

UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y DEL TRABAJO

GRADO EN TRABAJO SOCIAL  
TRABAJO DE FIN DE GRADO

**PLANIFICACION PARTICIPATIVA  
DEL DESARROLLO EN  
GUATEMALA:  
UNA MIRADA DESDE EL TRABAJO  
SOCIAL COMUNITARIO**

**Alumna:** M<sup>a</sup> Jesús Cajal Marín

**Director:** Juan David Gómez Quintero

**Grupo:** Curso Adaptación al Grado de Trabajo Social

Zaragoza, junio de 2015



**Universidad**  
Zaragoza



Facultad de  
Ciencias Sociales  
y del Trabajo  
**Universidad** Zaragoza

# **ÍNDICE**

---

<b>1.- INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>4</b>
1.1.    Donde surge la experiencia .....	4
1.2.    Objeto del trabajo.....	5
1.3.    Objetivos.....	6
1.4.    Metodología .....	6
<b>2.- FUNDAMENTACIÓN / MARCO TEÓRICO .....</b>	<b>8</b>
2.1.    El Trabajo Social Comunitario. Conceptos clave .....	8
2.2.    El Trabajo Social Comunitario y los procesos de Planificación Participativa.....	11
2.3.    Marco Legal de la Planificación del Desarrollo Municipal en Guatemala.....	13
2.4.    Contexto:	
2.4.1.    Contexto nacional.....	19
2.4.2.    Contexto local: el Departamento de Sololá.....	24
<b>3.- ANALISIS DE LA EXPERIENCIA DE PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA DEL DESARROLLO</b>	
3.1.    La Cooperación al Desarrollo .....	27
3.2.    Objetivos del proceso de Planificación Participativa.....	29
3.3.    Esquema del proceso.....	29
3.4.    Equipo humano .....	30
3.5.    Antecedentes de la experiencia.....	30
3.6.    Primeros pasos: Experiencia piloto .....	31
3.7.    Metodología del proceso.....	32
3.8.    Seguimiento al proceso de participación ciudadana .....	38

<b>4.- RESULTADOS.....</b>	43
4.1. Aprendizajes del proceso para el trabajo comunitario .....	43
4.2. Carácter participativo del proceso .....	45
4.3. Las Municipalidades como espacios de canalización de la demanda ciudadana y de construcción de gobernabilidad. ....	47
<b>5.- CONCLUSIONES.....</b>	49
<b>6.- BIBLIOGRAFÍA.....</b>	51
<b>7.- ANEXOS.....</b>	53

## **1.- INTRODUCCION:**

---

### **1.1.        Donde surge la experiencia**

Este trabajo final del Curso de Adaptación a Grado de Trabajo Social se va a centrar en el análisis de una experiencia de planificación participativa del desarrollo en el Altiplano indígena de Guatemala, departamento de Sololá, en los municipios de San Andrés Semetabaj, Santa María Visitación, Santa Lucia Utatlán, San Juan Lalaguna, San Jose Chacayá, San Antonio Palopó y Sololá. Esta experiencia se enmarca en el ámbito de la cooperación al desarrollo de España, concretamente en los sectores de fortalecimiento institucional; cohesión social, servicios comunitarios y población; educación y formación.

Producto del trabajo de cooperación que se mantuvo durante 5 años (2000-2005) se obtuvieron 7 Planes de Desarrollo Municipal y más de 150 Planes Comunitarios de Desarrollo. Este trabajo de planificación participativa, estaba inserto en varios proyectos de cooperación financiados por la AECI (Agencia Española de Cooperación Internacional). Las acciones contempladas en los proyectos se ejecutaban por las propias municipalidades (contrapartes) con apoyo de un equipo técnico de profesionales, compuesto por expatriados europeos y personal guatemalteco.

La responsabilidad del equipo técnico de apoyo en el proyecto y vinculada al proceso de planificación participativa fue la de proponer un diseño metodológico, validarla con las autoridades políticas e implementarlo posteriormente con instancias gubernamentales, instituciones privadas con presencia en los municipios y con la población de las cabeceras municipales y de las distintas comunidades que integran los municipios.

Como trabajadora social, con experiencia profesional en la cooperación al desarrollo, estudiante del curso de adaptación al grado y habiendo sido parte del equipo técnico que ideó y desarrolló este proceso de planificación participativa del desarrollo, he considerado pertinente reflexionar sobre la experiencia y analizarla desde una perspectiva teórica y metodológica del Trabajo Social Comunitario. Observar coincidencias, desviaciones y obtener conclusiones de interés para futuras intervenciones.

## **1.2. Objeto del trabajo:**

### **Analizar la experiencia de Planificación Participativa del Desarrollo desde una perspectiva de Trabajo Social Comunitario**

Los procesos de participación ciudadana poco a poco están teniendo mayor interés por parte de instituciones sociales, políticas, etc. Inquietud que está brotando en países europeos, y considerada de gran utilidad para los países en vías de desarrollo de América Latina, donde las democracias son más jóvenes.

El proceso de planificación participativa del desarrollo local en Sololá, objeto de este trabajo, no se diseñó conscientemente desde la perspectiva del Trabajo Social como disciplina, sino más bien desde un enfoque de las Ciencias Políticas y Sociología, quizás porque la experiencia se enmarcaba en un proyecto de cooperación donde el actor principal y motor del desarrollo eran las municipalidades y su objetivo general se definió en: Contribuir al Proceso de Paz iniciado en Guatemala a través del Fortalecimiento del Gobierno Local y del apoyo a la consolidación de un sistema democrático y participativo centrado en las Municipalidades.

El análisis de las experiencias llevadas a cabo en los distintos municipios, es fundamental para repensar, mejorar, ampliar y motivar la realización de nuevas aplicaciones de procesos de participación ciudadana desde el enfoque del Trabajo Social Comunitario. Supone también un fortalecimiento para la profesión de Trabajo Social, al ser una fuente de conocimiento que reflexiona sobre las experiencias con la misión de transformar la realidad, objetivo esencial del Trabajo Social. Como señala Oscar Jara (2009:120):

*Las experiencias son siempre experiencias vitales, cargadas de enorme riqueza por explorar; cada experiencia constituye un proceso inédito e irrepetible y por eso en cada una de ellas tenemos una fuente de aprendizajes que debemos de aprovechar por su originalidad; por eso necesitamos comprender esas experiencias; por eso es fundamental extraer sus enseñanzas y por eso también importante comunicarlas, compartirlas.*

Este trabajo pretende analizar la experiencia de planificación del desarrollo desde la perspectiva teórica, metodológica y conceptual del Trabajo Social Comunitario, considerando el contexto socio-político en el que se ha desarrollado, objetivos, fases de intervención e impacto sobre la población y el territorio. Así mismo procura teorizar desde la praxis para enriquecer y fundamentar el proceso.

### **1.3. Objetivos**

Los objetivos que constituyen la meta que orienta y persigue alcanzar este trabajo son los siguientes:

#### **Objetivo General:**

Analizar la experiencia de la planificación participativa del desarrollo desde el enfoque del trabajo Social Comunitario, llevada a cabo en 7 municipios del departamento de Sololá, Guatemala.

#### **Objetivos específicos:**

1. Conocer las características del contexto socio político donde se ha desarrollado la experiencia de planificación participativa.
- 2.- Profundizar en la metodología aplicada siendo la municipalidad (ayuntamiento) el motor e impulsor de la experiencia.
- 3.- Conocer técnicas desarrolladas en los planes de desarrollo que han permitido la participación institucional y social.
- 4.- Promover reflexiones y aportes a nuevas intervenciones comunitarias en base a la experiencia analizada.

### **1.4. Metodología**

El trabajo consiste en analizar y describir la experiencia de planificación participativa llevada a cabo en 7 municipios del departamento de Sololá, Guatemala. Para ello se desarrollará una investigación cualitativa basada en el método de *investigación documental*.

Basándonos en Sanz Hernández (2006), podemos establecer que la investigación documental constituye una estrategia metodológica básica y obligada en cualquier investigación social,

pudiendo ser utilizada de manera única o combinada con otras estrategias, como son la observación, la encuesta, la experimentación o la conversación.

En este caso, se utilizará únicamente la revisión documental como única estrategia, permitiendo profundizar en las etapas del proceso, metodología utilizada, e impacto de la planificación participativa sobre el territorio. Así mismo se contextualizarán los procesos en su marco histórico y socio-político. Las distintas planificaciones municipales, han servido para generar una sistematización de etapas y herramientas replicables en otros municipios.

Además de contar con el análisis documental de la experiencia, también se describirán valoraciones sobre el proceso llevado a cabo y resultados de su implementación, comentados por técnicos, políticos y cooperantes responsables de elaborar e implementar los Planes de Desarrollo.

Las unidades de análisis de la investigación documental serán formulaciones y memorias de proyectos, actas de reuniones con las corporaciones municipales, organizaciones de los municipios y comunitarios, planes de desarrollo de los 7 municipios, planes comunitarios, memorias de los talleres sobre la evaluación de la experiencia de planificación, recopilados entre 2000-2005, y analizados en 2014 y 2015.

## 2.- FUNDAMENTACIÓN / MARCO TEÓRICO

### 2.1. El Trabajo Social Comunitario. Conceptos clave

El Trabajo Social Comunitario constituye uno de los niveles de intervención del Trabajo Social.

A continuación se definen algunos conceptos claves relacionados al trabajo comunitario:

El concepto de **comunidad** tiene sus orígenes en el término latino “communis”, que se refiere a personas que viven juntas compartiendo algo en un mismo espacio. En Sociología el concepto es introducido por F. Tónnies en 1887, estableciendo una distinción entre la sociedad y la comunidad, siendo en ésta sus manifestaciones fundamentales la vida familiar, de aldea, su moral y sus costumbres.

Para Marco Marchioni, la comunidad es un conjunto de personas que habitan en el mismo territorio, con ciertos lazos y ciertos intereses comunes. Sus elementos fundamentales son: el territorio, la población, la demanda y los recursos, teniendo en cuenta que el segundo elemento, la población, es considerado como fuente de demanda y recursos.

Ezequiel Ander-Egg, entiende la comunidad como una agrupación organizada de personas que se perciben como una unidad social y cuyos miembros participan de algún rasgo, interés, elemento, objetivo o función común, con conciencia de pertenencia, situados en una determinada área geográfica en la que la pluralidad de personas interacciona más intensamente entre sí que en otro contexto.

**Sociedad** es otro concepto clave, definido como un conjunto de personas que se relacionan entre sí, de acuerdo a unas determinadas reglas de organización jurídicas y consuetudinarias, y que comparten una misma cultura o civilización en un espacio o un tiempo determinados. También la definen como un sistema organizado de relaciones que se establecen entre este conjunto de personas.

Desde hace décadas las comunidades se han organizado para hacer frente a sus necesidades y problemas de forma colectiva. Se puede considerar una intervención comunitaria cuando se trata de:

- Un trabajo realizado de forma planificada a partir de la existencia de unas necesidades colectivas o comunitarias que están sin atender.
- Con el objetivo de mejorar una situación.
- Con la participación de las personas afectadas quienes se organizan.

En esta forma de entender el trabajo comunitario se pueden identificar tres tipos de elementos necesarios y complementarios mediante la presencia de diferentes agentes: líderes y voluntarios de asociaciones y profesionales:

- 1- Actividad política: realizada por responsables políticos municipales.
- 2- Técnica o profesional: la que realizamos los trabajadores sociales.
- 3- De liderazgo o voluntariado social: realizada por líderes y voluntarios de diferentes asociaciones y/o entidades sociales.

**La organización comunitaria** es entendida por M.G.Ross (1967) como

*“el proceso por el cual una comunidad identifica sus necesidades u objetivos, ordena o clasifica estas necesidades, halla los recursos (internos y/externos) para enfrentarse con estas necesidades u objetivos, actúa con respecto a los mismos, y al hacerlo así desarrolla en la comunidad actitudes cooperadoras y colaboradoras y maneras de obrar”.*

En el análisis de la organización de la comunidad de Ross identifica dos aspectos o elementos definitorios diferentes:

- 1- La planificación de los recursos existentes, para atender las necesidades sociales de la comunidad como un aspecto necesario, pero no suficiente, para que se dé un proceso de organización de la comunidad.
- 2- Para que este proceso se produzca es necesaria la integración de la comunidad, es decir, el ejercicio de actitudes y prácticas de cooperación y colaboración que lleven a una mayor identificación con la comunidad, a un mayor interés y participación en los asuntos de la comunidad y a compartir valores y medios comunes. Es preciso que la planificación se realice sobre los problemas sentidos por la comunidad.

**Los contenidos de una intervención de trabajo comunitario** según Barberó y Cortés son:

1. Descubrir las necesidades y potencialidades del espacio social en el que se va a realizar la intervención: barrio, institución, colectivo social, etc.
2. Toma de contacto con la gente, desarrollar la voluntad de trabajar para satisfacer las necesidades y aspiraciones y reunirla.
3. Crear y establecer las estructuras colectivas, repartir las tareas.
4. Ayudar a identificar y elaborar objetivos, clarificarlos, establecer prioridades.
5. Mantener la organización activa.
6. Cuidar las relaciones y ayudar a comunicar.
7. Concluir la intervención y alejarse.

Marco Marchioni (1999) define las **intervenciones comunitarias** de dos formas diferentes:

- 1- La comunidad como protagonista del proceso. Estas son las auténticas intervenciones comunitarias según este autor, ya que cuentan con la participación activa de la población.
- 2- La comunidad como destinataria de los proyectos. Estas intervenciones según este autor no podrían llamarse trabajo comunitario en sentido estricto, sino trabajo con enfoque comunitario, es decir, se realiza en la comunidad y para la comunidad, pero sin contar con la participación de la población.

Según M. Marchioni (2004) los **principios de la intervención social comunitaria** son los siguientes:

- Proceso de tipo global.
- Una comunidad como centro del proceso.
- Los factores que configuran una comunidad son territorio, población, recursos, demandas y sus interrelaciones mutuas.
- Una comunidad puede coincidir con el municipio, con una parte administrativa del mismo (barrio o distrito) o reúne a pequeños municipios (comarca o mancomunidad).
- Proceso que siempre tiene tres protagonistas: la administración local, los técnicos y profesionales o los propios ciudadanos a través de sus asociaciones.
- La implicación de estos tres protagonistas es un punto de llegada y no un punto de partida.
- La participación es la “estrella” del proceso.
  - Sin participación no hay trabajo comunitario.
  - El proceso participativo debe ser flexible y abierto a todo el mundo.
  - Contar con todas las formas de participación.
- La intervención comunitaria no es localista.
- La intervención comunitaria no tiene que identificarse con población marginal.

Para Lillo, N. y Roselló, E.(2001) el **Trabajo Social Comunitario** supone:

- *Una metodología centrada en la resolución autogestionada de necesidades colectivas.*
- *Se inserta en un contexto de globalidad desde perspectivas socioculturales, socieconómicas y sanitarias de una comunidad.*
- *Su objetivo general es la promoción del grupo, individuo o colectividad; y no la asistencia.*
- *El trabajador social se define como agente de cambio a través de la revitalización, animación de la comunidad, búsqueda de recursos, detección de capacidades e iniciativas.*

- *Se impone claramente una concienciación, movilización o politización del grupo al cual se dirige.*
- *No se dirige a clientes específicos, sino que intenta alcanzar la globalidad de los problemas de un sector o de una población.*
- *Hay una idea más espacial y geográfica que personal.*

## **2.2. El Trabajo Social Comunitario y los procesos participativos**

Los Servicios Sociales y la participación ciudadana siempre han estado presentes en los debates profesionales de Trabajadores Sociales y en las políticas de acción social. Enrique Pastor Seller ha argumentado la importancia de la participación ciudadana, pudiendo resumirla en que:

*La participación aporta sustantivos beneficios a la dinámica organizacional y comunitaria al proporcionar una progresiva adecuación del funcionamiento de las instituciones, romper la apatía y desconfianza ciudadana, ofrecer a los representantes herramientas para evaluar y mejorar la gestión de los asuntos públicos, permitir a la ciudadanía reconquistar y recuperar el espacio público, generar capital social, potenciar sentimientos comunitarios; permitir que la „política se socialice” y reforzar las decisiones” (Pastor, 2009:70-71)*

Recordando que

*“la participación ciudadana es un elemento definitorio del Trabajo Social desde sus inicios y que se plasma en la misma definición del Trabajo Social y en el código deontológico de la profesión” (Pastor, 2008:106-107).*

Así mismo en marzo de 2013, la Asociación Europea de Trabajo Social (EASSW) acuerda una definición de Trabajo Social que recoge la necesidad de apoyar al **empoderamiento ciudadano**:

*La profesión de trabajo social facilita el cambio social y el desarrollo, la cohesión social, y el fortalecimiento y la liberación de las personas. Los principios de la justicia social, los derechos humanos, la responsabilidad colectiva y el respeto a la diversidad son fundamentales para el trabajo social. Respaldado por las teorías del trabajo social, ciencias sociales, humanidades y los saberes indígenas, trabajo social involucra a las personas y las estructuras para hacer frente a desafíos de la vida y mejorar el bienestar.*

Con lo expuesto, se constata que es necesaria la **participación de los ciudadanos** para contribuir al bienestar de una comunidad. Esta participación puede darse en los procesos de toma de decisiones o en la atención de necesidades.

En los últimos años del s. XX han surgido muchos discursos respecto a la participación de la sociedad civil en la satisfacción de necesidades sociales, así como la importancia de los movimientos sociales como protagonistas en defensa de intereses frente a instancias públicas.

Marchioni, reconocido autor del trabajo social comunitario, señala en su obra que se debe planificar la acción con una coherencia interna y externa, teoría y práctica. Desde su fundamentación teórica, la participación de los ciudadanos es fundamental. El planteamiento metodológico de Marchioni así lo remarca:

*El tema fundamental hoy es claramente cómo hacer para que la intervención social salga a la calle, vuelva a tener un protagonismo social amplio, sea una intervención productiva y llame a los ciudadanos, no sólo usuarios, a una toma de conciencia de sus necesidades y la primera de ellas, ser protagonistas activos de la solución de sus problemas (que también son de los demás), claro, contando con el apoyo, la ayuda de la Administración y de los profesionales y técnicos. (Marchioni, 1987: 55)*

Así mismo hace referencia a la importancia de que las planificaciones de los profesionales de la acción social se desarrolle de forma participativa, contando con la población a la que se dirigen. Esta propuesta derivaba de constatar que la intervención social, en ocasiones, no es coherente entre los objetivos que pretende y la realidad de las personas a la que se dirige. Para Marchioni, lo relevante del trabajo con comunidades es crear ciudadanía y construir democracia.

Una de las funciones del Trabajo Social Comunitario, es construir ciudadanía activa, especialmente, a través del empoderamiento de los sectores con menor capacidad de influencia. Aspecto señalado por C. de Robertis (2003) como objeto del Trabajo Social con colectivos: “*La participación de las personas y su integración, participe y activa, en la sociedad en la que vive*”.

En esta misma dirección, Tomas Rodriguez Villasante (1994), considera la participación ciudadana como “*ejercicio de la ciudadanía activa, entendiéndola no como un cometido que tienen gestores o políticos, sino como una acción de libertad tomada por grupos que pueden aportar sus propias soluciones, visualizando una colectividad dinámica y creativa*”.

Desde el Trabajo Social, la participación ciudadana, según Teresa Zamanillo, se considera, por un lado como un medio, por ser un instrumento al servicio de la atención de necesidades y creación de recursos, por otro como un fin en sí misma donde lo importante es la participación e implicación de los individuos en los procesos que les afectan. Entre los dos enfoques podemos diferenciar que en el primero se vincula a estrategias más tecnológicas el segundo a planteamientos ideológicos.

La participación ciudadana constituye parte esencial del Trabajo Social, plasmado en sus definiciones y códigos éticos, tal como señala Enrique Pastor Seller, así como en las políticas vinculadas a su intervención y en la propia formación e investigación.

La democracia participativa es una democracia que fomenta la participación directa de la ciudadanía, donde existe apertura y se fomenta la implicación y corresponsabilidad de la población en asuntos que les afectan.

### **2.3. Marco legal de la planificación del desarrollo municipal en Guatemala**

El proceso que llevó a la formulación de los Planes de Desarrollo de los Municipios del Departamento de Sololá, están fundamentados en la actual Constitución Política de la República de Guatemala (1985) y en leyes emitidas en los años subsiguientes, durante en el gobierno de Vinicio Cerezo Arévalo, primer civil electo Jefe de Estado después de más de treinta años de gobiernos militares.

Este marco legal cobra más fuerza con la entrada en vigor de los Acuerdos de Paz, el 29 de diciembre de 1996, después de casi diez años de negociaciones entre la Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca y los sucesivos gobiernos del país.<sup>1</sup> En fin, las nuevas leyes aprobadas en abril del 2002 por el Congreso de la República, si bien no constituyeron el marco de este trabajo, incrementan su validez y legitimidad, y por tanto aumenta las posibilidades de ejecución y cumplimiento del Plan.

La Constitución de 1985, estipula en su artículo 2º que los deberes del Estado consisten en “garantizarle a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona”. Por tanto, todas las acciones del Estado deberán encaminarse al cumplimiento de estos deberes.

Paralelamente, en su artículo 135, establece como un Deber y Derecho Cívico de los guatemaltecos, en su inciso c), el de “trabajar por el desarrollo cívico, cultural, moral, económico y social de los guatemaltecos”.

---

<sup>1</sup> Cerezo Arévalo (1,985-1,989), Serrano Elías (1,990-1,993), De León Carpio + (1,993-1,995), Arzú Irigoyen (1,996-2,000)

Además, garantiza las condiciones básicas para que se dé esta participación libre de los ciudadanos. Éstas son: las libertades de acción (art. 5º), de locomoción (art. 26), de emisión del pensamiento y de prensa (art. 35), y de formación de organizaciones políticas (art. 223), asimismo los derechos de petición a la autoridad (art. 28), de libre asociación (art. 34), de elegir, ser electo y optar a cargos públicos (art. 136), en fin de ser consultados para ratificar decisiones políticas de especial trascendencia (art. 173).

Con ello, se sientan las bases de una participación amplia de la ciudadanía en el funcionamiento del Estado y en el desarrollo de la sociedad guatemalteca.

Por tanto, este doble compromiso que establece la Constitución en materia de desarrollo, el del Estado para con los habitantes, y el de cada habitante para con sus conciudadanos, obliga prácticamente a un actuar conjunto de ambos componentes de la sociedad guatemalteca, tanto en la toma de decisiones como en su puesta en práctica.

Esto se ve reforzado a partir del 29 de diciembre de 1996, cuando entran en vigor los Acuerdos de Paz firmados por el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, que pone fin a 36 años de conflicto armado interno. En efecto, éstos reafirman en varias oportunidades el estrecho vínculo que existe entre desarrollo y democracia (o participación)

Así, en el Capítulo I del Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, precisamente denominado “Democracia y desarrollo participativo”, se establece en su Apartado A. Participación y Concertación Social, inciso 1: *“Para profundizar en una democracia real, funcional y participativa, el proceso de desarrollo económico y social debe ser democratizado y participativo y abarcar: (a) la concertación y el diálogo, entre los agentes del desarrollo socioeconómico, (b) la concertación entre estos agentes y las instancias del Estado en la formulación y aplicación de las estrategias y acciones de desarrollo, y (c) la participación efectiva de los ciudadanos en la identificación, priorización y solución de sus necesidades”*.

Cabe indicar que seguidamente, el Apartado B. Participación de la mujer en el desarrollo económico y social, reconoce que *“La participación activa de las mujeres es imprescindible para el desarrollo económico y social de Guatemala ...”*. (inciso 11), por lo que *“El Gobierno se*

*compromete a tomar en cuenta la situación económica y social específica de las mujeres en estrategias, planes y programas de desarrollo ... ”* (inciso 13).<sup>2</sup>

La participación de la población indígena del país también aparece subrayada, ésta en el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, que en su Capítulo IV “Derechos civiles y políticos” Apartado D. Participación a todos los niveles, inciso 3, establece que “... es necesario institucionalizar la representación de los pueblos indígenas en los niveles local, regional y nacional, y asegurar su libre participación en el proceso de toma de decisión en los distintos ámbitos de la vida nacional”.<sup>3</sup>

Los dos textos legales ya mencionados (Constitución Política de la República y Acuerdos de Paz) otorgan al municipio un papel central en este proceso de democratización del país. Así, el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, siempre en su Capítulo I “Democracia y desarrollo participativo”, apartado A. Participación y Concertación Social, estipula en su punto 10 inciso b, que el Gobierno se compromete a *”propiciar la participación social en el marco de la autonomía municipal profundizando el proceso de descentralización hacia los gobiernos municipales, con el consiguiente reforzamiento de sus recursos técnicos, administrativos y financieros”*.

Previamente, el artículo 253 de la Carta Magna ya establecía que *”el municipio goza de autonomía respecto del Estado central, de cara al cumplimiento de sus fines propios”*. Entre estos fines, el Código Municipal de 1988 (art.7) estipula *“impulsar permanentemente el desarrollo integral del municipio”* (inciso c.) y *“Promover sistemáticamente la participación efectiva, voluntaria y organizada de los habitantes en la resolución de los problemas locales”* (inciso e.).

Especifica más este mandato el art.40, que establece como competencias de la Corporación Municipal el *“promover la participación del vecino en la identificación de las necesidades locales, la formulación de propuestas de solución y su priorización en la ejecución”* (inciso e.), así como *“la elaboración, aprobación y ejecución de planes de desarrollo urbano y rural de su municipio, en coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo y el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural”* (inciso c.). Además, el artículo 41 fija como atribuciones de la misma Corporación, las de

---

<sup>2</sup> Esta aspecto ha sido tomado muy en cuenta por el proyecto AECH y la municipalidad, ya que se utilizó una metodología de trabajo que garantizara la participación de la mujer en todo la parte del proceso desarrollada directamente con la población.

<sup>3</sup> La elaboración de los Planes Comunitarios de Desarrollo en cada centro poblado del Municipio, a la vez instrumento de gestión del desarrollo local por si solos e insumos principales del Plan del Desarrollo Municipal, ha permitido una participación masiva en la planificación del desarrollo de la población indígena (que también contó con su espacio en la parte estratégica del trabajo).

*“promover y mantener relaciones con instituciones públicas nacionales, regionales y departamentales”* (inciso i.), y *“mantener informada a la comunidad sobre las actividades de la municipalidad e interesarla en la participación y solución de sus problemas”* (inciso j.).

Con ello, queda claramente demostrado que el municipio es un ámbito predilecto tanto para la creación y funcionamiento de mecanismos de participación ciudadana, como para realizar un proceso de planificación del desarrollo, con amplia participación de la población y de las instituciones de desarrollo.

Para poder llevar a cabo este proceso de forma satisfactoria, las municipalidades deben crear dos instancias mencionadas en la Ley del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto Legislativo 52-87) y en su Reglamento. Se trata del Consejo Municipal de Desarrollo Urbano y Rural y de la Unidad Técnica Municipal de Planificación –UTMP- (u Oficina Municipal de Planificación –OMP-).

Según la mencionada ley (art.9), el Consejo Municipal de Desarrollo Urbano y Rural era integrado por los miembros de la Corporación Municipal (alcalde, síndicos y concejales). El artículo 10 le atribuye una serie de funciones que retoman y complementan las que ya establece el Código Municipal en su artículo 40 (arriba mencionadas), en cuanto a planificación del desarrollo y participación ciudadana.

Por su parte, la UTMP aparece en el Reglamento de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Acuerdo Gubernativo N° 1041-87 de fecha 30 de octubre de 1987. El artículo 59 estipula su creación de la siguiente manera: *“Los Consejos Municipales de Desarrollo Urbano y Rural contarán con la Unidad Técnica encargada de proporcionar al Consejo el soporte técnico necesario para el adecuado cumplimiento de sus funciones. Corresponde a la Oficina Municipal de Planificación, actuar como Unidad Técnica del Consejo Municipal de Desarrollo Urbano y Rural. En tanto no exista Oficina Municipal de Planificación o una Unidad que haga sus veces, la Oficina Técnica se integrará con el Tesorero Municipal y el personal técnico del Sector Público con capacidad instalada en el municipio que sea seleccionado por el Consejo Municipal...”*.

El artículo 60 detalla por su parte las funciones de esta Unidad Técnica, entre las cuales se encuentran dos que les otorgan un papel central en la planificación participativa del desarrollo local: *“propiciar y realizar investigación participativa para la identificación y priorización de*

*necesidades del municipio, a fin de proponer soluciones”* (inciso a.), y “*coordinar la formulación y evaluación del plan de desarrollo urbano y rural municipal y someterlo a la consideración y aprobación del Consejo*” (inciso c.).<sup>4</sup>

Si bien hasta la fecha, sea por falta de recursos o de voluntad política, han funcionado principalmente Unidades Técnicas Municipales del tipo mencionado al final del artículo 59, el cumplimiento de sus funciones en la práctica y el crecimiento progresivo de las municipalidades (asunción de más responsabilidades, disposición de más recursos), han evidenciado la necesidad de que éstas sean verdaderas dependencias municipales que cuenten con personal propio a tiempo completo. El proceso de creación y fortalecimiento de estas unidades municipales, como una previa indispensable para la adecuada planificación del desarrollo municipal, está siendo apoyado desde hace unos años por varios organismos de cooperación al desarrollo.<sup>5</sup>

El marco jurídico que sustentó el proceso de planificación participativa del desarrollo iniciado a mediados del 2001 y cuyo principal resultado es el presente Plan, se ve ampliamente reforzado por las reformas legales adoptadas por el Congreso de la República durante los meses de marzo a mayo de 2002.

Así, el nuevo Código Municipal (Decreto 12-2002, aprobado el 2 de abril de 2002) vuelve una obligación (y ya no sólo una competencia) que los municipios cuenten con un Plan de Desarrollo, pues según su artículo 142, “*la municipalidad está obligada a formular y ejecutar planes de ordenamiento territorial y de desarrollo integral de su municipio...*”. En concordancia con este cambio, pasa a ser una de las dependencias obligadas o mínimas de las municipalidades, al igual que la Secretaría y la Tesorería, la Oficina Municipal de Planificación, que “*coordinará y consolidará los diagnósticos, planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio*” (art. 95)

La participación de la población en esta planificación del desarrollo local está consolidada por varias de las nuevas leyes. El mismo Código Municipal estipula entre los derechos y obligaciones del vecino (art.17), el de “*participar activa y voluntariamente en la formulación, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas municipales y comunitarias*” (inciso f.). Además,

---

<sup>4</sup> Para garantizar la operativización de este plan, el Reglamento atribuye también a la Unidad Técnica de función de “*apoyar técnicamente la elaboración del anteproyecto de presupuesto del Sector Público a nivel municipal*” (inciso e.).

<sup>5</sup> Entre 1997 y 2002, la AECI ha apoyado la creación de esta oficina en 59 municipalidades en toda Guatemala, de las cuales 7 pertenecen al Departamento de Sololá.

obliga a la Corporación Municipal a dar esta participación a la población, ya que fija como una de sus competencias generales (art. 35), “*La convocatoria a los distintos sectores de la sociedad del municipio para la formulación e institucionalización de las políticas públicas municipales y de los planes de desarrollo urbano y rural del municipio, identificando y priorizando las necesidades comunitarias y propuestas de solución a los problemas locales*” (inciso c.)

Por otra parte, la Ley de Descentralización (Decreto 14-2002, aprobado el 6 de septiembre de 2002) define claramente en su artículo 17 la participación Ciudadana, como “*el proceso por medio del cual una comunidad organizada ... participa en la planificación, ejecución, y control integral de las gestiones del gobierno nacional, departamental y municipal para facilitar el proceso de descentralización*”.

Paralelamente, la nueva Ley de los Consejos de Desarrollo (Decreto 11-2002, aprobado el 12 de marzo de 2002) mejora las condiciones para la práctica de esta participación de la población. Por un lado, re establece los Consejos Comunitarios de Desarrollo (que habían sido declarados inconstitucionales en la Ley anterior), como un primer espacio de participación abierto a cualquier habitante de cualquier comunidad del país (art.4). Por otro lado, el Consejo Municipal de Desarrollo Urbano y Rural ya no se limita más a los miembros de la Corporación Municipal, sino que tiene entre sus integrantes a representantes tanto de las organizaciones públicas y privadas activas en el municipio, como de la sociedad civil (art. 11).

De hecho, esta nueva ley fija como naturaleza del Sistema de Consejos de Desarrollo (art.1º), que éste es “*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*”. Esta nueva concepción hace claramente énfasis en la participación ciudadana, mientras que la de la ley pasada se refería principalmente a aspectos de coordinación interinstitucional (hablaba de “*organizar y coordinar la administración pública*”).<sup>6</sup>

La Ley de Consejos es bastante clara en cuanto al respeto que debe tener en cada nivel las decisiones de los niveles directamente inferiores. Dos de las funciones de los Consejos Departamentales de Desarrollo (art. 10) se refieren específicamente a esto: “Formular las políticas,

---

<sup>6</sup> Además, debido a que se encamina principalmente esta participación ciudadana en los nuevos Consejos a la planificación del desarrollo, se puede decir que las asambleas comunitarias y municipales a través de las cuales se formularon los Planes Comunitarios y el Plan Municipal de Desarrollo, funcionaron de hecho como Consejos Comunitarios y Municipales de Desarrollo. Por tanto, los participantes en estas asambleas constituyen el cimiento ideal para la conformación legal de estos nuevos Consejos.

planes, programas y proyectos de desarrollo del departamento, tomando en cuenta los planes de desarrollo de los municipios..." (inciso d.), y "Proponer al Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural la distribución del monto máximo de recursos de preinversión e inversión pública... entre los municipios, con base en las propuestas de los Consejos Municipales de Desarrollo..." (inciso g.). Esta normativa implica una casi-obligación legal de los Consejos Departamentales de respetar los Planes de Desarrollo Municipal y apoyar su ejecución, y por tanto fortalece la autonomía municipal.

Por consiguiente, si bien el marco legal vigente cuando se inició en (nombre del municipio) el proceso de planificación participativa de su desarrollo, era favorable al mismo, el que se está implantando a la hora de publicar este Plan, resulta muy propicio a su adecuada ejecución. De esta manera, no sólo se estaría respetando los acuerdos a los que llegaron todos los actores del desarrollo del municipio, sino que se estaría consolidando la democracia a nivel local, como uno de los factores indispensables de dicho desarrollo.

## **2.4. Contexto**

La Planificación del desarrollo se llevó a cabo en el marco del artículo 40 del Código Municipal de 1988 de Guatemala, que fue reforzado por la firma de los Acuerdos de Paz de 1996, y que establece como competencias de la Corporación Municipal "la elaboración, aprobación y ejecución de planes de desarrollo urbano y rural de su municipio, así como promover la participación del vecino en la identificación de las necesidades locales, la formulación de propuestas de solución y su priorización en la ejecución". En un momento posterior, tras la aparición de nuevas leyes: Ley de Consejos de Desarrollo, Ley de Descentralización y reformas al Código Municipal (2002), se acompañó a las Municipalidades, desde el proyecto de la AECID, en la conformación de los Consejos Comunitarios y Municipales de Desarrollo (COCODEs y COMUDEs) como espacios para la implementación de esos planes.

### **2.4.1 Contexto nacional<sup>7</sup>**

Guatemala es el país más septentrional del istmo centroamericano. Tiene una superficie de 108,889 kilómetros cuadrados y una población en 2013 de 15 millones 465 mil habitantes. Ocupa el 26,5% de la superficie total de América Central (incluyendo Panamá y Belice), y en 2005 representaba un 31.5% de su población y un 27% de su producto interior bruto (PIB).

---

<sup>7</sup>Principales fuentes: Informes de Desarrollo Humano de Guatemala, ediciones 2001, 2002 y 2005, PNUD; Censo de Población y Habitación 2002, Instituto Nacional de Estadística – UNFPA, 2003; Proyecciones de Población 2000-2020, INE, 2005.

La sociedad guatemalteca se caracteriza por la marcada desigualdad de la distribución de riqueza. Según la Organización de Naciones Unidas, a principios del siglo XXI es uno de los tres países, junto con Brasil y Sudáfrica, en donde existen más desigualdades sociales. Está también entre los 15 países del mundo con peor distribución de los ingresos (en este rubro dos países del istmo le superan: Nicaragua y Honduras). Dichas diferencias se originaron en la época colonial y se perpetuaron en la independiente (incluso se agravaron tras la Reforma Liberal de 1871, que impulsó un modelo económico de agro exportación centrado en los grandes latifundios). Esta injusticia social, aunada a la imposibilidad de remediarla por la vía democrática debido a la presencia de gobiernos autoritarios defensores de los grandes capitales nacionales y extranjeros, provocó a principios de los años sesenta el inicio del conflicto armado más largo de la historia independiente de América Central. Éste concluyó con la firma de la Paz el 29 de diciembre de 1996, dejando un elevadísimo saldo de víctimas humanas (200 000 muertos y desaparecidos, 150 000 exiliados, un millón y medio de desplazados internos), además de la destrucción física y social de innumerables comunidades, principalmente en las regiones de población maya del Norte del país. Sin embargo, el solo establecimiento formal de la Paz no eliminó las causas de la guerra. En el 2001, el 0,5% de la población económicamente activa –PEA- con ingresos más elevados ostentaba el 50% del total de ingresos, mientras que el 20% con más baja remuneración se divide el 2.8% del total de ingresos. Habría incluso una tendencia a la agravación de estas desigualdades, pues en 2004 a este mismo 20% de población con más baja remuneración sólo le queda el 1.8% de los ingresos totales.

La población de Guatemala también tiene algunas características que le diferencian del resto del continente. Por ejemplo, cuenta con una alta fecundidad que, combinada con un descenso de la mortalidad, originan una alta tasa anual de crecimiento demográfico -del 2,9%- y una de las poblaciones más jóvenes de América (el 62,7% de los guatemaltecos es menor de 25 años, y el 43,8% es menor de 14 años). Además es, con Bolivia, el país con más población indígena del continente (más del 50% del total), y con mayor diversidad cultural y lingüística en relación a su extensión territorial (24 grupos reconocidos). En fin, en el 2011 el 42,8% de la población de Guatemala vive en zonas rurales. Aunque esto da muestra de una crecimiento migración (la población rural era del 67% en 1981 y del 65% en el 1994), esta realidad sigue contraponiéndose a la de América latina en general, pues su población es urbana en un 80%.

Las características laborales del país concuerdan con esta ruralidad. Así, si bien su importancia ha ido en descenso en las últimas décadas, desde un 50% del empleo total en 1980 hasta un 39% en el 2004, el sector agrícola sigue siendo la principal fuente de trabajo en el país. La inmensa mayoría

de estos trabajadores laboran en minifundio y sin tecnificación alguna, lo cual provoca que la proporción de este sector en la Población Económicamente Activa no se refleje en los niveles de producción y remuneración. En efecto, el sector primario sólo generó en el 2004 el 23% del Producido Interior Bruto. En cuanto a otras fuentes de empleo, siguen en importancia al sector agrícola el comercio (23%) y los servicios (17%), ambos en aumento sostenido en la última década. Luego aparecen la industria (13.5%, tres puntos menos que en 1998) y la construcción (5.5%). Cabe destacar que el sector informal de la economía acoge a las tres cuartas partes de la PEA. Por tanto, la inmensa mayoría de los guatemaltecos económicamente activos trabaja y vive en un contexto de alta precariedad.

El sector primario originaba hasta el año 1999 más de la mitad de los ingresos por exportaciones, principalmente con el café, el azúcar y el banano. Pero en los últimos años se ha estancado esta agricultura tradicional orientada a la exportación, debido principalmente a la crisis del café a partir del año 2000 (el cual inició su recuperación en el 2005). Paralelamente, están creciendo notablemente producciones agropecuarias no tradicionales, el textil y el turismo. Sin embargo, el principal cambio socioeconómico reciente radica en la emigración hacia América del Norte. Este fenómeno se ha disparado en los últimos años, influyendo en ello la crisis del café, y de manera más general la falta de crecimiento económico (ha habido incluso una disminución del PIB per cápita entre 2001 y 2003) y la ausencia de oportunidades laborales decentes en el país. Se estima que en el 2004, solamente en los Estados Unidos de América, principal destino de los emigrantes de América Central, residía legalmente medio millón de guatemaltecos, mientras que setecientos mil más se encontraban en situación de indocumentados. Sumados constituyen un 10% de la población total de Guatemala. Las remesas familiares fueron de US\$4,127 millones, equivalentes al 10.1% del PIB, habiendo descendido de los niveles máximos que se registraron en 2006 y 2007. Sin embargo, estos recursos son invertidos principalmente en la atención de necesidades básicas (alimentación, vestimenta, vivienda), y no en inversión o ahorro. Por lo tanto, contribuyen principalmente a la supervivencia de sus receptores, y muy poco a su desarrollo,

Otra característica a la vez histórica y actual de Guatemala es la debilidad de su Estado. Se puede afirmar que se ha fortalecido en las últimas dos décadas, en cuanto a legitimidad democrática. En efecto, desde 1985 se han sucedido en los poderes ejecutivos, legislativos y locales, representantes democráticamente electos. En este mismo plazo amplios sectores de la población, antes marginados de la emisión del sufragio, se han incorporado al padrón electoral. Esta incorporación es sin embargo incompleta, especialmente en regiones indígenas donde una buena parte de la población

sigue sin empadronarse. El fenómeno afecta en mayoría a mujeres indígenas, con casos extremos como el del grupo etnolingüístico maya-q’eqchi’: las mujeres representan el 51% de este grupo poblacional, pero solamente el 35% de los ciudadanos empadronados. En cuanto a abstencionismo, éste había aumentado en cada nueva elección después de 1985, mermando a su vez la legitimidad de las autoridades electas. La participación se incrementó nuevamente en 2003, pareciendo devolver a las autoridades su credibilidad. Pero en paralelo el electorado se dividió mucho más que en la elección anterior entre numerosas opciones, por lo que la mayoría de los ganadores de los diferentes comicios gozan en realidad de poca simpatía entre la población.

Más allá de la mejora de credibilidad que le supone estar encabezado por autoridades democráticamente electas, el Estado de Guatemala sigue sin cumplir con sus compromisos constitucionales para con la población. Varios factores actúan en este sentido, entre los cuales resalta la falta de voluntad de los sucesivos gobiernos, más preocupados sea por defender los privilegios de la pequeña clase dominante, sea por beneficiar únicamente a sus correligionarios. También ha existido una falta de proyecto político en dichos gobiernos, que ha impedido la implementación de políticas planificadas, coherentes y de largo plazo. En el caso del Gobierno actual, se suma su alta fragilidad: el Ejecutivo, de por sí compuesto por la alianza de tres pequeños partidos, tiene que lidiar no sólo con sus facciones internas, sino con la ausencia de una bancada mayoritaria en el Legislativo. Ambos factores (debilidad del Ejecutivo y alto divisionismo del Legislativo) siguen contribuyendo hasta la fecha para que no se tomen las decisiones políticas de fondo que requiere el país. Otro motivo de peso es la ineficiencia del aparato estatal, que a su vez tiene varias causas: los altos niveles de corrupción y la impunidad de la que gozan quienes la practican, la ausencia de procedimientos administrativos claros, ágiles y estables en el tiempo, asimismo la poca formación del personal operativo y la alta rotación en los cargos de responsabilidad.

A todo lo anterior se suma la escasez de recursos disponibles. Ésta se debe no sólo a la debilidad de la economía nacional, sino también y sobre todo a una carga tributaria extremadamente reducida. Después de ser la más baja de todo el continente, llegó al 11% del Producto Interno Bruto en el 2002 (principalmente por presiones de la comunidad internacional) y se mantiene desde entonces en ese nivel. Sigue sin embargo por debajo de los compromisos adquiridos en el plan de implementación de los Acuerdos de Paz firmados en 1996, que estipulaban el logro de una carga tributaria del 12% para el año 2000 (a título comparativo, la carga tributaria fue del 36% del PIB en

2005 en el Estado español). Este ligero incremento compensa muy parcialmente la deficiencia de inversiones en desarrollo social. El gasto público en sanidad en 2012 alcanzó el 2,40% del PIB.

Si bien en los últimos años ha habido un aumento de la presencia del Estado en las áreas rurales e indígenas, históricamente desatendidas, esta mejora en la distribución geográfica de la inversión pública está aún muy lejos de compensar la marginación sufrida tradicionalmente por estas zonas. En relación a una amplia reforma fiscal, considerada inevitable por todos los gobiernos y organismos financieros que cooperan con Guatemala, no ha habido avances en los últimos años. El Gobierno anterior del FRG y el gremio de grandes empresarios protagonizaron un conflicto abierto que impidió el logro de un Pacto Fiscal. Y el actual gobierno de la GANA, mucho más proclive a dicho sector empresarial, aún no ha retomado estas negociaciones cuando ya rebasó la mitad de su mandato.

Lo que ha avanzado un poco más es la reforma organizativa del Estado, que evolucionó hacia una mayor descentralización y una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones. Los principales cambios legales en este sentido se realizaron en el 2002, con las llamadas “leyes de descentralización”, que incluyen el nuevo Código Municipal y la nueva Ley de Consejos de Desarrollo. Sin embargo, varias características de este proceso ponen a su vez en peligro su éxito. En primer lugar, prácticamente toda la transferencia de facultades del Gobierno Central ve dirigida a las municipalidades. Esto implica un incremento repentino de responsabilidades para entidades muy débiles, que ya antes de asumirlas no lograban cumplir con todos sus cometidos previos. Además, la transferencia de recursos se da en una proporción menor a la de facultades, lo que pone a las autoridades ediles en una situación más delicada aún. Y esto no cambiará mientras no se dé la ya menciona reforma fiscal. En paralelo, sí han aparecido espacios nuevos de incidencia ciudadana, con los Consejos Municipales y Comunitarios de Desarrollo. Sin embargo, si bien estas instancias favorecen en principio una inversión más eficaz y transparente de los recursos disponibles, no solucionan el problema de la escasez de los mismos. A mediano plazo, si no se fortalece a las municipalidades en lo técnico y en lo financiero, esta situación puede provocar frustración en la población (al no desembocar su esfuerzo de participación en una mejora tangible de sus condiciones de vida), y eventualmente ingobernabilidad local (siendo las municipalidades mucho más vulnerables que el Gobierno Central a las protestas sociales).

Todas estas debilidades estructurales del Estado y de la economía, agravadas por un crecimiento demográfico rápido (que conlleva un aumento constante de demanda de servicios y oportunidades) y por una competencia internacional cada vez más aguda (en el marco de la globalización

neoliberal), tienen consecuencias nefastas sobre el bienestar de la población guatemalteca. En 2013 el **índice de desarrollo humano** (IDH) en Guatemala fue 0,628 puntos, lo que supone una mejora respecto a 2012, en el que se situó en 0,626, ocupando el puesto 119, es decir, sus habitantes están en un mal lugar dentro del ranking de desarrollo humano(IDH).

En casi la mitad de los municipios rurales en Guatemala (44 por ciento), la mayoría de su población (más del 75 por ciento) vive en pobreza, según los resultados del Mapa de Pobreza Rural 2011, presentado hoy por el Instituto Nacional de Estadística (INE) y el Banco Mundial. De acuerdo con el Mapa de Pobreza Rural, los departamentos de Alta Verapaz, Sololá, Totonicapán y Suchitepéquez son los que presentan mayor incidencia de pobreza rural en el país.

A nivel nacional, principalmente se refiere al proceso de paz y a dos postulados fundamentales incluidos en los Acuerdos de Paz:

- Consolidación de democracia pasa por implementación de mecanismos participativos.
- Vínculo estrecho entre desarrollo y democracia.

A raíz de la Paz la cooperación aumenta y varias agencias apoyan estos procesos.

#### **2.4.2 Contexto local: el Departamento de Sololá.<sup>8</sup>**

El departamento de Sololá pertenece a la Región VI o Sur-occidental del país, cuya capital es la ciudad de Quetzaltenango. Es uno de los departamentos menos extensos del país, con solamente 1061 kilómetros cuadrados (el 0.97% del territorio nacional). Además, el 11% de su territorio (125.7 km<sup>2</sup>) lo ocupa el lago de Atitlán, con el que colindan 12 de los 19 municipios que conforman el departamento.

Según el INE la población del departamento de Sololá en 2011 asciende a 437.145, ocupando el puesto 17 de 22 departamentos.. Sin embargo, debido a la poca extensión del departamento, su densidad de población es una de las más altas de la República: 352 hab/km<sup>2</sup>, casi tres veces la media nacional. Sabiendo que el 51.2% de esta población vive en áreas rurales y una proporción aún mayor tiene como principal actividad productiva la agricultura, esta densidad tiene consecuencias evidentes sobre la economía local (minifundismo dominante). De esta cuenta, Sololá es uno de los departamentos del país con menos desarrollo humano.

---

<sup>8</sup> Principales fuentes: “Diagnóstico Integral Municipal – 1998”, AECI-Muni K’at-Municipalidad de Sololá; Planes de Desarrollo Integral de 8 municipios del departamento, AECI, CARE, Ayto. Vitoria-Gasteiz, Lagun Artean, municipalidades respectivas.

El departamento de Sololá es, conjuntamente con el de Totonicapán, el de mayor proporción de población indígena del país: el 94% de los pobladores pertenece a los grupos mayas kaqchikel, k'iche' y tzutuhil, mientras el restante 6% es mestiza y de idioma materno castellano.

Entre las características principales de esta población, se puede mencionar su integridad cultural, a pesar de influencias externas cada vez más fuertes, derivadas de la presencia de iglesias evangélicas de origen norteamericano, y en menor medida del turismo. También resalta su tradición organizativa, especialmente en cuanto a trabajos comunitarios y agrícolas, y reivindicaciones sociales.

Esta característica fue considerada por las dictaduras militares de los setenta y ochenta como un cimiento para la guerrilla. Ello, combinado con el hecho de que los departamentos de Sololá y Chimaltenango fueron manejados por el Ejército como zonas de contención entre la ciudad capital y El Quiché (principal asentamiento de la guerrilla), provocó que esta zona fuera duramente afectada por el conflicto, con algunas masacres y la eliminación de numerosos líderes y organizaciones claves.

En la actualidad, la población sololateca vive un proceso de reestructuración de su organización comunitaria, con el que pretende recobrar el grado de unión social que tradicionalmente ha tenido, y tener incidencia política en el nuevo marco institucional definido por los Acuerdos de Paz.

Este proceso ya ha dado unos frutos concretos. Así, la sociedad civil unida a las autoridades locales (municipalidades), consiguió la transformación de la base militar de Sololá en un centro universitario. Otro logro se dio en la capital departamental, cuando en 1995 la renaciente organización comunitaria, aglutinada en un Comité Cívico (partido local), consiguió la elección democrática del primer alcalde indígena de la historia del municipio de Sololá (cuando este grupo representa casi el 90% de la población local). Prueba de la importancia de este precedente, todos los candidatos a alcalde en las siguientes elecciones de 1999 y 2003 (y por tanto los alcaldes electos) fueron indígenas.

La principal actividad económica del departamento es la agrícola (a pesar de que la vocación principal de las tierras sea forestal). En este sector se combinan las producciones de cultivos de autoconsumo (maíz, judía negra) con otros que se comercializan en el mercado local y en la ciudad capital. Entre estos productos se encuentran hortalizas, frutales deciduos y café. Este último producto es el único que llena las condiciones de calidad y programación de cosecha que permiten

su exportación. Los métodos tradicionales de los demás cultivos impiden en gran parte esta posibilidad de comercialización.

Un sector emergente de la actividad comercial local es el turístico, pero no hay indicios claros de que este sector haya mejorado la calidad de vida de la población (con excepción del municipio de Panajachel, principal destino de los visitantes). La inmensa mayoría de servicios turísticos están en manos de forasteros, teniendo solamente acceso la población local a empleos de baja calificación y mal remunerados. Esta afluencia turística permitió el crecimiento de un sector en el que la población local (esencialmente la indígena) es la productora directa: la artesanía. Sin embargo, la competencia elevada, la poca variedad de la oferta y la intervención en el proceso de comercialización de muchos intermediarios, hace que las ganancias que deja la artesanía a sus productores sea generalmente mínima. Muestra de la poca incidencia de estos sectores emergentes en el desarrollo local es el ya mencionado bajo índice de desarrollo humano del departamento.

Los indicadores relativos al desarrollo humano demuestran claramente que la población femenina de Sololá se encuentra particularmente afectada por esta situación. Siendo eminentemente indígena y mayoritariamente rural, padece males generales ya indicado en el Contexto nacional, como la poca o nula remuneración de sus actividades. En cuanto a educación, el departamento se encontraba en el 2011 entre los 5 (de un total de 22 departamentos) donde la Tasa Neta de Escolaridad de las niñas es menor, en los niveles tanto primario como secundario. También es el quinto segundo departamento con mayor diferencia entre la escolarización de los niños y la de las niñas, en detrimento de estas segundas, con una brecha de género de menos 4,6 en la primaria y menos 4,5 en el nivel básico (contra promedios nacionales de menos 3,9 y menos 1,2, respectivamente). Es decir que es uno de los lugares del país en donde más se discrimina a la mujer respecto al hombre, en cuanto a su preparación académica. En cuanto a salud, la combinación entre una de las Tasas de Fecundidad más altas del país (165,7 por mil mujeres en edad fértil en el año 2000, contra un promedio nacional de 147,4), condiciones de vida precaria (aproximadamente tres sololatecos de cada cuatro viven en situación de pobreza) y una mínima inversión pública en salud (53 quetzales anuales per cápita, contra un promedio de 131 quetzales a nivel nacional), provocó que en el 2000 Sololá sea el departamento de la República con mayor porcentaje de mortalidad materna en el parto (según datos de Ministerio de Salud y USAID).

### **3.- ANALISIS DE LA EXPERIENCIA DE PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA**

#### **3.1. La Cooperación al desarrollo en el proceso de Planificación Participativa de los municipios de Sololá.**

Si bien el contexto evidencia grandes necesidades de inversión en desarrollo, el departamento de Sololá no ha sido hasta hace poco receptor de proyectos de cooperación. Posiblemente hayan engañado dos ideas sencillas que se tenían sobre este lugar: en lo económico, era privilegiado por ser un atractivo turístico (además de producir café), y en lo sociopolítico, no había sufrido la represión militar de otros departamentos (en primer lugar de los cuales se encuentra el vecino Quiché). Sin embargo, después de la firma de los Acuerdos de Paz (diciembre de 1996), la vuelta a cierta normalidad permitió recabar nuevas informaciones que contradecían estos tópicos. Como ya se dijo, el sector turístico está concentrado en pocos lugares y en pocas manos (mientras tres habitantes de cada cuatro viven en situación de pobreza y uno de cada cuatro en extrema pobreza), y sí hubo una fuerte represión militar, especialmente en contra de líderes.<sup>9</sup>

A partir de esta constatación empezó a fluir más ayuda al desarrollo hacia el departamento (aunque no se haya vuelto un área de intervención prioritaria de las agencias de cooperación). Varias de estas ayudas provinieron del Estado español. Así, el ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz tuvo convenios de cooperación con la municipalidad de Sololá durante 4 años (1997-2001), enfocados a Obras de infraestructura y mejoramiento de la capacidad profesional de personal municipal, y está estudiando un nuevo apoyo de otros cuatro años (encaminado esta vez a Saneamiento Ambiental). El ayuntamiento de Logroño inició en el 2003 una relación con la municipalidad de San Andrés Semetabaj, con la cofinanciación de un proyecto de introducción de agua potable.

Finalmente, la Agencia Española de Cooperación Internacional inició a finales de 1999 un proyecto de Fortalecimiento Municipal y Desarrollo Humano, con la municipalidad de Sololá (su contraparte local). Este proyecto se amplió a principios de 2001 a otros 5 municipios del departamento, seleccionados en base a criterios que indicaban en sus Corporaciones la voluntad de mejoramiento del funcionamiento de su municipalidad, el apartidismo en su gestión, y la apertura a la participación ciudadana en los asuntos políticos.

---

<sup>9</sup> Sobre el desarrollo real de la zona, ver Informes de Desarrollo Humano del PNUD. Sobre las víctimas del conflicto armado, ver los informes “Memoria del silencio”, de la Comisión de Esclarecimiento Histórico (ONU), y “Guatemala, nunca más”, del proyecto de Recuperación de la Memoria Histórica –REMHI- de la Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala.

Los componentes de los proyectos desarrollados en estos municipios, totalmente enmarcados en la agenda de cumplimiento de los Acuerdos de Paz, eran tres. El de Fortalecimiento Institucional se centraba en las capacidades de las municipalidades en materia administrativa, financiera y de planificación del desarrollo. Incluía la actualización de los recursos tanto humanos como técnicos, así como la creación de una Oficina Municipal de Planificación. Esta presta apoyo a la autoridad municipal en materia de generación de información estadística y técnica, planificación del desarrollo local, formulación y gestión de proyectos de desarrollo, coordinación institucional, y fomento de la organización y participación comunitaria. El componente de Infraestructura Básica consistió en aumentar el acceso de la población a servicios básicos relacionados con agua y saneamiento ambiental. Finalmente, el componente de Participación Ciudadana se enfocó al fortalecimiento de la capacidad de incidencia de la población en la toma de decisiones. Para ello, formó a los líderes comunitarios más representativos (Alcaldes Auxiliares y directivos de comités) y fomentó la creación de espacios y mecanismos de diálogo y debate entre gobernantes y gobernados.

Los componentes de Fortalecimiento Institucional y Participación Ciudadana se entrelazaron para llevar a cabo un proceso central del proyecto: la **Planificación Participativa del Desarrollo Local**. Este proceso, que entre trabajo de campo y de gabinete demoró de uno a dos años según el tamaño de los municipios, y al que se sumó el tercer actor del desarrollo local (las instituciones públicas y privadas de apoyo al desarrollo), desembocó en la publicación de un Plan Comunitario de Desarrollo por cada núcleo poblado (165 en total) y un Plan de Desarrollo Integral por cada uno de los 6 municipios. Cada Plan cuenta con 6 componentes de desarrollo: Educación, Cultura y Deportes; Salud y Vivienda; Organización Comunitaria y Participación Ciudadana; Urbanismo y Ordenamiento Territorial; Medio Ambiente; Fomento Económico, así como un eje transversal de Género. El plazo de ejecución de los Planes cubrió los años 2002 a 2010, aunque su puesta en marcha real fue en 2003.

Posteriormente a contar con los Planes de Desarrollo fue necesario consolidar los mecanismos de participación ciudadana y coordinación institucional creados en la fase de planificación. Pues con ello se garantizaba el aprovechamiento óptimo de los recursos disponibles, asimismo se fortalecía la capacidad de consecución y gestión de fondos externos por la Municipalidad. El logro de este reto requería de cambios en el funcionamiento de la mayoría de instancias implicadas y en la mentalidad de gran parte de su personal o responsables.

### 3.2. Objetivos del proceso de Planificación Participativa del Desarrollo

Los objetivos planteados en el marco de la planificación participativa que se pretendían alcanzar a través de los proyectos desarrollados en el periodo 1999 - 2004 fueron:

- Contribuir al Proceso de Paz iniciado en Guatemala a través del Fortalecimiento del Gobierno Local y del apoyo a la consolidación de un sistema democrático y participativo centrado en las Municipalidades.
- Favorecer la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones en el ámbito municipal.

### 3.3. Esquema del Proceso de Planificación Participativa del Desarrollo<sup>10</sup>



<sup>10</sup> Fuente: elaboración propia

### **3.4. El equipo humano:**

Podemos dividir a los técnicos en dos partes: un grupo que trabajó la conceptualización del proceso y coordinó el mismo y el equipo que ejecutó las fases previstas. El equipo que diseño el proceso, tenía un carácter pluridisciplinario y multicultural: guatemalteco (maya y ladino) y europeo. Participando activamente en este grupo autoridades locales (concejal, menor medida alcalde) y técnicos municipales (dos en cada municipio) y dos cooperantes, un técnico principal y la dirección del proyecto.

Desde este equipo coordinador e impulsor se generaban relaciones con el equipo y personal ejecutor del proceso de planificación participativa (formación, seguimiento, asesoría, retroalimentación). El equipo ejecutor, estaba compuesto por doce personas, originarias del municipio, conformadas en equipos de dos técnicos (hombre y mujer). Su labor fundamental era levantar, procesar y devolver información en las comunidades.

### **3.5. Antecedentes de la Experiencia de Planificación Participativa**

Se puede señalar como punto de partida del proceso de planificación participativa en el municipio de Sololá, la elección de primer alcalde indígena (kaqchikel) en la municipalidad oficial de Sololá, postulado por un comité cívico –SUD- (no un partido político) que nace del movimiento local pro-derechos humanos.

Entre las líneas de trabajo que pregonaba está la **participación social**, anteriormente, el poder político se había encontrado en manos exclusivas de la pequeña minoría ladina y urbana.

Esta nueva corporación municipal parte con unos principios (igualdad, honestidad, participación) y desarrolla poco a poco una doctrina simple que se puede resumir en tres puntos: la democracia como modo de vida; la ética, la equidad y la unidad como principios de actuación; el desarrollo como fin.

Las medidas que se aplicaron por parte de la nueva corporación municipal en la línea de la participación social fueron cabildos abiertos y asambleas comunitarias con participación de autoridades municipales. Con estos gestos, demuestran gran voluntad por promover la participación ciudadana en la toma de decisiones políticas y deseos de continuar profundizando en ello, si bien también los políticos tienen y manifiestan dudas sobre el cómo llevarlo a la práctica.

La Municipalidad de Sololá vinculada a AECI (Agencia Española de Cooperación Internacional) desde 1997, donde se colaboró con formación y co financiamiento en crear las Unidades Técnicas Municipales –UTM- desde un proyecto ejecutado desde la segunda ciudad más importante del país, Quetzaltenango, plantea a la AECI, tener un proyecto propio en Sololá, incluyendo 3 componentes: fortalecimiento institucional (municipal), desarrollo de infraestructuras básicas y participación ciudadana.

La AECI accede a esta petición y se pasa a identificar formular e iniciar el proyecto en octubre de 1999. Empieza entonces un apoyo específico desde la cooperación al desarrollo a la consolidación de la democracia local.

Las fuentes de inspiración para el proceso de planificación participativa del desarrollo fueron distintas experiencias previas de los miembros del equipo: diagnósticos participativos rurales (CARE, regiones quiché y mam), plan municipal de desarrollo (Movimondo, Uspantán-Quiché), procesos participativos con sectores de la ciudad de Quetzaltenango: mujeres y jóvenes (AECI), investigación sociológica de campo (España). Así como documentación sobre otras experiencias (Colombia, Brasil).

### **3.6. Los primeros pasos: “El proceso arranca, cala y vuelve a arrancar”**

La experiencia de planificación participativa se inicia en el Municipio de Sololá como experiencia piloto en 1999. El proceso tuvo que aprobarse nuevamente por el cambio de gobierno municipal, que si bien, no fue reelegido el Comité Cívico – SUD-, mantuvo concejales con quienes se había iniciado el proceso en la anterior legislatura. Además, el partido ganador, la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca -URNG-, mostró interés por el proceso ya iniciado y dio continuidad al mismo.

Tras la primera experiencia piloto en el Municipio de Sololá, cabecera departamental y municipio más extenso y poblado, se tuvieron en cuenta algunas consideraciones para la segunda fase de implementación del proceso en otros municipios.

En la dinámica de trabajo se constatan aspectos relevantes, que podían parecer a primera vista contradictorios, pero en realidad fueron complementarios:

- Los objetivos y pasos del proceso estaban claramente definidos desde antes de empezar y no sufrieron variaciones: “el norte estaba marcado” y no se cambió el rumbo en camino.

- En cambio, la metodología específica de ejecución se fue construyendo de manera progresiva (se usaron técnicas y herramientas preexistentes, pero que se adaptaron al contexto y al tema). Esto permitió que se aprendiera del trabajo en curso para ir mejorando en los pasos sucesivos.

Hubo por tanto al mismo tiempo continuidad en el fin y flexibilidad en los medios, lo cual facilitó una mejor consecución del objetivo que se pretendía alcanzar.

Los siguientes procesos de planificación participativa del desarrollo local, se inician durante la ejecución del proceso en el municipio de Sololá, en cuatro municipios: San Andrés, San Lucas, Santa Lucía, Santa María y San Juan. Posteriormente se incluyen los municipios de San José Chacayá y San Antonio Palopó, pertenecientes también al departamento de Sololá. .

Los procesos de planificación participativa han servido para la formación cívica de la población: “aprender haciendo”. Desde las acciones de los proyectos, en el contexto de la planificación, se ha promovido con la población, sus derechos y obligaciones como ciudadanos/as y se han generado estímulos y facilitando espacios para que sean sujetos activos en su entorno.

### **3.7. Metodología del proceso de formulación de los Planes de Desarrollo del departamento de Sololá**

A modo de resumen, se presenta a continuación las distintas fases que se han seguido para el desarrollo de los Planes de Desarrollo. Como ejemplo concreto se describe el proceso en el municipio de Sololá, si bien en los 7 municipios se desarrolló la misma metodología en diferentes tiempos.

#### **Primera fase:**

#### **PREPARACIÓN DE LA PROPUESTA DE PLAN ESTRATÉGICO DE LA MUNICIPALIDAD**

Se trabajó inicialmente con las comisiones de la Corporación Municipal. Sobre la base del Diagnóstico Municipal Integral de 1,998<sup>11</sup>, cada una de ellas realizó un análisis de la situación del componente de desarrollo que le corresponde según su concejalía, para luego sacar una propuesta

---

<sup>11</sup> Elaborado por la Unidad Técnica Municipal de Planificación -UTMP-, apoyada por la AECI y Muni K'at.

de Plan Estratégico del mismo a diez años plazo. Las comisiones de trabajo se vincularon y determinaron a partir de los componentes de desarrollo siguientes:

- Fomento Económico
- Educación
- Salud
- Medio Ambiente
- Urbanismo y Ordenamiento Territorial
- Organización y Participación Comunitaria

La herramienta de análisis utilizada fue la del Árbol de Problemas, y los resultados del trabajo fueron: una Visión del componente al año 2,010, unos Objetivos de desarrollo del componente, y unos Programas y Estrategias necesarias para alcanzar esta Visión y estos Objetivos.

Seguidamente, se presentaron y validaron estas propuestas de comisiones en sesión plenaria de la Corporación Municipal. A continuación se definieron los Fundamentos Generales del Gobierno Municipal, lo cual consistió en consensuar entre todos los integrantes de la población, una Visión General del Municipio al año 2,010 (integración de las 6 visiones de componente), la Misión de la Municipalidad, sus Principios de Actuación y sus Políticas y Estrategias Generales de Trabajo.

### **Segunda fase:**

### **VALIDACIÓN DE LA PROPUESTA DE PLAN ESTRATÉGICO DE LA MUNICIPALIDAD, POR LAS ORGANIZACIONES ACTIVAS EN EL MUNICIPIO**

La municipalidad convocó a las instituciones públicas y privadas y a las organizaciones locales que trabajan en pro del desarrollo del municipio, a una Asamblea Municipal de presentación de su propuesta de Plan Estratégico. Primero presentó sus Fundamentos como gobierno local y su voluntad de que se formule un Plan de Desarrollo del Municipio a largo plazo, con participación institucional y ciudadana. Luego se dio a conocer a los presentes el proceso que se pensaba seguir para dicho propósito, así como la estructura del Plan Estratégico de cada componente y cómo se elaboró. En fin se crearon grupos sectoriales de trabajo (uno por cada componente de desarrollo), integrados voluntariamente por los asistentes para mejorar la propuesta municipal.

Los grupos sectoriales así constituidos realizaron entre una y tres reuniones de trabajo, dirigidas por la Comisión Municipal correspondiente y con el apoyo técnico de la UTMP de Sololá, que sirvieron para la validación y ampliación del Plan Estratégico de su componente. Contaron para la realización de este trabajo con, además de la propuesta municipal inicial, la o las partes del Diagnóstico Integral Municipal correspondientes a su componente de desarrollo. Posteriormente, se realizó una segunda Asamblea Municipal, durante la cual las propuestas de Plan Estratégico modificadas por los grupos sectoriales, fueron validadas por la plenaria.

El resultado de este trabajo fue entregado a todos los participantes en un documento preliminar: Plan Estratégico de Desarrollo del Municipio de Sololá, 2,000-2,010. La Asamblea Municipal de entrega de este documento sirvió también para validar en plenaria, la propuesta de la Corporación Municipal de Criterios de Priorización de proyectos a nivel municipal. Estos criterios son los que se aplicarían a los proyectos identificados posteriormente en cada centro poblado de Sololá (ver Tercera Fase), para ordenarlos a nivel municipal y elaborar año tras año los Planes Operativos Anuales de cada componente de desarrollo, que permitan la ejecución del Plan de Desarrollo del Municipio.

### **Tercera fase:**

## **PLANIFICACIÓN CIUDADANA: ELABORACIÓN DE PLANES COMUNITARIOS DE DESARROLLO**

Sobre la base de las grandes líneas de trabajo establecidas en el Plan Estratégico, se realizó un trabajo comunidad por comunidad, para formular en cada una un Plan de Desarrollo, con proyectos concretos para cada componente de desarrollo. Los pasos que se siguieron para realizar este trabajo fueron los siguientes:

### **Paso 1: Promoción del Proceso de Planificación Ciudadana del Desarrollo Local:**

Se informó a la población sobre el propósito de la municipalidad y se intentó motivar su participación activa en el proceso. Esto se llevó a cabo a través de anuncios de radio, reuniones con Alcaldes Auxiliares y asambleas con líderes comunitarios.

Paralelamente, se contrató a un equipo de Promotores de Desarrollo Comunitario y se les capacitó en el proceso de trabajo de campo a realizar, especialmente en las técnicas y herramientas del Diagnóstico Participativo.

### **Paso 2: Diagnóstico Participativo Comunitario:**

En esta fase dio inicio el trabajo de campo, con el objetivo de conocer la realidad en la que viven los habitantes de cada comunidad, siempre desde su propia perspectiva y con la aplicación de técnicas participativas que garantizaran tener “un retrato” de la situación actual de todos los componentes del desarrollo. Para ello, se realizaron una o dos reuniones con líderes de la comunidad y dos o más asambleas comunitarias en cada uno de los centros poblados del área rural de Sololá.<sup>12</sup>

Con ocasión de las asambleas, se elaboraron con grupos focales las siguientes herramientas participativas:

- Mapa comunal, para conocer la ubicación de infraestructura, recursos naturales, cultivos...
- Transecto de la comunidad, donde se conocieron los usos actuales que la comunidad le da al suelo y sus potencialidades.
- Reseña histórica del centro poblado a través del conocimiento de los propios habitantes.
- Calendario estacional, que indica el uso del tiempo por hombres y mujeres a lo largo de un año. Junto a esta técnica se realizó la del “Reloj de 24 horas”, la que permitió conocer la distribución del tiempo a lo largo de un día de los hombres y las mujeres.
- Diagrama institucional o diagrama del “comal y las tortillas”, que permitió conocer la presencia de organizaciones e instituciones externas a la comunidad, así como la organización interna de la misma.

Además, mediante entrevistas grupales y a Alcaldes Auxiliares, se recopiló información sobre aspectos de fomento económico, educación, salud, medio ambiente, vivienda y organización y participación comunitaria, que sirvieron de complemento a la información obtenida con las herramientas participativas.

---

<sup>12</sup> En el área urbana no se realizó el trabajo de Diagnóstico Comunitario, ya que caso contrario de la parte rural, se contaba con suficiente información sobre la realidad de la cabecera del municipio para empezar el trabajo con el Análisis Participativo.

Finalmente, se validaron los resultados obtenidos a través de una asamblea, para tener el consenso y el acuerdo de la comunidad en relación a la información obtenida con las técnicas y herramientas empleadas.

### **Paso 3: Análisis Comunitario:**

Sobre la base del Diagnóstico Participativo, la población reunida en asamblea realizó una reflexión profunda de la situación de los diferentes componentes del desarrollo, para plantear diferentes alternativas de solución. Los Promotores Municipales actuaron como moderadores de la reflexión. Previo habían sido capacitados tanto para esta función de moderación (por la AECI), como en la problemática específica del municipio en relación a cada componente de desarrollo (por instituciones especializadas activas en el área<sup>13</sup>).

Las técnicas aplicadas para realizar el análisis fueron, según el componente, el FODA (identificación de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas) o el análisis de causa-efecto y alternativas de solución. Los resultados de este trabajo dieron las pautas para el planteamiento de las diferentes actividades y proyectos de desarrollo a llevar a cabo.

### **Paso 4. Priorización de Proyectos:**

Siempre con el apoyo técnico de los Promotores Municipales, la población nuevamente reunida en Asamblea Comunitaria, convirtió para cada componente las alternativas de solución identificadas durante el análisis, en proyectos de desarrollo. Luego se plasmaron estos proyectos en una matriz, con el objetivo de facilitar que cada comunidad estableciera un orden de urgencia o prioridad de las acciones de cada componente.

Para apoyarles, se proponía a la población tres criterios básicos de priorización: número de beneficiarios, urgencia del proyecto y disponibilidad de la comunidad, a los que la misma comunidad podía agregar otros propios. Con ello, se tenía ordenado y planificado el desarrollo integral de cada

---

<sup>13</sup> Los instituciones facilitadoras fueron: Educación, Cultura y Deportes: Dirección Departamental de Educación y Dirección de Educación Bilingüe Intercultural –DIGEBI-; Salud y Vivienda: Jefatura de Área de Salud y la ONG Vivamos Mejor; Organización Comunitaria y Participación Ciudadana: Agencia Española de Cooperación Internacional –AECI-; Medio Ambiente: Autoridad de Manejo Sostenible de la Cuenca del Lago de Atitlán y su Entorno –AMSCLAE-; Fomento Económico: Coordinación Departamental del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación –MAGA- y la ONG Opción.

uno de los centros poblados de Sololá, con proyectos priorizados a corto, mediano y largo plazo, para cada uno de los componentes de desarrollo.

#### **Paso 5: Formulación de los documentos finales:**

Se redactaron 65 Planes Comunitarios de Desarrollo, uno por cada centro poblado que realizó el trabajo. Estos documentos abarcan los años 2,002 a 2,010 e incluyen la información de los tres pasos del trabajo de campo: diagnóstico, análisis y priorización. La metodología de elaboración de los Planes fue propuesta por la AECI y debido a la cantidad de documentos a producir, la municipalidad contrató a la consultora local Servicios Para el Desarrollo para apoyar a la UTMP en la realización de este trabajo.

Los Planes Comunitarios se reprodujeron inicialmente a 15 ejemplares por centro poblado, varios de los cuales fueron entregados formalmente a las comunidades, a través de su Alcalde Auxiliar y/o su Comité Pro-Mejoramiento, para que éstas puedan iniciar un proceso de autogestión planificada de su desarrollo.<sup>14</sup>

#### **Cuarta fase:**

### **ELABORACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO DEL MUNICIPIO**

Esta fase consistió básicamente en la integración de las partes estratégica y comunitaria producto del proceso de planificación participativa del desarrollo del municipio. Por tanto, los principales insumos fueron los 65 Planes Comunitarios de Desarrollo 2,002-2,010 y el Plan Estratégico de Desarrollo del Municipio de Sololá, 2,000-2,010.

Este trabajo estuvo a cargo de la UTMP, que recibió para ello capacitación y asesoría de la AECI. El documento preliminar fue revisado y aprobado por la Corporación Municipal, previo a su reproducción y difusión<sup>15</sup>. El producto final del proceso de planificación: Plan de Desarrollo Integral

---

<sup>14</sup> La entrega se realizó durante el Segundo Cabildo Abierto convocado por la Corporación Municipal 2,000-2,004, que tuvo lugar el 17 de febrero de 2,002 en la cabecera municipal.

<sup>15</sup> El documento también fue objeto de revisión por parte de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República –SEGEPLAN-, para verificar que se adecuaba a la metodología establecida por este órgano gubernamental para la elaboración de Estrategias de Reducción de la Pobreza a nivel municipal. La comprobación de este hecho, que atrasó un poco la publicación del Plan, explica el subtítulo que éste lleva: “con énfasis en la reducción de la pobreza”.

del Municipio de Sololá 2,002-2,010 constituye la guía de intervención conjunta de la municipalidad, organizaciones y población, ahora agrupadas en el Consejo Municipal de Desarrollo –COMUDE-, para garantizar el desarrollo sostenible del municipio.

### **3.8.- Seguimiento al proceso de participación ciudadana en el departamento de Sololá**

Como todos los departamentos del interior de Guatemala, Sololá se ha visto afectado durante toda su historia por las actuaciones de un Estado centralista y autoritario. Por su conformación altamente indígena y rural, su abandono ha sido mayor, debido a las políticas claramente discriminatorias hacia estos sectores de la sociedad, practicadas por los sucesivos gobernantes ladinos y urbanos.

Estas realidades han ido evolucionando en los últimos años. La inversión pública ya no discrimina tanto a los pueblos indígenas, aunque sigue desfavoreciendo las áreas rurales (donde predomina la población maya). Y se han desarrollado en algunos municipios propuestas propias de acción en pro del desarrollo, que los actores políticos nacionales difícilmente podrán desechar sin más para imponer sus propias decisiones, generalmente alejadas de las aspiraciones de las poblaciones afectadas (como acostumbraban hacer).

El proceso de planificación realizado en 7 municipios, en el marco de los Acuerdos de Paz y con el apoyo del proyecto Municipalidad de Sololá-AECI, ya había sido valorado como experiencia piloto en el país por numerosos analistas y cooperantes<sup>16</sup>. En abril del 2002, se vio reforzado por varias reformas legales que contemplaban los mismos Acuerdos de Paz, tardías pero finalmente “arrancadas” por la comunidad internacional al Congreso de la República (dominado por el Frente Republicano Guatemalteco del General Efraín Ríos Montt, presidente de facto del país a principios de los ochenta, en los años más negros del conflicto interno). Estas reformas afectaban el Código Municipal, que entre otras cosas vuelve obligatorias la creación de una Oficina de Planificación Municipal y la formulación de un Plan de Desarrollo Municipal (partiendo de las peticiones de la población), y la Ley de Consejos de Desarrollo, que crea los Consejos Comunitarios de Desarrollo y abre los Consejos Municipales de Desarrollo a la participación institucional y ciudadana.

Los 7 municipios de Sololá, que se habían adelantado a la ley, ya han avanzado en esta dirección. Las Asambleas Municipales y Comunitarias que se habían reunido expresamente para planificar el

---

<sup>16</sup> Además, replicando esta experiencia, el municipio de Ixcán (en El Quiché) llevó a cabo en el 2003 su propio proceso de planificación participativa del desarrollo. Procesos similares están previstos para el 2004 en varios municipios de los departamentos de Escuintla y Suchitepéquez. Cabe señalar también que en 3 de los 6 municipios de Sololá hubo un tercer financiador del proceso (además de la AECI y la municipalidad), siendo el más importante el ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz en el municipio de Sololá.

desarrollo local, se conformaron en Consejos de Desarrollo, instancias creadas por la nueva ley y por tanto en principio más sólidas y perennes. Por consiguiente, parecen existir las condiciones para implantar en estos municipios una sociedad verdaderamente democrática (que podría calificarse de “revolucionaria” en Guatemala, a la vista de su historia política), asimismo para lograr a mediano plazo niveles de desarrollo satisfactorios para las poblaciones locales.

Sin embargo, en los hechos varios factores dificultan el buen funcionamiento de estos espacios de concertación, e incluso podrían poner en riesgo su continuidad.

En primer lugar se encuentra la absoluta falta de apoyo del Estado a la creación y fortalecimiento de estos espacios. Simplemente el Congreso se limitó a votar la ley, sin poner ningún recurso a disposición de su cumplimiento. El nuevo Presidente de la República (Óscar Berger, de la coalición de derecha GANA, en funciones desde el día 14 del mismo mes) no había ofrecido explícita y decididamente apoyar estos espacios. Esto no permitía vaticinar a corto plazo un incremento de la atención estatal a este aspecto fundamental de la democratización y pacificación del país. Y ninguna entidad local contaba en ese contexto actualidad con experiencia ni recursos para asumir el fortalecimiento del campo –tan novedoso en Guatemala- de la democracia local. Por eso se consideraba necesaria la presencia de intervenciones a través de nuevos proyectos de cooperación que se dedicara a garantizar la continuidad de los Consejos de Desarrollo más allá del cambio de gobierno municipal, a fortalecer los avances logrados hasta la fecha y a retomar los elementos importantes que no se habían podido abordar durante el desarrollo de los Planes o se encontraban estancados.

Entre estos últimos, el que más resaltaba, según el personal técnico del proyecto, otros observadores del proceso y los mismos Planes de Desarrollo Integral de cada municipio, es el enfoque de género. Pues a pesar de que se había trabajado puntualmente este aspecto, no se había logrado la participación de la mujer, más que de forma puntual. Por tanto, era necesario seguir fomentando esta participación, aunque de forma más sistemática, combinando acciones de formación y concientización con mejoras en las condiciones de vida de las mujeres (mediante obras de infraestructura liviana priorizadas a corto plazo en los mencionados Planes de Desarrollo). El trabajo de sensibilización se realizaría no sólo con mujeres (para incrementar su voluntad y capacidad de participación ciudadana), sino también con las entidades con potestad para abrir espacios a dicha participación (monopolizadas –o casi- por hombres hasta la fecha). Estas entidades serían: el Alcalde y la Comisión de la Mujer, Niñez y Juventud de la Corporación Municipal (nivel

político), la Comisión de la Mujer de los COMUDE's (nivel institucional o técnico), y los Órganos de Coordinación de los COCODE's (nivel comunitario o ciudadano).

Además, también se valoró que era necesario fortalecer la formación política de los líderes representantes de la población en los Consejos de Desarrollo. Pues si muchos tienen gran voluntad de participación (ante esta primera oportunidad histórica de ser partícipe de la vida política local), disponen de una capacidad reducida de análisis y propuesta. Esto se debe en gran parte a la eliminación de dos generaciones de líderes durante la guerra, así como a la falta de cultura política democrática de la población en general (por la historia del país). Esto presentaba el riesgo, que ya surgía en ciertos consejos, de que los representantes comunitarios sólo figuraban, y los asuntos eran manejados únicamente por los políticos y los técnicos de instituciones. Este posible disfuncionamiento también estaba abonado por otro factor: el modo paternalista, caciquista, autoritario y clientelista, con el cual suelen trabajar tanto autoridades locales como funcionarios de dependencias públicas, en réplica fiel al funcionamiento tradicional de las autoridades nacionales.

La formación a líderes hombres y mujeres (que también aparece integrada en uno o varios programas de los Planes Municipales de Desarrollo), combinada con la asesoría para la implementación de “buenas prácticas” en el seno de los Consejos de Desarrollo, evitaba el silenciamiento de los representantes comunitarios, permitiendo mayor incidencia de la sociedad civil en las decisiones políticas, así como una mayor auditoría social del desempeño de las autoridades electas y funcionarios. Además, garantizaba una mayor vinculación de la organización comunitaria con las autoridades públicas. Pues si bien el tejido social de Sololá se había reconstituido en los últimos años, se había mantenido en gran medida al margen de los órganos de poder tanto nacional como local, por su gran desconfianza hacia ellos (debida a su papel histórico de represor, y no benefactor). Por tanto la organización comunitaria en muy pocas oportunidades se vuelve participación ciudadana, laguna que se creyó subsanar con las acciones antes mencionadas (formación/sensibilización a líderes y asesoría al funcionamiento de los Consejos).

Finalmente, fue necesario fortalecer las Oficinas Municipales de Planificación, a las cuales la Ley de Consejos de Desarrollo otorgaba la función de Secretaría Técnica de los consejos en el ámbito municipal. Este fortalecimiento se enfocó no sólo a la asesoría en sí a los Consejos Municipales y Comunitarios (que ya caminaban de forma más bien empírica), sino también a sus capacidades de generación de información (para su análisis por los Consejos o sus comisiones de trabajo), planificación del desarrollo en su parte operativa (al tener ya Planes a largo plazo), y formulación y

gestión de proyectos ante organismos financieros nacionales o extranjeros. Así mismo se fortaleció a los políticos responsables de la Comisión Municipal de Participación Ciudadana (obligatoria en la Corporación Municipal, desde la reforma al Código Municipal de 2002).

La consolidación de estas habilidades técnicas y/o políticas en los actores locales del desarrollo (municipalidad, instituciones y sociedad civil), permitía el asentamiento duradero de la democracia en las mentalidades y en las prácticas, que incluso inspiró a otros municipios del departamento y del país. En cambio, disfuncionamientos que aparezcan en los Consejos por uno o varios de los factores arriba mencionados, no sólo podrían llevar al fracaso e incluso a la disolución de hecho (aunque no de ley) de los mismos. Esto probablemente despertaría en algunos ciudadanos e incrementaría en otros su desencanto hacia la democracia, producto hasta la fecha de la ineficiencia y corrupción de los sucesivos gobiernos civiles electos desde 1985. Y a la vista de la historia política del país, podría ser que esta pérdida de fe en la democracia abra el camino a la restauración en Guatemala de regímenes políticos autoritarios.

## **4.- RESULTADOS DE LA EXPERIENCIA CON ENFOQUE DE TRABAJO SOCIAL COMUNITARIO**

---

El proceso de Planificación participativa del desarrollo en Sololá, se puede leer como un proceso de trabajo social comunitario, porque en él se dan, a través de los diferentes actores, los elementos necesarios y complementarios requeridos para su consideración:

- 1.- Actividad política, realizada por responsables políticos municipales
- 2.- Técnica o profesionales de apoyo al proceso por profesionales y técnicos
- 3.- Liderazgo, realizada por líderes y entidades sociales.

Bien es cierto que desde hace mucho tiempo, las comunidades se han organizado para hacer frente a sus necesidades, a partir del siglo XX, aparecen distintas profesiones, entre ellas el Trabajo Social, que aportan teoría, metodología y técnica al servicio de la población con la finalidad de realizar un mejor análisis de la situación y determinar acciones de interés colectivo. A modo de símil con esta situación, ha sido el papel desempeñado por distintos técnicos de la cooperación en los municipios donde se han implementado los Planes de Desarrollo.

Jack Rothman (1970), analiza enfoques teóricos y experiencias del Trabajo Social Comunitario teniendo en cuenta la acción social, el desarrollo de la localidad, y la planificación social. De esta última, señala que es un modelo que recoge el contenido tradicional de la organización comunitaria como método del Trabajo Social. Trata de poner en marcha soluciones técnicas y racionales a los problemas, por lo que los técnicos comunitarios, asumen un rol de técnicos y no tanto de líderes. Su objetivo es la realización de tareas, asignación y distribución de recursos para la atención de necesidades, utilizando la estrategia de la colaboración con la administración pública.

En cuanto a la propuesta de intervención participativa de la experiencia que nos ocupa, podemos observar que es coincidente con la teoría de los contenidos del método de Trabajo Social Comunitario señalados por Barberó y Cortés:

1. Se describieron las necesidades y potencialidades del departamento a través del DAFO
2. Hubo voluntad de trabajo en las comunidades por abordar necesidades y propuestas de solución.
3. Se establecieron y repartieron tareas
4. Crear y establecer las estructuras colectivas, repartir las tareas.
5. Se identificaron y elaboraron objetivos y marcaron prioridades.

La experiencia de Planificación participativa del desarrollo, se considera intervención comunitaria, bajo el enfoque que hace Marco Marchioni (1999) sobre la comunidad como protagonista del proceso, contando con la participación activa de la población. Consideradas por el autor como verdaderas intervenciones comunitarias.

Profundizando en los contenidos del Trabajo Social Comunitario, analizaremos los principales resultados del proceso de Planificación participativa que permitan su visibilización en base a los siguientes apartados:

#### **4.1.- Aprendizajes del proceso para el trabajo comunitario**

En el año 2008, con el interés de aprender de la experiencia de Planificación Participativa llevada a cabo en los municipios del departamento de Sololá, se llevó a cabo una recopilación de información valorando el impacto del proceso.

Para contar con la información que posteriormente describo, se realizaron dos talleres y varias entrevistas con quienes se desempeñaron como protagonistas en el proceso realizado, siendo los insumos principales, las miradas y apreciaciones del proceso recogidas de forma participativa.

Las personas a quienes se consultó fueron:

- Autoridades municipales
- Personal técnico de las UTM y/o OMP
- Promotoras y promotores que desarrollaron el trabajo de campo en las comunidades y fueron los articuladores y enlaces entre la población y las corporaciones municipales
- Representantes de instituciones privadas y entidades gubernamentales

A modo de resumen, describo algunos aspectos positivos y limitadores del proceso manifestados por los actores mencionados:

Aspectos positivos destacados del proceso:

-Promotores técnicos:

- El proceso favoreció el desarrollo de capacidades técnicas en quienes participaron como promotoras y promotores.
- Recuperación de las raíces e identidad maya

- Huellas significativas de la experiencia. Se han dado giros profesionales de los técnicos hacia el trabajo comunitario, abriéndose nuevas oportunidades laborales.
- Hay una percepción desde los técnicos que el trabajo valió la pena y que no se trabajó en vano, porque en buena medida los planes se han cumplido.

- Población en general:

- Los grupos organizados de las comunidades (comadronas, comités, promotores de salud, grupos de mujeres, etc.) surgen como protagonistas de primera línea.
- Ancianas y ancianos también se sitúan en primera línea, suponiendo su participación en el proceso un evento novedoso y de ruptura.
- La población en general, “los comunitarios”, sin género y sin edad, son visualizados como protagonistas.
- El proceso ha supuesto ser un constructor de identidad comunitaria y colectiva ciudadana ante los gobiernos locales. Se han activado expectativas en torno a la participación en la toma de decisiones, al ser incluidos en la definición de políticas públicas.

Los aspectos que se han señalado por los actores como más motivadores de la experiencia, han sido:

- La búsqueda de la democratización de la gestión pública y de la construcción de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.
- La elaboración de los Planes Comunitarios, la entrega de los mismos a la población y la participación de los/as comunitarios/as
- Condiciones en las que se desarrollaron los planes comunitarios: convivencia y armonía en las comunidades, aceptación del proceso por parte de los líderes comunitarios, trabajo de equipo y la reflexión de la población en torno a los componentes del desarrollo.
- Pensar en el municipio desde el desarrollo

Como aspectos negativos o limitadores de la experiencia manifestados por distintos participantes en la misma, están:

- Limitaciones en la participación tanto en los aspectos cualitativos como cuantitativos. Las secuelas del conflicto armado se visualizan como inhibidoras o limitantes de la participación.
- Cualitativamente, se menciona poca participación de las mujeres y la población joven como un elemento desmotivador.

- En la fase de ejecución y seguimiento de los planes, se menciona como poco motivador la no ejecución y seguimiento de algunos proyectos recogidos en los Planes en algunos municipios.
- Discontinuidad en algunos municipios a los Planes por cambio de autoridades municipales y su poco interés.
- El aprovechamiento de los políticos y la inexistencia de políticas de Estado que den seguimiento al proceso participativo marcado en la Ley de Consejos, que dejan a las municipalidades en manos de las prioridades de los políticos de turno.
- Pensamiento por algunas personas que el proceso de planificación participativa se aprovecharía con fines político-partidarios y que sus beneficios solo podían repercutir para personas de algunos partidos.

#### **4.2.- Carácter participativo del proceso:**

El uso de una metodología e instrumentos esencialmente participativos, visualizados como medios, se convirtieron en uno de los resultados sustantivos de esta experiencia, independientemente de que la misma tuviera como resultado planes comunitarios y planes de desarrollo municipal sustentados en ella.

La participación y lo participativo en esta experiencia no son instrumentales, son un medio idóneo para visibilizar e incluir actoras y actores y visiones. Por tanto podemos concluir que es una participación incluyente. Concretamente los Planes Comunitarios visibilizan, acreditan y legitiman a los comunitarios.

La participación en la experiencia emerge como constructora de identidad y de derecho a tener derechos. La participación como formadora de ciudadanía, ha permitido dar a conocer que no es un “favor” que las autoridades promueven, sino que la población sabe que la participación es un derecho que ellos tienen.

Como potencialidad en el proceso, ocupa un lugar importante la apertura política de las distintas corporaciones municipales, dando encuentros y dialogo entre comunitarios y representantes políticos. Así mismo como potenciador de la participación se puede señalar la apertura de la “oferta institucional” y la generación de nuevos convenios y proyectos de cooperación con entidades internacionales.

Marchioni, reconocido autor del Trabajo Social Comunitario, señala que se debe planificar la acción con una coherencia interna y externa, teoría y práctica. Desde su fundamentación teórica, la participación de los ciudadanos es fundamental.

Así mismo hace referencia a la importancia de que las planificaciones de los profesionales de la acción social se desarrolle de forma participativa, contando con la población a la que se dirigen. Esta propuesta derivaba de constatar que la intervención social, en ocasiones, no es coherente entre los objetivos que pretende y la realidad de las personas a la que se dirige. Para Marchioni, lo relevante del trabajo con comunidades es crear ciudadanía y construir democracia.

La democracia participativa es una democracia que fomenta la participación directa de la ciudadanía, donde existe apertura y se fomenta la implicación y corresponsabilidad de la población en asuntos que les afectan.

Para que pueda existir participación, se deben dar tres requisitos, según Manuel Sánchez Alonso (1986):

1. Los ciudadanos deben estar motivados y **querer** participar
2. Las personas deben tener información y formación necesaria. En definitiva **sepan** participar
3. Es necesario contar con cauces para ejercer esta participación (organizaciones, asambleas, asociaciones, etc.). La población debe **poder** participar.

El proceso llevado a cabo en Sololá en las 150 comunidades integrantes de los siete municipios también recoge los elementos coincidentes en distintas concepciones del Trabajo Comunitario, analizados por J. Pelegrí (1990), siendo estos:

1. Una intervención se realiza **en** una comunidad: es decir en un territorio delimitado, con una población, unas relaciones sociales, recursos, equipamientos, necesidades y demandas y promovida por un servicio general o comunitario: centros de servicios sociales, centro de salud, etc.
2. Una intervención que se realiza **para** la comunidad: es decir, dirigida a toda la población y con un carácter polivalente que pretende el incremento de las competencias de la población, la mejora de sus estilos de vida. Se trata de una intervención a nivel microsocial, es decir, su capacidad técnica le permite incidir sobre situaciones sociales delimitadas y restringidas, por lo que sus efectos son limitados.
3. Una intervención que se realiza **con** la comunidad, es decir, con la implicación y participación de la población. Este requisito es imprescindible para llegar a considerar una intervención social como intervención comunitaria.

#### **4.3.- Las Municipalidades como espacios de canalización de la demanda ciudadana y de construcción de gobernabilidad.**

Las Municipalidades jugaron un papel decisivo y fundamental en el proceso, asumiendo un rol de canalizadoras de la demanda ciudadana y de constructoras de gobernabilidad, sobre todo teniendo en cuenta que el país venía culminando una larga etapa de conflicto armado y de una apuesta por el cumplimiento de los Acuerdos de Paz.

Las nuevas leyes aprobadas en el país, Ley de Consejos de Desarrollo y nuevo Código Municipal, otorgan a los espacios locales municipales una gran responsabilidad democrática y política.

Para M. Marchioni, el proceso del trabajo comunitario no es posible sin la aportación complementaria y la colaboración de estos protagonistas: Administración local, técnicos/profesionales y ciudadanos. Considerando su implicación como un punto de llegada y no de partida. Este es un hecho que se constata en la experiencia de Planificación que estamos abordando, donde las autoridades, instituciones y ciudadanos si bien han desarrollado el proceso desde su inicio, se manifiesta necesaria su continuidad para alcanzar el objetivo último la ejecución y respeto de los Planes, así como el fortalecimiento democrático.

Se hacen necesarias realizar intervenciones integrales de desarrollo en los territorios, por ello el Trabajo Social Comunitario se debe centrar en estrategias de análisis e intervención integrada y sostenible en el ámbito municipal En esta línea, E. Pastor Seller (2004), propone un Trabajo Social Comunitario donde existan formas de partenariado local para la gestión de proyectos integrales.

Los gobiernos locales tienen un gran reto en la construcción de ciudadanía. Las autoridades deben decidir sobre los proyectos desarrollados con el dinero público, pero la población organizada y en general tienen el derecho y deber de que se les tome en cuenta, sean escuchados y puedan exponer sus demandas.

En Sololá, los gobiernos locales, y a través de ellos el Estado, se acercan a la comunidad y politizan el tejido social comunitario, dando poder al espacio comunitario y a sus actores. Por tanto lo comunitario, en sí mismo, no es constructor de ciudadanía, ya que solamente se da en la interlocución de los ciudadanos con espacios del Estado. Esta experiencia en Sololá, democratizó la gestión pública en la medida que la población comunitaria vieron y de algún modo tocaron al gobierno local. En definitiva lo sintieron cerca.

El proceso tiene en los niveles comunitarios un resultado o sedimento adicional de democratización, en la fase de diagnóstico no participaron exclusivamente los líderes comunitarios. El sujeto de la participación es la comunidad y no sus representantes.

En los niveles comunitarios es esencialmente una experiencia de democracia participativa y de participación ciudadana directa, que a nivel comunitario, se visualiza mejor en la fase de diagnóstico, sobre todo cuando se aplicaron técnicas participativas como el transecto, reloj, mapa comunal, etc.

La experiencia tiene aportes significativos en cuanto a la democratización del tejido social comunitario, en términos de visibilización de necesidades y de actores.

En cuanto a la democratización de la gestión pública, vista desde las Corporaciones Municipales, la planificación del desarrollo en su conjunto permitió organizar la demanda y conectarla con la acción municipal. Esta experiencia se desempeña en la línea de la construcción de la gobernabilidad y de legitimación de los gobiernos municipales frente a la población en general y no solo frente a sus líderes.

Según Barbero y Cortes (2006) las experiencias organizativas permiten el ejercicio del poder por parte de los ciudadanos, quienes a través de la organización colectiva pueden participar en la vida pública: reivindicando y controlando a la administración, pero también creando y autogestionando recursos que son necesarios para la comunidad.

## 5.- CONCLUSIONES

---

- ✓ El trabajo de Planificación Participativa ha partido entendiendo que el verdadero desarrollo de un pueblo sólo es posible con la participación consciente y responsable del mismo en todo el proceso de cambio, primero en la identificación de necesidades y potencialidades, luego en la determinación, priorización, planificación y ejecución de acciones, y en fin en la implementación de las medidas que garanticen la sostenibilidad, permanencia y crecimiento de los frutos de dichas acciones.
- ✓ Los actores del desarrollo del municipio en este proceso han sido los habitantes del mismo, quienes con ideas y proyectos individuales y colectivos han contribuido al aumento del bienestar y la autoestima de la población.
- ✓ A lo largo del proceso de Planificación en Sololá, su implementación y operativización, se han marcado algunos hitos que estructuran las fases de la experiencia y que considero relevantes mencionar:
  - Las relaciones y confianzas que se tejieron entre personas diversas.
  - La articulación entre la Municipalidad (políticos) y comunidades (población). Se tratas de relaciones que aparecen como más políticas y más constructoras de ciudadanía. Se construye credibilidad en las comunidades, para una nueva forma de gobernar.
  - El encuentro cara a cara con las necesidades de las personas y de las comunidades. A partir de ahí, el conocimiento sustantivo entre ellas y el personal técnico externo.
  - La entrega de los Planes Comunitarios a la población. El hecho de no haber defraudado las expectativas creadas entre los comunitarios.
  - La institucionalización de los espacios de participación ciudadana proporcionados por la Ley de Consejos de Desarrollo. Espacio para dar seguimiento al cumplimiento de las acciones recogidas en los planes y que garantiza, de alguna forma, su cumplimiento.
  - Constituir todo un ejercicio de democracia participativa, que toma más relevancia tras el conflicto armado vivido en el país.
  - La participación de las mujeres indígenas, elemento que nunca deja de llamar la atención.

- ✓ La experiencia es valorada por las comunidades como “sanadora” (de desconfianzas, temores y represiones) y reconstituyente. Construye identidad y sentido de pertenencia comunitaria. Sirve de “espejo” para que las comunidades se vean.
- ✓ La metodología utilizada visibiliza que el desarrollo comunitario está vinculado y tiene que ver con las personas y no con las cosas. Se intercambian información y puntos de vista sobre los distintos componentes del desarrollo pero desde las personas.

Así mismo el enfoque metodológico utilizado da cabida a que se visibilicen y manifiesten tanto las necesidades como las potencialidades comunitarias.
- ✓ El proceso coloca al gobierno municipal como una referencia “más cercana” para la población en general y no solo para los liderazgos. En el nivel simbólico construye cercanía entre las corporaciones municipales y la población en general.

Así mismo los Planes de desarrollo, ayudan a las municipalidades a organizar la demanda social y propicia una articulación de la misma con la “oferta institucional”. Posibilidad que se ve fortalecida por el marco legal del país. Además, democratizan la gestión pública en la medida que la Municipalidad se acerca a las comunidades y reconoce y escucha sus necesidades.

La experiencia de planificación participativa del desarrollo colabora en la construcción de institucionalidad estatal, al fortalecer las Municipalidades. Se apuesta por dejar capacidad técnica a través de la creación de oficinas de planificación municipal que aporten sostenibilidad a los procesos.
- ✓ El proceso planificación participativa del desarrollo ha representado en todos los municipios donde se ha implementado un ejercicio de democracia participativa.
- ✓ Una de las características más novedosas de este proceso es el esfuerzo por armonizar y articular un esfuerzo de planificación del desarrollo municipal desde los niveles comunitarios, con un esfuerzo similar desde las dinámicas institucionales representadas tanto por la Corporación Municipal como por las instituciones de gobierno central y organizaciones no gubernamentales.
- ✓ Los Planes de Desarrollo Municipal condensaron las propuestas estratégicas que fueron formuladas por consenso por todas las instancias activas en cada municipio (municipalidades, instituciones públicas y privadas).

## 6.- BIBLIOGRAFIA

---

- Ander-Egg, E. (1987) Metodología y práctica del desarrollo de la comunidad. Ed. Humánitas. Buenos Aires.
- Ander-Egg (1992) Introducción al Trabajo Social. Madrid. Siglo XXI
- BARBERO, Josep Manuel, y CORTÉS, Ferrán (2005): Trabajo Comunitario, organización y desarrollo social. Barcelona: Alianza Editorial.
- Jara O. (2009) La sistematización de experiencias y las corrientes innovadoras del pensamiento latinoamericano—una aproximación histórica. Diálogo de saberes N° 3 septiembre-diciembre / 2009 Caracas/pp. 118-129
- Lillo, N. y Rosselló, E. (2001): Manual para el Trabajo Social Comunitario. Ed. Narcea. Madrid.
- Marchioni, M. (1987): Planificación social y organización de la comunidad. Ed. Popular. Madrid
- Marchioni, M (1999): Comunidad, participación y desarrollo: Teoría y metodología de la intervención comunitaria. Ed. Popular. Madrid
- Marchioni, M. (1994): *La utopía posible. La intervención comunitaria en las nuevas condiciones sociales*. Ed. Benchomo. Las Palmas de Gran Canarias.
- Marchioni, M. (2001): *Comunidad y cambio social. Teoría y praxis de la acción comunitaria*. Ed. Popular. Madrid.
- Pastor Seller, E. (2004): La participación ciudadana en el ámbito local, eje transversal del trabajo social comunitario. Alternativas. Cuadernos de Trabajo Social. N. 12
- Pastor Seller, E. (2008): El Trabajo Social ante la encrucijada de la Participación Ciudadana en el ámbito local. De lo simbólico a lo sustantivo. En: Trabajo Social Hoy nº 55. Madrid: Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo Social y AA. SS. de Madrid.
- Pastor Seller E (2012): Trabajo Social, capital social, inteligencia cooperativa y dialogo significante en el ámbito local. Facultad de Trabajo Social de la Universidad de Murcia.
- Pelegrí J.(1990): La comunidad, lo comunitario y el trabajo comunitario. Revista de Trabajo Social nº 117. Barcelona.
- Robertis C. (2003): Fundamentos del Trabajo Social, ética y metodología. Ed. Tirant lo Blanch. Valencia

- Ross M.G. 1967: Organización Comunitaria, Euramérica, Madrid.
- Sánchez Alonso, M.(1986), *Metodología y práctica de la participación*, Madrid, Popular
- Villasante, T.R. (2000) La investigación social participativa. Construyendo ciudadanía 1. Ed. El Viejo Topo, Barcelona
- Zamanillo, T y Gaitán L (1992) Para entender el Trabajo Social. Ed Verbo Divino

## **7.- ANEXOS**

---

- 1.- Contenido estratégico del componente de Organización y participación ciudadana
- 2.- Ficha Análisis Comunitario
- 3.- Índice contenido Plan de Desarrollo Municipal
- 4.- Ficha técnica boleta diagnóstico