintas manifestaciones o sentidos de la palabra *poder*, tiene una significativa expresión, que se hace presente en la capacidad de emplear la fuerza para apoyar medidas gubernativas que llevan aparejado el uso de esa fuerza, como natural justificación para obtener obediencia o sumisión. Diciéndolo de otra manera, el poder político es la forma de poder que lleva implícita la utilización de la violencia legítima, conforme a un discernimiento con fundamento netamente político, a diferencia de lo que sucede en la administración de justicia, la cual tiene su base en los textos legales, o lo que se conoce como capacidad reglada, en que impera la aplicación del principio de legalidad.

Como referencia oportuna o ligada a lo expuesto en el párrafo precedente, hacemos alusión al tratadista colombiano Vladimiro Naranjo Mesa (*Teoría constitucional e instituciones políticas*), quien se apoya en André Hauriou para tratar las características del poder en el Estado de derecho, y anota que este autor, entre otros caracteres específicos, denota que ese poder es un poder político, porque en esencia “no proviene necesariamente del dominio económico”, sino “decimos que el poder del Estado es esencialmente poder *político*, por tres razones principales: es un poder de arbitraje, es un poder que no es patrimonial y es un poder cuya obediencia está asegurada por sanciones impuestas al individuo y no a sus bienes”.

En seguida, recordando lo que en otra parte de este trabajo se dijo sobre el origen del poder, vamos a plantear una hipótesis que, a nuestro juicio, tiene una relativa semejanza con el punto que trata el doctor Diego Valadés (*El control del poder*) sobre la lucha por el poder, contra el poder y en el poder, situación en la que involucra “tres modalidades básicas: el predominio del más viejo; el predominio del más fuerte; y el predominio del más hábil”.

Es esta última modalidad en la que los actores son los partidos políticos, con su cualidad de organizaciones que se forman con el propósito de alcanzar el poder político, a la que debemos ponerle mucha atención, con la finalidad de comprobar el supuesto o hipótesis que se menciona y obtener un resultado apropiado.

Con esa idea en mente, es decir, tratar de encontrar una explicación racional a la dispersión del poder por medio de expresiones explícitamente ciudadanas, nos vamos a encaminar por un sendero que lleve en forma directa a localizar la fuente del poder local, por lo menos en mi país, tomando en cuenta la tipología de organizaciones políticas que contempla la normativa electoral guatemalteca. Efectivamente, la Ley Electoral y de Partidos Políticos, decreto emitido por la Asamblea Nacional Constituyente elegida popularmente en 1984, regula la estructuración y el funcionamiento de tres clases de organizaciones políticas:

- a) Partidos políticos y los comités para su constitución.
- b) Comités cívicos electorales.
- c) Asociaciones con fines políticos.

De las tres, despierta una inquietud muy particular la agrupación que citamos en segundo lugar, o sea, el comité cívico electoral, y las razones de esa inquietud serán expuestas en seguida. Sin embargo, una breve referencia a las otras dos no está de más, si consideramos que dicha ley se encarga de darnos una definición, tanto de partido político como de asociación con fines políticos. Del primero, el artículo 18 establece que “son instituciones de derecho público, con personalidad jurídica y de duración indefinida”, y de la segunda, el artículo 115 preceptúa que “son organizaciones de duración indefinida, que sin ser partido político o comité cívico electoral, tienen como finalidad esencial el conocimiento, estudio y análisis de la problemática nacional”.

Pero ¿por qué esa inquietud sobre los comités cívicos electorales? Diríamos al respecto que intentamos adentrarnos y escudriñar en el pensamiento innovador y desarrollista del legislador constituyente guatemalteco, que acorde con las nuevas ideas contenidas en la Constitución política aprobada en 1985, buscó y encontró el mejor medio para propugnar el ejercicio de los derechos políticos en un campo difuso y más abierto —la comunidad local— para la irradiación de la participación ciudadana, en la que el aspecto o la influencia de corte partidista se pueda hacer a un lado, con el propósito de someter a prueba la manifestación de la gente que experimenta relaciones de vecindad que surgen, en principio, por el hecho de la inmediatez de las casas que habitan, bajo el amparo de las buenas costumbres, la moral y otros fenómenos ligados al derecho natural.

El mejor medio a que hemos hecho alusión, o sea, el que buscó y encontró el legislador extraordinario, es un tipo de agrupación que fue incorporado a la Ley Electoral y de Partidos Políticos con la sugestiva denominación de *comité cívico electoral*, ley en la que se le define como “organizaciones políticas, de carácter temporal, que postulan candidatos a cargos de elección popular, para integrar corporaciones municipales” (artículo 97), a las que se les atribuye “la función de representar corrientes de opinión pública, en procesos electorales correspondientes a gobiernos municipales” (artículo 98).

De la definición anotada desprendemos cuáles son las características de esta clase de agrupación: 1) es una *organización política*, porque la van a integrar individuos que de ninguna manera perderán o se desvestirán de su natural idiosincrasia, o sea, aquella cualidad del ser humano que señaló Aristóteles al decir que el hombre es un *animal político*; 2) la identifica también su temporalidad o periodo de vigencia, aspecto que vamos a explicar más adelante, y 3) que solamente están facultados para proponer candidatos que se desempeñarán como miembros del concejo municipal.

A tal vigencia, es decir, a su temporalidad directamente, se refiere el artículo 114 de la ley electoral, cuando manda que los comités cívicos electorales “quedarán disueltos automáticamente, sin necesidad de declaración o resolución alguna, al quedar firme la adjudicación de cargos en la elección en que hayan participado”. Es importante señalar que en la citada elección se aplica el sistema electoral de mayoría relativa, aplicable a los puestos de alcalde y síndicos (los de concejales se asignan con base

en el sistema de representación proporcional de mayorías), lo que significa que sale victorioso el comité cívico que obtenga el mayor número de votos válidos.

En cuanto a la designación de la función indicada, es decir, representar corrientes de opinión pública, inferimos que el diputado constituyente pretendió atender la franca determinación potestativa del vecino que, sin tener grandes conocimientos de la política ni como arte ni como ciencia, desea hacer patente su vocación cívico-política para inquirir con respecto a la solución de los problemas que afectan a su comunidad. Con esta vocación, pareciera que los miembros de la comunidad local, como agentes de esa corriente, anhelan hacer realidad lo que Hermann Heller anota sobre la opinión pública: “La doctrina de la opinión pública como fuerza gobernante constituye una forma singular de la relativización del Estado al pueblo y de la identificación del poder del Estado con la voluntad del pueblo. La importancia política de la opinión pública aparece en la sociedad civil...”.

A la concepción del autor alemán de opinión pública, a todas luces original y vinculada con un pensamiento netamente filosófico, le vamos a adicionar las ideas que sobre la misma han imaginado Sánchez Agesta y Borja, que a nuestro juicio resultan complementarias de aquélla, pero semejantes entre sí, en virtud de que perfilan un sujeto común, *el pueblo*, o lo que resulta como consecuencia de su participación, es decir, *lo popular*. El primero de dichos autores declara que la opinión pública “no supone esa presencia directa del público, pero sí la formación por éste de juicios que *se manifiestan* exteriormente por los medios de comunicación social o se articulan en asociaciones o buscan su cauce en el sufragio”. El segundo menciona dos métodos de participación popular en un Estado democrático: uno como acción política directa y el otro como acción política indirecta.

En el método de acción popular directa incluye las diversas formas del sufragio, y en el segundo señala que realmente la opinión pública se da por medio de los partidos políticos, los grupos de presión y los grupos de tensión, división en la que nos interesa especialmente la primera expresión, pues las otras dos no participan de la naturaleza de lo político en sentido estricto.

Por nuestro lado, nos atrevemos a disentir con el pensamiento de Rodrigo Borja en relación con la fuente de donde tiende a brotar la opinión pública, ya que pensamos que tanto en la acción política directa como en

la acción política indirecta está implícita en la voluntad popular la figura del sufragio, el cual no es ni más ni menos que la expresión libre y espontánea para la implantación del poder local, cuya delicada misión recae en los afiliados a las organizaciones políticas reguladas en la ley guatemalteca como “comités cívicos electorales”, toda vez que estos grupos, que no son ni pueden ser de presión ni de tensión, propenden a aglomerar o llamar la atención de personas que no tienen inclinaciones políticas sectarias, por creencia en algo que sea distinto a las pasiones que se ponen de manifiesto cuando los individuos únicamente piensan en alcanzar el poder político por la vía tradicional, o sea, su ingreso y posterior actividad, eventual u obligada, como afiliados a un partido con ideología particular, que puede ser de izquierda, centro, derecha o de otra índole, tomando en consideración qué clase de intereses son los que representan o defienden.

Esa creencia distinta, a nuestro juicio, está respaldada por una convicción ciudadana, que persigue el ejercicio del gobierno municipal desde una perspectiva real de lo que está a la vista, en forma inmediata en tiempo y espacio, cuyos efectos serán el resultado de imponerse un trabajo que ha sido encomendado por la *vox populi*, sólo que reducida a la voz de los vecinos del municipio, de quienes se presume que conocen y entienden los anhelos del conglomerado local, y cuáles son las personas que poseen la capacidad de dirigir para resolver las necesidades de la comunidad vecinal.

La Ley Electoral y de Partidos Políticos, de conformidad con lo dispuesto por sus creadores, prevé un aspecto de suma importancia, que constituye una característica del Estado moderno. Esta característica es la que tiene que ver con la representación, fenómeno que está ligado a la forma de gobierno republicano, el cual se refleja de manera evidente en lo que conocemos como representación política, “merced a la cual —escribe Rodrigo Borja— se considera que los gobernantes ocupan el lugar del pueblo y ejercen sus derechos, de manera que los actos de aquéllos se reputan ejecutados directamente por éste”.

Seguidamente, veamos cómo se determina ese fenómeno de la representación en la ley electoral.

El artículo 99 de esa ley se refiere a los requisitos que son necesarios para que se constituya un comité cívico electoral. En primer lugar, encontramos el número de afiliados, que en efecto y por esencia constituye la formalidad fundamental para que se instituya la representatividad, o

dicho en otras palabras, el medio idóneo de manifestación de la voluntad colectiva que autoriza o faculta el ejercicio del poder local, al depositar su confianza y otorgar un mandato a los funcionarios ediles responsables del gobierno municipal, que en su orden son el alcalde, los síndicos y los concejales. Resumidamente, agregamos que el número de afiliados de cada comité cívico electoral se da en relación con la cantidad de ciudadanos que estén debidamente empadronados en el municipio. En ese orden de ideas, encontramos siete “categorías”; los comités que ocupan la primera deberán inscribir cien afiliados, por el hecho de tener entre 5,000 a 10,000 ciudadanos inscritos en el padrón electoral, y la séptima categoría agrupa a comités de municipios que cuenten con más de 100,000 empadronados, lo que obliga a inscribir un mil quinientos afiliados en cada comité cívico electoral.

Según la ley, a cada comité se le reconoce personalidad jurídica para actuar debidamente en el ejercicio de sus derechos, que consisten en postular candidatos para los puestos que forman la corporación municipal, fiscalizar el proceso electoral por medio de fiscales y denunciar hechos que riñen con la legislación correspondiente. Por otro lado, también deben cumplir con ciertas obligaciones, como la de inscribirse en el Departamento de Organizaciones Políticas, o en las respectivas delegaciones municipales o departamentales del Registro de Ciudadanos, según el caso, y al mismo tiempo, anotar a su junta directiva.

### III. GOBERNABILIDAD

Principio esta parte del tríptico relacionado, refiriéndome en general a la palabra *gobierno*, cuyo significado acoplamos a un régimen que está destinado a dirigir los destinos de una nación, considerando que ésta, como agrupación de personas, constituye uno de los elementos principales del Estado, que se halla asentada en un territorio determinado.

Por su particular y especial importancia, incluimos en este concepto amplio de gobierno a los tres poderes u organismos que existen en un orden democrático, en el que uno legisla, otro administra y el tercero imparte justicia, sin injerencia entre ellos de ninguna clase, como asunto integral que vemos ligado de manera estricta a la consecución del bien común. Resulta, pues, que la no injerencia es punto de partida básico para evitar, precisamente desde su fuente inicial, que la gobernabilidad se manifieste o

surta sus efectos a partir de una concepción institucional neta. Pero es preciso añadir que hacemos énfasis en la idea de esta pareja de elementos —población y territorio— de acuerdo con el pensamiento de Dabin, citado por Francisco Porrúa Pérez (*Teoría del Estado*), quien los considera como componentes anteriores al Estado, y que para nuestro propósito los mismos sustentan el fondo de este apartado —la gobernabilidad— y también en el subsiguiente del presente trabajo —la descentralización—, ya que entre ambos existe un ligamen que creemos natural por cuestiones sociopolíticas y geográficas.

Seguidamente, es obligado que entremos a considerar qué se entiende por gobernabilidad, pues el término ha sido objeto de múltiples y diversas interpretaciones. Para algunos autores, entre ellos Rodrigo Borja, es la razonable capacidad de mando, de conducción política y de disciplina democrática que puede alcanzar una sociedad. Este concepto, de enormes alcances, nos ubica con exactitud dentro de un régimen de corte democrático, pues, *a contrario sensu*, en las dictaduras o regímenes despóticos la gobernabilidad no existe como problema, ya que la voluntad omnímoda de una persona elimina cualquier dificultad. Por su lado, Andrea Costafreda dice que la gobernabilidad democrática es “una cualidad propia de una sociedad, según la cual ésta se estructura sociopolíticamente de tal modo que todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones colectivas y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y de procedimientos democráticos”.

Tomando el asunto de una manera más simple, y por lo tanto de más fácil entendimiento, nos parece adecuado decir que gobernabilidad no es sino la capacidad de un gobierno, es decir, la autoridad pública, para la recepción, el encauzamiento y la satisfacción de las demandas o necesidades que le presenta la población. Es, ni más ni menos, la relación que se establece entre gobernantes y gobernados, ya que unos actúan para cumplir el mandato otorgado por los otros, a través de un proceso electoral democrático. Cada gobierno que es elegido en tal forma tiende a generar un nuevo clima de confianza, cooperación y concertación, para afrontar la difícil tarea de administrar correctamente la cosa pública, tanto a nivel nacional como local. Se trata, pues, de manejar un asunto cuya solución consiste en funcionar con un mínimo de orden, evitar situaciones caóticas dentro de la sociedad y conflictos severos con respecto a la pérdida del control de los negocios públicos, o sea, caer en la denominada ingobernabilidad.

Este primer acercamiento al planteamiento del problema nos sirve para afirmar que la palabra “gobierno” o “autoridad pública”, en sentido amplio, está dirigida a identificar al gobierno nacional, representado principalmente por el Organismo Ejecutivo, ya que son sus agencias denominadas ministerios o secretarías, con el presidente de la República a la cabeza, los órganos responsables de la recepción, el encauzamiento y la satisfacción de las demandas a que hemos aludido anteriormente, trátase de asuntos de seguridad, salud, educación u otros derechos que la Constitución Política del país reconoce como fundamentales, para la conservación y desarrollo integral de los miembros de la comunidad.

Lo anterior quiere decir que se debe producir una actividad que abarque, necesariamente, a todos los habitantes que se encuentran en el territorio nacional, lo cual implica un esfuerzo “macro”, muy extenso y complicado, el cual puede representar un serio obstáculo en la prestación de los servicios públicos, no sólo por cuestiones de geografía —distancia territorial—, sino también por la escasez o insuficiencia de los recursos humanos y de la infraestructura física de que se disponga. El usuario de esos servicios estaría, pues, muy distante en el ámbito nacional para beneficiarse adecuadamente de los mismos, factor que también incide en la exposición y presentación de las respectivas demandas, porque la autoridad se encuentra “en un plano muy elevado”, o sea, fuera del alcance del ciudadano común y corriente. Esto provocaría como resultado un decrecimiento en los aspectos relacionados con la eficacia y la eficiencia de esa autoridad en la toma de decisiones, así como también en lo cualitativo.

Al extendernos en la explicación de lo que significa gobernabilidad, mencionamos al maestro Antonio Camou (*Gobernabilidad y democracia*), quien expone que hay tres componentes básicos para que la misma se dé: a) *eficacia*, ligada a los sistemas políticos para alcanzar objetivos prefijados; b) *legitimidad*, relacionada con el buen gobierno que respeta los derechos humanos, y c) *estabilidad*, tomada como la mayor capacidad de adaptación y mayor flexibilidad institucional en el ejercicio del poder político y de la gestión gubernamental. Por ello, es dable hablar de gobernabilidad y eficacia, gobernabilidad y legitimidad y de gobernabilidad y estabilidad, concluyendo este autor que se entenderá por gobernabilidad “un estado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental”.

Pero el campo de acción de la gobernabilidad, con el fin de obtener óptimos resultados, se va a reducir al ámbito del gobierno provincial, enten-

diendo estos vocablos en el sentido de *gobierno municipal*, con el fin de acoplarlos a la forma de estado unitario que ostenta Guatemala. Esta idea encaja con lo sucedido en otro país con la misma forma de Estado, Colombia, durante el periodo presidencial de Belisario Betancur, citado por el relator Marcos Kaplan (obra colectiva *Agenda para la consolidación de la democracia en América Latina*) en su artículo llamado “La gobernabilidad del Estado democrático”, en el que encontramos que se produjo una reforma municipal que “significó el comienzo de un reencuentro por los caminos de la gobernabilidad”, al elegirse popularmente los alcaldes y hacer a un lado el centralismo anacrónico en boga; se recuperó el liderazgo local y “La inversión pública municipal y departamental permite superar la mala prestación de servicios públicos”.

#### IV. DESCENTRALIZACIÓN

La descentralización constituye, según lo hemos anotado, el tercer elemento de la fórmula tríptica de nuestro trabajo.

Veamos en seguida que, según la doctrina, existen dos tipos de descentralización:

- a) La administrativa, que está relacionada con la forma como se van a prestar los servicios públicos en una sociedad determinada, operación que tiene lugar mediante un desprendimiento de esa responsabilidad del gobierno central para delegarla en órganos que se conocen como “unidades periféricas”. Ejemplo típico de esos órganos es el municipio. Este tipo de descentralización se pone de manifiesto fundamentalmente en los Estados llamado unitarios.
- b) La política, que significa un fraccionamiento de las funciones primarias del Estado: la legislativa, la ejecutiva y la judicial, las cuales son ejercidas en regiones territorialmente definidas en el territorio de un país, ya sea que se les llame provincias o estados.

En este sentido, cabe dictar Constituciones “secundarias” que rigen en un ámbito territorial dependiente o incorporado a una organización estatal más compleja, que se conoce con el nombre de estado compuesto, corporativo o federal. También habrá rama ejecutiva restringida o limitada al territorio estadual o ente corporativo, que está a cargo de un gober-

nador u otro funcionario con distinto nombre, que es el responsable de la función gubernamental de carácter local o estatal. Y por último, habrá órganos jurisdiccionales encargados de impartir justicia dentro de su correspondiente contorno espacial.

De los dos tipos de descentralización indicados vamos a dedicar nuestra atención a la administrativa, en virtud de que la referencia concreta que tenemos en mente, que es el Estado de Guatemala, unitario por excelencia, en el que sucede lo que Rodrigo Borja menciona, al expresar que algunos autores sostienen que la administrativa, como primer grado de descentralización, no afecta ese unitarismo, pues la desconcentración que se produce no afecta la centralización política.

En seguida, viene al caso hacer mención de lo que contemporáneamente ha prescrito el legislador guatemalteco, en cuanto al concepto de descentralización. Efectivamente, el artículo 2o. de la Ley General de Descentralización (Decreto 14-2002 del Congreso de la República), en forma textual establece:

Se entiende por descentralización el proceso mediante el cual se trasfiere desde el Organismo Ejecutivo a las municipalidades y demás instituciones del Estado, y a las comunidades organizadas legalmente, con participación de las municipalidades, el poder de decisión, la titularidad de la competencia, las funciones, los recursos de financiamiento para la aplicación de las políticas públicas nacionales, a través de la implementación de políticas municipales y locales en el marco de la más amplia participación de los ciudadanos, en la administración pública, priorización y ejecución de obras, organización y prestación de servicios públicos, así como el ejercicio del control social sobre la gestión gubernamental y el uso de los recursos del Estado.

Ese pensamiento, extenso en extremo, habría tenido su fundamento en lo considerado por el legislador, con respecto a la concentración del poder de decisión que tradicionalmente ha tenido el Organismo Ejecutivo, cuyas consecuencias han sido la ineficiencia administrativa, la no equidad en la distribución de los fondos públicos e incidir en la escasa o inexistente participación ciudadana, a través del gobierno local y de las comunidades.

A la espera de que paulatinamente se vayan produciendo resultados halagüeños con esta nueva perspectiva de la descentralización, en cuanto

a su influencia en el desarrollo integral de la población de los 334 municipios en que se divide el país, nos inclinamos a afirmar:

1. Que se ha planteado, a través de ese concepto de descentralización, una atomización del poder de decisión, para combatir la función “macro” que centralizadamente ha venido ejerciendo el gobierno nacional. Dicha operación descentralizadora afectará directamente en forma positiva el concepto de gobernabilidad que hemos venido manejando como relación entre gobernantes y gobernados, para que se dé el equilibrio entre las exigencias de los segundos y la capacidad de respuesta de los primeros.
2. Que la respuesta gubernamental, hoy tardía e ineficiente, podrá convertirse en un real y efectivo conducto de satisfacción de necesidades, una vez que la responsabilidad esté en manos de órganos de gobierno local que se encuentran más próximos de la población meta, no sólo por su cercanía física, sino también por la facilidad de relación interpersonal del vecino con las autoridades municipales.
3. Que el proceso de auditoría social se realizará con menor dificultad si tomamos en cuenta que las comunidades organizadas conforme a la ley podrán velar por la optimización de la eficacia y la eficiencia en la prestación de los servicios públicos, basándose para ello en la supervisión y fiscalización del trabajo que se ejecuta.

#### *La forma de gobierno. Medidas para mejorarla*

El Estado de Guatemala, insistimos, es un Estado unitario. La Constitución política que rige su existencia y funcionamiento contempla en el título V –“Estructura y organización del Estado”— una serie de regímenes que se combinan entre una administración centralizada y una administración descentralizada. Dichos regímenes se refieren, entre otros, a lo político-electoral, a lo administrativo, al control y fiscalización, a lo financiero y al municipio.

En el régimen administrativo, por ejemplo, el artículo 224 de la carta magna explica que el territorio de la república se divide en departamentos y éstos en municipios. Asimismo, agrega que la administración será descentralizada mediante regiones de desarrollo no sólo económico, sino también social y cultural, con el fin de conseguir un impulso racionalizado e

integral del país. Con ese propósito, otros artículos de la ley están destinados a crear consejos de desarrollo, en una línea de ordenación en línea, no jerárquica, yendo, podríamos decir, en secuencia sistemática, desde un Consejo Nacional, varios consejos regionales que se crean por regiones según una ley específica, y un consejo departamental, razón por la cual existen veintidós consejos de este tercer tipo, según el número de circunscripciones departamentales en que está dividido el país.

La ley a que hemos hecho referencia, denominada Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, fue emitida por el Congreso de la República el 12 de marzo de 2002, con fundamento en los artículos 224 (ya mencionado), y en el 119, inciso b), de la misma Constitución, ya que este texto constituye una obligación fundamental del Estado guatemalteco con respecto a “promover en forma sistemática la descentralización económica-administrativa, para lograr un adecuado desarrollo regional del país”. Con esta medida, se consideró propicia la oportunidad de poner al alcance de la población el medio de priorizar sus necesidades y encontrar soluciones para satisfacerlas adecuadamente, en congruencia con disposiciones internas, como el Código Municipal y con diversos tratados internacionales vinculados con los derechos humanos.

La ley anterior se ha visto reforzada con la aprobación de la Ley General de Descentralización, Decreto 14-2002, del Congreso de la República, cuyos propósitos, de acuerdo con el legislador ordinario, consisten en erradicar en forma sistemática la inoperante concentración de decisiones en el Organismo Ejecutivo, pues esa concentración significa un control y manejo arbitrario de los recursos y de las fuentes de financiamiento, que no facilita una eficiente administración, una equitativa distribución de los fondos públicos ni mucho menos un efectivo ejercicio de participación de los gobiernos locales y de la comunidad en general.

En este caso, merece la pena hacer énfasis en que la ley que anotamos en segundo lugar no se circunscribe al proceso de descentralización en que estarían incluidos solamente órganos estatales, sino que establece una apertura democrática tan amplia que se permite la incorporación de comunidades organizadas legalmente —comités y asociaciones de vecinos— con participación de las municipalidades, a las que se les trasladará gradualmente y en forma progresiva los recursos técnicos y financieros que les permitan realizar obras, programas y servicios públicos a favor de la comunidad. También es oportuno señalar que el legislador

priorizó las áreas de trabajo en las que se reflejen las competencias administrativas, económicas, políticas y sociales, tales como educación, salud y asistencia social, seguridad ciudadana, ambiente y recursos naturales, agricultura, comunicaciones, infraestructura y vivienda, economía y, finalmente, cultura, recreación y deporte.

La Ley General de Descentralización, al señalar que su objeto es promover en forma sistemática la descentralización, se apoya en los principios siguientes:

1. La autonomía de los municipios.
2. La eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios públicos.
3. La solidaridad social.
4. El respeto a la realidad multiétnica, pluricultural y multilingüe de Guatemala.
5. El diálogo, la negociación y la concertación de los aspectos sustantivos del proceso.
6. La equidad económica, social y el desarrollo humano integral.
7. El combate y la erradicación de la exclusión social, la discriminación y la pobreza.
8. El restablecimiento y conservación del equilibrio ambiental y el desarrollo humano.
9. La participación ciudadana.

Incluso, si el objeto de la ley, o sea, su materia de conocimiento, es desarrollar la descentralización, ese objeto queda explícitamente desenvuelto en el artículo 5o. (Objetivos), con lo siguiente:

- a) Mejorar la eficiencia y eficacia de la administración pública.
- b) Determinar las competencias y recursos que corresponden al Organismo Ejecutivo que se transferirán a las municipalidades y demás instituciones del Estado.
- c) Universalizar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos que se prestan a la población.
- d) Facilitar la participación y control social en la gestión pública.
- e) Fortalecer la capacidad de los órganos locales para el manejo sustentable del medio ambiente.
- f) Reforzar la identidad de las organizaciones comunales, municipales, departamentales, regionales y nacionales.

- g) Promover el desarrollo económico local para mejorar la calidad de vida y erradicar la pobreza.
- h) Asegurar que las municipalidades y demás instituciones del Estado cuenten con los recursos materiales, técnicos y financieros correspondientes, para el eficaz y eficiente desempeño de la competencia en ellos transferida.

Queda pues, hasta cierto punto, satisfecha la expectativa que prevé la misma Constitución guatemalteca en su contexto, que no es otra sino alcanzar llanamente el gran fin del Estado contemporáneo: la realización del bien público, o, dicho de otra manera, el bien común, que es la razón de ser de la sociedad política, siempre que dependa de un enfoque ideológico que vaya en pos del crecimiento económico, que se identifica con la expansión de la producción y la productividad de un país; del desarrollo económico, como aspecto de orden cualitativo que tiene que ver con la calidad de vida de los habitantes; del desarrollo humano, relacionado con el conjunto de bienes tangibles e intangibles que sustentan esa calidad de vida, y la justicia social, como elemento último y sustancial dentro del grupo societario para organizar la sociedad con criterios equitativos en cuanto a la repartición de los bienes, es decir, que todos tengan libre y justo acceso a ellos.

En una publicación de la Oficina del Comisionado Presidencial para la Modernización y Descentralización del Estado (Comodes), se comenta que el proceso de descentralización en Guatemala tiene ya una larga historia, la cual empieza en 1945, época en la que se empezó con la práctica de elecciones democráticas a nivel municipal, se modernizan los partidos políticos, se amplía el derecho de ciudadanía de la mujer, se reconoce la autonomía del municipio y de la universidad nacional (San Carlos), todo como producto de la Revolución de Octubre de 1944.

Hoy, ese proceso se acentúa y trata de arraigarse con carta de naturaleza, como necesidad nacional sentida y reclamada por distintos sectores de la sociedad, cuya respuesta parece encontrarse en la Constitución Política aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente de 1985, y en los Acuerdos de Paz de 1996, que constituyen una mutación constitucional relacionada con la aspiración de construir un proyecto de nación multiétnica, pluricultural y multilingüe, con lo cual se habría llenado un vacío institucional, que se retoma como política pública para llevar a cabo una repartición del poder, tanto político como administrativo.

Si el sistema de gobierno ya está definido, tal y como lo establece el artículo 140 de la Constitución guatemalteca: “Guatemala es un Estado libre, independiente y soberano, organizado para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y de sus libertades. Su sistema de Gobierno es Republicano, democrático y representativo”, y ha funcionado más o menos bien, es una situación que, a mi modo de ver las cosas, ha sufrido una modificación, porque poco a poco, y en cada periodo gubernamental, se ha ido creando conciencia en la voluntad política de los que ejercen el poder público, especialmente en el ámbito de trabajo, que le corresponde cubrir al Organismo Ejecutivo, que luego se refleja en el campo de acción del Organismo Legislativo, al responder afirmativamente a las iniciativas de ley que, a la postre, se convierte en parte del ordenamiento jurídico del país.

Se ha contemplado que la descentralización es un proceso gradual, global e integral, progresivo y participativo, un imperativo lógico que produzca o ponga en vigor, instrumentos que viabilicen y hagan efectiva la participación ciudadana y la construcción de una ciudadanía consecuente, ya que ambos aspectos son la sustancia del fenómeno real, no formal. En concordancia con ello, el artículo 60. de la Ley General de Descentralización establece que

Para llevar a cabo el proceso de descentralización, el Organismo Ejecutivo, previo acuerdo con las Municipalidades y demás instituciones del Estado, y a las comunidades organizadas legalmente, con participación de las municipalidades, les trasladará gradual y progresivamente los recursos técnicos y financieros para atender las competencias administrativas, económicas, políticas y sociales reguladas en otras leyes. Con estricto apego al respeto de la autonomía municipal, cada municipalidad, cuando lo estime conveniente, solicitará su incorporación al proceso de descentralización del Organismo Ejecutivo, y ésta deberá atenderse sin demora.

En párrafos anteriores expusimos que Guatemala es un Estado que sigue al unitarismo con su forma de organización, circunstancia por la cual se ha identificado con la centralización, y la soberanía se ejercita de manera directa sobre un solo pueblo, que habita un mismo territorio y con un solo centro de impulsión política y administrativa; por ello, hablamos de centralización administrativa y centralización política, identificadas con las características que tradicionalmente ha conocido la historia del desarrollo del Estado.

La descentralización que se ha venido generando en mi país abarca lo genérico en cuanto a lo económico, y también lo técnico-jurídico, debido a que se está produciendo un traslado de competencias de índole administrativa a manos de entidades locales, que no son únicamente de carácter estatal, sino que, como se dijo antes, se incorporan comunidades que estén organizadas conforme la ley.

Con estas medidas, estimamos que la forma de gobierno —aplicado el término al gobierno nacional y al gobierno local— se está institucionalizando, ya que el sistema político implantado en Guatemala, que es republicano, democrático y representativo, se hace extensivo o se dispersa territorial e institucionalmente, sin afectar lo unitario del Estado. Es decir, que, de manera simple y sencilla, se está abriendo la brecha relacionada con la prestación de los servicios públicos, ya que la proximidad de los entes responsables permite el descongestionamiento en la realización de las tareas correspondientes, y se acercan a la población para la materialización de sus aspiraciones, demandas y necesidades, lo cual establece nuevos espacios de participación como condición *sine qua non* para el desarrollo y el fortalecimiento del referido sistema democrático. Sin embargo, no podrá darse una total exención en el actuar de las entidades a las que se les traslada el poder de decisión política y administrativa, sino que habrá un límite que está fijado por el Congreso de la República. No se trata, pues, de una autodeterminación, sino de hacer un ajuste favorable a la autonomía que la Constitución Política guatemalteca le reconoce al municipio, para que elija a sus propias autoridades, obtenga y disponga de sus recursos y atienda los servicios públicos locales.

## V. CONCLUSIONES

### 1. *Con relación al poder local*

La inclusión de los comités cívicos electorales en la Ley Electoral y de Partidos Políticos, a los que considero como organizaciones políticas de un género muy propio —*sui generis*—, no es, a mi juicio, nada más ni nada menos que una latente intención del legislador constituyente de poner al alcance de la población un medio idóneo, que sirva para apostar a que el ciudadano común y corriente discurra en el sistema democrático y se involucre activamente en la transformación relacionada con la conducción de

la cosa pública, como método de desdén y de sustitución de la manera tradicional impuesta al respecto por los partidos políticos, cuyo juego salpicado del “interés personal” de sus dirigentes en esa práctica ha entrado en un total descrédito, que se perfila como factor determinante que influye en la apatía de los miembros de la comunidad. Sin embargo, esa indiferencia es susceptible de cambio sustancial si a los individuos —lo digo a propósito en plural— se les envuelve en la idea de cerrar filas y se les conduzca a una real y verdadera participación ciudadana, con el propósito de “conquistar” el poder en el ámbito municipal, como ejemplo de “contrapartida” del ejercicio del poder político, pues éste se iguala al abuso y a la arbitrariedad que caracterizan al dominio y a la fuerza que provienen de la centralización. Diríamos entonces que tal conquista es la conquista a que tienden esas corrientes de opinión pública a que se refiere la ley electoral guatemalteca, opinión que de ninguna manera podrá separar del ser humano aquel componente natural que lo define o lo caracteriza como *zoon politikón*, según la terminología aristotélica.

No obstante, estimo que debemos consentir, o estar de acuerdo, apoyar e incentivar la acción política del ciudadano, la que vislumbro desde dos puntos de vista distintos: *a)* cuando se afilia a los partidos políticos, que tienen su razón fundamental de ser en que constituyen organizaciones permanentes intermediarias entre la sociedad y el alcance del ejercicio del gobierno nacional, y que esa acción tenga como fin manejar los negocios del Estado por medio de los tres poderes clásicos, es decir, el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. En este caso, el individuo adquiere el deber y el derecho de participar en la elección de autoridades nacionales —presidente de la República, diputados al Congreso de la República (en forma directa) y magistrados de la Corte Suprema de Justicia (en forma indirecta)—. Y *b)* cuando el ciudadano integra esas organizaciones políticas temporales que se denominan comités cívicos electorales, donde el papel a jugar lleva implícita una actitud más y de mayor profundidad, que consiste en que su compromiso —siempre con el significado de deber y derecho en lo político— es poner de manifiesto su condición de miembro de un conglomerado provincial, y que por ello está totalmente persuadido de la importancia de ser vecino de una circunscripción municipal determinada en la que tiene su asiento permanente, con la cual contribuye con cargas económicas, locales o nacionales. Pero ese papel a que nos referimos estará primordialmente conectado con elegir autoridades cuyo cometido es ejercer el gobierno local, tarea que recaerá en suje-

tos plenamente conocidos en el medio por su vocación de vecinos-ciudadanos.

## *2. Con relación a la gobernabilidad*

El fenómeno de la gobernabilidad es, a nuestro juicio, una situación sostenible, siempre que venga respaldada por la legitimidad que se presume como elemento adherido a un sistema democrático y estable, en el que se ponga en evidencia la confianza y el respeto entre gobernantes y gobernados. Sin embargo, hablar de gobernabilidad nacional y mantenerla vigente afrontaría, y de hecho afronta, serios obstáculos materiales, si tomamos en cuenta la cuestión territorial, pues el esfuerzo tiene que ser macro para satisfacer las necesidades de la población mediante acciones gubernamentales de órganos centralizados que, quiérase o no, carecen de instrumentos de medición para detectar de manera inmediata las necesidades de la población. En ese orden de ideas, también acusan natural desconocimiento o desinterés por los ingentes problemas socio-políticos y económicos de las comunidades en general. En cambio, si se produce un acercamiento en la relación autoridad-vecino, por medio del vínculo de solidaridad y correspondencia que se presume como característica existente entre los habitantes del municipio, se abre un canal de comunicación más directo para establecer el diálogo que, hoy o mañana, sea la herramienta *ad hoc* que se constituya en la clave de una real gobernabilidad, ya que el morador local obtendrá respuestas inmediatas al plantear directamente las demandas y una pronta satisfacción de sus necesidades.

## *3. Con relación a la descentralización*

De la descentralización no vamos a decir, como es lo usual, que se erige como la segunda forma de organización del Estado posterior o a la par de la centralización, sino que representa, por la índole de nuestra ponencia, la manera sobresaliente, ecuánime, adecuada y razonable de diligenciar los intereses ciudadanos, a los que en este caso identificamos como vecinos de un municipio, porque orientamos nuestra atención al ámbito comarcal, considerándolo como el campo de acción en que esta unidad periférica, mediante el ejercicio del poder local a cargo de las corpora-

ciones municipales, estará en capacidad de atender los requerimientos de una población racionalmente distribuida en un territorio cuya extensión facilitará un mejor control de las referidas necesidades, y una necesaria aproximación del vecino a sus representantes popularmente electos.

Como lo hemos admitido, el enfoque del tema nos obliga a agregarle un calificativo al vocablo *descentralización*, y le llamamos *descentralización administrativa*, porque enderezamos nuestra atención al estado unitario, en el que este asunto deviene como punto peculiar con el propósito de descentralizar la prestación de los servicios públicos, función que se asigna constitucionalmente y en la ley —así está establecido en Guatemala—, a entes autónomos, entre ellos el municipio.

Tal autonomía no tendrá los extremos ni el significado de un rompimiento absoluto con los órganos centrales, pues se mantienen ciertas limitaciones, que impiden el funcionamiento de una entidad —el municipio—, que podría conceptuarse como *autárquica*, toda vez que no se tienen facultades legislativas ni de administración de justicia propiamente dichas, sino que se apegan al centralismo que caracteriza a esas funciones, en virtud de que las mismas son parte de un sistema único proveniente de una sola fuente, o sea, el Congreso de la República y el Organismo Judicial, respectivamente.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- BORJA, Rodrigo, *Enciclopedia de la política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- BRUGGER, Walter, *Diccionario de filosofía*, Barcelona, Editorial Herder, 1975.
- CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario de derecho usual*, 6a. ed., Buenos Aires, Bibliográfica OMEBA, 1968.
- CAMOU, Antonio, *Gobernabilidad y democracia*, México, Instituto Federal Electoral, 1995.
- HELLER, Hermann, *Teoría del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1985.
- LIPSON, Leslie, *Los grandes problemas de la política*, México, Limusa-Wiley, 1964.
- NARANJO MESA, Vladimiro, *Teoría constitucional e instituciones políticas*, 4a. ed., Bogotá, Temis, 1991.

- NIKKEN, Pedro (ed.), *Agenda para la consolidación de la democracia en América Latina*, IIDH-CAPEL-Friedrich-Naumann Stiftung, 1990.
- PORRÚA PÉREZ, Francisco, *Teoría del Estado*, México, Porrúa, 1958.
- ROJAS AMANDI, Víctor Manuel, *Filosofía del derecho*, 2a. ed., México, Oxford University Press, 2005.
- VALADÉS, Diego, *El control del poder*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998.

### *Leyes*

- Constitución Política de la República de Guatemala (1985).
- Código Municipal (2002).
- Ley General de Descentralización (2002).