

GOBERNABILIDAD URBANA EN GUATEMALA: DOS ESTUDIOS DE CASO¹

Por: Edgar S. G. Mendoza²

Abstract

El concepto de gobernabilidad es reciente y con el tiempo se ha convertido en un instrumento útil de análisis de la gestión municipal que es considerada en esta investigación como un proceso. En Guatemala, los años '90 son el escenario temporal donde logra mayor impulso la política de descentralización en el contexto de la firma de los Acuerdos de Paz. Cobran importancia el poder local de los municipios, los gobiernos municipales y la participación ciudadana. Es el gobierno municipal el que debe cumplir las funciones y competencias para las que fue creado, es el encargado legal al que le corresponde administrar los recursos públicos, ejercer un gobierno democráticamente y fortalecer la participación social. El objetivo de la investigación fue caracterizar, en un nivel exploratorio, dos formas de gestión municipal y su interés en las cuestiones sociales urbanas: las municipalidades de Guatemala y de Quetzaltenango, entendidas como universo de análisis y microcosmos de gobernabilidad urbana de la sociedad guatemalteca. Estas municipalidades se convierten en las gestoras locales de políticas sociales urbanas dirigidas a la comunidad, en relación con la participación ciudadana y comunitaria, intentando una mejor manera de gobernar y ofrecer los servicios básicos a las localidades. Son agentes sociales que operan y administran un ámbito territorial en relación con la gestión de servicios públicos, y siendo parte de un gobierno central son más autónomas de acuerdo con la descentralización. Las municipalidades son el espacio más accesible a la representación popular y a ellas se les solicitan las demandas de servicios de determinada comunidad.

Palabras clave: Gobernabilidad, Estado, Municipalidad, Pobreza, Descentralización.

¹ El artículo es un capítulo de la investigación *Gobernabilidad urbana y políticas sociales en Guatemala*, del área de Estudios urbanos y de población, en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales -FLACSO- sede Guatemala, 2001. La investigación contó con el apoyo de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales -FLACSO- sede Guatemala y el apoyo financiero de *Norwegian Agency for Development Cooperation (NORAD)*.

² Doctor en Sociología por la UNICAMP de San Pablo, Brasil. Maestría en Antropología Social por la Universidad de Brasilia. Actualmente, investigador en el Instituto de Investigaciones de la Escuela de Historia de la Universidad de San Carlos de Guatemala, Académico de Número de la Academia de Geografía e Historia de Guatemala y miembro de la Junta Directiva de la Asociación Latinoamericana de Sociología -ALAS- (período 2003-2005).

The concept of governance is recent and, in time, it has become a useful instrument for the analysis of the municipal administration that is considered in this investigation as a process. In Guatemala, the nineties are the temporary frame in which the politics of decentralization get a bigger impulse, in the context of the Peace Tractates. The local power of municipalities, the municipal governments and the civic participation acquire a new relevance. It is the municipal government that should complete the functions and competitions for which it was created, and also it is the one with the legal responsibility to administrate the public resources, to exercise a democratic government and to strengthen social participation. The objective of this investigation was to characterize in an exploratory level two forms of municipal administration and their interest in the urban social questions. The municipalities of Guatemala and of Quetzaltenango are both taken as the universe of analysis and are understood as microcosms of urban governance of the Guatemalan society. These municipalities become the local agents of the urban social policy directed to the community in connection with the civic and community participation, attempting a better way to rule and to offer the basic services to their communities. Municipalities are social agents that operate and administrate a territorial environment in relation to the administration of public services. By being a part of the central government, with everything, they are more autonomous by means of the decentralization. Municipalities are the most accessible sphere for popular representation and it is them that the demands of services of a certain community are requested to.

Key words: Governance, State, Municipality, Poverty, Decentralization.

1. Introducción: ¿Por qué investigar la gobernabilidad urbana?

La investigación sobre gobernabilidad urbana lleva implícito conocer cómo se gobiernan los municipios y qué han intentado lograr con sus administraciones locales. Se trata de descubrir aquellos indicadores que puedan servir para lo que se ha llamado el “buen gobierno”. El concepto de gobernabilidad es reciente y con el tiempo se ha convertido en un instrumento útil de análisis de la gestión municipal, que es considerada en esta investigación como un proceso. Actualmente la ciudad es vista como un actor político y social, sujeto de la historia, representando un polo central entre los actores sociales y la iniciativa privada en diferentes instancias del Estado. Sin embargo, si pensamos en el caso guatemalteco: ¿Es posible una gestión participativa en Guatemala? ¿Existen las condiciones para hacerla? ¿Hay gobernabilidad urbana?

Las ciudades en Guatemala se han convertido en una representación colectiva de los problemas sociales en el país, siendo parte de la historia de procesos sociales, políticos, económicos y culturales. Se les ha aplicado diversos

modelos de planificación urbana, políticas, programas, estrategias y planes, manteniendo su situación en continuos avances y retrocesos. En Guatemala, los años '90 son el escenario temporal donde logra mayor impulso la política de descentralización en el contexto de la firma de los Acuerdos de Paz. Cobran importancia el poder local de los municipios, los gobiernos municipales y la participación ciudadana. El gobierno de las ciudades fue, por diversos caminos, parte de la agenda política y social actual, pasando a ocupar la atención de políticos, funcionarios e investigadores. Es el gobierno municipal el que debe cumplir las funciones y competencias para las que fue creado, es el encargado legal al que le corresponde administrar los recursos públicos, ejercer un gobierno democráticamente y fortalecer la participación social. Sabemos que las gestiones municipales en el país cambian de un municipio a otro, estando allí su polisemia política y social, surgiendo diferentes prácticas de gestión.

Según Lungo (2000:126), dentro de la población total de Guatemala de once millones de habitantes existe una población urbana del 41%, la mitad de ella en el área metropolitana, que es el 20%. La población en esta área es de 2.200.000 habitantes, lo cual muestra un alto índice de concentración urbana en la ciudad capital y alrededores. De igual forma, Lungo indica que la relación entre la población del área metropolitana y la segunda ciudad del país (Quetzaltenango) es del 16,6%. Se sabe que el país tiene un alto índice de pobreza urbana, principalmente en sus tres ciudades principales (Guatemala, Quetzaltenango y Escuintla), con un aumento de segregación, exclusión social y deterioro de los modos de vida urbanos. La pobreza urbana en Guatemala es del 28,4% en relación con la población total, y la pobreza metropolitana es del 18,9%. La vida urbana en la ciudades de Guatemala es más problemática sino se hace un ordenamiento territorial, así como una mejora de los niveles de vida que están deteriorados en sus diferentes servicios, agua, luz, transporte, infraestructura, salud, educación, medioambiente, etc., afectando al área metropolitana y los asentamientos precarios.

En un primer momento, la estructura del artículo trata acerca de las condiciones de pobreza en el país y cuestiones metodológicas; en un segundo momento sobre algunas precisiones conceptuales de la gobernabilidad y luego su aplicación en un contexto urbano, originando la gobernabilidad urbana. En un tercer momento se refiere al microcosmos de gestión urbana y morfología de las dos municipalidades estudiadas y, en un cuarto momento, de las percepciones de los actores sociales acerca de varios temas, como el gobierno central y local, participación social (representación ciudadana y política), segregación urbana, racismo y el sector privado en la gestión municipal para, finalmente, presentar las conclusiones.

2. ¿Cuál es la situación de pobreza en Guatemala?

La pobreza general en Guatemala, basada en niveles de consumo, es del 54,3%, y de extrema pobreza el 22,8%. De igual forma, la pobreza general, teniendo en cuenta los ingresos, es del 56,7%, y la pobreza extrema el 26,8%, cifras comparables con algunos países del Caribe (SEGEPLAN, 2001:10-12). Según esta situación, el Estado y diversos actores internacionales han colaborado para la reducción y superación de la pobreza en la región centroamericana y caribeña. Asimismo, las características de la pobreza en Guatemala son:

- 1 de cada 2 guatemaltecos es pobre.
- 1 de cada 5 guatemaltecos es extremadamente pobre.
- 4 de cada 5 pobres viven en el área rural.
- 3 de cada 5 pobres son indígenas.
- 1 de cada 2 pobres es menor de 15 años.

Esto significa que los grupos de pobreza son del área rural, indígenas y jóvenes (PNUD, 2001). El estado guatemalteco propone en 2001 la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP), que tiene como principios generales: a) opción preferencial por el área rural, b) gestión pública eficiente y transparente, c) descentralización y d) participación ciudadana. La ERP se sustenta en tres ejes vitales sobre los cuales el gobierno propone, en corto y mediano plazo, construir las bases que elevarán los niveles de bienestar y calidad de vida: a) crecimiento económico con equidad (estabilidad macroeconómica, aumento de inversión pública, inversión privada), b) inversión en capital humano (educación, salud, nutrición, etc.) y c) inversión en capital físico (infraestructura). La ERP no ha cumplido con las metas propuestas en los Acuerdos de Paz firmados en 1996.

En este contexto, la investigación que se presenta es el resultado de un estudio acerca de una experiencia concreta: la gobernabilidad urbana en dos instituciones como la Municipalidad de Guatemala y la de Quetzaltenango. En ambos niveles de análisis se pretendió conocer cuáles son los instrumentos y esquemas de gestión urbana, los indicadores que los definirían y las estrategias, planes y políticas urbanas de la Municipalidad. La investigación no debe ser considerada como una “auditoría social”, ya que no se trató de evaluar positiva o negativamente la funcionalidad de las municipalidades de las ciudades de Guatemala y de Quetzaltenango.

3. Cuestiones metodológicas

En Guatemala, las investigaciones sobre gestión municipal urbana constituyen retos para la Sociología, la Antropología y las Ciencias Políticas, aportando elementos conceptuales, conclusiones y recomendaciones que contribuyen a mejores gestiones municipales, políticas sociales urbanas y una mayor participación social de los grupos más vulnerables. Sin embargo, ¿qué lugar ocupa la gestión municipal en la agenda de investigación? Sin lugar a dudas, se trata de un tema complejo.

El argumento de esta investigación propone que la gobernabilidad en el contexto urbano no se considera como un concepto ya dado y aceptado a priori, sino como una categoría analítica que puede ser encontrada o identificada en determinadas relaciones y condiciones sociales de la realidad, que pueden reforzarla o refutarla; del mismo modo, ella es construida socialmente.

Sin embargo, hago la salvedad de que la gobernabilidad no necesariamente se encuentra en la realidad por sí misma, sino que ella es construida por medio de las condiciones sociales; o sea, la gobernabilidad continúa siendo una noción abstracta, sujeta a verificación. El objetivo de la investigación fue caracterizar, en un nivel exploratorio, dos formas de gestión municipal y su interés en las cuestiones sociales urbanas: las municipalidades de Guatemala y de Quetzaltenango, entendidas como universo de análisis y microcosmos de gobernabilidad urbana de la sociedad guatemalteca, ubicando a sus principales actores de la implementación de políticas sociales, y sus posibilidades y limitaciones, orientadas a lo urbano. ¿Cuáles son las relaciones entre Estado, actores sociales y sector privado, en un ámbito de micro-gobernabilidad? ¿Cuáles son las condiciones que viabilizan su funcionamiento? Para responder a las preguntas fue necesario conocer la forma de gobernabilidad de dos municipalidades y su relación con el Estado, las municipalidades y los actores sociales en la búsqueda de nuevas formas de gobierno participativo.

La investigación se realizó en el 2001, el tiempo de duración fue de diez meses y se trató de un estudio descriptivo, lo que permitió una aproximación a una micro-gobernabilidad de gestión municipal, ofreciendo pistas para futuras investigaciones. Se trató de un estudio cualitativo, no necesariamente exhaustivo, sobre las posibilidades y limitaciones que enfrentan dos gobiernos locales a través de su gobernabilidad urbana.

4. Precisiones conceptuales sobre la gobernabilidad

¿El arte de gobernar? o ¿Gobernabilidad, el buen gobierno? Las dos preguntas orientan esta breve discusión. El arte de gobernar, retomando un poco a Maquiavelo en su libro “El Príncipe” [1515] (1989), que trata acerca del gobierno civil, y Max Weber, con “Los tipos de dominación” (1992) (racional-legal, tradicional y carismático) son elementos que se encuentran dentro de la gobernabilidad. Para Maquiavelo: “Es necesario ser príncipe para conocer perfectamente la naturaleza del pueblo y pertenecer al pueblo para conocer la naturaleza del príncipe.” (:11). La gobernabilidad es una manera de mantener el consenso de varios sectores como el Estado, el sector privado y los actores sociales, principalmente estos últimos, que no quieren ser oprimidos. El arte de gobernar es una forma de mantener el poder, que en el caso de la gobernabilidad pretende tener una legitimidad política, fortaleciendo diversos sectores, principalmente el de las organizaciones populares. La gobernabilidad es algo nuevo que quiere fortalecer la participación social y crear formas de autoridad, así como la construcción de un ambiente apropiado para una gestión participativa.

Según Weber (ob.cit.:170), debe entenderse la dominación como la probabilidad de encontrar obediencia dentro de un grupo determinado, para mandatos específicos. No toda dominación, necesariamente, tiene fines económicos. Pero una dominación sobre una pluralidad de hombres necesita de un cuadro administrativo que tendrá una actividad dirigida a la ejecución. Éste puede estar ligado a un señor, costumbres, intereses materiales y racionales, que lleven a una legitimidad de dominación. Para Weber existen tres tipos puros de dominación: racional-legal, tradicional y carismático. El arte de gobernar y los tipos de dominación son elementos de la gobernabilidad.

La gobernabilidad es un concepto que a nivel mundial ha sido trabajado con mayor intensidad en las últimas tres décadas. Algunos autores como Rojas (1995), Tomassini (1994), McCarney (1998) y Lungo (1998), se han preocupado por ella. El concepto de gobernabilidad aún no tiene una rigurosidad ni claridad suficientes en cuanto a su validez explicativa. La llamada Comisión Trilateral, que estuvo activa en los años '70, elaboró un diagnóstico del funcionamiento de instituciones democráticas de gobierno. Se propuso una mejor manera de gobernar reduciendo la actividad del Estado, surgiendo la categoría de gobernabilidad como una forma de fortalecimiento y reorganización de las instituciones estatales. Pasados los años, en los '90, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo se dedicaron a escribir sobre la gobernabilidad como una nueva forma de autoridad y poder. Según los autores citados,

en mi opinión se puede decir que la gobernabilidad, en términos generales, posee varios aspectos:

- a) la descentralización del poder del Estado permite un fortalecimiento y una reorganización de la autoridad y del poder de las instituciones político-administrativas estatales;
- b) la relación y la articulación entre Estado (gobierno central) y actores sociales ayuda a mejorar la manera de gobernar, apoyando la formulación de políticas sociales y la consolidación de los poderes públicos;
- c) permite el apoyo y el fortalecimiento de una legitimidad política de los actores sociales, culturas políticas, bases sociales y participación ciudadana de los sectores menos favorecidos, así como el desarrollo económico sostenible de las ciudades.

La gobernabilidad o el “buen gobierno” son definidos como un sistema de la interacción de varias esferas (Estado, actores sociales y sector privado). Entre las condiciones están: las reformas del Estado, modernización económica, descentralización, democracia, consenso, participación multisectorial, gestión, orden social, legitimidad, eficacia institucional, equidad de sectores sociales, construcción de un clima favorable o condiciones apropiadas para el sector productivo e incorporación de sectores populares y privado en el sistema, preparando el camino hacia una economía de mercado global.

A pesar de ello, me gustaría hacer una observación: es notable detectar que la gobernabilidad está definida con criterios de mercado, como parte de la política neoliberal: eficacia, eficiencia, competitividad, productividad, competencia, capacidad, innovación, creatividad, construcción de insumos, operatividad, previsión, maximización y potencialización. Pero, ¿cómo es la gobernabilidad en lo urbano, en la ciudad?, ¿existe?, ¿es posible una gobernabilidad participativa en Guatemala? Cuando la gobernabilidad es aplicada a un contexto urbano, los gobiernos municipales tienen que incorporar a todos los sectores, el Estado, los actores sociales y el sector privado.

5. Gobernabilidad urbana y ciudad

Los diversos procesos de descentralización de poderes son observados en las ciudades grandes y pequeñas, así como sus municipalidades y gobierno urbano. Si partimos del hecho de que la ciudad es un sujeto histórico, categoría sociológica, objeto de estudio de investigación y protagonista de la historia, es necesario estudiarla en todos sus aspectos colectivos y de representaciones.

La ciudad es un hecho social total; es un sistema donde las partes son importantes en el todo, y debe ser tomada como un laboratorio y territorio social de investigación. La sociedad es cada vez más urbana a nivel mundial y las ciudades son escenarios de ese proceso en un contexto global, nacional y local.

Las grandes metrópolis latinoamericanas constituyen realidades de importancia nacional por su participación en la población (electoralmente decisiva). Dentro de esta nueva gobernabilidad, el gobierno local tiene un papel importante, siendo las municipalidades las nuevas gestiones locales y políticas urbanas, surgiendo la llamada gobernabilidad urbana, entendida como una nueva relación de gestión. La estructura de poder de los estados nacionales está relacionada con el crecimiento urbano de las ciudades. Es en estos escenarios que el poder tiene un papel importante a nivel global y local, surgiendo nuevas formas de gobernar las ciudades, principalmente con procesos de descentralización del Estado, situación que se está dando en las ciudades centroamericanas, como es el caso de Guatemala: ¿cómo se manifiesta o se aplica la gobernabilidad en la ciudad? ¿cuál es la interacción entre el Estado, los actores sociales y el sector privado en la gestión municipal local?

Si pensamos en las municipalidades como poderes locales, permite observar con mayor claridad la descentralización del poder del Estado.

Las municipalidades se convierten en las gestoras locales de políticas sociales urbanas dirigidas a la comunidad, en relación con la participación ciudadana y comunitaria, intentando una mejor manera de gobernar y ofrecer los servicios básicos a las localidades.

Las municipalidades son agentes sociales que operan y administran un ámbito territorial en relación con la gestión de servicios públicos, y siendo parte de un gobierno central son más autónomas de acuerdo con la descentralización.

Las municipalidades son el espacio más accesible a la representación popular y a ellas se les solicitan las demandas de servicios de determinada comunidad.

La municipalidad es la unidad de gestión política de un gobierno local, con autoridades electas popularmente por un período de cuatro años.

La municipalidad debe cumplir las funciones y responsabilidades frente a su municipio, es el instrumento legal que administra los recursos públicos y debe ejercer un gobierno democráticamente, fortaleciendo la participación social.

Dentro de esta nueva gobernabilidad entendida como la relación de varios sectores, el gobierno local tiene un papel importante, siendo las municipalidades los nuevos instrumentos locales junto con sus políticas urbanas. La descen-

tralización y las reformas del estado en Guatemala también deberían conducir al fortalecimiento de la administración pública e instituciones burocráticas gubernamentales, a la formulación de políticas sociales y al mejoramiento de los poderes públicos con las municipalidades. En la práctica, el proceso de descentralización más bien se ha traducido en un incremento de la presión social por parte de la ciudadanía hacia los gobiernos locales, sin que éstos tengan los recursos técnicos y financieros ni el suficiente poder como para dar una respuesta efectiva a las diferentes problemáticas.

Según Ortega Hegg (1999:2), la globalización y las agencias de cooperación ven en la descentralización un camino para perfilar el municipio asignándole nuevos roles, indicando que las propuestas descentralizadoras provienen del impulso internacional y, en menor medida, del Estado, en una dinámica que parte del centro a la periferia, del nivel central al nivel local. La llamada transición a la democracia en América latina lleva a que los estados nacionales efectúen la política de descentralización como el traslado de las responsabilidades y recursos a otras instancias y apoyar la participación de los ciudadanos. Los diversos procesos de descentralización de los estados nacionales en América latina han permitido una autonomía de los gobiernos municipales locales. Según Gálvez y Mack (1999:60-62), es en dicho proceso donde se transfieren funciones y responsabilidades al sector privado, liberando al Estado de su papel como empresario, productor o interventor en la economía. De igual forma, es el proceso mediante el cual el gobierno central transfiere competencias, recursos y poder político a instancias del Estado cercanas a la población, con independencia administrativa y legitimidad política, para que con la participación de la población mejoren la producción de bienes y servicios, así como el proceso que se da en el Estado y por el cual se trasladan funciones, recursos y capacidad de decisión a entes que, siendo estatales, gozan de autonomía pues eligen a sus autoridades, tienen presupuesto propio y personalidad jurídica. Al mismo tiempo debe crear un espacio donde nuevos actores colaboren con los gobiernos locales, resultando una administración de servicios y proyectos más eficiente (Raczinski, 1999:186).

6. Microcosmos de gestión urbana comparada: dos escenarios

La comparación entre los gobiernos de una ciudad mayor y otra menor requiere de ciertos recaudos metodológicos; es posible resaltar sus diferencias y sus semejanzas, pero analíticamente no pueden tener el mismo tratamiento. Así las municipalidades de Guatemala y Quetzaltenango tienen sus propias

especificidades y son, asimismo, microcosmos de gobernabilidad, de historias urbanas y de planificaciones municipales diferentes.

¿Qué se evalúa de un gobierno local? ¿La calidad de un partido, de un gobierno o de un personaje (el alcalde)? Se trata de evaluar un conjunto de condiciones sociales que permitan conocer la existencia de formas diferentes de gestión municipal por medio de las cuales los gobiernos municipales han querido cumplir con el plan de gobierno. Asimismo, la eficiencia en la solución de problemas y su relación participativa con los grupos sociales y sus demandas. Es en este espacio municipal que las organizaciones sociales formadas por sectores populares han hecho del gobierno local su principal interlocutor en sus demandas de servicios públicos. Ambas municipalidades (Guatemala y Quetzaltenango) constituyen experiencias de participación, organización y movilización de la población. También son experiencias que se han llevado a cabo sobre bases de estructuras municipales distintas y de financiamiento específico y autonomía. No obstante, es necesario tener en claro que ambas tienen historias municipales diferentes, con diversos instrumentos de planificación, gestión y participación, y no pueden ser analizadas con un mismo tratamiento o perspectiva.

7. Morfología social de las municipalidades de Guatemala y Quetzaltenango

La Municipalidad debe cumplir las funciones y responsabilidades frente a su municipio; es el instrumento legal que administra los recursos públicos y debe ejercer un gobierno democráticamente, fortaleciendo la participación social. El gobierno municipal dirige y planifica la ciudad y su territorio con la utilización de sus instrumentos de gestión. Asimismo, tiene como responsabilidad impulsar políticas sociales que estén de acuerdo con las demandas de los vecinos; es en última instancia la unidad de gestión más cercana a la población. Debe ser un mediador flexible que permita una mayor participación ciudadana de los sectores de la ciudad con la gestión municipal, creando consenso en ambas partes. Pero también es el nivel de aparatos del Estado más accesible a la representación popular y más sensible a las reivindicaciones de los gobernados, quienes pueden observar cotidianamente los efectos concretos de la política municipal.

a) Municipalidad de Guatemala

La ciudad de Guatemala es la capital de la República; su ámbito de influencia urbana se ha extendido a parte de los 17 municipios del departamento de Guatemala, denominándose Área Metropolitana de Guatemala (AMG). Según ISMU (1998:4), el área metropolitana y su influencia urbana comprenden centros urbanos menores (ciudades dormitorio) con proximidad y continuidad física cuyo desarrollo económico y social es dependiente de la ciudad metropolitana. El AMG está formada por 17 municipios del departamento de Guatemala; sin embargo en la mayoría de los casos no se trata de municipios totalmente conurbanizados sino de determinadas zonas dentro de ellos. Con todo, estas serían definiciones territoriales donde existirían varias gestiones municipales locales, siendo la principal la de la ciudad de Guatemala. Un estudio de Lungo (2000: 134, 135; cuadros comparativos 5, 6 y 7), que compara las principales ciudades centroamericanas, caracteriza a Guatemala y a su gestión de la siguiente manera:

- a) estructura social: centralizada, sectorial, gobierno municipal fuerte;
- b) sociedad civil: relativamente fuerte, fragmentada, débil organización barrial;
- c) vinculaciones Estado/sociedad civil: no hay espacios ni mecanismos específicos;
- d) grado de conflictividad propiamente urbana: baja por la represión;
- e) planes de desarrollo: existe un plan estratégico en ejecución para el municipio de Guatemala;
- f) ámbitos de gestión: relativamente amplio al incluir el agua, el transporte y drenajes;
- g) instituciones de gestión: varias municipalidades sin coordinación;
- h) efectividad de la planificación: baja;
- i) modernización de la regulación: alta;
- j) descentralización de la administración: nula, y
- k) coordinación entre inversión pública y privada: baja.

Las características descritas refuerzan el argumento de que el AMG (y dentro de ella, la ciudad capital) es considerada “macrocefálica”, donde se mantiene una estructura monocéntrica, siendo la ciudad capital el principal polo de atracción de actividades, con un crecimiento discontinuo del tejido urbano. De igual manera, no se puede tratar metodológicamente ambas municipalidades, porque las distancias son mayores entre las dos gestiones. La ciudad de Guatemala es un polo de atracción que atrae flujos migratorios, industria y

comercio, y el transporte se encarga de llevar a la población hacia las áreas de influencia urbana que tiene el AMG, o sea parte de los diversos municipios aledaños a la capital. Los problemas de la Municipalidad metropolitana van más allá de su jurisdicción municipal, teniendo una relación casi marginal con otras municipalidades de los municipios próximos que, a su vez, tienen sus propios problemas. Así se explica que problemas municipales se conviertan en problemas nacionales, en razón de que existe sólo una ciudad de importancia, que es la capital de una nación.

b) Municipalidad de Quetzaltenango

La ciudad de Quetzaltenango es considerada secundaria e intermedia de acuerdo con su tamaño, población y problemas municipales. La población urbana es de 106.528 habitantes y su población rural de 15.629. El consejo municipal tiene a su cargo la alcaldía, gestión externa, asesores, asesoría jurídica y cooperación internacional. Consta de 13 comisiones y 85 dependencias. Además de éstas, fueron creadas la unidad básica de servicios sociales y el Instituto Muni-K'at. La unidad básica se encarga de servicios sociales, entre sus ejes temáticos están la interculturalidad, educación, género, juventud y salud, y cuenta con la ayuda económica de la Agencia Española de Cooperación Internacional -AECI-. El Instituto Muni-K'at fue creado para apoyar el desafío de la planificación, capacitación de dirigentes municipales locales, redes de cooperación y comunicación municipal, contribuyendo al desarrollo de las sociedades urbanas y rurales.

8. Percepciones de los actores sociales (municipalidades y organizaciones sobre la gobernabilidad urbana)

La siguiente sección trata acerca de las percepciones de los actores sociales, organizadas en cuatro grandes temas que ilustran los problemas principales que enfrenta el gobierno municipal en la búsqueda de un gobierno participativo y las debilidades en el alivio de la pobreza. La información que se presenta fue obtenida mediante el método cualitativo de testimonios de entrevistas, que permitieron conocer el pensamiento y punto de vista de los actores sociales que representan a cada una de las municipalidades de Guatemala y de Quetzaltenango, y fuera de ellas (organizaciones sociales, sector privado y cooperación internacional). De aquí en adelante, en el desarrollo del texto, el lector encontrará cinco cuadros que presentan las características específicas en

las cuatro temáticas enunciadas y que comparan una serie de aspectos clave de la gestión municipal. La simbología de los cuadros es G = Guatemala; Q = Quetzaltenango; + = Alto o mayor; - = Bajo o menor; GQ = Concordancia.

a) Relación entre el gobierno central y los gobiernos locales

A pesar del impulso y aplicación de una política de descentralización en Guatemala, existe una constante dificultad y relación entre el poder central y el gobierno municipal. La ejecución de una gestión municipal tiene que ver con esta relación central y local, siendo el principal obstáculo cuando en ambas instituciones existen partidos políticos diferentes o antagónicos, situación que pasa en la actual relación entre el gobierno central y el local, en Guatemala. Si pensamos en las dos gestiones municipales analizadas tendremos que el Frente Republicano Guatemalteco -FRG- está en el poder central, el Partido de Avanzada Nacional -PAN- en el gobierno metropolitano y el Comité Cívico Xel-Ju en el gobierno municipal de Quetzaltenango: la oposición y antagonismos quedan evidentes.

Sin duda, estas posiciones partidistas opuestas entorpecen la administración y actividad municipal. “En este sentido, el trato entre el gobierno municipal y el estatal es difícil cuando se trata de partidos diferentes, los que ocupan uno u otro nivel de gobierno” (Ziccardi, 1995:22), produciendo que algunos proyectos tengan tropiezos burocráticos. La tensión de relaciones entre estos dos niveles dificulta la convivencia política local. “La tendencia del Estado actual a la centralización del poder y a la uniformación cultural tropieza con la descentralización regional y municipal y con la autonomía cultural de los pueblos” (Castells, 1987:313). Las dificultades de una gobernabilidad municipal se deben hoy a un alto grado de centralización del Estado guatemalteco.

No obstante, no se puede dejar de decir que el control del Estado centralista en relación con un gobierno municipal es la situación electoral, puesto que los ciudadanos son electores en potencia y tienen que ser atraídos. “Las ciudades metropolitanas concentran a la población (electoralmente decisiva) por la localización de las unidades de decisión, es por eso que difícilmente son dejadas a su libre juego por los poderes centrales” (Ziccardi, ob.cit.:29). Los intereses electorales son más importantes que los de gestión de servicios a la comunidad. “En esta situación nos encontramos con una administración urbana altamente fragmentada en donde las principales funciones las cumple el gobierno central a través de los ministerios y autoridades autónomas.” (Lungo, 1995:8).

Situación que, la mayoría de las veces, dificulta la división social del trabajo que puede hacer la Municipalidad y el que hacen los ministerios. ¿Hasta dónde puede haber una frontera para no duplicar esfuerzos? ¿Cómo se resuelven las constantes discusiones por financiamiento, de ambos lados? Se busca una libertad ciudadana, tanto municipal como de actores sociales, que es el reverso del centralismo del Estado. A estos problemas se suma otra cuestión, que muestra que la gestión metropolitana de Guatemala y la gestión municipal de Quetzaltenango, en vez de orientarse para solucionar problemas de los grupos más vulnerables, se moviliza hacia la acumulación partidaria o intrapartidaria de posiciones de poder en las gestiones que vendrán en el futuro. O sea, la política de gestión es a corto plazo, inmediatista; en cambio, la política de búsqueda de poder es a largo plazo. Así es como cada gobierno quiere inventar la ciudad y dejar de lado los proyectos propuestos por gestiones anteriores, tanto del Estado como municipales (ver Cuadros 1 y 2).

CUADRO N° 1: Problemas principales en la gestión municipal (Municipalidad y organizaciones sociales)

Relaciones gobierno central y gobierno local	
Conflictos que obstaculizan las relaciones gobierno local y gobierno municipal	G+Q-
Posiciones partidarias	G+Q+
Propuestas municipales en el Congreso, sin solución	G+
Concordancia en posiciones y actitudes centralistas y verticalistas del Estado	GQ
Concordancia en la crisis política y social del país	GQ
Crecimiento demográfico de las dos ciudades	G+Q-
Concordancia en la ausencia de políticas, tanto del Estado como de la gestión municipal, para el desarrollo de la ciudad	GQ
Polarización entre la capital y el resto del país con un excesivo centralismo	G+Q
La capital es el centro hegemónico, en un rechazo a las otras municipalidades	G
No existen canales de comunicación ni apoyo del gobierno en las cuestiones municipales	G-Q+
Concordancia en las propuestas; para no ser rechazadas no deben ser partidistas ni sectoriales, tienen que ser apoyadas por la ciudadanía	GQ

Fuente: elaboración propia basada en datos obtenidos en las entrevistas.

CUADRO N° 2: Problemas principales en la gestión municipal (Municipalidad y organizaciones sociales)

Debilidades del gobierno municipal	
Problemas de infraestructura y servicios públicos	G+Q+
Centro urbano administrativo	G
Problemas municipales que son nacionales	G
Escaso financiamiento	G-Q+
Corrupción y burocracia	G+Q+
Ausencia de participación comunitaria	G+Q-
Poca transparencia en lo que se refiere a recurso financiero	GQ
Descoordinación entre el trabajo de las municipalidades de la región	G+Q-
Tratamiento diferente entre colonias y asentamientos precarios	G+
Planes directores tienen que aceptar las demandas populares	GQ
Existe una semejanza en el divorcio entre municipalidad y comunidad	GQ
Atraso en la legalización de tierras	G
Concordancia en los escasos esfuerzos de combate a la pobreza	GQ
Mancomunidades entre municipios	G-Q+
Existencia de políticas a largo plazo	G-Q-
Existencia de políticas a corto plazo	G+Q+

Fuente: elaboración propia basada en datos obtenidos en las entrevistas.

b) Participación ciudadana en el poder municipal: nuevos actores y espacios

En el transcurso del artículo consideraré los conceptos de representación ciudadana que significa apertura de espacios en la administración pública, y de representación política, entendida como la efectivación de políticas de demandas en el espacio parlamentario (Ziccardi, 1991:117). La distinción entre ambas representaciones es importante, porque es una cuestión que deben enfrentar las organizaciones de base para una mejor participación social (ver Cuadro 3).

CUADRO N° 3: Problemas principales en la gestión municipal (Municipalidad y organizaciones sociales)

Participación social	
Ausencia de espacios de participación	G+Q-
Burocracia que dificulta demandas populares	G+Q+
Autoritarismo en imposición de distritos	G+
Falta de financiamiento en organizaciones de base para mejorar sus propuestas técnicas	G+Q+
Comités cívicos tomados como plataforma política	G-Q+
Mayor participación de sectores privados	G-Q+
Foros de participación permanentes con diversos sectores (Estado, actores sociales y sector privado)	G-Q-
Escasa disposición política del gobierno municipal para el estímulo de participación social	G+Q-
Negación de la municipalidad de la organización tradicional en asentamientos comunitarios y precarios	G+
Exclusión social de la mayoría de habitantes de la ciudad	G+Q+
La participación social no debe ser considerada como mano de obra para ejecución de proyectos	G+

Fuente: elaboración propia basada en datos obtenidos en las entrevistas.

b.1) Representación ciudadana en el gobierno local

La representación ciudadana es aquella que abre los espacios de participación en la administración y conjuga intereses y propuestas de incidencia en el gobierno municipal. Está representada por intereses, necesidades, recursos y posibilidades, todas ellas articuladas en propuestas y proyectos, en un intento por incidir en la realidad. En ella se canalizan las demandas, de manera de conformar un ordenamiento conjunto (Pérez, 1991:19, 20). Es precisamente sobre la base de la participación ciudadana y en la tarea de gobernar los espacios locales como se puede construir una democracia participativa (Ziccardi, 1995:34). Los cambios sólo pueden ser conseguidos con la presión de la ciudadanía y el cumplimiento de sus demandas. Aun así, hay que cambiar determinadas prácticas partidistas que complican la situación.

b.2) Representación política

La representación política consiste en el logro de posiciones institucionales desde las cuales se toman decisiones o se incide en ellas en la efectivación política de demandas. Es el logro del poder lo que se persigue. En ese sentido, es la conformación de fuerzas para impulsar propuestas para hacerlas efectivas o de la capacidad de control de posiciones de toma de decisiones y de acción. Siguiendo en ese orden, es un ámbito de acumulación política que, al mismo tiempo, es un espacio de lucha política de disputa por el poder (Pérez, 1991:19, 20). Esto sólo es posible en un gobierno participativo que permita la presencia de varios sectores. La legitimidad de la lucha política de los grupos populares debe darse a través de una representación ciudadana de las organizaciones sociales de base, que conjugue intereses y propuestas de incidencia, y esté representada por recursos y posibilidades de articulación en propuestas y proyectos para ser sometidos al gobierno municipal. En ella se canalizan las peticiones, de manera de conformar una articulación de demandas. Por otro lado, como vimos, la representación política consiste en la conquista de posiciones institucionales desde las cuales se toman decisiones o se influye en ellas y que aún debe ser más desarrollada por los sectores sociales. Las percepciones de los entrevistados están claras en sus demandas a los gobiernos municipales (ver Cuadro 4).

CUADRO N° 4: Propuestas para un mejor gobierno municipal (Municipalidad y organizaciones sociales)

- Sensibilización de la población para que asuma su papel en la participación social
- Foros de conciencia ciudadana
- Organización por sectores y luego por mesas de diálogo
- Fortalecimiento del movimiento urbano
- Mejoramiento de prestación de servicios
- Mayor énfasis en la política de combate a la pobreza
- Fortalecimiento del poder local en los municipios
- Mayor consolidación de las relaciones entre municipalidad y ciudadanía
- Mancomunidades entre las municipalidades (redes)
- Ordenamiento del desarrollo y planificación con el objetivo de mayor participación social
- Búsqueda de financiamiento internacional
- Autogestión para la construcción de un plan de desarrollo comunitario (municipalidad-comunidad)
- Fortalecimiento de la política de participación social a largo plazo
- Formulación de proyectos propios de la comunidad para entregar a la municipalidad
- Instancia sub-local (representación ciudadana) e instancia supra-local (representación política) frente al Estado y el gobierno municipal
- Comisiones de seguimiento de formas de participación ciudadana para una presencia más institucional
- Capacidad de hacer contrapropuestas de participación social
- Realización de auditorías sociales

Fuente: elaboración propia basada en datos obtenidos en las entrevistas.

b.3) Segregación urbana, racismo y pobreza

Este tópico contempla tres aspectos comunes en Guatemala, pero considero importante dar a conocer cuál es el punto de vista de los principales actores, quienes son los más afectados. Los tres aspectos fueron constantemente citados por los entrevistados, por eso decidí incluirlos como puntos de discusión. La segregación urbana es clara con la relación y alianza de las municipalidades y los grupos de empresarios, sector inmobiliario y comerciantes que tienen incidencia en la construcción urbana, mostrando una jerarquía de infraestructura para estos sectores; es evidente que relegan a otro nivel los sectores más vulnerables, o sea una jerarquía urbana. Sin embargo, esta situación se repite en relación con los sectores medios y altos, como lo señala Ziccardi (1995:29):

“Así, mientras que las capas medias y altas de la población tienen garantizados en sus colonias la infraestructura (calles, instalaciones de agua potable y drenaje) y los equipamientos (escuelas, centros de salud), las clases populares para tener acceso a los mismos deben aportar trabajo comunitario, aun cuando sus viviendas estén regularizadas y paguen el impuesto predial. Más allá del valor social que pueda darse al trabajo comunitario, es uno de los procesos en los que se advierte más claramente la inequitativa distribución de bienes y servicios urbanos que prevalece en nuestras ciudades”. La jerarquía urbana es clara en cualquier parte de Guatemala; es una demanda de la sociedad que busca justicia social en el tratamiento de los problemas urbanos y su solución (ver Cuadro 5).

CUADRO N° 5: Problemas principales en la gestión municipal (Municipalidad y organizaciones sociales)

Segregación y exclusión (social y cultural)	
Racismo y discriminación	G+Q+
Conflictos indígena/ladino	Q+
Segregación urbana y pobreza	G+Q+
Búsqueda de una justicia social urbana y de territorio	G+Q-
Injusta organización territorial y distribución de servicios a la comunidad	G+Q
Fortalecimiento de las políticas interculturales	Q+
Seguridad en la ciudad	G-Q-

Fuente: elaboración propia basada en datos obtenidos en las entrevistas.

b.4) El sector privado en la gestión municipal

La gobernabilidad urbana y su gobierno local incluyen la inversión económica en la ciudad, que puede ser de diferentes formas, pública, privada y mixta, con la combinación con ONGs y cooperación internacional, una forma de ingresar a una economía de mercado más competitivo. Asimismo, el gobierno municipal tiene que velar por sus intereses, así como el de las empresas que colaborarán en determinada infraestructura. No obstante, ¿cómo puede darse esta inversión? El gobierno local debe relacionarse con grupos económicos que tienen diferente poder y actúan sobre el espacio urbano, como los empresarios de la construcción que se expresan mediante organizaciones empresariales, cámaras o grupos que desarrollan estas actividades y que son poderosos en el contexto de la economía y de la política nacionales, e inciden de alguna

manera en las políticas urbanas. De igual forma se incluyen el sector inmobiliario y las corporaciones de comerciantes. La negociación entre gobiernos y empresarios locales ayuda a la recaudación fiscal en lo que concierne a las obras públicas (Ziccardi, 1991:117).

Lo escrito por Ziccardi nos lleva a pensar cuál es el precio que debe pagar la Municipalidad y los usuarios por esta alianza. Los grupos de empresarios piden una modernización económica de la ciudad y exigen áreas de desarrollo empresarial; esto significa una infraestructura de edificaciones modernas y espacios para sus operaciones, mostrando la existencia de una justicia social urbana. Los empresarios atraen corporaciones extranjeras y necesitan construcciones eficientes localizadas en áreas seguras y con condiciones sociales de acuerdo con los intereses comerciales internacionales, construyéndose las llamadas *enterprise zones*, como sugieren algunos autores. Los gobiernos locales deben proveer un alto estándar de servicios que mejorarían la eficiencia y la calidad de vida de los ciudadanos (McCarney, 1998:19), situación que lleva a una mayor presión a los gobiernos locales, como es el caso de la ciudad de Guatemala, provocando una mayor inversión por parte de la Municipalidad para la creación de un ambiente apropiado para el sector privado y de selección de áreas prioritarias para estos servicios, resaltando una segregación urbana y fuertes cortes a los gastos de infraestructura dirigida a los sectores más pobres y vulnerables, empeorando aún más sus condiciones.

9. Conclusiones: ¿Hacia dónde va el gobierno municipal urbano en el siglo XXI?

La gestión participativa en Guatemala puede considerarse como ensayos, simulacros, intentos; difícilmente se puede pensar en un gobierno municipal más próximo a la participación (a pesar de los esfuerzos de la Municipalidad de Quetzaltenango). No obstante, estamos hablando de las dos mayores ciudades de Guatemala que tienen planes de gobierno; imaginemos cómo están las municipalidades menores del interior, que no tienen una clara visión de la participación a largo plazo y que con su escaso financiamiento no pueden fomentar otro tipo de desarrollo sostenible.

Se puede decir que es difícil buscar la gobernabilidad en un país en el que las condiciones sociales no permiten construirla, donde en el momento de escribir estas líneas, en el Oriente del país la situación de hambre es crítica. La gestión municipal es un proceso que lleva tiempo.

Si pensamos en el concepto teórico actual de gobernabilidad, donde se alude a una participación total de todos los sectores, en Guatemala, por la

situación de “ingobernabilidad” en que se encuentra, podría postularse que la gobernabilidad recién se está fermentando o construyendo; es un país que apenas tiene 15 años de “democracia”, 12 o 13 de política de descentralización y 5 de la firma de los Acuerdos de Paz. En otras naciones esos procesos han sido lentos, por eso a Guatemala no se le puede exigir procesos acelerados de gestiones municipales participativas, organización de los actores sociales y de descentralización, ya que es un proceso que requiere mucha voluntad política, colaboración, entendimiento, tolerancia, paciencia y comprensión colectiva, no sólo del Estado sino también de la ciudadanía; prácticamente es un desarrollo de construcción social nacional. Creo que es muy temprano para pensar en una gobernabilidad más participativa, así como en su ritmo demorado de democratización. De igual forma, puedo decir que existe una fórmula en todos los gobiernos municipales: más poder, más libertad, más autonomía, más dinero y poca solución de problemas sociales de los grupos vulnerables.

Las autoridades municipales diseñan programas puntuales, planes y estrategias de solución de problemas a corto plazo; el cortoplacismo y la inmediatez de las políticas municipales no resuelven el problema a fondo. No obstante se debe tener claro que estas tareas tienen un éxito limitado, ya que como se vio en el desarrollo de esta investigación son muchos los indicadores que permiten afirmar que el deterioro de las condiciones de vida y la degradación de los espacios públicos de la población urbana son muy difíciles de revertir en el país y en América latina. Al incorporar la participación social no se debe olvidar que la gestión urbana no es necesariamente democrática o eficiente con la sola participación popular.

Los gobiernos urbanos locales necesitan la inversión económica en la construcción de infraestructura (pública, privada y mixta), con ONGs y cooperación internacional fortaleciendo la inversión. Los empresarios solicitan áreas de la ciudad para el desarrollo empresarial (empresas zonas), surgiendo una jerarquía y segregación urbanas. Situación que presiona y es aceptada por gobiernos locales, como el de la ciudad capital de Guatemala, que tiene que ceder a la creación de un espacio adecuado para el sector privado.

Un aspecto considerado en la investigación fue el de la ejecución de una gestión municipal que tiene que ver con la relación central y local, siendo el principal obstáculo la existencia de partidos políticos antagónicos en las instituciones. Estas posiciones opuestas entorpecen la administración y actividad municipales. Con estos problemas los gobiernos se movilizan hacia lo partidario o intrapartidario y a una política de gestión a corto plazo e inmediatista, sin visión de una política a largo plazo. Si a esto se agrega que cada gobierno municipal rehace la ciudad, no hay continuidad de las estrategias de solución

de los problemas básicos. Se desechan programas, planes y proyectos de gestiones anteriores, provocando que no haya ningún avance ni continuidad.

Hace falta mayor conciencia y sensibilización de las organizaciones de base en la construcción de una cultura política que les permita una representación ciudadana y política más consistente, en la defensa de sus derechos y petición de demandas. Se necesita un cambio de mentalidad cualitativo y un comportamiento de no confrontación a nivel de gobierno y de actores sociales.

Las dos municipalidades, la metropolitana de Guatemala y la municipal de Quetzaltenango, no están preparadas ni tienen condiciones para satisfacer las necesidades de los sectores populares. A pesar de los esfuerzos se debe entender que determinados problemas sociales exceden las responsabilidades municipales. Existe una baja capacidad para resolver los problemas y hacerse cargo de las necesidades más inmediatas de los grupos populares y de menores recursos. Hay una gestión urbana fragmentada, desarticulada en los dos gobiernos locales, necesiéndose una cogobernabilidad.

La investigación también mostró las relaciones de gobernabilidad, escasamente democráticas, que no favorecen la participación ciudadana. Pareciera que la gestión municipal presentara, en alguna medida, una orientación hacia la ubicación de posiciones de poder en forma partidaria dentro de las instituciones públicas, que propiamente la solución y atención a los problemas y necesidades de la sociedad urbana, quedando los intereses públicos subordinados a los intereses partidistas, privados y políticos. Hace falta mucho camino por hacer, y un largo camino por recorrer, para llegar a una gobernabilidad urbana participativa en Guatemala.

Bibliografía

- Castells, Manuel (1987): "Crisis urbana, cambio social y poder municipal", en *Crisis urbana y cambio social*, Méjico, Siglo XXI, pp. 297-317.
- Gálvez Borrell, Víctor, y Mack, Luis F. (1999): *Descentralización y asociacionismo municipal*, Manuel Ortega Hegg (coord.), Guatemala, CASC-UCA-FLACSO.
- ISMU (1998): *Dinámica de las condiciones de vida urbana: el caso específico del área metropolitana de la ciudad de Guatemala*, Instituto para la Superación de la Miseria Urbana de Centroamérica, Colección Libros Urbanos 4.
- Lungo, Mario (2000): "Ciudad grande, país pequeño: los desafíos de la gestión metropolitana en Centroamérica", en *Repensando a experiencia urbana da América latina: Questoes, conceitos e valores*, Ana Clara Torres Ribeiro (comp.), Brasil-Argentina, ASDI-CLACSO, pp. 125-142.

- Lungo, Mario (1998): "Los planes de desarrollo urbano. Construyendo nuevas relaciones de gobernabilidad urbana", en *Gobernabilidad urbana en Centroamérica*, Mario Lungo (comp.), Costa Rica, FLACSO-GURI, pp.39-61.
- Lungo, Mario (1995): "Problemas ambientales, gestión urbana y sustentabilidad del AMSS", Prisma, Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente, N 12.
- Maquiavelo, Niccolò [1515] (1989): *O Príncipe e dez cartas*, Trad. Sérgio Bath, Brasília, Editora da UnB.
- McCarney, Patricia (1998): "Consideraciones sobre la noción de gobernabilidad. Nuevos rumbos para las ciudades del mundo en desarrollo", en *Gobernabilidad urbana en Centroamérica*, Mario Lungo (comp), Costa Rica, FLACSO-GURI, pp. 13-36.
- Ortega Hegg, Manuel (1999): "Presentación", en *Descentralización y asociacionismo municipal*, de Víctor Gálvez Borrel y Luis F. Mack, Manuel Ortega Hegg (coord.), CASC-UCA-FLACSO, Guatemala, pp. 1-8.
- Pírez, Pedro (1991): "El poder y la pobreza sobre el gobierno de la ciudad en América latina", en *Ciudades y políticas urbanas en América latina*, Fernando Carrión (coord.), Ecuador, CODEL, pp. 13-24.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD- (2001): *Informe de desarrollo humano: Guatemala, el financiamiento de desarrollo humano*, Sistema de Naciones Unidas en Guatemala.
- Raczynski, Dagmar (1999): "La crisis de los viejos modelos de protección social en América latina: nuevas alternativas para enfrentar la pobreza", en *Pobreza y desigualdad en América latina: temas y nuevos desafíos*, Víctor Tokman y Guillermo O'Donnell (comps.), España, Paidós, pp. 171-202.
- Rojas Bolaños, Manuel (1995): "La gobernabilidad: su validez como categoría analítica", en *Gobernabilidad y democracia en Centroamérica*, FLACSO, Guatemala, pp. 11-25.
- Tomassini, Luciano (1994): "Los alcances del concepto de gobernabilidad", en *¿Qué será de Centroamérica? Gobernabilidad y legitimidad electoral y sociedad civil*, Manuel Carballo Quintana y Günther Maihld (comps), Costa Rica, Fundación Friedrich Ebert, CEDAL, pp. 15-40.
- Secretaría General de Planificación -SEGEPLAN- (2001a): *Estrategia de reducción de la pobreza: un camino para la paz (propuesta para discusión)*, Gobierno de Guatemala.
- Weber, Max [1922] (1992): "Los tipos de dominación", en *Economía y Sociedad: un esbozo de una sociología comprensiva*, José Medina Echavarría (trad.) y otros, Méjico, Fondo de Cultura Económica, 9a. Reimpresión, pp. 170-204.
- Ziccardi, Alicia (coord.) (1991): "Ciudades y gobiernos locales: síntesis de la discusión", en *Ciudades y gobiernos locales en la América latina de los noventa*, Méjico, Instituto Mora-Miguel Ángel Porrúa, FLACSO, sede Méjico, pp. 109-124.
- Ziccardi, Alicia (Coord.) (1995): "La tarea de gobernar: las ciudades y la gobernabilidad", en *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, Méjico, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, pp. 13-37.

ACEPTADO: 14 DE ABRIL DE 2005.