

Se buscan buenos gobernadores

Luis Linares López
Luis Javier Medina

Guatemala, septiembre 2024



Asociación de Investigación y Estudios Sociales © 2024
10a. Calle 7-48, zona 9.
PBX: 2201-6300
www.asies.org.gt, asies@asies.org.gt
Ciudad de Guatemala, Guatemala, C.A.

Autores

Luis Linares López
Luis Javier Medina

Corrección de estilo

Rosa Amelia González

Diseño y diagramación

Cesia Calderón

Imágenes e ilustraciones

freepik.com bajo licencia premium

Impresión

Centro de Impresiones Gráficas (CIMGRA)
Guatemala, septiembre 2024

La investigación y publicación se realizó con la colaboración de la Fundación Konrad Adenauer de la República Federal de Alemania (KAS). Se permite la reproducción total o parcial de este documento, siempre que se cite la fuente.

Para evitar la sobrecarga gráfica que su pondría utilizar o/a para marcar la existencia de ambos géneros, se opta por emplear el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres.



Este reporte está protegido por una licencia Creative Commons Reconocimiento – No Comercial – Sin Obra Derivada 3.0 Unported.

 /asiesgt

 @ASIES_GT

 /ASIESGTNew



DESCARGUE ESTA PUBLICACIÓN EN

WWW.ASIES.ORG.GT

GRACIAS POR SU INTERÉS EN ESTA PUBLICACIÓN DE ASIES.

SI DESEA RECIBIR INFORMACIÓN OPORTUNA SOBRE NUESTROS PRODUCTOS EDITORIALES Y ACTIVIDADES, LE INVITAMOS A REGISTRARSE CON NOSOTROS. PODRÁ ENCONTRAR MATERIAL DE SU INTERÉS Y ACCEDER A NUESTROS PRODUCTOS EN OTROS FORMATOS.

Contenido

Siglas y acrónimo	3
Introducción	4
1. Marco teórico	6
2. Antecedentes de los gobiernos departamentales	9
3. Marco legal de los gobiernos departamentales	20
4. Cumplimiento de las atribuciones de los gobernadores	33
5. Debilidades de las gobernaciones departamentales	45
6. La importancia de las funciones del gobernador	47
7. La relevancia del cargo de gobernador ...	49
8. La representatividad de los integrantes no estatales de los CODEDE	51
9. Convocatoria de 2024 para la elección de ternas	57
10. Aspirantes, motivaciones y objeciones	60
11. Integración de las ternas	65
12. Influencias sobre la integración de las ternas	67
13. Designación de los gobernadores	68
14. Conclusiones	71
15. Recomendaciones	76
Referencias	80
Anexo: listado de personas entrevistadas	85

Siglas y acrónimos

ASESA	Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria
ASIES	Asociación de Investigación y Estudios Sociales
CACIF	Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras
CAD	Comisiones Agrarias Departamentales
CAL	Comité Agrario Local
CC	Corte de Constitucionalidad
CECOMS	Cámara Empresarial de Comercio y Servicios
CIV	Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda
CODEDE	Consejo Departamental de Desarrollo
CODESAN	Comisión Departamental de Seguridad Alimentaria y Nutricional
CODRED	Coordinadora Departamental para la Reducción de Desastres
COE	Centro de Operaciones de Emergencia
COMUDE	Consejo Municipal de Desarrollo
CONADUR	Consejo Nacional de Desarrollo Urbano Rural
CONRED	Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres
COPADEH	Comisión Presidencial por la Paz y los Derechos Humanos
COREDUR	Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural
CPR	Constitución Política de la República
DAN	Departamento Agrario Nacional
DPI	Documento Personal de Identificación
FONPETROL	Fondo para el Desarrollo Económico de la Nación
INACOP	Instituto Nacional de Cooperativas
LOE	Organismo Ejecutivo
MINFIN	Ministerio de Finanzas
MINGOB	Ministerio de Gobernación
Mipyme	Micro, pequeñas y medianas empresas
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONG	Organización no gubernamental
ONU	Organización de Naciones Unidas
PNC	Policía Nacional Civil
PND	Plan Nacional de Desarrollo
RENAP	Registro Nacional de las Personas
SCEP	Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia
SEGEPLAN	Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia
SISCODE	Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
STEG	Sindicato de Trabajadoras y Trabajadores de la Educación de Guatemala
USAC	Universidad de San Carlos de Guatemala
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, siglas en inglés
UTD	Unidad Técnica Departamental

Introducción

El presente estudio busca dar respuesta a una pregunta central, que surge ante el proceso iniciado por el Gobierno de la República el 30 de enero de 2024, para designar a los gobernadores departamentales: ¿encontró buenos gobernadores?

Esta interrogante, que obviamente será la última que obtendrá respuesta, lleva a la formulación de otras: ¿existe en Guatemala un gobierno departamental?, como señala el artículo 227 de la Constitución Política de la República (CPR), ¿qué relevancia tienen las funciones de los gobernadores departamentales?, ¿qué aporta un buen gobernador a la gobernanza democrática?

En cuanto al proceso de selección de los gobernadores, que inicia con la convocatoria para que los aspirantes al cargo presenten la documentación correspondiente; continúa con la elección de las ternas de gobernador titular y suplente por parte de los representantes no estatales ante los Consejos Departamentales de Desarrollo (CODEDE) y concluye con el nombramiento por parte del presidente de la República, se requiere determinar si la convocatoria y la reforma al Reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural son claras y no dejaron lugar a dudas.

Otras preguntas que busca responder este estudio son: ¿qué representatividad tienen los integrantes no estatales de los CODEDE? ¿Qué presiones políticas se ejercieron sobre el proceso de selección? Y ¿Qué garantías de una buena selección ofreció el proceso realizado en el ámbito de los CODEDE?, para que el presidente designe a personas idóneas, que cumplan con las razones de méritos de capacidad, idoneidad y honradez que el artículo 113 de la CPR señala como ineludibles condiciones para optar a cargos públicos.

El objetivo general de este estudio es contribuir a un mejor conocimiento acerca del funcionamiento de las gobernaciones departamentales y del proceso de selección de los gobernadores y su objetivo específico es formular recomendaciones para asegurar una efectiva representatividad de los miembros de los CODEDE designados por los sectores de la sociedad civil, y para que los gobernadores departamentales cumplan con la función primordial de asegurar la coordinación de las entidades públicas con presencia en los departamentos, a efecto de mejorar la entrega de servicios a la población.

La hipótesis de partida es que la función primordial de un gobernador es propiciar la coordinación de las instituciones públicas presentes en el departamento, particularmente de las pertenecientes al Organismo Ejecutivo, y entre estas y las municipalidades, para asegurar la entrega de servicios de calidad a la población y optimizar el uso de los recursos disponibles. Función que es también uno de los propósitos principales del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (SISCODE). Tal hipótesis se complementa con el supuesto de que los gobernadores no cumplen con dicha función y que el papel del SISCODE, y en particular de los CODEDE, es distorsionado por el Aporte a los

Consejos Departamentales de Desarrollo, que se ha convertido en un importante foco de corrupción e involucra directamente a los gobernadores.

La metodología incluye la revisión del marco legal – constitucional y ordinario - sobre los gobernadores departamentales que rigió de 1839 a 1997, lapso durante el cual fueron denominados sucesivamente corregidores y jefes políticos; el marco legal vigente a partir de la promulgación de la CPR en 1985; la revisión de las actas donde consta la elección de los representantes de la sociedad civil ante los CODEDE y de las memorias de labores de las gobernaciones departamentales, como principales fuentes documentales.

Dichas fuentes son complementadas con el material obtenido en 22 entrevistas – realizadas entre el 11 de marzo y el 6 de mayo de 2024 - con gobernadores en funciones, gobernadores designados, integrantes de los CODEDE, aspirantes al cargo, líderes sociales, expertos y un funcionario de Gobierno– de los cuales tres solicitaron mantener reserva de sus nombres. A todos ellos se agradece la atención brindada a los autores y el valioso aporte que su orientación, información y opiniones, que fueron sistematizadas en un primer documento interno de trabajo, y que son ahora una valiosa fuente para este estudio, que da continuidad al realizado por ASIES en 2023, titulado *¿Cómo mejorar el funcionamiento de los consejos departamentales de desarrollo?* (Linares y González, 2023).

1. Marco teórico

El punto de partida del marco teórico de este estudio es el concepto de Estado unitario, que existe cuando posee “solo un centro de impulsión política y un conjunto único de instituciones de gobierno”. En dicho Estado la organización política es única por tener solamente un aparato gubernamental que lleva a cabo todas las funciones estatales, el ordenamiento constitucional es único y la organización política cubre todo el territorio estatal de un modo idéntico. Es compatible con la separación de poderes y la pluralidad de órganos que ejerce el poder unitario del Estado, por lo que no se le debe confundir con los sistemas autocráticos o monocráticos (Badía, 1978, p. 4 y 5).

Dicho tipo de Estado puede ser unitario simple, que adopta la estructura piramidal en toda su pureza, lo que significa centralización absoluta (Badía, 1978, p. 5). Es el caso de la que existió en Guatemala a partir de la reforma constitucional de Jorge Ubico en 1935, realizada con la finalidad de “suprimir las restricciones que dificultan el libre ejercicio de la iniciativa presidencial” (Mariñas, 1958, p. 189, 590 a 594).¹

La descentralización y desconcentración administrativa dan origen a una gran variedad de formas organizativas, que van desde el Estado federal, el regional y el Estado unitario complejo. Este último puede tener un alto grado de descentralización, configurando un Estado regional (Badía, 1978, p. 6), donde los gobiernos subnacionales dependen en alguna medida de la institucionalidad central. Gobierno subnacional – término de uso reciente – Boex (2013, p. 5) indica que se refiere a “toda jurisdicción de gobierno por debajo del nivel nacional (o central) y abarca tanto los subsectores de gobierno estatal [que para el caso de Guatemala sería el gobierno departamental] y local”.

Un ejemplo de Estado federal es la República Argentina. El artículo 1 de la Constitución de la Nación proclama que “para su gobierno adopta la forma representativa republicana federal” y el artículo 5 que “cada provincia dictará para sí una Constitución, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional”.

Países unitarios han adoptado formas de organización regional que los acercan al Estado federal, con la diferencia de que las regiones no adoptan su normativa constitucional. La Constitución chilena indica que el Estado es unitario y que su administración “será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, de conformidad a la ley” (artículo 3). El artículo 111 establece gobiernos regionales, de elección popular, constituidos por un gobernador y un consejo regional (artículos 111 y 113).

¹ Dicha reforma facultó al presidente para nombrar los jueces de primera instancia, la “suprema inspección de la Universidad Nacional y la sustitución de los alcaldes por intendentes nombrados por el Poder Ejecutivo.

De acuerdo con la Constitución de Perú su “gobierno es unitario, representativo y descentralizado” (artículo 43), con gobiernos regionales dotados de autonomía política, económica y administrativa, con un gobernador regional (órgano ejecutivo) y un consejo regional (órgano normativo y fiscalizador), ambos de elección popular (artículo 191).

La descentralización es definida por el artículo 2 de la Ley General de Descentralización como el proceso de transferir a las municipalidades y demás órganos del Estado “el poder de decisión, la titularidad de la competencia, los recursos de financiamiento para la aplicación de las políticas públicas nacionales”, concepto que es compatible con la doctrina sobre la materia, en el sentido de que la descentralización supone siempre la existencia de dos personas jurídicas, para el caso de Guatemala el gobierno central y el municipio al que se transfieren competencias. Desconcentración, por su parte es una relación entre órganos de la misma persona jurídica (Badía, 1978, p. 17), lo que está de acuerdo con la acepción del *Diccionario panhispánico del español jurídico*: “desplazamiento de la titularidad o del ejercicio de la competencia en favor de órganos o entidades dependientes de la Administración que lo acuerda, pero integrados en su organización general”.

De lo antes expuesto se deduce que, por su forma de organización, el guatemalteco es un Estado unitario complejo, con un alto grado de descentralización en el ámbito territorial (los gobiernos municipales) y funcional (43 entidades descentralizadas con diversos grados de autonomía). Al contrario de otros países unitarios (Chile y Perú entre otros) donde los gobiernos regionales o departamentales (como en Colombia) son de elección popular, con amplio margen de autonomía, en Guatemala el gobierno departamental constituye un nivel con un limitado grado de desconcentración, por lo que solamente tiene algunas características de lo que en sentido estricto se entiende por gobierno.

También es apropiado hacer referencia al concepto de gobierno, que permitirá determinar si las gobernaciones departamentales constituyen el nivel de gobierno contemplado en el artículo 227 de la CPR. El *Diccionario de la lengua española* (DLE) define que gobernar significa “mandar con autoridad o regir algo”, en tanto que gobierno, tiene, entre otras acepciones, la de “distrito o territorio en el que tiene jurisdicción o autoridad el gobernador” (Real Academia Española, 2014, p. 1109).

Molina y Delgado (1998, p. 57) indican que la expresión gobierno, específicamente fuera del mundo anglosajón, designa a la “cima política que, junto a la subordinada administración, conforma el poder ejecutivo”. Lo que coincide con Vallés (2007, p. 202), quien entiende por gobierno “al ejecutivo en su conjunto – gobierno, administraciones – distinguiéndolos del legislativo o del judicial, lo cual se explica porque el gobierno es el centro de gravedad del ejecutivo”.

Un término estrechamente vinculado al concepto de gobierno es el de gobernabilidad. Para Alcántara (1995, p. 38 y 39) es la situación en la que concurre un conjunto de condiciones consideradas favorables para la acción del gobierno, contrario a la ingobernabilidad, que se refiere a “una situación disfuncional que dificulta la actividad y capacidad gubernamental”. Esta formulación se complementa con la de Calderón (1995, p. 46) quien asocia la gobernabilidad a una capacidad mínima de gestión eficaz y eficiente que debería tener el Ejecutivo frente a los otros poderes del Estado y la propia sociedad.

Finalmente, los representantes de los sectores no estatales ante los consejos de desarrollo son mencionados como representantes de la sociedad civil, por lo que conviene dilucidar si es apropiado denominarlos de esa forma. Para el DLE, sociedad civil es el “conjunto de los ciudadanos de una sociedad considerados desde el punto de vista de sus relaciones y actividades privadas, con independencia del ámbito estatal” (Real Academia Española, 2014, p. 2028).

Dos conceptos tomados de la literatura sobre el tema coinciden con la definición anterior. Según Molina y Delgado (1998, p. 122) el término alude “a instituciones sociales como los mercados o las asociaciones voluntarias, que ocupan un lugar intermedio entre el Estado y la familia. Es decir, sociedad civil sería, en general, la esfera pública que está fuera, de forma plena o mitigada, del control directo por parte del aparato de gobierno”.

Norberto Bobbio entiende por sociedad civil:

...la esfera de las relaciones entre individuos, entre grupos y entre clases sociales que se desarrollan fuera de las relaciones de poder que caracterizan a las instituciones estatales. En otras palabras, la sociedad es representada como el terreno de los conflictos económicos, ideológicos, sociales y religiosos, respecto de los cuales el Estado tiene la tarea de resolverlos ya sea mediándolos o suprimiéndolos, o como la base de la que parten las demandas respecto de las cuales el sistema político está obligado a dar respuesta” (Bobbio, Matteucci y Pasquino, 2008, p. 1523).

De lo arriba expuesto se colige que es apropiado denominar como parte de la sociedad civil a los representantes no estatales ante los CODEDE.

2. Antecedentes de los gobiernos departamentales

A fines del siglo XVI el actual territorio de Guatemala estaba dividido en nueve alcaldías mayores: Atitlán, Tecpanatitlán o Sololá, Escuintla, Guazacapán, Acasaguastlán, Chiquimula, Totonicapán, Quetzaltenango y el Valle de Guatemala; y tres corregimientos: Suchitepéquez, Verapaz y Amatique (Quesada, 1983).²

En 1558, para asegurar más ingresos al fisco, el rey Felipe II introdujo la venta de cargos públicos, iniciando con los escribanos y regidores de cabildos. Hacia 1677 se extendió a los alcaldes mayores y corregidores, con duración máxima de siete años. Debido a ello, solamente optaban miembros de la oligarquía, y el costo del cargo y los bajos salarios propiciaron la búsqueda de vías para resarcirse y enriquecerse (Palma, 1993, p. 57 y 58).

A este respecto, Martínez (1994, p. 525 a 527) afirma que había “un sinfín de trampas que canalizaban el dinero de los indios a las arcas de los corregidores – raciones, besamanos, saluciones, cuotas de visita, sobresueldos, conmutación de tributos, etc., etc.”, pero los negocios que permitían amasar fortunas eran los repartimientos de mercancías, que incluía objetos inútiles que los indígenas eran forzados a comprar; y el de hilazas, para convertirlas en hilo, que afectaba principalmente a las mujeres. Estas prácticas están documentadas desde el siglo XVI y los indígenas las aceptaban por temor a las represalias, siendo antecedentes de la corrupción que se volvió endémica en las administraciones públicas.

A mediados del siglo XVI se estableció la elección de los integrantes de los cabildos indígenas, seleccionados del segmento de principales y caciques, sujeta a la aprobación de los corregidores, convirtiéndolos en un eslabón de la cadena de abusos y corrupción de estos funcionarios (Martínez, 1994, p. 546).

En 1787, en virtud de las reformas borbónicas, la Capitanía General de Guatemala fue dividida en cuatro intendencias (Ciudad Real, San Salvador, Honduras y Nicaragua) y una gobernación (Costa Rica). En Guatemala permanecieron dos corregimientos (Chiquimula y Quetzaltenango) y ocho alcaldías mayores (Suchitepéquez, Sololá, Sonsonate, Escuintla, Verapaz, Totonicapán, Chimaltenango y Sacatepéquez). Esta distribución estaba vigente en 1821 y, al conformarse la República Federal, Sonsonate se integró a San Salvador.

² Alcaldes mayores y corregidores tenían funciones administrativas y judiciales. Al inicio del dominio español, las alcaldías mayores se establecieron en comarcas que dependían del rey y los corregimientos en áreas de pueblos de encomienda, para administrarlos si los encomenderos carecían de título legítimo o había fenecido. A partir del siglo XVI sus funciones fueron prácticamente las mismas (Chinchilla Aguilar, 1984, p. 256).

La implantación de las intendencias tuvo dos motivos principales: liberación del comercio, que requería romper el monopolio de los comerciantes de Guatemala, y eliminar la venta de los cargos de alcaldes mayores y corregidores (Quezada, 1983, p. 65 a 70).

La primera división política de Guatemala fue acordada por la Asamblea Constituyente del Estado, el 4 de noviembre de 1825 (Decreto No. 289, Ley 5ª) comprendiendo siete departamentos (Pineda de Montt, 1979, p. 467 y 468). Avendaño (2019, p. 45 a 47) afirma que el término departamento fue adoptado por influjo del modelo francés de organización territorial, utilizado como referencia en la Constitución española de Cádiz de 1812, que influyó a su vez en la Constitución federal y las constituciones de los Estados centroamericanos. Agrega que la historia político-administrativa del siglo XIX en Centroamérica es un tema por abordar, pues es “un tanto desierto”, situación que se extiende al resto de la vida independiente.

La partición de los departamentos, a lo largo de casi un siglo, justificada en la mayoría de ocasiones por la falta de medios de comunicación que impedían un control expedito, dio como resultado la actual división departamental del país, que se muestra en la tabla siguiente, con el breve intermedio de la existencia del Estado de los Altos, creado en 1838 con el territorio de los entonces departamentos de Suchitepéquez-Sololá, Quetzaltenango y Totonicapán-Huehuetenango.

Tabla 1.

Evolución de la división departamental de Guatemala

n.º	Departamentos 1825	Departamento	Año	Departamento	Año
1	Verapaz	Escuintla	1840	Petén	1866
2	Chiquimula	Chimaltenango	1840	Izabal	1866
3	Guatemala y Escuintla	Sololá	1840	Amatitlán ³	1866
4	Sacatepéquez y Chimaltenango	Huehuetenango	1840	Zacapa	1871
5	Quetzaltenango y Soconusco	Jutiapa ⁴	1852	Quiché	1872
6	Suchitepéquez y Sololá	Santa Rosa	1852	Jalapa	1873
7	Totonicapán ⁵ y Huehuetenango	San Marcos	1866w	Baja Verapaz	1877
		Huehuetenango	1866	Retalhuleu	1877
				El Progreso	1908

Nota. Quezada (1983, p. 77 a 99).

Las constituciones guatemaltecas desde 1825 a 1965 contenían breves artículos relacionados con el gobierno de los departamentos que, como puede observarse en la tabla siguiente, están prácticamente calcados de la primera norma de 1825, donde se indicaba que el gobierno de cada departamento

³ Suprimido por Decreto Legislativo Número 2081 del 29 de abril de 1935-

⁴ Jutiapa y Santa Rosa integraron, a partir de 1840 y hasta 1852, el departamento de Mita

⁵ Para evitar confusiones, en los nombres geográficos se utiliza la ortografía de su denominación oficial actual, la cual no siempre coincide con la utilizada en la época. Por ejemplo, en el Decreto de 1825 aparecen los nombres de Totonicapán y Quetzaltenango.

estaría a cargo de un jefe nombrado por el poder ejecutivo. Solamente las constituciones de 1945 y 1956 (con idéntica redacción) expresaban que tenía la calidad de representante y delegado del Organismo Ejecutivo, lo que no fue incorporado en la Constitución de 1965 y en la actual, como se verá más adelante.

Tabla 2.

Normas constitucionales relacionadas con el gobierno de los departamentos

Constitución del Estado de Guatemala 1825	Artículo 157. El Gobierno de cada departamento residirá en un jefe nombrado por el poder ejecutivo a propuesta en terna del consejo ⁶ (Mariñas, 1958, p. 306 a 308 y 314).
Acta Constitutiva de la República de Guatemala, 1851	Artículo 13. El buen gobierno y policía de seguridad y mejora de las poblaciones está a cargo de los corregidores y municipalidades, que continuarán rigiéndose por las leyes vigentes (Mariñas, 1958, p. 409).
Ley Constitutiva de la República de Guatemala, 1879	Artículo 94. El presidente de la República nombrará para el gobierno de cada departamento a un jefe político, cuyas calidades y atribuciones fijará la ley (Mariñas 1958, p. 440).
Constitución de la República de Guatemala, 1945	Artículo 200. El presidente de la República nombrará, para la administración de cada departamento, un gobernador, cuyas calidades y atribuciones fija la ley. El gobernador es el representante y delegado del Ejecutivo (Mariñas, 1958, p. 673).
Constitución de la República de Guatemala, 1956	Artículo 227. El gobierno departamental estará a cargo de un gobernador, nombrado por el presidente de la República, cuyas calidades y atribuciones fija la ley. El gobernador es representante y delegado del Organismo Ejecutivo (Mariñas, 1958, p. 907).
Constitución de la República de Guatemala, 1965	Artículo 231. El gobierno departamental estará a cargo de un gobernador nombrado por el presidente de la República, sin perjuicio de lo previsto en el segundo párrafo del artículo anterior ⁷ (Cruz, 1979, p. 49).

En la Asamblea Constituyente de 1945, dentro de la tendencia de restar facultades al presidente de la República, como reacción al régimen personalista y centralizador de Jorge Ubico, se planteó la elección popular de los gobernadores departamentales, pero fue rechazada por el pleno (Mariñas, 1958, p. 211). En la Asamblea Constituyente de 1984 también se discutió el asunto, pero fue descartado al momento de la redacción final (Oscar Rivas, comunicación personal, 18 de marzo de 2024, que en adelante citado como O. Rivas).

⁶ Se refiere al Consejo Representativo, integrado por un representante por departamento, electo popularmente, que sancionaba las leyes emitidas por la Asamblea Legislativa y proponía ternas para cargos como el de director de rentas y comandante general de armas (artículos 115, 122 y 127).

⁷ El segundo párrafo del artículo 231 indicaba que el Congreso podría modificar la división administrativa del país, sin menoscabo de la autonomía municipal.

Entre 1830 y 1946 se emitieron cuatro leyes sobre los gobiernos departamentales, cuyos titulares fueron denominados sucesivamente corregidores, jefes políticos y gobernadores. La tabla 3 presenta una síntesis de sus principales disposiciones, especialmente las funciones conferidas. La ley de 1946 estuvo vigente hasta 1997, cuando fue sustituida por la Ley del Organismo Ejecutivo - LOE - (Decreto Número 114-97).

Tabla 3.

Legislación ordinaria sobre el gobierno de los departamentos

<p>Decreto de la Asamblea Constituyente de 2 de septiembre de 1839, Reglamento para el gobierno político de los departamentos (Pineda, 1979, p. 504 a 508).</p>	<p>El gobierno de cada departamento estará a cargo de un corregidor, por un período de cinco años. Nombrado por el gobierno. Requisitos: ciudadano mayor de 30 años, acreditar moralidad y concepto público, debiendo prestar una fianza de 2,000 pesos. Funciones (entre otras): ejecución de las leyes y órdenes del gobierno, e informarle sobre los inconvenientes para su ejecución; conducto de todas las órdenes y providencias del gobierno y ninguna será ejecutada en los departamentos si no es por su medio o con su consentimiento; promover el fomento de la agricultura e industria; cuidar de la instrucción pública; y disponer la construcción y compostura de caminos, fuentes y acueductos. Presidirán las municipalidades cuando concurrieren a ellas; velarán que cumplan sus funciones, pudiendo suspender a sus individuos que falten o no cumplan sus deberes; cuidarán el cobro puntual de sus rentas; y visitarán por lo menos una vez al año los pueblos de su jurisdicción. Perseguirán la embriaguez, el ocio y los ladrones públicos; expedirán pasaportes para transitar dentro del Estado; enviarán informe mensual detallado sobre el estado de la tranquilidad pública y de todos los ramos de la administración; impondrán multas para hacer efectivas sus providencias. Comandante de armas departamental y subdelegado de hacienda. Ejercer, a juicio del gobierno y de acuerdo con la corte superior de justicia, de jueces de primera instancia; mientras permanezcan en funciones no podrán comerciar por sí mismos ni por medio de otra persona, en el territorio de su jurisdicción.</p>
<p>Decreto Gubernativo Número 244, del 7 de octubre de 1879, Ley Orgánica del Gobierno Político de los Departamentos (Méndez, 1927, p. 135 a 140).</p>	<p>El gobierno de cada departamento es encargado a un jefe político, cuyo nombramiento corresponde al Ejecutivo. Requisitos: mayor de 21 años, ciudadano en ejercicio de sus derechos y no perteneciente al “estado eclesiástico”. Su jurisdicción se circunscribe al departamento respectivo, pero en caso de tumultos y persecución de malhechores podrán ejercitarla en otro departamento, previo aviso al Gobierno y al jefe político correspondiente. Son el conducto de las órdenes y providencias del Gobierno, comunicándolas a las municipalidades y publicando por bando las de observancia general. Subdelegados de Hacienda y por orden del Gobierno se harán cargo del juzgado de primera instancia. Funciones: cumplir con las disposiciones en materia de instrucción pública; perseguir a los ladrones públicos y salteadores y las reuniones en las que tengan evidente sospecha de que los concurrentes se proponen transgredir la ley; expedir pasaportes; cuidar de que no se produzcan disturbios entre ladinos e indígenas; perseguir a los</p>

Decreto Legislativo Número 1987, del 24 de abril de 1934, **Ley de Gobierno y Administración de los Departamentos de la República** (Méndez, 1937, p. 158 a 175).

ebrios escandalosos, a los vagos y mal entretenidos; cuidar que las municipalidades cumplan sus obligaciones; promover la prosperidad de los pueblos, mediante proyectos de agricultura e industria; dar parte al Gobierno de las tierras baldías; promover la construcción de caminos; formar cada cuatro años la estadística del departamento, que levantarán las municipalidades.

Visitarán por lo menos una vez al año todos los pueblos del departamento, inspeccionando el estado de las escuelas, dando informe detallado al Gobierno. Presidirán las municipalidades del departamento, pudiendo imponer multas a sus miembros. Decidirán las dudas sobre la validez de las elecciones municipales y resolverán los recursos de impugnación que se presenten.

El 1 de mayo de cada año se realizará la conferencia de jefes políticos, presidida por el secretario del Interior, donde presentarán un informe sobre las obras públicas realizadas y el estado general del departamento.

Requisitos: guatemalteco natural, mayor de 30 años, en uso de los derechos ciudadanos. Prohibiciones: ebrio consuetudinario, que haya manejado fondos públicos sin obtener finiquito, o contratista público en el departamento.

Delegados del Poder Ejecutivo en el orden político, gubernativo y administrativo. Los no abogados tendrán como asesor al juez de primera instancia departamental.

Deberes: en el ramo de gobernación y justicia, entre otros: perseguir a los malhechores e intervenir con carácter conciliatorio en los asuntos de carácter civil. Vigilancia sobre todos los establecimientos de beneficencia pública y previsión social; ejercer la acción de sanidad; educación pública, cuidando la asistencia escolar de todos los niños obligados por la ley; intendentes de Hacienda en su departamento, debiendo practicar arqueos de caja en la Administración de Rentas y cualquier otra oficina que maneje caudales públicos; relaciones exteriores; fomento: conocer las infracciones a la Ley del Trabajo y fallar preventivamente en las controversias entre patronos y obreros; agricultura: conocer las demandas entre patronos y colonos o jornaleros, librar órdenes de captura contra mozos fraudulentos fugados de las fincas, levantar el censo de las personas obligadas al servicio de vialidad; municipalidades: vigilar el cumplimiento de sus deberes; resolver sobre la validez de las elecciones municipales; concurrir a sesiones y presidirlas con voz; y autorizar sus erogaciones.

Artículos 41 a 77 contienen disposiciones sobre procedimientos administrativos: términos, apremios, formalidades administrativas, notificaciones y recursos.

Decreto Número 227, Ley de Gobierno y Administración de los Departamentos de la República, del 24 de abril de 1946 (Cruz, 1979, p. 193 a 205).

Requisitos: los tres de la Ley de 1934, agregando que debían ser del estado seglar y las condiciones de capacidad y honradez que determina el artículo 10 de la Constitución.⁸ Los impedimentos son prácticamente los mismos contemplados en la Ley de 1934.

No podrán ejercer el cargo por más de tres años consecutivos. Obligados a visitar los pueblos del departamento por lo menos dos veces al año, enviando informe detallado al presidente y al ministro de Gobernación. No dependen del jefe de las Fuerzas Armadas ni del jefe de zona militar. Tendrán la asesoría del juez de primera instancia. Enviarán informe general mensual y memoria anual al Ministerio de Gobernación.

Delegados del Organismo Ejecutivo y representantes del presidente y de los ministros, de los cuales dependen, exceptuando el de la Defensa Nacional.

Los artículos 21 a 29 detallaban las atribuciones en los ramos correspondientes a los ministerios: Agricultura, Comunicaciones y Obras Públicas, Economía y Trabajo, Educación Pública, Gobernación (control de las prisiones), Hacienda y Crédito Público (supervisión de las aduanas), Relaciones Exteriores y Salud Pública y Asistencia Social. En materia de economía y trabajo: estricto control de los trabajadores desocupados y velar por la estricta aplicación de las leyes laborales.

Los artículos 30 a 71 incluían disposiciones sobre los procedimientos administrativos, similares a las contenidas en la Ley de 1934.

El Decreto Presidencial 586 (29/2/57) agregó informarse sobre el cumplimiento de sus labores por los trabajadores civiles del Estado e informar al superior jerárquico las irregularidades en las que incurran.

Las leyes que regían el funcionamiento de las gobernaciones muestran que desde 1839 los corregidores (jefes políticos a partir de 1879) tenían a su cargo el gobierno de su respectivo departamento, con una amplia gama de facultades que les daban injerencia en toda la administración pública y las municipalidades, a pesar de que bajo su mando tenían un escaso número de funcionarios. Las fuentes consultadas confirman que lo plasmado en las leyes se hacía realidad en la práctica del ejercicio de los cargos, por lo que constituían efectivamente un nivel de gobierno.

Las leyes de 1879 y 1934 ampliaron considerablemente sus facultades. Como el jefe político ejercía simultáneamente de comandante de armas, a partir de 1892, quien carecía de grado militar era asimilado a coronel en servicio activo (Méndez, 1927, p. 147).

⁸ Artículo 10: No puede desempeñar cargo alguno del Estado, aun cuando tenga la calidad de ciudadano, quien no reúna condiciones de capacidad y honradez. Una ley determina lo relativo a esta materia.

Durante el período conservador, iniciado en 1839 y conocido como la “dictadura de los 30 años”, los corregidores fueron brazos eficaces del Poder Ejecutivo, seleccionados entre los generales surgidos de la insurrección de Rafael Carrera, quienes utilizaron los cargos para incrementar su patrimonio. Gozaban de “amplia autoridad y esencialmente servían como dictadores locales” (Woodward, 2011, p. 379 a 381). El gobierno vitalicio de Carrera, afirma Pinto Soria (1997, p. 430), “se sustentó en el sistema de corregidores – gente de su confianza desde 1837 - encargados de ejercer control directo sobre las áreas más apartadas”.

Lo anterior coincide con lo anotado por Woodward (1992, p. 62) citado en González-Izás (2014, p. 104), en cuanto a que el instrumento de Carrera para controlar el país fueron sus jefes militares, quienes pasaron a ejercer de corregidores, dotados de extensos poderes sobre la policía, las finanzas y el gobierno en general, y administraban la justicia y la paz.

Cabe señalar que el valor de la fianza (2,000 pesos) a prestar para ocupar el cargo de corregidor, conducía a que este fuera solamente desempeñado por personas acaudaladas. El monto del sueldo del secretario del corregidor, de 300 pesos anuales (Palma, 1993, p. 88) da idea de la magnitud de la suma exigida.

Merece mención el corregidor de Sacatepéquez, José María Palomo y Montúfar, que ejerció el cargo entre 1850 y 1855, denominado por Pardo, Zamora y Luján (1968, p. 101, 115, 175 y 209) “notable personaje [que] se consagró al mejoramiento de la Antigua Guatemala”. Construyó las arcadas de la pila de La Unión; y reparó el templo de la Merced, el Palacio del Ayuntamiento, el arco de Santa Catalina y la alameda del Calvario.

Con el triunfo liberal de 1871 se pasó a la denominación de jefes políticos, quienes continuaron ostentando una fuerte cuota de poder, siempre que demostraran fidelidad al presidente de turno. Tuvieron un papel clave en el despojo a las comunidades indígenas de las tierras aptas para cultivar café, ignorando las peticiones que infructuosamente les dirigían las autoridades indígenas. Los títulos otorgados por la corona española fueron calificados por el jefe político de Escuintla, en comunicación al ministro de Gobernación, como “papeluchos viejos e ilegales” (Cambranes, 1985, p. 346 y 347).

Fueron eslabón importante en el suministro de mano de obra forzada para el corte de café. El artículo 31 del Reglamento de Jornaleros (1877) señalaba que los particulares necesitados de un mandamiento de jornaleros para sus trabajos, lo solicitarían al jefe político (Linares, 2015, p. 111); y el artículo 47 de la ley de 1879 los facultaba para hacer cumplir las leyes sobre trabajos en caminos, que también tenían carácter compulsivo (Méndez, 1927, p. 138).

La ley de 1879 tenía un fuerte acento racista. El artículo 44 indicaba que los jefes políticos debían utilizar “los medios que la prudencia les sugiera para que la clase indígena use el vestido que llevan los ladinos”, y el artículo 46 que procurarían “de una manera prudencial y paulatina que los indígenas vayan dejando sus costumbres y salgan del estado abyecto en que se encuentran” (Méndez, 1927, p. 138).

El poder de los jefes políticos alcanzaba el espacio social y la vida cotidiana de los pueblos bajo su jurisdicción, particularmente en las cabeceras departamentales. En Chiquimula, recuerda una ciudadana, el jefe político “estaba pendiente de todo y tenía línea directa para allá arriba [...], por eso todo mundo lo respetaba y obedecía. En ese tiempo no había robos, no había abusos, todo el mundo temía” (González-Izás, 2014, p. 127).

Uno de los pocos estudios sobre las jefaturas políticas es el de Piel (1995), para el período de 1880 a 1920 en el departamento de Quiché. Hace tres constataciones: el jefe político era siempre un militar, con rango de coronel, contaba con un mínimo aparato administrativo civil; la ciudadanía lo consideraba un señor patriarcal – “padrino del departamento” - al igual que el gobernador o alcalde mayor colonial; y era ante todo un jefe militar. Sobre las municipalidades afirma que los alcaldes y demás integrantes de las municipalidades eran elegidos localmente (generalmente por la minoría ladina), pero los jefes políticos manipulaban los listados de electores, y los alcaldes sabían que su función era obedecer “los mandamientos de la jefatura o de sus representantes locales, los oficiales de rango inferior”, a cargo de la pequeña guarnición o de la milicia.

Para ejecutar las obras públicas los jefes políticos obligaban a las municipalidades a proveer mano de obra. Una comunicación a las municipalidades de Lemoa, Patzité, San Antonio Jocotenango, San Pedro Jocopilas y Chiché, señalaba que “enviarán ustedes sin falta la semana entrante el número exacto de mozos que le fue asignado con el fin de reparar los caminos en mal estado” (Piel, 1995, p. 25 a 28). Presenta ejemplos del papel de dichos jefes en el suministro de jornaleros, para atender el cultivo de café, utilizando a las municipalidades como instrumento para el reclutamiento (Piel, 1995, p. 77 a 98).

Wyld Ospina (1967, p. 101) menciona que durante el gobierno de Estrada Cabrera (1898-1920) hubo escasa rotación en los altos puestos de la administración, entre ellos los jefes políticos, pues “los había crónicos, padecidos por los pueblos como una lacra incurable”, pero satisfechos de que no hubiera cambio, pues otro “sería sin duda peor: el actual ya está cebado y los nuevos llegan con hambre”.

Jorge Ubico fue el prototipo del jefe político liberal. Entre 1907 y 1918 tuvo un desempeño eficaz en Alta Verapaz y Retalhuleu. “Lleno de energía interviene en todo y trata de darse cuenta de todo: milicias, sanidad, educación, vialidad, etcétera. Su obra administrativa es fecunda”, pero con las características “que lo hacen grato y útil a la tiranía” (Samayoa, 1967, p. 60). Adquirió “fama de eficiente y cruel” (Gleijeses, 2005, p. 5). En Retalhuleu se mostró “enérgico y autoritario”, particularmente en “la represión severa de cuatrereros mexicanos, y en la manera de combatir la fiebre amarilla quemando aldeas enteras” (Arévalo Martínez, 1984, p. 3 y 4, citado en Tischler, 2001, p. 170).

A partir de 1946, ya con la denominación de gobernadores, se les retiran las funciones militares y, con el otorgamiento de autonomía a las municipalidades en la Constitución de 1945, se suprimen las normas que las supeditaban a las jefaturas. También se eliminan las atribuciones relacionadas con el trabajo forzoso en caminos y la intervención en el reclutamiento forzado de trabajadores agrícolas.

Mantienen funciones represivas, como perseguir a los malhechores o llevar estricto control sobre los trabajadores desocupados. Ejercían la jefatura inmediata de la Guardia Civil, posteriormente Policía

Nacional, así como el control y vigilancia de las bandas civiles de su jurisdicción, que fueran pagadas por el erario.

En el primer estudio sobre el gobierno de Guatemala, realizado entre 1952 y 1953, Silvert (1969, p. 198 y 199) afirma que las gobernaciones eran “dependencias administrativas que ejecutan programas concebidos en la capital”, con pocas facultades discrecionales y mínimo aparato administrativo. Pone como ejemplo la gobernación de Alta Verapaz, con cuatro funcionarios y empleados, más el gobernador, quien actuaba “como un centro de comunicaciones, escuchando y formulando problemas para la capital”, desempeñando la jurisdicción económico-coactiva y la de juez de Sanidad. Entre las funciones ejecutivas, la de mayor responsabilidad era la policial (Silvert, 1969, p. 209 y 210).

Agrega que los gobernadores eran considerados funcionarios de confianza del presidente, quien podía removerlos a voluntad. Su mayor responsabilidad era con el Ministerio de Gobernación, que también era su principal medio de comunicación con el Ejecutivo. Que eran “casi invariablemente oficiales del ejército”, pues en el tiempo del estudio solamente un gobernador no era oficial retirado.

Una de las funciones más importantes que desempeñaron los gobernadores durante el gobierno de Jacobo Arbenz fue su participación en la aplicación de la Ley de Reforma Agraria. Las Comisiones Agrarias Departamentales (CAD) eran uno de los cinco órganos de la reforma, con un papel clave (artículo 52). Eran presididas por el representante del Departamento Agrario Nacional (DAN) y la integraban otros cuatro miembros, propuestos mediante terna por la gobernación departamental, la Asociación General de Agricultores, la Confederación General de Trabajadores y la Confederación Nacional Campesina (artículo 56). El procedimiento de adjudicación iniciaba mediante denuncia de las tierras afectables ante el Comité Agrario Local (CAL), quien la elevaba a la CAD. Este daba audiencia al propietario y, vencidos los plazos para responder y presentar justificaciones, se procedía a aprobar, modificar o improbar la propuesta del CAL (artículo 69).

Hasta 1985, de lo que recuerda uno de los autores de este estudio, el cargo de gobernador era desempeñado generalmente por militares retirados, dedicados a trámites administrativos rutinarios y con un papel predominante de representación protocolaria en actos oficiales. En la década de los 70, después de ser la segunda mujer electa como diputada al Congreso (1966), fue nombrada la primera gobernadora, Blanca Luz Molina de Rodríguez (Chacón, 2010, p. 25), quien fue destacada periodista y escritora, y posiblemente una de las personalidades más relevantes en ocupar dicho cargo.

En 1993, el entonces ministro de Gobernación, Arnoldo Ortiz Moscoso, con el propósito de designar personas idóneas y con amplia credibilidad, solicitó al Tribunal Supremo Electoral los listados de integrantes de las juntas electorales departamentales, invitando a varios de ellos para ocupar el cargo de gobernador. Buen número de personas aceptó la propuesta, con resultados positivos en cuanto a desempeño (O. Rivas).

En el proceso de discusión de los Acuerdos de Paz, un asunto clave fue la ampliación de oportunidades para la participación social y el fortalecimiento de los espacios que la hicieran posible. Es por lo

que, desde el Acuerdo de Querétaro de 1991, que contiene el marco sobre democratización para la búsqueda de la paz por medios políticos, se indicó que el “fortalecimiento de la democracia funcional y participativa”, requiere “garantizar y promover la participación, en forma directa o indirecta, de la sociedad civil en general, en la formulación, ejecución, y evaluación de las políticas del Gobierno” (URL, 1998, p. 33).

En el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria (ASESA) se amplió el tema, al señalar que una democracia real, funcional y participativa requiere, entre otros aspectos la “participación efectiva de los ciudadanos en la identificación, priorización y solución de sus necesidades”, reconociendo “el papel fundamental de los consejos de desarrollo urbano y rural para asegurarla y promoverla, así como para la definición de los proyectos y programas públicos y la integración de la política nacional de desarrollo urbano y rural”. Por ello asume tres compromisos: restablecer los consejos locales de desarrollo, ampliar el espectro de sectores participantes en los consejos regionales y departamentales, y asegurar el financiamiento del sistema (URL, 1998, p. 106 y 109).

Teniendo además presente el papel fundamental de la descentralización para el desarrollo democrático, y dado que las gobernaciones se convirtieron en un premio de consolación para miembros del partido oficial que habían perdido la elección de diputado o alcalde de la cabecera departamental, lo que evidenciaba que no tenían el apoyo de la población, se asumió el compromiso relativo al proceso de selección de los gobernadores, según lo manifestado por Raquel Zelaya, integrante de la Comisión negociadora de los Acuerdos y primera secretaria de la Paz (comunicación personal, 12 de marzo de 2024).

El compromiso consistió en “promover ante el Congreso una reforma de la Ley de Gobierno de los Departamentos de la República, a fin de que el gobernador departamental sea nombrado por el presidente de la República tomando en consideración los candidatos propuestos por los representantes no gubernamentales de los consejos departamentales de desarrollo” (Universidad Rafael Landívar, 1998, p. 109). Fue incorporado en la Ley del Organismo Ejecutivo (Decreto Número 114-97) que derogó la Ley de Gobierno de los Departamentos que estaba vigente al momento de la firma del ASESA. Con la finalidad de determinar la intención del legislador al incluir la expresión “tomando en consideración”, se solicitó, por medio de la Oficina de Consulta Legislativa, el Diario de Sesiones del Congreso de la República (Biblioteca del Congreso), donde en la sesión ordinaria 84, del 13 de noviembre de 1997, páginas 92 a 93, consta la aprobación, sin que hubiera discusión, de los artículos 41 a 48 que conforman el capítulo V – Gobierno Departamental – de la Ley del Organismo Ejecutivo.

Para conocer los incidentes del proceso de formación de la LOE se solicitó a la Unidad de Información Pública de Oficio copia de la iniciativa del Organismo Ejecutivo, número 1546, remitida al Congreso de la República el 31 de mayo de 1996. Fue admitida por el pleno el 12 de junio y sorprendentemente, recibida un año después, el 13 de junio de 1997, por la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales. La escueta exposición de motivos, de tan solo tres y media páginas, anota respecto a los gobiernos departamentales que es importante resaltar su reestructuración, no otorgándoles atribuciones inviables de cumplir “sino que, como **representantes del presidente de la República,**

instrumentos que contribuyan al eficiente y eficaz desempeño de las obligaciones del Organismo Ejecutivo” (el resaltado es de los autores).

El dictamen de la Comisión se limitó a copiar el párrafo de la exposición de motivos sobre los gobiernos departamentales. En la versión del proyecto entregado por la Comisión se mantienen los ocho artículos consignados en la propuesta del Organismo Ejecutivo. Sobre las ternas de candidatos, mantiene el texto de la iniciativa, que facultaba al presidente de la República para aceptar o no las ternas, y que “en caso negativo deberá repetirse el procedimiento de postulación hasta que se produzcan los nombramientos”. Elimina la propuesta inicial que limitaba el ejercicio del cargo por más de cuatro años consecutivos, hasta pasado un período igual, así como la autorización para rebasar su ámbito territorial en caso de desórdenes o calamidad pública.

En el diario de sesiones, consultado en la Biblioteca del Congreso, aparece que la discusión por artículos inició y finalizó en la sesión del 13 de noviembre, por lo que se trata de una aprobación exprés, que contrasta con la trascendencia de la ley. Los dos únicos cambios introducidos en el texto definitivo de la ley, con respecto a la propuesta contenida en el dictamen de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, son eliminar la repetición del procedimiento de selección de la terna hasta que esta fuera aceptable para el presidente de la República, y la adición en el artículo que desarrolla las atribuciones, de la literal m), relativa a la facultad de ejercer el control y supervisión de la Policía Nacional Civil (PNC) bajo las directrices del ministro de Gobernación.

3. Marco legal de los gobiernos departamentales

3.1 Constitución Política de la República

El artículo 227 de la CPR establece que el “gobierno de los departamentos estará a cargo de un gobernador nombrado por el presidente de la República, deberá reunir las mismas calidades que un ministro de Estado y gozará de las mismas inmunidades que este, debiendo haber estado domiciliado durante los cinco años anteriores a su designación en el departamento para el que fue nombrado”.

3.2 Ley del Organismo Ejecutivo

El Capítulo V – Gobierno Departamental – de la Ley del Organismo Ejecutivo (Decreto Número 114-97) contiene en ocho artículos las normas que rigen su funcionamiento:

- **Gobernadores departamentales:** el gobierno de los departamentos está a cargo de un gobernador, nombrado por el presidente de la República. Habrá un gobernador suplente (artículo 42).
- **Nombramiento:** nombrados por el presidente, “tomando en consideración los candidatos propuestos por los representantes no estatales” ante el CODEDE respectivo (artículo 42).
- **Gobernador suplente:** asume cuando el gobernador titular obtenga licencia temporal para dejar de ejercer, y cuando el cargo quede vacante, por cualquier causa, hasta que sea nombrado el titular, conforme al procedimiento establecido (artículo 42).
- **Calidades:** titulares y suplentes deben reunir las mismas calidades de un ministro de Estado. En el ejercicio del cargo gozan de las mismas inmunidades de este (artículo 42).⁹
- **Domicilio:** en el departamento para el que fuesen nombrados, durante los cinco años anteriores a su designación (artículo 42).
- **Destitución:** el presidente podrá destituirlos cuando a su juicio convenga al mejor servicio público (artículo 43).
- **Jurisdicción:** competencia territorial circunscrita al departamento a su cargo (artículo 44).
- **Dependencia administrativa:** de la Presidencia de la República por conducto del Ministro de Gobernación. Independencia de funciones entre gobernadores y autoridades militares, salvo excepciones reguladas por la ley (artículo 46).

⁹ Las Salas de la Corte de Apelaciones son las competentes para conocer y resolver los antejuicios en contra de los gobernadores titulares y de los suplentes cuando estén a cargo del despacho (artículo 15 de la Ley en Materia de Antejuicio (Decreto Número 85-2002).

Tabla 4.

Atribuciones de los gobernadores departamentales según la LOE (artículo 47)

- a) Representar en su departamento, por delegación expresa, al presidente de la República.
- b) Presidir el CODEDE
- c) Velar por la ejecución del presupuesto de inversión asignado a su departamento y realizar su seguimiento y evaluación, con base en la información proporcionada por el MINFIN.
- d) Propiciar e impulsar el pronto y eficaz cumplimiento de las políticas y acciones generales y sectoriales del Gobierno central.
- e) Velar por la efectiva coordinación de las políticas de los municipios y de las entidades autónomas y descentralizadas que operen en su departamento, de acuerdo con la política general del Gobierno y, en su caso, con las políticas del ramo o sector que corresponda, sin menoscabo de la autonomía municipal y de conformidad con el artículo 134 literal a) de la CPR.
- f) Informar directamente y sin demora a los ministros de Estado sobre faltas, incumplimiento de deberes u otras acciones de los funcionarios y empleados públicos que afecten la prestación de los servicios del Gobierno central y de sus entidades descentralizadas y autónomas. Los ministros deberán iniciar con dicho informe el expediente o la acción correspondiente de conformidad con la Ley de Servicio Civil.
- g) Atender cuando sea de su competencia, o canalizar a las autoridades correspondientes, los requerimientos de la población, siempre y cuando sean de beneficio comunitario.
- h) Nombrar y remover a funcionarios y empleados de la gobernación departamental, así como administrar sus recursos humanos, conforme a la Ley de Servicio Civil.
- i) Requerir y contratar las asesorías necesarias para el mejor cumplimiento de sus funciones.
- j) Desempeñar las funciones del ramo del interior que expresamente delegue el ministro de Gobernación.
- k) Dentro de los límites de su competencia, atender y resolver los trámites administrativos.
- l) Rendir informe mensual a la Presidencia de la República, por conducto del Ministerio de Gobernación (MINGOB), sobre las anomalías o deficiencias en el desempeño de las dependencias y entidades públicas que tienen presencia en su departamento.
- m) Ejercer en su departamento el control y supervisión de la PNC, bajo las directrices del Ministro de Gobernación.

- **Funcionamiento:** funcionarán de conformidad con las disposiciones de la presente ley y las normas reglamentarias que la desarrollen. Recibirán recursos del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado (artículo 48).
- **Apoyo de las dependencias y entidades públicas con sede en el departamento:** les darán el apoyo que requieran, dentro del ámbito de su competencia (artículo 48).
- **Prohibiciones:** no pueden ejecutar programas o proyectos de inversión ni prestar servicios públicos, salvo delegación expresa de los ministros de Estado (artículo 48).

El artículo 36 de la LOE, al enumerar las atribuciones del Ministerio de Gobernación, incluye en la literal i) la de “Representar, en el seno de la administración pública, al presidente de la República y coordinar sus relaciones con los gobernadores departamentales”.

Tres disposiciones relativas a los gobernadores departamentales ameritan comentarios:

Nombramiento “tomando en consideración los candidatos propuestos”: al contrario de lo establecido en otras leyes, por ejemplo, en el artículo 29 de la Ley Orgánica del Instituto de Fomento Municipal, sobre que el presidente de la República nombrará al gerente de la institución escogiéndolo de la terna que le presente la Junta Directiva, el artículo 42 de la Ley del Organismo Ejecutivo incluye la frase “tomando en consideración”. Esta expresión puede interpretarse en el sentido de que considerará a las personas incluidas en la terna, pero no necesariamente debe nombrar a una de ellas, si estima que ninguna es la indicada.

En similares términos se expresó la Presidencia de la República con ocasión del trámite de la acción constitucional de amparo promovida ante la Corte de Constitucionalidad (CC) por el nombramiento del gobernador de Sacatepéquez en marzo de 2017, al afirmar que las disposiciones relativas al nombramiento de los gobernadores no obligan al presidente a designar a las personas propuestas por los CODEDE, pues la expresión “tomando en consideración” no es imperativa.

Se respaldaba el Ejecutivo en la sentencia de la CC del 11 de junio de 2008 (expediente 717-2008), donde se afirmaba que las condiciones habilitantes para el desempeño de un cargo, establecidas en la CPR, no “podrían ser alteradas por normas de rango inferior”. Que, en consecuencia, “el carácter propositivo de la norma no puede imponerse al precepto superior y por tanto de mayor fuerza normativa”, por lo que “deviene en una fórmula programática o recomendatoria que puede orientar, pero no definir, la decisión del jefe del Ejecutivo, quien (...) es el titular de esa potestad de nombramiento”.

Sin embargo, al resolver la acción de amparo de 2017 la CC modificó su criterio, sosteniendo que lo fundamental era determinar el alcance de la frase “**tomando en consideración**”. Si debe entenderse como “una simple posibilidad de pensar sobre algo con atención” o como una obligación vinculante para nombrar a los gobernadores. Pero como esa frase por sí misma no aclara su alcance, se debía “desentrañar el espíritu de la ley”, y para ello recurrió al cuarto y quinto considerando de la Ley de Organismo Ejecutivo, que afirman la necesidad de propiciar la participación ciudadana e impulsar la descentralización.

En virtud de lo asentado en dichos considerandos y de los mandatos contenidos en los artículos 140 (el sistema de gobierno es republicano, democrático y representativo) y 224 (la administración será descentralizada) de la CPR, la CC determinó que lo establecido en el artículo 42 “no puede interpretarse como una simple formalidad, pues ningún sentido tendría esa regulación si la participación ciudadana” en los CODEDE se limitara a proponer candidatos y luego el presidente “pueda nombrar a otras personas que no hayan sido propuestas por dichos representantes no gubernamentales”, concluyendo que lo dispuesto en el artículo 42 de la LOE “es perfectamente compatible con los mandatos constitucionales contenidos en los artículos 140 y 224 de la Constitución”.

Finaliza señalando que, si los integrantes de una terna no reúnen los requisitos establecidos en la CPR y en las leyes, el presidente “podrá requerir la integración de una nueva terna para su consideración”, recuperando lo que se proponía en la iniciativa de ley enviada en su oportunidad por el Organismo Ejecutivo (Corte de Constitucionalidad, 2017, p. 4 a 13).

Gustavo García Fong (comunicación personal, 18 de marzo de 2024, en adelante citado como G. García) comparte el criterio de la CC sobre que las leyes ordinarias son instrumentos que desarrollan las normas constitucionales, que son de carácter general. Por su parte Oscar Rivas (comunicación personal, 18 de marzo de 2024), considera que lo dispuesto en el artículo 42 “es de muy dudosa constitucionalidad”, pues la CPR es clara en cuanto a que el presidente es quien nombra, “sin estar sujeto a condición o requisito alguno, porque las leyes ordinarias que están llamadas a desarrollar las normas constitucionales, no pueden generar condiciones o limitaciones que no estén en el texto constitucional”.

Amílcar Burgos, integrante de la delegación del Gobierno que suscribió los primeros acuerdos de paz (Acuerdo de México y Acuerdo de Querétaro de 1991) al conversar sobre el compromiso del ASESa sobre la selección de los gobernadores, relató a uno de los autores de este estudio que la expresión “tomando en consideración” buscaba que la reforma no fuera calificada de inconstitucional, al limitar la facultad de nombramiento del presidente, por lo que solamente tendría en cuenta la terna emanada de los representantes no estatales ante los CODEDE, pero no estaría obligado a seleccionar a uno de los propuestos.

También es necesario enfatizar que, como la misma CC lo recuerda al resolver la acción de amparo, la democracia guatemalteca es representativa, fundada en la elección que emana del pueblo – el principio de legitimidad democrática - por lo que espacios como los consejos de desarrollo tienen funciones consultivas y no decisorias. Por ejemplo, al Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, el artículo 225 de la CPR le asigna la tarea de formular – no de aprobar – las políticas de desarrollo urbano y rural y la de ordenamiento territorial.

Calidades e inmunidades del gobernador departamental: lo dispuesto en el artículo 227 de la CPR y reiterado en el artículo 42 de la LOE, sobre que los gobernadores deben reunir las mismas calidades y gozarán de las mismas inmunidades que un ministro de Estado, es interpretado en el sentido de que tienen igual jerarquía que un ministro. El gobernador de Sacatepéquez aseveró que “los gobernadores tenemos la misma categoría que los ministros” (César Díaz, comunicación personal, 12 de marzo de 2024, en adelante citado como C. Díaz).

G. García indica al respecto que los ministros se encuentran en un orden jerárquico superior al de gobernador pues, como señala el artículo 22 de la LOE, “tienen autoridad y competencia en toda la República para los asuntos propios de su ramo, en tanto que la autoridad y competencia territorial de un gobernador se extiende únicamente al departamento donde ejerce el cargo. “Además, varias de las atribuciones otorgadas a los gobernadores por el artículo 47 de la LOE evidencian su dependencia jerárquica ante los ministros. Cabe agregar que los ministros tienen a su cargo, según el artículo 193 de

la CPR, el despacho de los negocios del Organismo Ejecutivo, y que el presidente (artículo 182 de la CPR) solamente puede actuar en conjunto con los ministros, ya sea en Consejo o separadamente con uno o más de ellos, lo que pone de relieve la preeminencia del cargo ministerial sobre cualquier otro cargo del Organismo Ejecutivo, con excepción del presidente y vicepresidente de la República.

Representación del presidente de la República: debido probablemente a que las constituciones anteriores y la Ley de Gobierno y Administración de los Departamentos de la República, vigente hasta 1997, otorgaban la calidad de representantes del presidente a los gobernadores departamentales, y también por una lectura incompleta de la atribución conferida en la literal a) del artículo 47 de la LOE, con mucha frecuencia se afirma que el gobernador es el representante del presidente en su respectivo departamento, situación que dotaría de especial relevancia al cargo. Sin embargo, la citada literal es clara, la representación es por delegación expresa.

G. García considera que el término “expresa”, según el DLE significa “claro, patente, especificado”, en contraposición a “tácito, implícito o sobrentendido”, por lo que la representación debe entenderse “cuando el presidente le formula al gobernador una asignación concreta o específica”, siempre que “esté permitida por la ley y no interfiera con las funciones o atribuciones de otros funcionarios o empleados públicos”.

Podría ser, como afirma O. Rivas, que la inclusión del término “expresa” se deba a que es común la emisión de leyes poco estudiadas y mal redactadas, y que dicha palabra está de más. Pero lo cierto es que así quedó en la ley, y probablemente, en las condiciones que han prevalecido en el ejercicio de las funciones públicas, es algo conveniente, para evitar que el gobernador se convierta en un “presidentito”, que obstaculizaría en lugar de propiciar la coordinación interinstitucional, al buscar imponer sus particulares criterios sobre las directrices emanadas de los ministerios y otras entidades públicas presentes en el departamento.

Conviene anotar que no se han emitido las normas reglamentarias para el funcionamiento de las gobernaciones, indicadas en el artículo 48 de la LOE; y que el MINGOB no cumple con dar las directrices para que los gobernadores ejerzan el control y supervisión de la PNC, mencionadas en la literal m) del artículo 47 de la LOE.

3.3 Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural

Ternas para gobernadores: el artículo 10 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (en adelante Ley de los Consejos de Desarrollo), que enumera las funciones de los CODEDE indica, en el inciso k): proponer al presidente las ternas de candidatos a los cargos de gobernador titular y suplente, en la que **“solo tendrán voz y voto los representantes a que se refieren las literales e) a la n) del artículo 9 de esta ley”** (el resaltado es de los autores), señalando en todos los casos que se trata de organizaciones que operen en el departamento en cuestión.

Dichos representantes son:

- Uno de cada pueblo indígena que habita en el departamento.
- Uno de las cooperativas.
- Uno de las asociaciones de propietarios de micro, pequeñas y medianas empresas (mypime).
- Uno de las asociaciones agropecuarias, comerciales, financieras e industriales.
- Dos de las organizaciones campesinas.
- Uno de las de organizaciones de trabajadores.
- Un representante de las organizaciones guatemaltecas no gubernamentales de desarrollo.
- Una de las organizaciones de mujeres.
- Uno de la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC).
- Uno de las universidades privadas.

Es importante subrayar que la USAC es una entidad estatal, pero se le considera parte de la sociedad civil en razón del amplio margen de autonomía de que dispone, que es la de nivel más elevado entre las entidades autónomas y descentralizadas existentes en el país.

3.4 Reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural

A continuación, se presentan – de forma resumida – las normas contenidas en el Reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Acuerdo Gubernativo Número 461-2002), en adelante el Reglamento de la Ley que, para efectos del proceso de designación de los gobernadores, fue reformado por el acuerdo gubernativo que se cita en el numeral siguiente.

Convocatoria para entidades no gubernamentales en el nivel departamental: las entidades responsables de convocar, con el apoyo de las gobernaciones, a los representantes de las instituciones o sectores no gubernamentales, son las siguientes:

- Ministerio de Economía: asociaciones productivas integradas sectorialmente y asociaciones de pequeños y medianos empresarios.
- Ministerio de Cultura y Deportes: pueblos indígenas.
- Ministerio de Gobernación: organizaciones no gubernamentales de desarrollo.
- Ministerio de Trabajo y Previsión Social: organizaciones de trabajadores y campesinas.
- Secretaría Presidencial de la Mujer: organizaciones de mujeres.
- Instituto Nacional de Cooperativas: organizaciones cooperativas.

Los representantes de las universidades privadas son designados por el Consejo de la Enseñanza Privada Superior, y los de la USAC por el Consejo Superior Universitario.

La convocatoria debe ser escrita, radial o televisiva, precisando el motivo, lugar y fecha de la elección, con cinco días de anticipación como mínimo. Si la mayoría de convocados no comparece, se realizará una hora después de la señalada, en el mismo lugar y fecha, con los representantes presentes, dejando constancia en acta que firmarán todos los comparecientes (artículo 9).

Acreditación de los representantes: tanto de gubernamentales como no gubernamentales, se hará por escrito ante la Secretaría del Consejo, dentro de los 15 días posteriores a su designación o nombramiento (artículo 11).

Responsabilidad de coordinar la convocatoria: corresponde a la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP) coordinar la convocatoria. Los representantes de las “instituciones no gubernamentales” durarán dos años en sus cargos (artículos 12).

Duración de sus cargos: los representantes de instituciones no gubernamentales durarán en sus cargos “por un período de dos años prorrogables y revocables” (artículo 13).

Quorum: existe cuando están presentes las dos terceras partes de los integrantes de los consejos, excepto en el nivel comunitario. A falta de *quorum*, las reuniones se realizarán con los presentes, una hora después de la señalada. Los funcionarios públicos convocados y que no asistan a sesión, sin mediar excusa válida, incurrir en responsabilidad y deberá dejarse constancia en el acta respectiva, y los coordinadores de los consejos lo notificarán a su autoridad superior, quien tomará las medidas disciplinarias del caso (artículo 27).

Atribuciones de la Presidencia del CODEDE: el gobernador departamental ejerce la presidencia y actuará como coordinador del CODEDE. En su ausencia lo sustituye el gobernador suplente o **quien sea designado por el Consejo en pleno** (el resaltado es de los autores). Asigna 11 atribuciones a la presidencia, en su mayoría de naturaleza procedimental (convocar y coordinar las sesiones, ejercer la representación y ejecutar las disposiciones del CODEDE), pero destacan las siguientes:

- Administrar los recursos asignados para el funcionamiento del CODEDE.
- Presentar al MINFIN los requerimientos financieros para funcionamiento.
- Orientar y coordinar la elaboración del presupuesto de egresos de las instituciones públicas del departamento, para que responda a las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo regionales¹⁰ y tome en cuenta las prioridades identificadas en el departamento conforme al Sistema Nacional de Inversión Pública (artículo 38).

Hay que mencionar las numerosas fallas en la redacción del Reglamento de la Ley. El artículo 42 de la LOE alude a representantes no estatales, el artículo 9 del Reglamento de la Ley a representantes de las instituciones o sectores no gubernamentales; el artículo 13 a representantes de instituciones no gubernamentales; y las actas y resoluciones del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano Rural

¹⁰ Se trata sin duda de un error, pues debe hacer alusión a las políticas, planes, etcétera, departamentales.

(CONADUR) – por ejemplo, el Punto Resolutivo 02-2019 del 1 de febrero de 2019 – se refieren a la sociedad civil.

Conceptualmente, como se analiza en el marco teórico, no hay diferencia significativa entre representantes no gubernamentales, no estatales y sociedad civil, pero en los cuerpos legales los términos deben usarse de manera sistemática, para evitar confusiones.

3.5 Reforma al Reglamento de la Ley – Acuerdo Gubernativo Número 28-2024

Con la finalidad de establecer un procedimiento para facilitar “que los ciudadanos interesados en integrar la terna que establece la Ley se postulen al cargo de Gobernador Departamental”, el 26 de enero de 2024 fue emitido el Acuerdo Gubernativo Número 28-2024, que adiciona tres artículos al Reglamento de la Ley:

- **Convocatoria para el cargo:** el presidente de la República convocará para acudir al CODEDE a los ciudadanos interesados en conformar la nómina de candidatos para optar al cargo de gobernador. La convocatoria indicará los documentos a presentar, el lugar de recepción (sede del CODEDE) y demás requerimientos que establezca la ley y este reglamento. Una vez publicada la convocatoria en el Diario de Centro América, el CODEDE deberá reunirse dentro del tercer día siguiente, para elegir entre los miembros a los que se refiere la literal k del artículo 10 de la Ley de los Consejos de Desarrollo, una comisión de recepción de expedientes, dando un plazo de cinco días para su presentación. Vencido este, la comisión publicará en la gobernación departamental la lista de interesados, que será difundida en la página web del MINGOB. A continuación, la ciudadanía tendrá tres días para presentar por escrito – o verbalmente en caso de no saber leer o escribir - en la sede del CODEDE y en horario hábil, las objeciones y observaciones sobre el cumplimiento de los requisitos legales por los interesados (artículo 36 *bis*).
- **Conformación de terna:** concluido el plazo para las objeciones u observaciones, el presidente del CODEDE convocará a sesión extraordinaria dentro de los cinco días siguientes al cierre de la recepción, citando a los interesados para que se pronuncien sobre las objeciones u observaciones. Constituida la sesión los representantes facultados para elegir la terna, analizarán y la seleccionarán.

Respecto al *quorum* y responsabilidad por inasistencia a la sesión convocada, se aplicarán las disposiciones del artículo 27 del Reglamento de la Ley para los miembros del CODEDE. La reunión será pública, “y podrán tener libre acceso a la misma, como observadores, los ciudadanos y medios de comunicación”.

Se dejará constancia en acta de la evaluación de los candidatos, la deliberación de las objeciones y observaciones, los argumentos de descargo y el cumplimiento de requisitos. Reunidos en sesión del CODEDE, los representantes no gubernamentales deberán pronunciarse “sobre los criterios de los interesados”, que son los siguientes:

- a) Conocimiento de las potencialidades y la problemática del departamento.
- b) Capacidad y experiencia en administración.
- c) Liderazgo para trabajar en equipo y bajo presión.
- d) Visión estratégica.
- e) Empatía con la participación ciudadana.
- f) Plan de trabajo
- g) Preferentemente con dominio de un idioma nacional, según la comunidad lingüística dominante.

La aprobación de las ternas será por consenso y, cuando este no se logre, por mayoría simple de los presentes con derecho a voto, de conformidad con el artículo 20¹¹ de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (artículo 36 *ter*).

- **Remisión de la documentación para optar al cargo:** la documentación requerida a los interesados se basará únicamente en lo establecido en la CPR, la LOE y la Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos.

Dentro de los cinco días siguientes a la reunión del CODEDE para la conformación de ternas, estas serán presentadas al presidente de la República, con la documentación “de respaldo respectiva”, el punto de acta en el cual se evaluó a los candidatos, según los criterios establecidos en el artículo anterior (36 *ter*) y se deliberó sobre las objeciones u observaciones, así como copia de estas, si las hubiera.

Si los propuestos no cumplen con los requisitos que establece la CPR y la ley de la materia (la LOE), el presidente podrá devolver la misma, debiendo completarse por el CODEDE en los cinco días siguientes a su regreso (artículo 36 *quater*).

Sobre las normas adicionadas al Reglamento de la Ley por el Acuerdo Gubernativo Número 28-2024 cabe hacer los siguientes comentarios:

- **Convocatoria a sesión del CODEDE:** no procedía convocar a todos los integrantes de los CODEDE a sesión extraordinaria, pues el artículo 10 de la Ley de los Consejos de Desarrollo es claro al prescribir que solamente tienen voz y voto los representantes no estatales, de manera que es innecesaria e incluso inconveniente la presencia del resto de integrantes, por las presiones que eventualmente pueden ejercer sobre los representantes no estatales. El artículo 36 *bis* debió indicar que el presidente del CODEDE convocará a los representantes no estatales para iniciar el proceso con la integración de la comisión receptora de expedientes.

¹¹ El artículo 20 señala que los consejos de desarrollo decidirán por consenso y, al no lograrlo, por voto de mayoría simple.

- **Responsabilidad por inasistencia:** el artículo 36 *ter* indica que en caso de inasistencia a la sesión convocada se aplicarán las disposiciones del artículo 27 del Reglamento de la Ley, pero el citado artículo se refiere únicamente a la responsabilidad en la que incurrir, y la consiguiente imposición de medidas disciplinarias, los funcionarios públicos que sean convocados y que no asistan a una sesión, por lo que no aplica para los representantes no estatales.
- **Acceso de los ciudadanos y medios de comunicación:** en el artículo 36 *ter* se asienta que los ciudadanos y medios de comunicación “podrán tener libre acceso” a la sesión extraordinaria que se convocaría para conocer las objeciones y observaciones. La expresión es facultativa, no imperativa, por lo que se prestaba para vedar el acceso a los ciudadanos y medios de comunicación, incurriendo en opacidad. Dado que el Gobierno afirmó que el proceso buscaba favorecer la auditoría social, en las reformas al Reglamento de la Ley debió garantizarse, de manera inequívoca, la plena publicidad de todas las sesiones y actuaciones de los representantes no estatales.
- **Criterios de los interesados:** el artículo 36 *ter* señala que los representantes no estatales debían pronunciarse sobre los criterios de los interesados. La redacción es deficiente, pues parece referirse a los criterios que tienen los interesados, cuando resulta claro que la referencia debe ser a los criterios que estos deben satisfacer.
- **Objeciones y observaciones:** el artículo 36 *ter* indica que en el acta de evaluación deben constar la discusión de las objeciones y observaciones y los argumentos de descargo, pero no dejó claro que unas y otras debían ser de conocimiento de los medios de comunicación y de la ciudadanía.
- **Devolución de la terna:** el artículo 36 *quater* indica que, si los propuestos en la terna no satisfacen los requisitos, el presidente podrá devolverla, pero no aclara que los representantes no estatales deben elegir una nueva terna y qué sucede en el caso de que la nueva no cumpla con los requisitos o no sea considerada adecuada por el presidente de la República.

3.6 Otras atribuciones de las gobernaciones departamentales

Las gobernaciones departamentales tienen señaladas numerosas atribuciones que corresponden, en su mayoría, a trámites administrativos de naturaleza rutinaria, de poca o mediana demanda. En la tabla 5 se presentan, en orden cronológico, las leyes y reglamentos que las fundamentan y una breve descripción de estas. La fuente principal de consulta es la guía sobre el gobierno departamental elaborada por Gaitán (2021, p. 27 a 67), complementada con datos obtenidos de Solombrino (1982, p. 335 a 367).

Tabla 5.*Otras atribuciones de las gobernaciones departamentales*

Fundamento legal	Atribución
Reglamento para baratillos, 24 de febrero de 1933	Todo puesto de compra y venta de objetos usados, ya sean muebles, de adorno, de arte, oficios industriales o de uso doméstico se denomina baratillo, y la licencia para abrirlo se solicitará a la gobernación respectiva.
Decreto Gubernativo Número 2082, 2 de mayo de 1938	Ley de colectas o recaudación de fondos realizadas entre el público por personas individuales o por comisiones, asociaciones, juntas o comités particulares sea cual fuere su carácter o denominación. Son autorizadas por la gobernación.
Reglamento sobre el derecho de vía de los caminos públicos y su relación con los predios que atraviesan. Acuerdo Presidencial del 5 de junio de 1942	Ordenar reparación de edificaciones contiguas a caminos, que amenacen ruina. Conocer las actas levantadas ante alcaldes para extraer materiales de predios colindantes con caminos en construcción o mantenimiento, y sobre las licencias extendidas por municipalidades para depositar agua, materiales, etcétera, en cunetas y límites del derecho de vía en rutas de tercer orden.
Reglamento para lides de gallos, Acuerdo Presidencial del 20 de noviembre de 1945	Extensión de licencias para llevar a cabo peleas de gallos, en las cabeceras departamentales. Sólo pueden realizarse en palenques establecidos para el efecto.
Ley de Expropiación, Decreto Número 529 del 9 de julio de 1948	Tramitar los expedientes, convocar audiencia para definir los puntos sobre los que versará el expertaje (sic) nombrar de oficio a los peritos y al tercero en discordia si no hay acuerdo entre las partes. Luego de audiencia al Ministerio Público y previo pago o depósito de la indemnización, verificar que se otorgue la escritura traslativa y se inscriba a favor del expropiante (artículo 27).
Reglamento para las Bandas Civiles de Música de la República, Acuerdo Presidencial del 8 de febrero de 1953	En lo administrativo y disciplinario están adscritas a la gobernación departamental respectiva.
Decreto Presidencial Número 295 del 19 de mayo de 1955	El certificado de supervivencia a que se refiere el artículo 43 del Decreto Legislativo Número 1811, deberá ser extendido en forma gratuita por las gobernaciones departamentales.
Reglamento para loterías, rifas y juegos que lleven a cabo personas particulares y sus respectivos derechos, 18 de mayo de 1956	Licencia previa de la gobernación en las cabeceras departamentales y la municipalidad en las otras poblaciones.

Fundamento legal	Atribución
Disposiciones para efectuar promociones comerciales e industriales, Decreto Número 1610 del 8 de septiembre de 1966	Extensión de licencia para realizar promociones que ofrezcan premios y comprobar que se cumpla con la calidad y características ofrecidas. Si se otorgan mediante sorteo, deben estar presentes el gobernador o su representante.
Ley de Nacionalidad, Decreto Número 1613 del 9 de octubre de 1966	Trámites iniciales para la naturalización concesiva, remitiendo el expediente al Ministerio de Relaciones Exteriores, y tomar declaración a guatemaltecos de origen que, habiéndose naturalizado en otro país, adquieren domicilio en Guatemala.
Reglamento para autorizar a los ministros de los cultos debidamente registrados para celebrar matrimonios con efectos civiles, Acuerdo Gubernativo Número 263-86	Recibir las solicitudes, verificar la preparación intelectual e idoneidad del solicitante, y extender la autorización correspondiente.
Ley de Protección para las personas de la tercera edad, Decreto Número 80-96	Llevar registro de las personas que se inscriben para gozar de los beneficios otorgados por dicha ley y extenderles carnet de identificación.
Reglamento de la Ley de Servicio Civil, Acuerdo Gubernativo Número 18-98	Recepción de declaración jurada de padres de servidor público para pago de prestaciones póstumas; y ratificación de firmas de cartas que presenta el servidor público que solicita rehabilitación.

A continuación, se describen otras funciones asignadas a los gobernadores departamentales que tienen mayor trascendencia:

- **Actividades en vías, plazas, vías y lugares públicos:** el artículo 219 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos (Decreto Número 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente) establece que ninguna autoridad podrá impedir las manifestaciones o reuniones públicas con fines de propaganda electoral desde el momento en que se inicia la segunda fase del proceso electoral (90 días antes de la fecha de realización de las elecciones generales, según el artículo 196 de la misma ley), hasta 36 horas antes de la señalada para el inicio de las votaciones. Para el efecto, las organizaciones políticas deberán avisar a la gobernación departamental respectiva. El artículo 62 del Reglamento de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, agrega que el aviso debe darse con 48 horas de anticipación a la fecha programada y que, si otro partido o comité cívico informó con anterioridad sobre la celebración en el mismo punto y tiempo, la gobernación dispondrá que la segunda manifestación se lleve a cabo una hora después de terminada la primera. En ambos casos, debe avisarse a la PNC.

Las gobernaciones también reciben los avisos para la realización de todo tipo de actividades en las vías públicas (desfiles, procesiones, manifestaciones, etcétera), en atención al derecho de reunión y manifestación garantizado por el artículo 33 de la CPR.

- **Coordinadora Departamental para la Reducción de Desastres (CODRED):** el artículo 6 de la Ley de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres de Origen Natural o Provocado (Decreto Número 109-96) contempla la CODRED entre los órganos de la Coordinadora Nacional. El artículo 9 señala que la CODRED la integran las organizaciones públicas, privadas y ciudadanas departamentales y los cuerpos de socorro, y el artículo 10 que será presidida por el gobernador departamental. Los funcionarios departamentales no mencionan a la CODRED, utilizando en su lugar la expresión Centro de Operaciones de Emergencia (COE).
- **Supervisión de la Policía Nacional Civil:** la Ley de la PNC (Decreto Número 11-97) indica que su organización es jerárquica (artículo 2), que su mando supremo lo ejerce el presidente de la República, a través del ministro de Gobernación; que su funcionamiento está a cargo de su director general, bajo la inmediata y exclusiva autoridad del ministro de Gobernación (artículo 3); y que en cada departamento, **con sujeción a las directrices** del MINGOB, el gobernador supervisará la actuación de la PNC, sin perjuicio de la dependencia de las fuerzas policiales del departamento ante los mandos de esta (artículo 4). El resaltado es de los autores.
- **Procedimientos para la creación y modificación de municipios:** el expediente para crear o modificar municipios inicia con la formalización de la solicitud ante la gobernación del departamento jurisdiccional o donde está la mayor parte del territorio que se desea agregar, anexar o fusionar. En un plazo no menor de 30 días de recibida, concederá audiencia a los representantes de los vecinos y autoridades locales que quieren formar el nuevo municipio; a los concejos de las municipalidades afectadas y a la gobernación o gobernaciones eventualmente perjudicados; ordenará comprobar todos los hechos expuestos en la solicitud y los señalados en el Código Municipal. Dentro de un plazo no mayor de 90 días, expresando opinión, elevará lo actuado a conocimiento del MINGOB (artículos 26 y 29 del Código Municipal).

4. Cumplimiento de las atribuciones de los gobernadores

4.1 Actividades reportadas en los informes de las gobernaciones

Para conocer sobre el nivel de cumplimiento de sus atribuciones por parte de las gobernaciones departamentales, mediante solicitudes a las unidades de acceso a la información se pidieron las memorias de labores de 2023. Con excepción de Petén, se recibió copia de los informes mensuales de actividades remitidos al MINGOB, que son reportes cronológicos en los que se consigna la fecha, y de forma sucinta, el tema, objetivo y resultado de cada actividad, por lo que se trata de un formalismo burocrático, cuyo contenido es insuficiente para evaluar el cumplimiento de sus obligaciones. En las tablas 6 y 7 se presenta el número de actividades reportadas para los 16 rubros en los que fueron agrupadas para comodidad del lector.

Tabla 6.

Actividades reportadas por las gobernaciones departamentales, 2023

n.º	Actividad	Chiquimula	Escuintla	Huehuetenango	Izabal
1.	Asuntos del CODEDE	36	20	2	11
2	Representación del presidente	-	-	-	-
3	Asuntos sobre los COCODE, COMUDE, COREDUR Y CONADUR	3	3	1	7
4	Eventos protocolarios	76	16	35	120
5	Reuniones con funcionarios de Gobierno	66	14	4	68
6	Reuniones con alcaldes	5	1	2	3
7	Reuniones de la CODRED	1	3	2	8
8	Reuniones con grupos sociales, sectores de sociedad civil y líderes comunitarios no integrantes del CODEDE	14	3	1	20
9	Fiscalización, acompañamiento y supervisión de obras, programas, políticas públicas y presupuesto	21	10	1	31
10	Reuniones con organismos internacionales (ONU, USAID, etc.) y embajadores	3	-	4	8
11	Entrega de ayuda humanitaria	8	1	2	13
12	Acciones vinculadas al MINGOB y PNC	11	2	11	36
13	Mesa de Seguridad Departamental	1	7	1	8

14	Tareas administrativas (loterías, banda civil, baratillos, etc.)	30	10	-	2
15	Comisión Departamental de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CODESAN)	9	7	2	5

Nota. Informes mensuales de las gobernaciones departamentales.

Tabla 7.

Actividades reportadas por las gobernaciones departamentales, 2023

n. ^o	Actividad	Quetzaltenango	Sacatepéquez	Sololá
1	Asuntos del CODEDE	17	8	31
2	Representación del presidente			
3	Asuntos sobre COCODE, COMUDE, COREDUR Y CONADUR	9	15	3
4	Eventos protocolarios	38	33	32
5	Reuniones con funcionarios de Gobierno	45	41	153
6	Reuniones con alcaldes	6	14	53
7	Reuniones de la CODRED	6	2	11
8	Reuniones con grupos sociales, sectores de sociedad civil y líderes comunitarios no integrantes del CODEDE	16	12	94
9	Fiscalización, acompañamiento y supervisión de obras, programas, políticas públicas y presupuesto	7	29	122
10	Reuniones con organismos internacionales (ONU, USAID, etc.) y embajadores	2	1	-
11	Entrega de ayuda humanitaria	-	1	1
12	Acciones vinculadas al MINGOB y PNC	78	29	81
13	Mesa de Seguridad Departamental	4	8	5
14	Tareas administrativas (loterías, banda civil, baratillos, etc.)	89	1	81
15	CODESAN	4	6	

Nota. Informes mensuales de las gobernaciones departamentales.

- Las actividades que ocupan mayor atención son las reuniones con funcionarios de Gobierno, (391), destacando el bajo número de Huehuetenango (4) y Escuintla (14); eventos protocolarios, (350) teniendo Escuintla el menor número (16); y asuntos relacionados con el MINGOB, PNC y Mesas de Seguridad Departamental (282), con el menor número en Escuintla (9) y Chiquimula y Huehuetenango (12). La mayoría de las reuniones fueron con delegados departamentales de ministerios, secretarías y otras dependencias del Ejecutivo. Se consignan pocas reuniones con ministros de Estado.

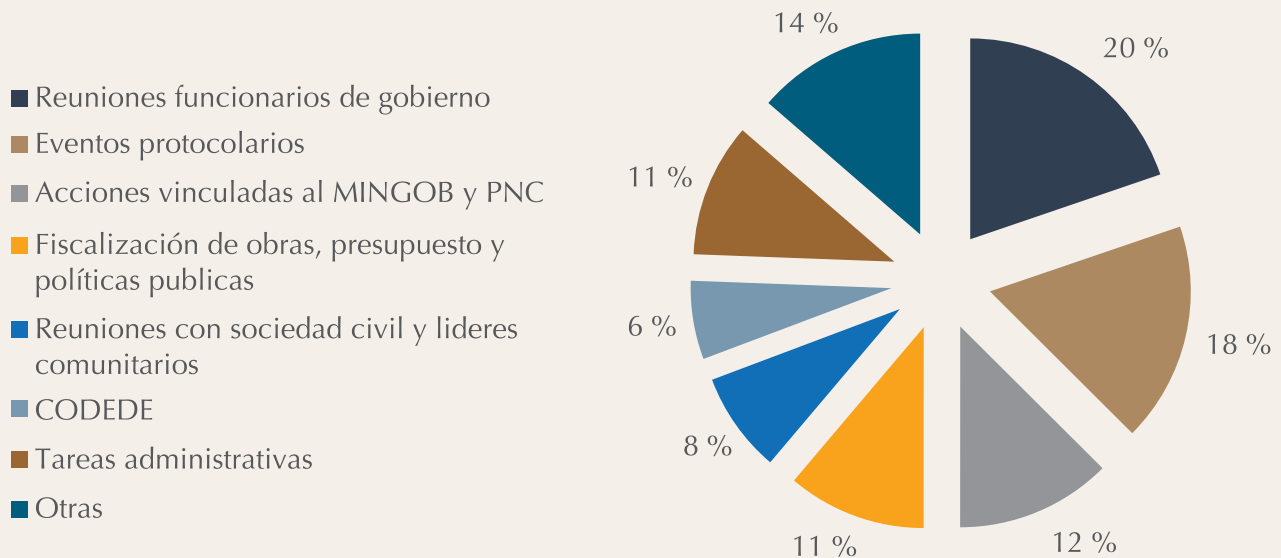
- A excepción de Huehuetenango en todos los departamentos se registran, en el apartado de Mesa de Seguridad Departamental, todas las actividades vinculadas a la seguridad y la reducción de la violencia durante el proceso electoral de 2023, lo que incluye desde mesas de diálogo hasta actos protocolarios.
- **Chiquimula:** reporta reuniones virtuales de los gobernadores y la SCEP, una reunión del gobernador y la SCEP con los alcaldes municipales y una reunión con representantes de la sociedad civil sobre proyectos prioritarios para 2024. También reuniones con el personal de apoyo al CODEDE, en particular con el director ejecutivo designado por la SCEP.
- **Escuintla:** las actividades relacionadas con el CODEDE incluyen la firma de convenios de ejecución de los proyectos del Aporte a los CODEDE. Esta gobernación es la que reporta mayor número de reuniones de la CODESAN, dedicadas al seguimiento de su plan operativo anual y de los planes de seguridad alimentaria y nutricional del departamento.
- **Izabal:** registra el mayor número de actividades protocolarias, como inauguraciones, talleres, foros, entrega de diplomas y ferias, mientras que Escuintla y Sololá reportan el menor número de actividades de ese tipo. Es también el departamento con más actividades relacionadas con organismos internacionales o embajadas, incluyendo una reunión con el embajador de Belice, para abordar temas comerciales.
- **Quetzaltenango:** las tareas administrativas son las de mayor frecuencia, pero sin detalles sobre las mismas. Únicamente aparece, por ejemplo, “se atendieron audiencias y se dio el seguimiento correspondiente a los trámites administrativos que maneja esta gobernación”. En este departamento resalta la gran cantidad de actividades relacionadas con la PNC y el MINGOB, entre ellos operativos de seguridad, antinarcóticos, restablecimiento del orden público y coordinación con comisarios y personal de la PNC.
- **Sacatepéquez:** sus informes mencionan dos reuniones con gobernadores y con el ministro de Gobernación. Es la única que reporta mensualmente al MINGOB sobre anomalías y deficiencias de las entidades públicas. La mayoría se enfoca en aspectos vinculados a la seguridad, como falta de personal en las comisarías y escasos recursos de la PNC.
- **Sololá:** reporta el mayor número de actividades y más acciones de fiscalización, monitoreo y supervisión de obras. Para revisar los avances, el gobernador se reunió semanalmente con el director ejecutivo y el asistente financiero del CODEDE y tuvo alrededor de 50 reuniones para revisar los expedientes de los proyectos del Aporte a los CODEDE. También destaca por el mayor número de reuniones realizadas con grupos sociales, líderes comunitarios y de sociedad civil, con un mínimo de una reunión quincenal, destinadas a conocer peticiones y problemas comunitarios.

Es también el que sostuvo mayor cantidad de reuniones con alcaldes, muchas de ellas sobre el conflicto territorial entre Santa Catarina Ixtahuacán y Nahualá, que dio motivo a numerosos encuentros con la PNC y la 5ª Brigada del Ejército. Más de la mitad de las reuniones con entidades públicas fueron con la Comisión Presidencial por la Paz y los Derechos Humanos (COPADEH), que no aparecen en los informes de otros departamentos, por lo que pueden deberse a la atención del conflicto entre los mencionados municipios.

- **Quetzaltenango e Izabal:** en “actos protocolarios” incluyen la asistencia a la inauguración de proyectos de infraestructura. No se alude al monitoreo, fiscalización o inspección de las obras, únicamente que el gobernador estuvo presente en el acto de inauguración.

En la figura siguiente se observa el porcentaje que representa cada una, dentro del total de actividades reportadas por las gobernaciones. Las dos que tienen porcentajes más altos son las reuniones con funcionarios de Gobierno, que de alguna manera pueden relacionarse con la representación del presidente de la República, aunque esta no sea expresamente delegada como manda la LOE, y la asistencia a eventos protocolarios. La segunda actividad más importante que señalan los entrevistados es la relativa a las reuniones de los CODEDE, que alcanza el 6 % según los reportes. Pero, como se verá más adelante, fue señalada por los dos exgobernadores entrevistados como la actividad a la que dedican más tiempo.

Figura 1. *Porcentaje de actividades registradas en los informes de labores de las siete gobernaciones consignadas, 2023*



Nota. Informes mensuales de las gobernaciones departamentales.

4.2 Cumplimiento de las atribuciones desde la perspectiva de dos exgobernadores

Para conocer la opinión de gobernadores en funciones, se entrevistó a dos funcionarios designados por la administración anterior. La primera con el gobernador de Sacatepéquez que estaba en funciones, a la fecha de la entrevista (C. Díaz), y la segunda con Byron Amílcar Solares de Izabal (comunicación personal, 17 de abril de 2024, en adelante citado como B. Solares), cuando ya estaba separado del cargo, y que también lo desempeñó durante el período de Álvaro Colom.

Las respuestas sobre el cumplimiento de las atribuciones conferidas por el artículo 47 de la LOE, se resumen en la tabla 8:

Tabla 8.

Cumplimiento de las atribuciones de los gobernadores departamentales

Atribución	C. Díaz Sacatepéquez	B. Solares Izabal
Representar por delegación expresa al presidente de la República	En un año de ejercicio nunca recibió una delegación ni tuvo contacto con el presidente, salvo cuando visitó el departamento. Participó en dos reuniones virtuales con el presidente, quien fue el único que habló. No tuvo comunicación por celular con el presidente y ministros. Comunicación con MINGOB fue a través de la Coordinación de Gobernaciones.	Con Colom había comunicación directa con cierta frecuencia, para coordinar actividades. Con Giammattei era a través de la SCEP y su secretaria privada. Con el nuevo gobierno no tuvo contacto.
Presidir el CODEDE, tiempo dedicado y funciones a las que dedicaba más tiempo. Influencia en la aprobación de los listados de proyectos. Cambios en los listados cuando se aprueba el Presupuesto General.	Entre 40 % y el 50 %. Es la atribución que genera más problemas. Las actividades más atendidas son gestiones financieras (la más problemática), preparar y dirigir las reuniones y supervisión de obras. Ninguna. Funcionan los filtros del SNIP. Ya no se introducen cambios en el Congreso.	50 %. Preparación y desarrollo de las reuniones, gestiones administrativas de los proyectos y controlar la ejecución para informar al CODEDE. El pleno del CODEDE es el que decide. Cuando un diputado “consigue” fondos para proyectos, él decide cómo se distribuye y quiénes ejecutan. En los últimos años ya no hay cambios.

Atribución	C. Díaz Sacatepéquez	B. Solares Izabal
Velar por la ejecución del presupuesto de inversión para el departamento. Hacer seguimiento y evaluación.	No recibía información del MINFIN para dar el seguimiento.	No recibe información para dar seguimiento. Es difícil “contar las costillas” a las entidades. Estas informan, pero de manera general. Se limita a que atiendan los servicios que les corresponden.
Propiciar el cumplimiento de las políticas y acciones generales del Gobierno.	Ninguna entidad daba lineamientos. Solamente lo que presentan las delegaciones departamentales. Se busca cumplir los lineamientos del PND.	Cuando se adopta una política, la entidad responsable informa y pide a las entidades que trabajen juntas y se fijan metas para cada una.
Velar por la coordinación de las políticas de los municipios y entidades autónomas con las políticas de Gobierno	No recibió lineamientos para cumplir esta función. Cuando se busca que coordinen con las políticas nacionales los alcaldes argumentan que son autónomos.	Se logra a través de las mesas de trabajo. El COE es un ejemplo de que es posible la coordinación. La relación con los alcaldes depende de la persona que se desempeña como gobernador, quien debe construirla. Todo depende del estilo de liderazgo. Buscan que se les apoye en las gestiones ante los ministerios.
Informar a los ministros sobre faltas e incumplimiento de funcionarios, que afecten la prestación de los servicios.	No. Es una función muy difícil. Los funcionarios piensan que se informa para que los destituyan y colocar un allegado.	En primera instancia prefería resolver el problema mediante contacto directo, ofreciendo apoyo para resolver el problema. En casos graves se comunicaba con el ministro, a través de las secretarías del despacho.
Atender y canalizar los requerimientos de la población.	Tres ejemplos: seguridad, atención de desastres y nutrición con la SESAN.	Carreteras (CIV y Cuerpo de Ingenieros del Ejército), y salud (jornadas médicas). Los ministerios siempre acusaban de recibido las solicitudes.
Desempeñar las funciones del ramo del interior delegadas por el MINGOB	Además de la PNC atendía temas de extranjería. No recibió delegación alguna.	Nunca recibió delegación alguna.

Atribución	C. Díaz Sacatepéquez	B. Solares Izabal
Rendir informe mensual sobre anomalías en las entidades públicas	Mensual y cuatrimestral. Solamente acusaban recibo. No había retroalimentación ni instrucciones.	No se enviaban.
Ejercer el control y supervisión de la PNC.	No hubo forma de ejercer algún tipo de mando, ni de tomar decisiones de ejecución inmediata. Supervisó, informó y no pasó nada. El comisario de la PNC informaba “cuando le da la gana”. Se les pedía que actuaran y no lo hacían. La PNC no tiene suficiente personal: 330 a 350 agentes para el departamento.	Sí. En las reuniones recibían lineamientos porque asistían los mandos de la PNC. Cuando un gobernador se quejaba le decían que debía hacer valer su cargo. No tuvo mayor dificultad para ejercerla. Muchos gobernadores no la ejercen, porque desconocen los nombres de los comisarios y otros “no se meten” con la PNC. Se ignoran mutuamente.

Nota. Entrevistas a exgobernadores de Sacatepéquez e Izabal.

C. Díaz señaló que jamás tuvo contacto directo con ministros. En el caso de Izabal, el exgobernador enfatizó que la relación con Álvaro Colom fue muy fluida y directa, y en la administración de Giammattei era por intermedio de la SCEP y la secretaria privada. De acuerdo con los informes de actividades, los contactos directos entre gobernadores y ministros son mínimos.

Sobre las funciones que les corresponden en su calidad de presidentes de los CODEDE (artículo 38 del Reglamento de la Ley), manifestaron lo siguiente:

- **Administrar los recursos asignados para el funcionamiento del CODEDE:** no les asignan recursos (Sacatepéquez); les asignan una pequeña partida que se agota rápidamente, por lo que debe gestionar apoyo de empresas, ONG o municipalidades (Izabal).
- **Presentar al MINFIN los requerimientos para el funcionamiento del CODEDE:** no se solicitan, no hay partida presupuestaria (Sacatepéquez). Se solicitan a la SCEP, que todo lo tiene centralizado (Izabal).
- **Orientar y coordinar la elaboración de los presupuestos de egresos de las entidades públicas:** cada entidad maneja su presupuesto y no informa a la gobernación. Se carece de lineamientos para cumplirla (Sacatepéquez e Izabal).

Coordinación de la CODRED: C. Díaz afirmó que realizaban reunión mensual, con alto nivel de asistencia. B. Solares indica que se convocaba con ocasión de emergencias, asistiendo todos los funcionarios involucrados. El delegado de la CONRED participaba en todas las reuniones del CODEDE.

No tenía comunicación directa con el coordinador de la CONRED, pues esta se daba con los delegados departamental y regional (C. Díaz).

Trámites “rutinarios” más frecuentes: actas de supervivencia, autorización de actividades en vías y plazas públicas y atención al adulto mayor (C. Díaz); trámites de los COCODE y de los comités de agua, reportando el manejo de fondos; solicitudes de alimentos, mejoras de escuelas, ayudas económicas – transporte o combustible - para excursiones (B. Solares).

La función primordial del gobernador, como se indica en la hipótesis de la que parte este estudio, es **propiciar la coordinación de las entidades públicas** presentes en el departamento, particularmente de las pertenecientes al Organismo Ejecutivo, y entre estas y las municipalidades, para asegurar la entrega de servicios de calidad a la población.

Esta función está respaldada por lo dispuesto en las literales c) y d) del artículo 47 de la LOE, relativo a que deben velar por la ejecución del presupuesto de inversión asignado al departamento (lo que no se limita a los fondos del Aporte a los CODEDE) e impulsar el pronto y eficaz cumplimiento de las políticas y acciones generales y sectoriales del Gobierno. A lo anterior se agrega que, uno de los propósitos del SISCODE es la organización y coordinación de las administraciones públicas.

La evidencia que aporta este estudio y los hallazgos de Linares y González (2023, p.59) confirman el supuesto planteado en la introducción, sobre que los gobernadores no cumplen con dicha función, y que el papel de los CODEDE es distorsionado por la atención que prestan a la ejecución de los proyectos del Aporte a los CODEDE, aunque la intervención se limita a cuestiones de trámite, sin incidencia alguna en la calidad del gasto.

Un espacio clave para la coordinación institucional es la Unidad Técnica Departamental (UTD), cuyas responsabilidades deben ser revisadas pues, como se comprueba en Linares y González (2023, p. 43) dedican la mayor parte de sus reuniones – que tienen una duración que no se corresponde con la complejidad de sus atribuciones - a tratar asuntos relacionados con los proyectos del Aporte a los CODEDE.

La capacidad de las gobernaciones para cumplir con sus funciones es afectada por los exiguos recursos humanos, materiales y financieros de que disponen, a lo que se agrega la insuficiente comprensión de sus atribuciones, la falta de lineamientos precisos para el ejercerlas, la ausencia de información estratégica y sistematizada y la falta de seguimiento y evaluación del cumplimiento de sus responsabilidades.

Los datos siguientes ejemplifican la situación en materia de recursos humanos y financieros: la Gobernación de Huehuetenango (el departamento con mayor número de municipios) dispuso en 2023 de 26 personas en su nómina (14 en el rubro de personal permanente) y un presupuesto de Q3.3 millones; la de Petén (el más extenso) 32 en la nómina (15 como personal permanente); Quetzaltenango con 21 en nómina (14 como personal permanente) y presupuesto de Q7.3 millones; y Sacatepéquez con 31 personas en nómina (20 de personal permanente, incluyendo 11 integrantes de la banda departamental de música), y un presupuesto de Q4 millones.

C. Díaz manifestó que las gobernaciones se están quedando sin personal, pues no se llenan las plazas que quedan vacantes por jubilación de los titulares. Por ello, las bandas de música, muy apreciadas por la población, están en vías de extinción.

4.3 El nivel de cumplimiento desde la perspectiva de actores entrevistados

Sobre el nivel de cumplimiento en las funciones de los gobernadores, varios entrevistados expresaron las siguientes opiniones:

- **César Guzmán** (comunicación personal 20 de marzo de 2024, en adelante citado como C. Guzmán): bajo, tomando como referencia varios casos, en materia de implementación de políticas públicas en el departamento, lo que incluye el monitoreo y la supervisión de su implementación, así como promover la formulación de planes de desarrollo departamental. Medio en la ejecución de los proyectos del Aporte a los CODEDE a los que dedican – como ya se indicó anteriormente - parte importante de su tiempo, por ser el tema que más les interesa, pues en muchos casos para ser gobernador deben ser recomendados por un diputado, estableciéndose una relación notoria entre gasto, ejecución y poder político, pero sin preocuparse por la calidad de las obras.
- **Ignacio Ochoa** (comunicación personal, 1 de abril de 2024, en adelante citado como I. Ochoa): entre mediano y bajo el cumplimiento de la función de presidir el CODEDE, por la falta de eficacia de este espacio, y bajo en materia de coordinación interinstitucional.
- **Entrevistado 2** (comunicación personal, 22 de marzo de 2024, en adelante citado como Entrevistado 2): bajo, por los limitados recursos de que disponen, lo que se agrava porque no hay transparencia, lo que conduce a dudas sobre la calidad de los proyectos y que las obras se ejecutan para beneficio de los funcionarios involucrados.
- **Noé López** (comunicación personal, 16 de abril de 2024, en adelante citado como N. López): mediano, porque hace falta liderazgo para coordinar con las entidades del Gobierno central, las municipalidades y los actores sociales; así como agilizar los procesos de políticas públicas y el funcionamiento de las entidades presentes en el departamento.
- **Tereso Joj** (comunicación personal, 15 de marzo de 2024, en adelante citad como T. Joj): mediano nivel de desempeño, con dudas respecto a la calidad “de lo que hacen los gobernadores”, pues todos están enfocados en el clientelismo electoral y no dan respuesta a los temas prioritarios (agua, salud, infraestructura y desnutrición), ejecutando proyectos que no son prioritarios. Si bien los recursos para inversión son insuficientes, falta transparencia en la ejecución de las obras.
- **Henry Castañeda** (comunicación personal, 15 de abril de 2024, en adelante citado como H. Castañeda): mediano, pues comparando con lo observado hace muchos años, actualmente participan en el CODEDE todos los representantes de los ministerios. Aunque eso no es garantía, el simple hecho de que estén presentes es positivo.

- **Entrevistado 1** (comunicación personal, 21 de marzo de 2024, en adelante citado como Entrevistado 1): alto nivel de cumplimiento en la función de presidir el CODEDE, pues “están para eso y se interesan por eso” (los proyectos del Aporte a los CODEDE) y que es bajo en la coordinación de acciones de seguridad y en la atención de desastres, “que no logran hacer de buena forma”. El cargo es codiciado por grupos de interés y grupos políticos porque tiene “la llave para cerrar y abrir el grifo del Aporte a los CODEDE”.
- **Cristhians Castillo** (comunicación personal, 11 de marzo de 2024, en adelante citado como C. Castillo): alto para la función de presidir y coordinar el CODEDE, por ser sus funciones de ley y, teniendo en cuenta el apoyo de la UTD, mediano para el ejercicio del cargo de gobernador, aunque supeditados a las redes de poder del departamento (especialmente de los diputados) y alta para la coordinación interinstitucional, aunque varía mucho, pues depende de la personalidad del gobernador.
- **Alva Batres y Josué Rojas** (comunicación personal, 15 de abril de 2024, en adelante citados como A. Batres y J. Rojas): alto en la coordinación del CODEDE – es el encargado de intermediar con las municipalidades – ha sido uno de los mejores – refiriéndose al exgobernador de Izabal – pero la falla es la inasistencia de los alcaldes. En la coordinación de las instituciones de seguridad – no actuó con violencia ante situaciones como el conflicto en El Estor – buscando el diálogo y la mediación.¹²

4.4 Influencia de los gobernadores en la selección de los proyectos del Aporte a los CODEDE

Al contrario de lo afirmado por los exgobernadores, la mayoría de entrevistados coinciden en que tienen un alto grado de influencia. Un entrevistado que pidió no ser citado, conoce casos de condicionamiento a los alcaldes, pues el gobernador es quien aprueba finalmente los desembolsos, convirtiéndose en una persona “muy influyente y que, pese a la existencia de Guatecompras, ya se sabe quién va a ganar” un contrato. Las acciones de corrupción incluyen cambios en las especificaciones de los proyectos, como el calibre de materiales (hierro de menor diámetro al indicado, por ejemplo), construir en un lugar diferente al originalmente señalado o eliminar ciertas instalaciones (servicios sanitarios) en las edificaciones, y la liquidación de los proyectos con el aval del gobernador.

Otros entrevistados formularon los siguientes comentarios:

T. Joj: el mayor problema es “que hablar de gobernadores es sinónimo de corrupción, y hablar de los CODEDE también”. Tienen demasiada influencia, pues muchas empresas están vinculadas o tienen nexos de amistad con el gobernador y los alcaldes. Por eso no hay calidad del gasto y las obras no son

12 El gobernador de Izabal que renunció en septiembre de 2022 fue señalado de dirigir tres operaciones represivas de la PNC contra pobladores que manifestaban contra la operación del proyecto minero Fénix; y el desalojo de 96 familias que terminó con la quema de sus viviendas, en la comunidad Palestina Chinebal – Prensa Comunitaria. *El gobernador de Izabal renuncia al cargo y deja un legado de represión a la resistencia minera de El Estor*. Guatemala: <https://11nq.com/Prensacomunitaria-Gobernador-Izabal-Estor-renuncia>

duraderas, aparte de que en los CODEDE piensan en el corto plazo y no tienen visión de futuro. En el seno de los CODEDE, y pone el ejemplo de Sololá, afirman que son “un buen CODEDE” porque se ejecutó el presupuesto asignado, pero es necesario ver qué resultados tangibles hay en beneficio de la población.

Entrevistado 1: ejercen bastante influencia en la definición de los proyectos del Aporte a los CODEDE, pues esa es la razón por la que muchos aspiran al cargo y hay arreglos previos para ocuparlo. Si no ejerciera influencia “no habría tanto interés en quienes se sentarían en esas sillas, pasaría desapercibido el puesto”.

C. Castillo: en su experiencia (2011-2014) en el CODEDE de Sacatepéquez, era más una negociación entre alcaldes y diputados, para incluir proyectos en el Listado Geográfico de Obras. El gobernador era un tramitador y “los alcaldes no perdían tiempo en negociar en el CODEDE”. Para eso era la presencia de los diputados en las reuniones del CODEDE.

H. Castañeda: alta y existe “desde que yo tengo conocimiento de cómo funciona la administración” pública. Quien llega al cargo de gobernador busca influir en la ejecución de los proyectos y en los sectores o grupos que se benefician de ellos, porque buscan formar un capital político que favorezca una futura candidatura. El que llega al cargo busca tener influencia más allá de su período, incluso “al que venga después de mí, puedo ponerlo yo”.

A. Batres y J. Rojas: no hay influencia en las decisiones sobre los recursos ordinarios, pues se aprueban los proyectos que presentan los alcaldes, pero puede existir en la distribución de recursos extraordinarios y de FONPETROL. El gobernador se reúne con los alcaldes para definir los proyectos. En 2020 una diputada encontró la forma de utilizar Q40 millones para una carretera, aduciendo que se cumplía con los ODS. De muchos casos de corrupción no se entera el gobernador, pues los asuntos se manejan entre el director ejecutivo de la SCEP, los supervisores y el director financiero. “Se dice que se manejan tarifas”.

Otro entrevistado, que comparte las opiniones anteriores, conoce de casos en los cuales la inversión se define en función de favorecer negocios personales y de influencias para la selección de los contratistas, y en el tema de seguridad la falta de iniciativa para evitar o denunciar el acompañamiento de agentes de la PNC a vehículos que transportan drogas.

Los testimonios recogidos muestran que no hay unanimidad en el nivel que los entrevistados ubican el desempeño de los gobernadores. Pero cuando es calificado de alto, la explicación se relaciona con los proyectos del Aporte a los CODEDE, lo que demuestra una vez más la generalizada desatención de las funciones sustantivas de estos espacios e incumplimiento del papel asignado al SISCODE, de ser el medio principal para la participación de la población en la planificación democrática del desarrollo.

Es oportuno anotar que, como evidencian Linares y González (2023) los CODEDE están absorbidos por los asuntos relacionados con los proyectos del Aporte a los CODEDE, lo que provoca que las opiniones

de varios entrevistados pongan énfasis en ellos. T. Joj, al ser preguntado sobre el cumplimiento de las funciones de los gobernadores, aludió al incumplimiento de los plazos de ejecución de los proyectos, la ineficiente gestión de los recursos, la falta de atención de las prioridades de la población y la poca transparencia en el uso de los recursos.

Esa dedicación excesiva impide que los CODEDE y los gobernadores como sus presidentes, cumplan con ser, en palabras de Carlos Alvarado (comunicación personal, 16 de abril de 2024, en adelante citado como C. Alvarado), “el máximo espacio de participación ciudadana para lograr el desarrollo de los territorios”. Para que eso sea posible, agrega que los gobernadores deben asumir el liderazgo ante los integrantes del CODEDE y en las discusiones relevantes, tener claridad de “para qué sirve” el CODEDE, supervisar el trabajo de las comisiones, conocer la realidad del departamento y definir agendas congruentes con los fines del CODEDE.

5. Debilidades de las gobernaciones departamentales

Las debilidades y obstáculos identificados por los exgobernadores y otros entrevistados son los siguientes:

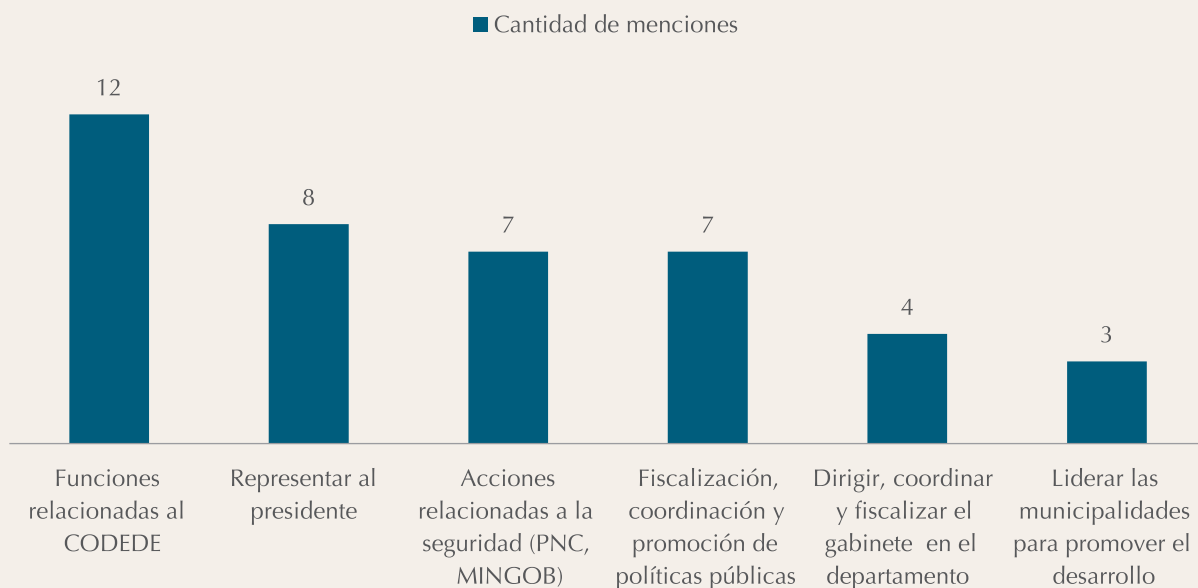
- **Debilidad institucional:** a lo que se agrega la falta de dinamismo e iniciativa (I. Ochoa) lo que comparte N. López, quien menciona la falta de liderazgo. C. García señala que para la gestión administrativa y del presupuesto asignado dependen totalmente del MINGOB. Siendo un nivel de gobierno no existe la mínima desconcentración. Para el exgobernador de Izabal, tienen excesivas funciones y pocos recursos, con obstáculos burocráticos, y es más complicado cuando no es del partido oficial.
- **Escaso interés del Organismo Ejecutivo por el papel de los gobernadores:** lo miran “como una figura cosmética, que se vuelve decorativa, con el riesgo de corrupción o de no trabajar”, afirmando que conoció casos de gobernadores que no llegaban al despacho (C. Díaz).
- **Nombramiento por pago de favores:** los gobernadores llegan al cargo por amistad y compadrazgos, y no por capacidad y experiencia. Y “a la hora de resolver problemas simplemente no pueden, porque no tienen la capacidad” (Entrevistado 1).
- **Influencia de intereses partidistas:** hay “estira y encoje por intereses políticos” y de algunos representantes de la sociedad civil, lo que provoca sesgo en la toma de decisiones y hechos de corrupción (A. Batres y J. Rojas). La disputa por el poder político, que entorpece el funcionamiento de las instituciones, que también afecta a los funcionarios departamentales que no son políticos (H. Castañeda).
- **Falta de colaboración de los delegados departamentales:** situación que es producto del problema antes señalado, que se traduce en no concederle relevancia al cargo de gobernador, en indisciplina y que los funcionarios piensen que se les “están contando las costillas” (C. Díaz). Los gobernadores declinan comunicarse con los mandos departamentales para evitarse problemas (I. Ochoa)
- **Débil o inexistente coordinación interinstitucional:** motivada, entre otros aspectos, por el tráfico de influencias para el nombramiento de funcionarios departamentales, quienes se niegan a coordinar o comunicarse con el gobernador (N. López). Las disputas políticas afectan la coordinación, pues “cada uno jala para su lado” y “yo ejecuto esto porque quiero tener una mejor imagen política de cara a la siguiente elección”. Cada uno busca su beneficio propio (H. Castañeda).

- **Débil coordinación entre la SEGEPLAN y la SCEP:** por la carencia de criterios unificados para evaluar los expedientes de los proyectos, con cambios discrecionales que introduce el personal de la SCEP (C. Díaz).
- **Interferencia de diputados:** de manera permanente, afirma B. Solares. “Quieren mandar y si uno es débil lo despedazan”. Reconoce que hay diputados buenos y malos, y otros “pésimos, que hasta buscan humillar”.
- **Relación hostil con funcionarios de gobierno y delegados departamentales:** “recibimiento poco cortés”, en muchas ocasiones cuando visitaba las dependencias. Ven el puesto como una “figura cosmética o decorativa”. “No activan ni buscan comunicación” (C. Díaz). No obstante, las reuniones con funcionarios departamentales es la actividad que se consigna con mayor frecuencia en los informes mensuales.

6. La importancia de las funciones del gobernador

En la figura 2 se presentan las funciones más relevantes de los gobernadores departamentales, según las opiniones de 15 entrevistados, a quienes se les pidió que señalaran las tres que consideran de mayor importancia. Como puede observarse, la que tuvo mayor número de menciones es la que se refiere a las atribuciones relacionadas con el funcionamiento del CODEDE, aunque resulta claro que dicha instancia no cumple con las tareas que le asigna la Ley de los Consejos de Desarrollo. La segunda con mayor número de menciones es la representación del presidente de la República, pero es útil reiterar que el gobernador no tiene *per se* la facultad de representar al presidente en el departamento respectivo. La tercera, acciones relacionadas con la seguridad ciudadana es la que tiene mayor nivel de efectiva atención, con las limitaciones señaladas en secciones anteriores. Indudablemente, las atribuciones anotadas son de gran relevancia, pero se trata hasta ahora de un “deber ser”, del cual la realidad se encuentra muy lejana.

Figura 2. Funciones más importantes de los gobernadores departamentales



Nota. Información obtenida de entrevistas realizadas

Además de las funciones que aparecen en la figura 2, existen otras que tuvieron una o dos menciones: propiciar la gobernabilidad, prevención y atención de desastres, resolución de conflictos y velar porque las entidades presentes en el departamento cumplan con facilitar el acceso a la información pública. Es también importante anotar que las respuestas de los entrevistados muestran coincidencia con las atribuciones que les asigna el artículo 47 de la LOE, pero como evidencia la figura 1, estas no se reflejan en los informes mensuales de labores que envían las gobernaciones al MINGOB. Por ejemplo, la atención del CODEDE solamente llega al 6 % de las actividades reportadas por las siete gobernaciones de las que se recibió información, y la representación del presidente no es mencionada en ninguno de los informes.

Con relación a la trascendencia de las atribuciones, C. Castillo afirma que el gobernador debe coordinar a todas las entidades gubernamentales con presencia en el departamento, debiendo dar énfasis a las relacionadas con seguridad ciudadana y la prevención de desastres. El entrevistado 2 enfatiza que administrar y monitorear los recursos del Aporte a los CODEDE es una función primordial de los gobernadores pero que, lamentablemente, la priorización de obras no responde a las necesidades de la población.

C. Guzmán señala que les corresponde la aplicación de las políticas públicas en el departamento, lo que tiene que ver con el análisis y monitoreo de las políticas, por lo que debe tener capacidad para guiar, recomendar y orientar sobre esta temática. Mario Gaitán (comunicación personal, 16 de abril de 2024, en adelante citado como M. Gaitán) comparte esta visión, afirmando que deben coordinar la formulación de políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del departamento, y que esta actividad se encuentra estrechamente ligada con las funciones del CODEDE y la articulación con los ministerios y demás dependencias del Organismo Ejecutivo.

7. La relevancia del cargo de gobernador

Un aspecto fundamental para comprender las motivaciones de los aspirantes a los cargos en las gobernaciones departamentales es la relevancia que tiene el cargo de gobernador. La que puede verse desde el punto de vista político, pues el desempeño de dicho cargo es acompañado de prestigio personal y de la expectativa de ser parte de quienes ejercen el poder, y desde el punto de vista institucional, del servicio al bien común, que es lo que justifica el desempeño de un cargo público.

Se preguntó a cinco entrevistados sobre dicha relevancia, cuyas opiniones se resumen a continuación:

Gustavo Berganza (comunicación personal, 19 de abril de 2024, en adelante citado como G. Berganza): “el gobernador tiene una gran relevancia, por ejemplo, es el presidente del COE, que dirige las acciones cuando hay algún desastre. Solo desde allí ya podemos ver que no es un puesto irrelevante”.

Ricardo Barreno (comunicación personal, 24 de abril de 2024, en adelante citado como R. Barreno): alta relevancia “en términos institucionales, pero también en términos políticos”. Las funciones de representar al presidente de la República y la presidencia del CODEDE hacen que el cargo sea relevante. La primera está orientada a impulsar el desarrollo económico, la seguridad y la salud, por mencionar algunos servicios básicos, y la segunda porque “no se puede generar inversión a nivel departamental y municipal si no se presiden estos espacios en donde se discuten asignaciones presupuestarias destinadas a obras”.

Virgilio Reyes (comunicación personal, 16 de abril de 2024, en adelante citado como V. Reyes): baja porque “no cuentan con un presupuesto que les permita operar de forma efectiva en el territorio (...) las capacidades técnicas y políticas que deben manejar son en muchos casos limitadas (...), son susceptibles de caer en incentivos perversos”.

M. Gaitán: baja, a pesar de las importantes funciones que le otorgan las leyes. “Las causas son múltiples, pero están relacionadas con que históricamente para ese cargo el presidente de la República ha nombrado a personas que se alinean a sus intereses o a los intereses del partido de gobierno”. Con los recursos del Aporte a los CODEDE, “se sumó la corrupción”.

C. Alvarado: relevante, puesto que ejercen de operadores políticos “de los diputados distritales, de los caciques del departamento, de los señores feudales. En cada departamento siempre hay alguno”.

Coinciden en que la corrupción, las presiones de actores externos y los intereses sobre los recursos públicos obstaculizan sus funciones. Barreno resaltó que “no se entiende la figura del gobernador si no se agrega en la fórmula al diputado distrital y a los alcaldes. Estos tres actores complementan el círculo

virtuoso del desarrollo o perverso del subdesarrollo”, lo que se enlaza con lo dicho por Alvarado sobre que el puesto de gobernador “no es para servir, es para servirse hasta la saciedad del enriquecimiento ilícito”.

En síntesis, la relevancia que debe tener el cargo desde el punto de vista de la gobernanza democrática, por ser un nivel de gobierno creado constitucionalmente, por presidir el CODEDE y la necesidad de impulsar la coordinación entre las instituciones públicas presentes en el departamento y con los gobiernos municipales, se transforma en un prominente engranaje de la corrupción, con una insuficiente atención de las responsabilidades que le corresponden.

8. La representatividad de los integrantes no estatales de los CODEDE

El artículo 7 de la primera Ley de los Consejos de Desarrollo (Decreto Número 52-87) estableció que, además de los ministerios que el presidente de la República considerara necesarios, el jefe de la oficina departamental de SEGEPLAN y los alcaldes del departamento, los CODEDE serían integrados por dos representantes de las cooperativas de primer grado; asociaciones industriales, agropecuarias, comerciales y financieras; organizaciones de trabajadores y organizaciones no gubernamentales de desarrollo. Como ya se indicó en el numeral 2 de este estudio, en el ASESa el Gobierno se comprometió a promover la ampliación del espectro de sectores participantes en los consejos regionales y departamentales, por lo que se agregaron representantes de organizaciones de mipyme, campesinas, mujeres y de los pueblos indígenas.

El propósito de esa ampliación era ofrecer mayores oportunidades de participación a la sociedad civil y, con ello, dotar de mayor legitimidad a los consejos de desarrollo. Para que no sea necesario reformar la ley a fin de incorporar nuevos sectores, el artículo 19 de la Ley de los Consejos de Desarrollo faculta al consejo nacional, a los consejos regionales y a los CODEDE para que, a solicitud de sectores que surjan, con el voto favorable de mayoría calificada (dos tercios) se integren al respectivo consejo. En los ocho departamentos seleccionados, solamente en Huehuetenango se produjo la incorporación de organizaciones de personas con discapacidad.

En las tablas siguientes se presentan los datos de la elección en los ocho departamentos, para el período de enero de 2023 a diciembre de 2024, excepto Quetzaltenango que corresponden a 2021 y 2022. La unidad de información pública de la SEGEPLAN indicó que no tienen las actas de las últimas elecciones.

Aparte de las organizaciones de mujeres y, en algunos departamentos, de las cooperativas, campesinos y pueblos indígenas, el número de organizaciones participantes es muy bajo.

Tabla 8.

Organizaciones participantes en la elección de representantes no estatales

Sector	Chiquimula	Escuintla	Huehue.	Izabal	Quetzalt.	Petén	Sacat.	Sololá
Cooperativas	7	13	10	3	18	27	2	11
Mipyme	5	2	1	6	9	1	1	13
Empresarial	2	4	2	2	6	2	2	2
Campesino	9	1	3	-	7	15	2	17
Trabajador	4	4	3	12	13	2	12	4

Sector	Chiquimula	Escuintla	Huehue.	Izabal	Quetzalt.	Petén	Sacat.	Sololá
ONG de desarrollo	3	2	2	3	25	8	2	1
Mujeres	11	15	62	26	17	16	15	7
Discapacidad			5	-	-	-	-	-

Nota. SISCODE, SEGEPLAN.

Tabla 9.

Participantes elección de representantes de pueblos indígenas

Chiquimula	Número	Escuintla	Número	Izabal	Número	Quetzalt.	Número
Chortí	39	Poqomam	84	Garífuna	18	K'iche'	28
				Q'eqchi'	68	Mam	51
Petén	Número	Sacat.	Número	Sololá	Número		
Itza'	40	Kaqchiquel	29	K'iche'	302		
Mopan	45			Kaqchiquel	16		
Q'eqchi	137			Tzutujil	145		

Nota. SISCODE, SEGEPLAN.

Tabla 10.

Participantes elección de representantes de p. i. Huehuetenango

Pueblo	Número	Pueblo	Número
Akateko	25	Mam	33
Awakateco	9	Poptí	19
Chalchiteko	33	Q'anjob'al	31
Chuj	20	Tektiteko	6
K'iche'	35		

Nota. SISCODE, SEGEPLAN.

Comentarios a lo observado en las actas

- En los ocho departamentos, de 48 elecciones (cooperativas, mipyme, empresarial, campesinos, trabajadores y ONG de desarrollo) en 28 participaron seis o menos organizaciones. Destaca el caso de las ONG, donde en cinco departamentos participaron tres o menos organizaciones.
- **Cooperativas:** un ejemplo de la escasa representatividad se da en este sector. Comparando con los datos del Instituto Nacional de Cooperativas (INACOP) correspondientes a 2019, que se muestran en la tabla siguiente, participó un máximo de 33 % en Izabal y un mínimo de 10 % en Huehuetenango.

Tabla 10.*Cooperativas reportadas por el INACOP*

Departamento	Número	Departamento	Número
Chiquimula	20	Petén	60
Escuintla	41	Quetzaltenango	76
Huehuetenango	97	Sacatepéquez	15
Izabal	9	Sololá	44

Nota. <https://www.inacop.gob.gt/wpcontent/uploads/2019/02/>

- **Empresarial:** CACIF participó en cinco de los ocho departamentos analizados, al igual que la Cámara Empresarial de Comercio y Servicios (CECOMS), la Cámara de Comercio en cuatro, la Cámara del Agro y la Cámara de Industria en dos departamentos.
- **Mipyme:** solamente en Chiquimula (Asociación de Productores de Olopa y Asociación de Mujeres Olopenses) y en Quetzaltenango (Asociación de Artesanos de Quetzaltenango y la Asociación de Chocolate Guatemala) participaron organizaciones que presumiblemente son organizaciones de mipyme. En Escuintla, Huehuetenango, Petén y Sacatepéquez únicamente compareció la Cámara de Comercio; en Izabal la Cámara de Comercio y la CECOMS, que es parte del CACIF; en Quetzaltenango tres empresas privadas y la Asociación Grupos Gestores; y en Sololá 12 empresas privadas, incluyendo cuatro constructoras, y una organización identificada como CAT. En el acta se indica que los comparecientes acreditaron su representación con la patente de comercio y “el nombramiento de Cámara”.

En Chiquimula no aceptaron a la Cámara de Comercio y a la CECOMS por no presentar la patente de comercio, exigencia injustificada, pues las asociaciones gremiales no son de carácter lucrativo como, por ejemplo, señala el artículo 1 de los estatutos de la Cámara de Industria de Guatemala, aprobados en 1987.

- **Campesinos:** en Escuintla, participó una organización, por lo que no fue posible designar suplente.
- **Trabajadores:** en Chiquimula, se retiraron los representantes de tres sindicatos, pues se opusieron a que filiales del Sindicato de Trabajadoras y Trabajadores de la Educación de Guatemala (STEG) participaran como organización individual. En Huehuetenango el STEG se retiró, cuando las restantes organizaciones amenazaron con impugnar si participaban filiales de ese sindicato. En Sacatepéquez constan en el acta los nombres de los participantes, pero no las organizaciones a las que pertenecen.
- **ONG:** en Quetzaltenango hubo un número significativo (25), en Petén ocho y en el resto entre tres y una. En Izabal y Huehuetenango participaron organizaciones deportivas, en Petén una de abogados y en Quetzaltenango una de transportistas extraurbanos, actividades que no corresponden con la

figura de ONG de desarrollo. En Petén, donde hay un número importante de ONG de reconocida trayectoria, la baja participación se debe, según compartió un funcionario público que trabaja en ese departamento, el evitar involucrarse en las maniobras vinculadas con la selección de gobernador y en la corrupción prevaleciente en el Aporte a los CODEDE.

- **Mujeres:** en Sacatepéquez asistieron 15 organizaciones, pero de ellas cuatro eran Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODE).

Sobre la representación de las mipyme, es evidente la escasa organización del sector, especialmente de las micro y pequeñas empresas, a las que corresponde la mayoría de las empresas existentes en Guatemala y son las mayores generadoras de empleo. Es también indudable que sus intereses no son necesariamente representados por las cámaras empresariales, y ese fue el principal motivo para que se les incorporara de manera diferenciada en la Ley de los Consejos de Desarrollo.

Para que la figura de ONG de desarrollo no sea manipulada con fines de acceso a los consejos de desarrollo, se debe revisar la definición contenida en el artículo 2 de la Ley de Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo – deficiente y ambigua –, según la cual son “las constituidas con intereses culturales, educativos, deportivos, con servicio social, de asistencia, beneficencia, promoción y desarrollo económico y social, sin fines de lucro”.

A dicho efecto es de utilidad la definición desarrollada por Alvarado, Carrera y Girón (1998, p. 19 y 21 a 23): el “grupo de organizaciones independientes que son vistas como mediadoras del proceso de desarrollo en relación con comunidades postergadas”, que se distinguen por cinco rasgos: privadas y no lucrativas; activas en la promoción del desarrollo humano; sus destinatarios no son sus miembros; con capacidad para replicar sus acciones; y con identidad institucional clara.

La disminución del número de ONG de desarrollo que trabajan en Guatemala también influye en la baja participación que se registra en la elección de representantes. Marroquín (2003, p.1) señaló hace más de 20 años que la mayoría de ONG dependía de los fondos de cooperantes externos, los cuales cada vez eran más reducidos; a lo que un reconocido experto en el tema de las ONG, Manolo García (comunicación personal, 6 de mayo de 2023), agrega la disolución de muchas organizaciones surgidas a partir de los años 70, pues se han retirado los fundadores y por falta de nuevos miembros optan por cerrarlas.

Los datos presentados demuestran que la representatividad de los integrantes no estatales de los CODEDE, con excepciones contadas, es baja o inexistente. Situación que es grave, pues el propósito del SISCODE es que exista una genuina representación de la sociedad civil para realizar, en conjunto con las entidades del Organismo Ejecutivo y las municipalidades, la planificación democrática del desarrollo. Sobre la representatividad, nueve entrevistados - de los cuales la mayoría comparte que es baja o media baja - manifestaron lo siguiente:

- **A. Batres y J. Rojas:** todas las elecciones son legales, pero no todos los sectores tienen legitimidad. Por ejemplo, solo dos representantes participaron en la elección de las ONG. En el caso de las

cámaras empresariales tienen que acudir a las centrales de Guatemala para que les otorguen la representación. Rojas menciona que en 2016 había alrededor de 30 organizaciones de las mipyme que deseaban participar y en 2021 solo asistieron tres.

- **C. Guzmán:** es muy débil. Los entes públicos responsables no se preocupan por informar y concienciar sobre la importancia de la participación en los consejos de desarrollo. También afecta la falta de comunicación de los representantes con sus representados. Por ejemplo, el representante de las cooperativas no informa ni consulta a las cooperativas del departamento, ni se reúne con ellas para formular propuestas que llevará al CODEDE. Las entidades responsables de la convocatoria desconocen qué organizaciones integran cada sector. No tienen un directorio. Se limitan a convocar por la radio o las redes sociales. Tampoco hay criterios unificados sobre quiénes participan cuando hay organizaciones de primer y segundo nivel.
- **Entrevistado 1:** media a baja en general. La mayoría no son legítimos representantes de su sector y prueba de ello son todas las quejas que reciben los CODEDE.
- **C. Castillo:** los menos representativos son los de las mipyme y del sector empresarial. Los que representan a organizaciones con mayor vocación social son los más representativos. El nivel de organización de la sociedad civil define la mayor o menor participación.
- **H. Castañeda:** medio-bajo. Desde que tengo memoria los que están allí siempre han estado. ¿Y cómo se va a desarrollar la representatividad si no hay alternabilidad? Las representaciones se mantienen por intereses políticos. Deben delimitarse y definirse los perfiles de las personas que representarán y darles apoyo para la participación.
- **I. Ochoa:** baja. Desde el inicio. “Cada vez que se pensaba que las ONG o las universidades podían tener conciencia, los representantes fallaban”. Los representantes no rinden cuentas ni reciben lineamientos de las cabezas de sus instituciones.
- **Entrevistado 2:** de alguna forma las elecciones de los representantes son legítimas, pero luego de ser electos son absorbidos por los males del sistema y por los intereses que ahí existen. El número de alcaldes que participan en el CODEDE de Quetzaltenango triplica al de los representantes de la sociedad civil, por lo que terminan absorbidos, a lo que se agrega que muchos no conocen el funcionamiento de los CODEDE y su participación se vuelve inoperante.
- **N. López:** la selección de ternas para gobernador está en manos de unos pocos, por eso hay reducida representatividad y, en general, “no hay tanta participación”. Cada miembro del CODEDE debe comprender la gran responsabilidad y la importante labor que tiene cada persona que lo integra. Pero también se debe entender que “cada sector tiene sus características”.
- **T. Joj:** bajo. En el caso de Sololá deja mucho que desear. “No representan a los sectores a los que supuestamente representan”, pues obedecen a grupos y personas con intereses oscuros. Hay

excepciones de representantes “que se salvan de esta debacle”.

También se les preguntó si hay influencia política en la designación de los representantes no estatales ante los CODEDE. Las respuestas se resumen a continuación:

- **A. Batres y J. Rojas:** en su caso no hubo presiones, pero sí bloqueos. “La Municipalidad de Puerto Barrios me bloqueó por razones políticas, me veían como competencia, pero tuve el apoyo de los otros municipios”, señala A. Batres. “Mi salida del CODEDE (afirma J. Rojas) fue por presiones del alcalde de Puerto Barrios, por “oponerme a proyectos que eran manipulados”.
- **C. Guzmán:** hay alta influencia. Históricamente el cargo de gobernador es negociado. Algunos sectores de la sociedad civil son influenciados por organizaciones relacionadas con diputados. Son intermediarias entre los políticos y los representantes ante el CODEDE.
- **Entrevistado 1:** alta influencia. Suficiente con ver qué personas integraron las ternas. Había vinculadas con partidos políticos y exalcaldes. Detrás hay diputados, alcaldes e incluso el crimen organizado.
- **C. Castillo:** más que influencia de los partidos hay de los cacicazgos departamentales. Un diputado, al que denomina “cáncer del departamento”, se inmiscuía en las organizaciones sociales para instrumentalizarlas. No llegaba al CODEDE, pero se sentía su presencia, pues la gente respondía a sus líneas, para “drenar la mayor cantidad de recursos públicos”, “salpicando a su clientela” y concentrándose en los municipios más poblados.
- **H. Castañeda:** hay influencia de personajes políticos para que elijan a alguien afín a ellos, que los recompensan con apoyo económico para participar en el CODEDE “a cambio de que elijas a quien yo quiero”.
- **I. Ochoa:** la influencia es alta. En los últimos años buscan tener quién represente sus intereses.
- **Entrevistado 2:** hay influencia alta. Los designados tienen relación con un partido, son contratistas del Estado, trabajan en el Gobierno o tienen vínculo con el Gobierno de turno. Y terminan respondiendo a los intereses de estas personas y no a los del sector que representan.
- **N. López:** no la hay. Cada persona hace el cabildeo necesario, las personas confían en ella, y se realiza una elección democrática en asamblea.
- **T. Joj:** en Sololá la principal proviene de Vamos, el anterior partido oficial. Tiene demasiada influencia y poder en el departamento, entre los alcaldes y en grupos de la sociedad civil, incluyendo sobre los representantes no estatales ante el CODEDE.

9. Convocatoria de 2024 para la elección de ternas

El 30 de enero de 2024 fue publicada en el Diario de Centro América la convocatoria del presidente Bernardo Arévalo a los representantes no gubernamentales que conforman los CODEDE para que, en forma libre, eligieran entre sus miembros a la Comisión de Recepción de Expedientes e iniciaran la selección de las “personas candidatas para integrar las ternas” de gobernador titular y suplente.

Los interesados en optar a los cargos debían acompañar a su solicitud la documentación que acredite: ser guatemalteco, hallarse en el uso de sus derechos ciudadanos, ser mayor de 30 años, domiciliado durante los cinco años anteriores en el departamento en el que se optaba al cargo, y no estar incluido en las prohibiciones del artículo 197 de la CPR.¹³

Entre la documentación requerida se encuentra el *curriculum vitae*, certificación de nacimiento, fotocopia del DPI, constancia de carencia de antecedentes penales y policiales, certificación de encontrarse en el goce de los derechos ciudadanos extendida por el Registro de Ciudadanos, certificado o documento que acredite estar domiciliado en el departamento durante “los cinco años anteriores a su designación”, que puede ser certificación extendida por la municipalidad, la gobernación, el RENAP y excepcionalmente acta notarial de declaración jurada; constancia transitoria de reclamación de cargos actualizada y acta notarial de la declaración jurada sobre no estar dentro de las prohibiciones señaladas en el artículo 197 de la CPR.

Para conformar las ternas, los representantes no gubernamentales debían observar “los criterios de elegibilidad de los interesados” enumerados en el artículo 36 *ter*, los cuales son “criterios que desarrolla el artículo 113” de la CPR.

Los CODEDE debían observar el siguiente cronograma:

- a) Sesión extraordinaria para conformar comisión receptora de expedientes, del 31/1 al 2/2 inclusive.
- b) Período de recepción de propuestas del 5 al 9 de febrero, inclusive.
- c) Remisión de nómina de interesados para publicar en la página web del MINGOB, 12/2.
- d) Presentación de observaciones y objeciones ciudadanas, del 13 al 15/2, inclusive.

¹³ El artículo 197 establece las prohibiciones para ocupar el cargo de ministro de Estado: parientes del presidente, vicepresidente u otro ministro dentro de los grados de ley; los condenados en juicios de cuentas, que no hubieren solventado sus responsabilidades; los contratistas de obras o empresas costeadas con fondos del Estado; quienes representan personas o defiendan intereses de personas que exploten servicios públicos; y los ministros de cualquier religión o culto.

- e) Sesión extraordinaria para análisis de perfiles de interesados y discusión de observaciones y objeciones ciudadanas por los representantes no gubernamentales, del 16 al 22/2 inclusive.
- f) Envío de ternas a la Secretaría General de la Presidencia, adjuntando los expedientes y actas, a más tardar el 1/3.

La convocatoria fue complementada por una infografía, elaborada por la Scep y la SEGEPLAN.¹⁴ Además de aludir a las normas de la CPR sobre el derecho de optar a cargos públicos, requisitos para ser ministro de Estado y el gobierno departamental, describe los ocho pasos del proceso:

- I. Presidente convoca –30/1/24.
- II. Primera reunión extraordinaria. Elección de comisión receptora - 31/1 a 2/2.
- III. Presentación de expedientes – 5/2 a 9/2.
- IV. Publicación de listado de interesados – 12/2
- V. Presentación de objeciones y observaciones, por escrito, en hora hábil. Si la persona que plantea no sabe leer o escribir se planteará en forma verbal – 13/2 a 15/2.
- VI. Segunda sesión extraordinaria. Sesión pública para que interesados conozcan objeciones y observaciones y se pronuncien sobre las mismas – 16/2 a 22/2.
- VII. Desarrollo de la segunda sesión extraordinaria. Análisis y selección de ternas, pronunciándose sobre los “criterios de los interesados”. Aprobación por consenso o, a falta de este, por mayoría simple.
- VIII. Envío de propuestas de ternas – 23/2 a 1/3.

En una entrevista radial del 1 de febrero de 2024 (Sala de Prensa, 2024), el secretario de la Scep expresó que el Gobierno pretende “construir esa institucionalidad, que durante 40 años se desmanteló, en lugar de fortalecer con buenas prácticas. Y hablamos de gobiernos departamentales, con un gobernador con su propio gabinete con los delegados de los ministerios en los departamentos, y ejecutando sus planes de trabajo”.

SEGEPLAN (2024) informó en su portal web que su papel en el proceso es “únicamente de acompañamiento de las reuniones que convoca el CODEDE, ya que el resto del proceso está cargo de la comisión receptora”. Agrega que la modificación al Reglamento de la Ley establece “la auditoría social de los candidatos a gobernador departamental”, y que con este proceso, como manifestó el presidente Arévalo, se buscan “líderes transparentes, comprometidos y dispuestos a servir a sus departamentos”.

¹⁴ Para mayor información puede verificar en: <https://11nq.com/Scep-hoja-eleccion-gobernadores>

La convocatoria atrajo la atención de la prensa nacional, lo que se evidencia en la amplia cobertura que se dio al proceso, contribuyendo a la generación de expectativas favorables. Hubo comentarios adversos, como el exdiputado constituyente Faillace (2024), quien estimó que abrir el proceso a 1,500 candidaturas generaría 22 titulares y 22 suplentes, pero quedarán 1,450 inconformes, algunos muy notorios como Luis Pacheco y los 48 Cantones, quien arriesgó la vida por el nuevo Gobierno y “no le han dado espacio”.

La prensa internacional también le dedicó espacio. Eugenia Sagastume de La Voz de América (2024) también destacó el inicio del proceso de selección, subrayando la importancia del cargo como representante del presidente en cada departamento, y que en caso de que los candidatos propuestos no cumplan con los requisitos, el presidente podrá devolver la terna.

Sofía Menchú (2024), del diario español El País, en el artículo *Arévalo abre las puertas de la elección de gobernadores a los líderes indígenas en Guatemala*, afirma que el presidente buscó transparentar el proceso, abriéndolo al escrutinio público, lo que motivó la participación de líderes indígenas que encabezaron el movimiento de defensa de los resultados electorales. Recoge una declaración de Luis Pacheco, expresidente de los 48 Cantones de Totonicapán, quien ante señalamientos de diputados opositores sobre que Arévalo pactó las gobernaciones con ellos, afirmó que “se están llenando los procedimientos que la ley establece (...) no es ningún pago de favor”.

10. Aspirantes, motivaciones y objeciones

10.1 Los aspirantes a gobernador en 2024

El 13 de febrero el MINGOB publicó los listados de aspirantes a gobernadores remitidos por los respectivos CODEDE. En los 22 departamentos se postularon 1,514 personas. En la tabla 11 se muestra el número de aspirantes en 2020 y 2024, y el de mujeres que se presentaron en 2024 en los ocho departamentos seleccionados para este estudio. El incremento en el número de aspirantes en 2024 fue casi el triple con relación a 2020.

Tabla 11.

Comparación de aspirantes al cargo de gobernador, 2020 y 2024

Departamento	2020	2024	Mujeres 2024
Chiquimula	21	39	9
Escuintla	28	89	26
Huehuetenango	24	87	13
Izabal	23	66	12
Petén	33	73	10
Quetzaltenango	25	84	15
Sacatepéquez	22	50	10
Sololá	15	45	12
Total	191	533	107

Nota. SCEP (2024). *Listado nacional de postulantes a gobernadores departamentales*. <https://scep.gob.gt/listado-nacional-de-postulantes-a-gobernadores-departamentales-2024/> y Segeplan (2020). *Actas de los CODEDE para la selección de las ternas al cargo de gobernador* <https://n9.cl/codede>

La mayoría de entrevistados coincide en que el motivo principal del incremento de aspirantes, respecto al proceso de 2020, son las expectativas generadas por el nuevo Gobierno y por la convocatoria.

Reyes: “es obvio que el incremento de la participación para aspirantes a gobernadores se incrementa, en la actual coyuntura, dada la expectativa de la reapertura de espacios políticos, que en años anteriores se fueron cerrando”. Lo que se complementa con lo afirmado por C. Guzmán sobre que “hay expectativas [favorables] con el nuevo Gobierno, aunque es complicado, pero hay expectativas. Eso ha motivado a las personas a participar y competir por el puesto de gobernador”.

H. Castañeda: el aumento ocurrió porque “se pensó que ahora iba a ser por capacidad e idoneidad y no por favores políticos la selección de la terna. La población creyó en un proceso distinto, como si fuera una apertura de convocatoria de trabajo”, a la que se presentaron aspirantes que jamás habían participado en espacios políticos.

T. Joj: el Gobierno creó las condiciones para ese aumento, y que las redes sociales y los canales de información permitieron que la convocatoria llegara a más personas.

G. Berganza: dos tipos de motivos. La expectativa de cambio y que el Gobierno abrió la posibilidad de participar en la administración pública; y que el interés por el puesto crece en la medida que lo hace el Aporte a los CODEDE. Se incrementa el interés de los grupos que manejan el tema de “sacar tajada del Estado”.

C. Alvarado: el motivo, según lo que expresó, es más pedestre: “el amor al dinero fácil. Eso tiene nombre: más de Q4 mil millones. No es para servir. Es para enriquecerse. Es la corrupción”.

R. Barreno: hay, adicionalmente, un motivo de carácter político: la necesidad de no ceder espacios y el rechazo de la oposición política. Los operadores políticos departamentales y municipales posicionaron a sus candidatos y llamaron a sus bases a competir para hacer presión y fuerza. Tales intentos de trastocar la elección generaron “una clara distorsión de la participación espontánea”.

Lo aseverado por R. Barreno coincide con lo expuesto por Isaías Morales y Kristhal Figueroa (2024) en un artículo de Ojo con Mi Pisto: cinco excandidatos para alcalde de Guatemala figuraron en la lista de aspirantes a gobernador, dos excandidatos para alcalde de otros municipios del departamento de Guatemala y un excandidato a vicepresidente.

Una nota de La Hora (2024), “*Teléfono perdido y un chat que evidencia un fraude en la elección de gobernador de Sololá*”, mencionó una serie de mensajes entre representantes de la sociedad civil ante el CODEDE y el exalcalde de San Juan La Laguna, Daniel Chavajay (asesinado el 5 de abril de 2024), poniendo en evidencia una red de operadores políticos que ejerció influencia para que personas afines al diputado Allan Rodríguez integraran la terna.

10.2 Motivaciones de los aspirantes

Se preguntó a los aspirantes a gobernador y a otros entrevistados sobre las motivaciones para optar al cargo. Lo observado en los últimos años sobre el desempeño de los gobernadores, permite señalar – lo que concuerda con lo expresado por varios entrevistados - que existen dos motivaciones principales, excluyentes una de otra.

La primera, de carácter virtuoso, es contribuir al buen gobierno del departamento y a su desarrollo, y con ello avanzar en una carrera de servicio dentro de la administración pública; y la segunda, obviamente espuria, satisfacer intereses económicos (enriquecimiento ilícito) y de control político, al servicio de las redes conformadas por diputados y otras figuras políticas, afianzando el caciquismo.

Lo expuesto por los tres aspirantes entrevistados (personas de reconocida honorabilidad) encuadra en la primera motivación. I. Ochoa, quien se postuló en Sacatepéquez, buscaba poner en práctica los conocimientos sobre gestión pública y desarrollo territorial, acumulados en su trayectoria como consultor y formador en esas temáticas. T. Joj, de Sololá decidió participar porque “no puedo ser indiferente a la pobreza, a que tengamos niños desnutridos en el departamento, no puedo ser indiferente a la falta de educación intercultural (...) eso es lo que me motiva”. H. Castañeda de Izabal fue impulsado por el deseo de aportar a su departamento, en el contexto de un “gobierno antisistema”, porque no “trabajaré bajo favores políticos” y “creo tener la visión para promover el desarrollo del departamento”.

Dos representantes de la sociedad civil ante el CODEDE identifican las dos motivaciones: en las entrevistas con los aspirantes, estos manifiestan “la intención de trabajar por el departamento”, y hay otros promovidos por intereses oscuros que “esperan tener un peón en la gobernación” (A. Batres y J. Rojas), lo que comparte H. Castañeda, pues existieron “dos bloques” o bandos. Por un lado, los que quieren aportar al departamento y, por el otro, “los que conocen cómo se maneja el sistema y quieren que todo siga igual”.

10.3 Verificación de criterios para optar al cargo

Como aparece en el apartado sobre el marco legal, para la integración las ternas los representantes no estatales debían pronunciarse sobre los siete impropriamente denominados “criterios de los interesados”, sobre los cuales se hacen las siguientes observaciones, complementadas con los comentarios de los aspirantes entrevistados:

- a) **Conocimiento de las potencialidades y la problemática del departamento:** de difícil verificación. Solamente mediante una entrevista a profundidad. Los aspirantes agregan que los representantes no estatales no están necesariamente calificados para evaluar esos conocimientos. I. Ochoa indica que este criterio no fue tomado en cuenta en Sacatepéquez.
- b) **Capacidad y experiencia en administración:** factible de comprobar mediante el historial u hoja de vida del aspirante, aunque lo anotado no permite comprobar la capacidad. I. Ochoa sostiene que la verificación objetiva requería una entrevista.
- c) **Liderazgo para trabajar en equipo y bajo presión:** la capacidad de trabajo bajo presión no se comprueba en una entrevista. Se logra con pruebas psicométricas y cuestionarios sobre aspectos actitudinales. Como señala Joj, era algo muy relativo.
- d) **Visión estratégica y empatía con la participación ciudadana:** verificables con el contenido del plan de trabajo que debían presentar, según la opinión de dos aspirantes. I. Ochoa opina que para verificarlos debió realizarse una entrevista, y que la empatía era comprobable mediante cartas y constancias extendidas por organizaciones de la sociedad civil, comunitarias o proyectos de cooperación.
- e) **Plan de trabajo:** no había lineamientos sobre su contenido, por lo que podían presentarse tantos formatos como el número de aspirantes, de modo que sería complicado compararlos y calificarlos.

Batres y Rojas afirman que no era procedente pedir un plan de trabajo, pues el gobernador “lo que debe ejecutar es lo que indica el gobierno” (A. Batres y J. Rojas). El Plan General de Gobierno que debía ser una fuente de consulta obligada para elaborar el plan de trabajo, fue aprobado por Acuerdo Gubernativo Número 41-2024, publicado en el Diario de Centro América el 25 de marzo de 2024, y el plazo para presentar los expedientes venció el 9 de febrero.

f) **Dominio de un idioma nacional:** a través de certificaciones o con una prueba oral.

Algo prácticamente inevitable, ante el elevado número de aspirantes, era que los representantes no estatales incurrieran en discrecionalidad – o al menos pecaran de subjetividad - en la evaluación del cumplimiento de los criterios.

En las entrevistas a los aspirantes también se les preguntó sobre las fallas que identificaban. H. Castañeda expresó que los representantes de la sociedad civil ante el CODEDE de Izabal tuvieron poco tiempo para revisar los 66 expedientes recibidos, y el tiempo asignado para cada entrevista - cinco minutos – era insuficiente para exponer el plan de trabajo y demostrar conocimiento de la realidad departamental. Los integrantes del CODEDE de Izabal señalan que “no hubo lineamientos claros, para excluir a personas que no eran idóneas.

Un miembro de sociedad civil en el CODEDE de Petén indicó que, entre las cosas por mejorar, los candidatos a gobernadores deben hacer público su plan de trabajo y presentarlo con anticipación, a fin de disponer de tiempo para analizarlos (N. López).

El Entrevistado 1 comentó lo siguiente en torno a los criterios y formatos de evaluación: uno de los problemas es que no hay lineamientos para evaluar a los candidatos. Los criterios son muy abiertos, favoreciendo la ambigüedad y “que se cuelen los intereses personales”. “Es más fácil trucar un proceso cuando la misma norma no te limita a hacerlo de cierta manera. Entonces, como se puede interpretar de distintas maneras, puedes interpretarlo de la forma que le convenga al candidato que quieres que gane”.

C. Castillo menciona que otra debilidad con relación a los criterios y puntajes es el método de votación de mayoría, el cual dificulta que se seleccionen a los mejores calificados, ya que se elige al que tiene más votos. “Al ser [el CODEDE] un cuerpo colegiado, por mucho desarrollo procedimental, siempre al final se impone la mayoría. Es el mismo problema de las comisiones de postulación”.

10.4 Objeciones y observaciones a los aspirantes

La presentación de objeciones y observaciones por parte de ciudadanos y organizaciones de cualquier tipo es una innovación del proceso de 2024. La tabla 12 muestra la cantidad de aspirantes que las recibieron en los ocho departamentos estudiados.

Tabla 12.*Objeciones y observaciones registradas por los CODEDE.*

Departamento	Número de aspirantes que recibió objeciones y observaciones
Chiquimula	25
Escuintla	0
Huehuetenango	16
Izabal	-
Petén	5
Quetzaltenango	6
Sacatepéquez	-
Sololá	15
Total	67

Nota. SEGEPLAN, *Consejos Departamentales de Desarrollo*. <https://n9.cl.codede>

En las actas de los CODEDE de Izabal y Sacatepéquez no hay mención de los aspirantes objetados o sobre quienes recibieron observaciones, ni del número de ellas. El argumento utilizado fue que, de esa manera, se protegía la integridad de los aspirantes, incumpliendo lo indicado en el artículo 36 *ter* del Reglamento de la Ley.

En Petén el dato consignado en la tabla 12 hubiese sido mayor, ya que durante el periodo de presentación de objeciones se recibieron 14 más, algunas de ellas anónimas. Sin embargo, la comisión de recepción de expedientes las declaró improcedentes por carecer de pruebas y sustento legal.

En los ocho departamentos cada aspirante que recibió objeciones fue notificado por la comisión receptora y tuvo la oportunidad de presentar pruebas y argumentos de descargo. En Sacatepéquez, por ejemplo, mediante un memorial o nota, mientras en Quetzaltenango y Huehuetenango lo hicieron verbalmente, ante los integrantes del CODEDE.

Lo que se evidencia con los datos obtenidos es que, si bien hubo personas que manifestaron objeciones a los aspirantes a gobernador, la cantidad no es sustancial, especialmente en departamentos como Escuintla (0) o Quetzaltenango (6). En tal sentido, para el Entrevistado 2, una de las fallas del proceso es que no hubo información sobre los aspirantes, “no se publica el historial de la persona, lo que ha hecho y de dónde viene”.

Al no existir transparencia y difusión del proceso, se reduce la posibilidad de que la ciudadanía presente sus objeciones. Sobre la manera en la cual el Gobierno comunicó lo relativo al proceso, R. Barreno afirmó que en ningún momento se hizo ver la importancia que tenía para la transparencia, la participación y el desarrollo. Opinión que comparte M. Gaitán, cuando señala que hizo falta “una mayor divulgación del proceso de selección de los candidatos para que fuera observado por la población”.

11. Integración de las ternas

Un reportaje publicado por Prensa Libre el 5 de febrero sobre el inicio del proceso (Najarro, 2024) recoge declaraciones del presidente de la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM) quien, olvidando que las municipalidades son, en general, un reducto de la opacidad y la corrupción, afirmó que “los alcaldes como más como los observadores y garantes de que el proceso está siendo transparente”. Un expresidente de la ANAM agregó que el presidente debía cerciorarse que los gobernadores “sean nombrados por capacidad y no por corrupción”. Que los alcaldes se arrogaran la tarea de fiscalizadores, confirma lo inapropiado de convocar a sesión a todos los integrantes de los CODEDE.

Los entrevistados identificaron las siguientes fallas en el proceso de integración de las ternas:

- **A. Batres y J. Rojas:** al abrir tanto el proceso los grupos de poder “pusieron en movimiento a sus alfiles”. Cada diputado tenía varios aspirantes. Si no entraba uno, entraba otro.
- **H. Castañeda:** el tiempo que se concedió. El paso de la entrevista era crucial. Permitiría conocer las capacidades y conocimientos, y desarrollar temas del plan de trabajo. Debió durar mínimo una hora. Los 66 aspirantes fueron entrevistados el mismo día, con cinco minutos para responder a dos preguntas y es imposible que leyeran los 66 planes de trabajo.
- **I. Ochoa:** no hubo entrevistas con los aspirantes. A cada criterio le dieron una puntuación y la mayor fue para el desempeño de cargos públicos y ser colegiado activo. Descartaron por errores formales la constancia de domicilio. Hubo operadores políticos que hicieron pagos a algunos representantes de la sociedad civil.
- **N. López:** para mejorar, los aspirantes deben hacer público su plan de trabajo y tener tiempo para presentarlo a los representantes de la sociedad civil y que, una vez enviada la terna, el Ejecutivo designe rápidamente.
- **R. Barreno:** no se alcanzaron las expectativas ciudadanas, lo que ocasionó desgaste al Gobierno. La maquinaria que ha operado la administración departamental y local, que actúa con una lógica de intereses personales, influyó en la conformación de las ternas.
- **T. Joj:** Bernardo Arévalo abrió un espacio para hacer bien las cosas y la sociedad civil no aprovechó la oportunidad para hacer un buen trabajo. Hay una enorme falla en los criterios y en la evaluación de los aspirantes. Un buen ejemplo son las comunidades indígenas, en donde las autoridades – enfatiza - **no son electas sino selectas**, con base a criterios como ser honrado, con principios y valores; con trayectoria de servicio comunitario.

- **V. Reyes:** el proceso es un esfuerzo del Ejecutivo de hacer valer el papel de los CODEDE. Pero hay varias contradicciones: el contexto de actores locales con múltiples intereses – partidarios, del crimen organizado y estructuras de corrupción y que trascienden la esfera política – y los mecanismos de filtración y el manejo comunicacional no dan certeza a la población, seleccionando personas cuestionadas por diversas razones. Hay fallas asociadas a vacíos en la base legal del gobierno departamental y en la “tradicición” cómo se han designado los gobernadores.

La ausencia de lineamientos para calificar los criterios que debían satisfacer los aspirantes, permitió discrecionalidad, que favoreció a unos aspirantes en detrimento de otros. Un funcionario de gobierno - Entrevistado 3 -(comunicación personal, 1 de agosto de 2024), quien solicitó omitir su nombre y cargo, afirmó que no señalaron un puntaje determinado para cada criterio debido a que, de acuerdo con el departamento, uno u otro puede tener mayor relevancia.

12. Influencias sobre la integración de las ternas

Al pedirles opinión sobre si hay influencias, y de parte de quiénes, sobre los representantes no estatales con motivo de la elección de las ternas, las respuestas se resumen a continuación:

- **A. Batres y J. Rojas:** alta influencia. De diputados y grupos de poder. Desde ofrecimientos de dinero hasta difamación (ataques en redes sociales).
- **C. Guzmán:** es alta la influencia, por lo menos en la mitad de los representantes, proveniente de diputados, partidos políticos y personas afines al gobierno de turno.
- **Entrevistado 1:** alta influencia. Los representantes no estatales son peones para elegir otros peones. “Porque unos y otros responden a intereses que están por detrás”.
- **C. Castillo:** completamente. En el CODEDE de Sacatepéquez “integré el equipo que calificaba la papelería de los aspirantes” y los partidarios de un candidato lograron que al calificar el expediente se anotara que contaba con el “finiquito” de la Contraloría General de Cuentas, aceptando una nota donde se indicaba que estaba en trámite. Lo hicieron mediante el otorgamiento de plazas en entidades públicas. “Negocian por debajo de la mesa y fuera del espacio institucional”. Se comprometen por asuntos menores. Por ejemplo, que inscriban a un hijo que perdió el examen de admisión en un instituto.
- **H. Castañeda:** alta. Se imponen candidatos con denuncias penales, contratistas con conflicto de interés. A cambio de pactos y negociaciones.
- **I. Ochoa:** el ejercicio es para fortalecer la participación. Pero cada vez que se da, los representantes reciben lineamientos de actores políticos. En el caso de Sacatepéquez de un diputado.
- **Entrevistado 2** (comunicación personal, 22 de marzo de 2024): también es alta. El gobernador designado siempre es alguien relacionado con el Gobierno de turno, o amigo de un diputado, un candidato a alcalde o diputado que no ganó. Ahí se ve esa influencia. Si no existiera, las ternas serían integradas por personas que no están ligadas a grupos de poder.
- **N. López:** no hay pruebas de eso. Se escucha que hay presiones de diputados, de alcaldes, pero no hay una prueba contundente. Es posible que exista, pero no puedo hablar por todos los sectores.
- **R. Barreno:** una revisión hemerográfica indica que hay presión sobre sectores de la sociedad civil para la elección de las ternas. Se habla de presiones e intimidaciones, de ofrecimientos de dinero. La legitimidad de la que inicialmente gozó la conformación de las ternas fue superada por el funcionamiento real de la institucionalidad local.

13. Designación de los gobernadores

El 5 de marzo el Gobierno de Guatemala (2024) informó que, dentro del plazo fijado, la Secretaría General de la Presidencia, recibió las 22 ternas para gobernadores titulares y 19 para suplentes (37 perfiles de candidatas y 84 de candidatos), acompañadas de las “impugnaciones” presentadas, por lo que iniciaba el proceso de evaluación de los expedientes y de los reparos, complementados con información provista por dependencias del Gobierno. Que en caso los candidatos no llenen las expectativas exigidas por el cargo, se devolverá a los CODEDE la responsabilidad de proponer nuevas ternas.

El 20 de marzo el presidente Arévalo anunció los nombramientos para ocho departamentos. En Guatemala, Jalapa y Quiché designó titulares y suplentes; en El Progreso y Totonicapán únicamente titulares; y para Santa Rosa y Zacapa solo a los suplentes. Devolvió las ternas de 11 departamentos - Alta Verapaz, Baja Verapaz, Chimaltenango, Escuintla, Huehuetenango, Jutiapa, Quetzaltenango, Retalhuleu, Sacatepéquez, Sololá y Suchitepéquez - porque las personas incluidas “no contaban con la confianza pública”. En Chiquimula y Petén el procedimiento estaba suspendido por acciones de amparo en curso (Publinews, 2024). En el caso de Petén, el amparo fue interpuesto por un aspirante al cargo (Figuroa, 2024).

No se cumplieron los pronósticos sobre la judicialización del proceso, expresados en los medios de comunicación por numerosos comentaristas. Por ejemplo, en unas declaraciones publicadas en Prensa Libre, un expresidente de ANAM afirmó que el proceso se “judicializaría por los criterios utilizados para calificar y después, cuando el mandatario haga los nombramientos” (Najarro, 2024).

El 9 de abril fue destituido, porque “ya no es depositario de la confianza pública”, el gobernador de Quiché. Minutos después del anuncio la Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia informó que sería mantenido en el cargo hasta “oír la versión de lo sucedido” (Peña, 2024).

El 25 de abril, con base a nuevas ternas, se nombró a los gobernadores titulares de Petén, Sololá y Suchitepéquez, y a los suplentes de Escuintla y Chiquimula. En siete departamentos – Alta Verapaz, Chimaltenango, Huehuetenango, Izabal, Jutiapa, Quetzaltenango y Sacatepéquez – al igual que en los cargos faltantes en los departamentos donde hubo nombramientos parciales, y dado que los CODEDE no enviaron nueva terna, repitieron candidatos de las primeras ternas o incumplieron los plazos establecidos, el presidente hizo las designaciones de forma directa, escogiéndolos del listado general de solicitantes, para lo cual se fundamentó en la sentencia 4241-2022 de la CC (Martínez, 2024).

Respecto a los criterios utilizados por el presidente de la República para hacer los nombramientos arriba mencionados, el Entrevistado 3 indicó que no fue posible aplicar los señalados en el artículo 36 *ter*, pues los representantes no estatales solamente enviaron los expedientes de los aspirantes incluidos en las ternas y, por consiguiente, no fue posible revisar los presentados por el resto de aspirantes.

Por ello, el elemento fundamental para el nombramiento fue que los aspirantes no tuvieran vínculos con redes económico-políticas ilícitas, para lo cual se hizo una minuciosa revisión de la información contenida en medios de comunicación, redes sociales y de la proveniente de otras fuentes confiables, que también permitió establecer el nivel de compromiso con el funcionamiento del SISCODE. En 10 departamentos, los designados contaron con el respaldo o la no objeción de los representantes de los pueblos indígenas.

El proceso de nombramiento de los gobernadores concluyó el 24 de junio de 2024, con la designación del titular y suplente de Baja Verapaz y el titular de Santa Rosa (Véliz, 2024).

La tabla 13 muestra los nombres de los gobernadores titulares y la fecha de toma de posesión. Cuatro fueron designados antes del 31 de marzo, 10 entre el 1 y el 30 de abril y ocho entre el 1 de mayo y el 20 de junio. 10 de las 22 gobernaciones están a cargo de mujeres.

Tabla 13.

Gobernadores titulares designados por el presidente Bernardo Arévalo

n.º	Departamento	Nombre	Fecha de toma de posesión
1.	Alta Verapaz	Dilia Margarita Có Coy	29 de abril de 2024
2.	Baja Verapaz	Elman Rolando Vix Bedoya	20 de junio de 2024
3.	Chimaltenango	María del Tránsito Calan Hernández	6 de mayo de 2024
4.	Chiquimula	Luis Alberto Compá Martínez	29 de mayo de 2024
5.	El Progreso	Karoll Elyana Paredes Zacarías	22 de marzo de 2024
6.	Escuintla	Vivian Gabriela Mayorga de Estrada	29 de abril de 2024
7.	Guatemala	Diego Eduardo de León	21 de marzo de 2024
8.	Huehuetenango	Elsa Hernández Méndez	29 de abril de 2024
9.	Izabal	Carlos Enrique Tenas	30 de abril de 2024
10.	Jalapa	Gladis Judith Vásquez López	22 de marzo de 2024
11.	Jutiapa	Diana María Herrera Zepeda	30 de abril de 2024
12.	Petén	Mauricio José Acevedo Sandoval	30 de abril de 2024
13.	Quetzaltenango	Aldo Fernando Herrera Scheell	29 de abril de 2024
14.	Quiché	Héctor Morán Vin	12 de abril de 2024
15.	Retalhuleu	Fernando Antonio Mazariegos	31 de mayo de 2024
16.	Sacatepéquez	María Angelina Aspuac	2 de mayo de 2024
17.	San Marcos	Rolando López Crisóstomo	21 de mayo de 2024

18.	Santa Rosa	Allan Javier Melgar Solares	17 de junio de 2024
19.	Sololá	Edgar Benjamín Tuy Bixcul	29 de abril de 2024
20.	Suchitepéquez	Aura Mariana Enríquez Cottón	29 de abril de 2024
21.	Totonicapán	Delfina Celestina García Reyes	21 de marzo de 2024
22.	Zacapa	Francisco Arturo Echeverría Jordán	27 de mayo de 2024

Nota. Redes sociales, portales de las gobernaciones y notas de Prensa Comunitaria, La Hora, Ojoconmipisto y Guatevisión.

En Escuintla, Santa Rosa, San Marcos y Zacapa, los suplentes designados inicialmente fueron confirmados como titulares. En Quiché, el gobernador suplente fue confirmado como titular, tras la renuncia de Mélinton Estuardo Solórzano, denunciado por sobornos durante el proceso de integración de las ternas (Cordero, 2024).

14. Conclusiones

- 14.1. De acuerdo con el marco teórico expuesto en el numeral 1 de este documento, en Guatemala existe un Estado unitario complejo, con alto nivel de descentralización territorial, dado que las municipalidades tienen garantizado un amplio marco de competencias y el acceso a recursos del Presupuesto General, y un elevado número de entidades autónomas y descentralizadas.
- 14.2. Lo expuesto en este documento sobre las características de las gobernaciones departamentales permite responder a la primera pregunta planteada en la introducción, sobre si existe en Guatemala un gobierno departamental, y confirmar lo planteado en el marco teórico respecto a que, en sentido estricto, no existe un gobierno departamental, al contrario de las municipalidades, cuyo órgano superior actúa como un gobierno. Igualmente, de acuerdo con una acepción de dicho término, los gobernadores no rigen el territorio de su departamento y carecen de poder de imperio sobre otras autoridades presentes en el mismo.
- 14.3. Sobre la segunda pregunta: ¿qué aporta un buen gobernador a la gobernanza democrática?, es evidente que pueden y deben contribuir a la gobernabilidad en el departamento a su cargo, al propiciar condiciones favorables para el buen funcionamiento del aparato gubernamental.
- 14.4. Los conceptos sobre sociedad civil recogidos en el marco teórico permiten resolver, como ya se señaló en dicha sección, la duda sobre si los representantes no estatales ante los consejos de desarrollo pueden ser considerados representantes de la sociedad civil. Más adelante se hará referencia a su nivel de representatividad.
- 14.5. La figura del gobernador departamental, independientemente de la denominación utilizada a lo largo del tiempo, está presente en Guatemala desde los inicios del dominio español. Durante el período republicano se ampliaron paulatinamente sus facultades, hasta alcanzar a mediados del siglo XX una considerable cuota de poder, que los convirtió en engranaje fundamental de las dictaduras conservadoras y liberales que dominaron la vida nacional desde el siglo XIX. Los antecedentes de los titulares de los gobiernos departamentales, ya se llamen corregidores o jefes políticos, aconsejan prudencia sobre el fortalecimiento de esta figura, pues en tanto persistan las profundas debilidades y grandes distorsiones que afectan el funcionamiento de la democracia, su fortalecimiento no necesariamente se traducirá en una buena gobernanza y en una administración pública departamental más eficiente.
- 14.6. A partir de 1945, como consecuencia del impulso democratizador, se reduce el poder que ostentaban los jefes políticos y se retiran de las gobernaciones las funciones militares, siendo convertidas en dependencias administrativas ejecutoras de órdenes emanadas del Gobierno central, con pocas facultades discrecionales y mínimas capacidades administrativas y financieras, situación que se prolonga hasta la actualidad.

- 14.7. El énfasis de los Acuerdos de Paz en la participación ciudadana y el fortalecimiento de espacios que la hicieran posible recuperó la importancia del SISCODE y en la búsqueda de una mayor participación ciudadana, incluyó el compromiso relativo a que los gobernadores fueran seleccionados de las ternas presentadas por los representantes no estatales ante los CODEDE.
- 14.8. La aprobación de la LOE en 1997 no estuvo precedida de una amplia discusión, que permitiera conocer las intenciones de los legisladores al aprobar las normas relativas a los gobiernos departamentales, que sustituyeron a la ley de 1946. La exposición de motivos y el dictamen de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales tampoco ofrecen luces sobre esas intenciones.
- 14.9. El marco constitucional sobre el gobierno departamental, al igual que en las constituciones anteriores, es sumamente escueto. Las normas de la LOE adolecen de escaso desarrollo y las atribuciones son poco claras. Es el caso de la representación del presidente de la República, que solamente puede ser por delegación expresa, situación que en muchas ocasiones se olvida mencionar, y del control y supervisión sobre la PNC. No se ha cumplido con emitir las normas reglamentarias contempladas en el artículo 48 de la LOE.
- 14.10. Las normas para la selección de los candidatos a gobernador contenidas en el Acuerdo Gubernativo 28-2024, que reformó el Reglamento de la Ley, presentan varias deficiencias, como la convocatoria de todos los miembros de los CODEDE, cuando los únicos que tienen voz y voto son los representantes de los sectores no estatales; la responsabilidad por inasistencia, que solamente aplica para los funcionarios públicos; la discrecionalidad en cuanto al acceso de los ciudadanos y medios de comunicación a las reuniones; no obligar a la publicidad de las objeciones y observaciones que recibieran los aspirantes al cargo; y no aclarar que ante la devolución de la terna, los representantes no estatales debían elegir una nueva. Por consiguiente, la respuesta a la pregunta sobre la claridad de las reglas es que estas presentan numerosas fallas.
- 14.11. Además de las atribuciones asignadas por el artículo 47 de la LOE, los gobernadores deben atender numerosas funciones relacionadas con trámites administrativos y actividades que, salvo algunas excepciones, son poco significativas y rutinarias, pero constituyen una carga que eventualmente distrae la atención de las atribuciones sustantivas.
- 14.12. Para conocer el desempeño y labores de los gobernadores solo se cuenta con informes mensuales, trasladados al MINGOB, que son sucintas relaciones cronológicas de actividades. Las reportadas con mayor frecuencia son las reuniones con funcionarios de Gobierno, para las cuales no cuentan con manuales o lineamientos que permitan aplicar una metodología orientada al mejor cumplimiento de las funciones por parte de la administración pública presente en el departamento. La segunda actividad que ocupa más atención son los eventos protocolarios y la tercera, son las acciones vinculadas con el MINGOB y la PNC.
- 14.13. De acuerdo con la información proporcionada por dos exgobernadores, el cumplimiento de las funciones sustantivas es bajo. Sobre la representación del presidente de la República ninguno de los dos recibió una delegación expresa; la comunicación con el presidente y los ministros era mínima, solamente con ocasión de las visitas presidenciales; y la presidencia del CODEDE

ocupa alrededor de la mitad del tiempo de trabajo. Otras funciones como el seguimiento a la ejecución del presupuesto de inversión asignado al departamento (que en general se considera que se refiere únicamente a los recursos del Aporte a los CODEDE); el cumplimiento de las políticas y acciones generales del Gobierno; la coordinación de las políticas de los municipios con las políticas de Gobierno; informar a los ministros sobre faltas e incumplimiento de funcionarios, no son atendidas adecuadamente debido, entre otros motivos, a la ausencia de seguimiento por el Organismo Ejecutivo, de información y de lineamientos para cumplirlas. No hay delegación de funciones del ramo del interior por parte del MINGOB ni directrices para cumplir con la atribución de controlar y supervisar el trabajo de la PNC.

- 14.14. Los entrevistados con los que se abordó el cumplimiento de las funciones de los gobernadores, lo califican de bajo o mediano, señalando entre las causas los limitados recursos de que disponen, la falta de transparencia y de liderazgo. Varios entrevistados encuentran atención entre mediana y alta para los proyectos del Aporte a los CODEDE, porque muchos están vinculados a un diputado y se establece una relación entre gasto, ejecución y poder político, o “están para eso y se interesan por eso”, en referencia a los citados proyectos.
- 14.15. Los dos exgobernadores entrevistados afirmaron que no ejercen influencia en la selección de los proyectos del Aporte de los CODEDE, pero la mayoría de entrevistados señalan que debido a esos proyectos se establece una estrecha relación entre gobernador, alcaldes, diputados y contratistas. La percepción que surge es que hablar de gobernadores y de los CODEDE es hablar de corrupción, lo que, por otra parte, es confirmado con las constantes denuncias sobre corrupción en el manejo de los recursos y de mala calidad de las obras.
- 14.16. Las debilidades y obstáculos que enfrentan las gobernaciones se deben, entre otros aspectos, a sus reducidas capacidades institucionales, el escaso interés que les concede el Organismo Ejecutivo, la ausencia de lineamientos, el nombramiento por razones de compadrazgo y la interferencia de diputados.
- 14.17. La función más relevante de los gobernadores es la presidencia y coordinación del CODEDE, porque es el espacio fundamental para la participación ciudadana en la planificación democrática del desarrollo y la coordinación institucional. Pero, debido a que los CODEDE y los gobernadores dedican la mayor parte de su atención a los proyectos del Aporte a los CODEDE, no atienden de manera eficaz esa función y, en consecuencia, la coordinación interinstitucional es débil o inexistente. Situación que se agrava por el incumplimiento de sus tareas por parte de la SCEP, SEGEPLAN y las UTD, que tienen también una excesiva dedicación a los proyectos del Aporte, y por la corrupción existente en la ejecución de dichos proyectos.
- 14.18. A la tercera pregunta: ¿qué relevancia tienen las funciones de los gobernadores?, los hallazgos de este estudio permiten afirmar que en términos institucionales y políticos el cargo de gobernador y sus funciones tienen alta relevancia, pero en la práctica se ve reducida por las debilidades y obstáculos que enfrentan, a lo que se agrega la excesiva atención que deben prestar a los proyectos del Aporte a los CODEDE, las tareas administrativas y los numerosos actos protocolarios a los que deben asistir.

- 14.19. Un elemento que debe tenerse en consideración para asegurar la coordinación entre los ministerios y secretarías de la Presidencia y sus delegaciones departamentales, así como la coherencia en la actuación de la administración pública, es asegurar que la coordinación institucional no interfiera, sino que contribuya a la implementación de las políticas y planes del Gobierno. Consecuentemente, es inconveniente plantear que los gobernadores establezcan “gabinetes departamentales”, porque puede traducirse en la intención de establecer una relación de subordinación y no de coordinación con las unidades departamentales, convirtiéndose en una especie de “presidentitos”.
- 14.20. La información sistematizada sobre la elección de los representantes no estatales ante los CODEDE de los ocho departamentos incluidos en este estudio permite responder a la pregunta sobre su representatividad, constatando que la misma, en general es baja, pues con excepción de una alta participación de organizaciones de mujeres en prácticamente todos los departamentos y, en menor medida, de cooperativas, campesinos y pueblos indígenas; la participación es baja en el resto de sectores. Es particularmente reducida en las elecciones de los representantes de las mipyme, a las cuales asisten cámaras empresariales que no necesariamente expresan sus intereses e incluso empresas individuales; y de las ONG en donde toman parte organizaciones que no encajan con la definición de ONG de desarrollo.
- 14.21. En torno a la pregunta sobre qué presiones hubo en el proceso de selección de las ternas, la mayoría de entrevistados considera que existieron y que fueron de alta intensidad, provenientes principalmente de diputados y caciques departamentales, motivados por intereses espurios. Igualmente coinciden en que hay alta influencia política en la elección de los representantes no estatales ante los CODEDE, lo que les asegura manipular la integración de las ternas para gobernadores.
- 14.22. Con la amplia difusión de la convocatoria – anteriormente solo era publicada en el Diario Oficial – el Gobierno demostró la voluntad de impulsar un proceso transparente y abierto, tanto al escrutinio público como a la participación del mayor número posible de ciudadanos interesados en optar a los cargos, muchos de los cuales tuvieron la impresión de que serían adjudicados por capacidad e idoneidad. Tanto la prensa nacional como internacional dieron gran cobertura al proceso con comentarios positivos.
- 14.23. En los ocho departamentos estudiados el número de aspirantes (533) fue muy superior a los 191 que se presentaron en 2020. Esto fue un obstáculo para que, dado el tiempo asignado a la revisión de los expedientes, objeciones y observaciones (siete días incluyendo un fin de semana), se hiciera una revisión exhaustiva y hubiera amplia discusión del cumplimiento de los criterios por los aspirantes.
- 14.24. Se identifican dos motivaciones principales de los aspirantes, una de carácter virtuoso – contribuir al buen gobierno – y otra espuria vinculada al enriquecimiento ilícito y al control político al servicio de redes vinculadas con la corrupción.
- 14.25. Los criterios que debían satisfacer los aspirantes eran, en general, de difícil comprobación y los representantes no contaron con lineamientos claros para verificarlos, a lo que se agregó el

poco tiempo disponible, lo cual afectó la utilidad de las entrevistas, que se convirtieron en un mero formalismo. Los criterios eran demasiado amplios, favoreciendo la discrecionalidad y la subjetividad en su aplicación.

- 14.26. Los aspirantes recibieron pocas objeciones y observaciones. En Escuintla no hubo y en Izabal y Sacatepéquez las actas no consignan el dato, pese a que debían hacerlo. No fueron del conocimiento ciudadano, a pesar de las indicaciones sobre la publicidad de las mismas, argumentando la salvaguarda de la integridad de los aspirantes. Esta explicación no es satisfactoria porque todo aspirante a un cargo público debe someterse al escrutinio de la sociedad.
- 14.27. La integración de las ternas fue afectada por el interés de los grupos de poder, el poco tiempo que se concedió, la ambigüedad de los criterios y la deficiente comunicación por parte del Gobierno. Es algo similar a lo que sucede en las comisiones de postulación. Sin embargo, fuera de las acciones interpuestas en dos departamentos, el proceso no fue objeto de judicialización.
- 14.28. Al final, de las ternas propuestas, solamente fueron seleccionados ocho gobernadores titulares. Luego de que los CODEDE no enviaron nueva, insistieron en la terna rechazada o no cumplieron los plazos establecidos, los 14 restantes fueron designados por el presidente de la República ya sea confirmando al gobernador suplente o de los listados de aspirantes. De los 22 gobernadores, 10 son mujeres, y el último fue confirmado (Baja Verapaz) el 20 de junio.

El bajo número de gobernadores titulares designados con base a las ternas (cinco del primer grupo de ternas y tres del segundo grupo), responde negativamente a las dos preguntas que restan: ¿qué garantías de una buena selección ofreció el proceso? y ¿encontró el Gobierno buenos gobernadores? Sin embargo, a pesar de las fallas identificadas y del bajo número de gobernadores seleccionados con base a las ternas propuestas, el proceso fue cualitativamente mejor que los desarrollados por los gobiernos anteriores, pues las redes de corrupción que tienen como objetivo principal depredar los recursos del Aporte a los CODEDE, no lograron el nombramiento de sus patrocinados. El Gobierno nombró a las personas que consideró más idóneas, por lo que se presenta la oportunidad de contar con buenos gobernadores. Esto será posible verificarlo luego de una evaluación de su desempeño, que debiera realizarse en un plazo de un año a partir de los nombramientos.

15. Recomendaciones

- 15.1 El Organismo Ejecutivo debe emitir las normas reglamentarias para desarrollar y aclarar las atribuciones asignadas por el artículo 47 de la LOE, entre ellas las situaciones en las cuales es recomendable que reciban delegación expresa del presidente de la República; los lineamientos generales para la coordinación de las entidades públicas con presencia en el departamento; y el ejercicio del control y supervisión de la PNC, entre otros aspectos.

Lo anterior debe complementarse con manuales o guías que detallen los procedimientos a seguir, a efecto de contar con lineamientos precisos para atender sus atribuciones. Dado que la presencia en eventos protocolarios distrae la atención de cuestiones sustantivas, es conveniente emitir una guía que permita determinar cuáles eventos son de obligada presencia del gobernador, y en cuáles puede delegar su representación, a efecto de optimizar la jornada de trabajo de los gobernadores.

- 15.2 Es necesario reducir el tiempo que dedican las reuniones de los CODEDE a los proyectos del Aporte a los CODEDE, que en la mayoría de casos se trata de cuestiones de simple trámite, a efecto de que atiendan las funciones sustantivas señaladas en el artículo 10 de la Ley de los Consejos de Desarrollo, y sean espacios que hagan posible la incidencia de la sociedad civil en la formulación y seguimiento de la implementación de las políticas públicas, y la coordinación interinstitucional.

- 15.3 Como recomienda el estudio sobre los CODEDE (Linares y González, 2023, p.62), realizar una evaluación independiente del impacto del Aporte de los CODEDE. La magnitud de los recursos que se le asignan es suficiente motivo para ello. Junto con el impacto de los proyectos ejecutados, hay que determinar si conviene seguir con dicho Aporte, tomando en cuenta que en la práctica no hay participación social en de los proyectos, distorsiona el funcionamiento de los CODEDE y se convirtió en una fuente de corrupción en la que se involucran diputados, alcaldes, gobernadores y otros funcionarios públicos.

En tanto se toma una decisión, es necesario revisar los procedimientos de gestión de los proyectos, para erradicar las prácticas de corrupción que se han dado alrededor del Aporte.

- 15.4 Revisar los trámites administrativos asignados a las gobernaciones, con vistas a suprimirlos y, de considerarse imprescindibles, trasladarlos a otras instancias de la administración pública, a efecto de reducir la carga administrativa de carácter rutinario. La autorización de baratillos, rifas, peleas de gallos y promociones comerciales puede encomendarse a las municipalidades, lo que también facilitará el acceso para los interesados.

- 15.5 Pese a que se trata de un compromiso contenido en los Acuerdos de Paz y que la participación ciudadana es un principio esencial para la gobernanza democrática, debe considerarse modificar el procedimiento para el nombramiento de los gobernadores, evaluando las ventajas y desventajas del sistema de ternas, que en forma parecida a lo que sucede con las comisiones de postulación, convierte a los representantes no estatales ante los CODEDE en un objetivo de influencia por parte de intereses vinculados a la corrupción.
- 15.6 Adicionalmente, es importante considerar que el cargo de gobernador deben desempeñarlo personas que tengan un vínculo programático con el Organismo Ejecutivo y goce de la confianza del entorno presidencial, a fin de garantizar la coherencia en el funcionamiento de la administración y la existencia de un compromiso inequívoco para apoyar y facilitar la implementación de la política general de gobierno en el ámbito departamental. Dependerá de la responsabilidad del Gobierno evitar que las gobernaciones se conviertan en un premio de consolación para candidatos que pierden la elección de diputado o alcalde.
- 15.7 Si se opta por mantener el actual procedimiento, es imprescindible revisarlo y mejorarlo, incluyendo entre otros aspectos: que en las reuniones para definir las ternas solamente participen los representantes no estatales ante el CODEDE, atendiendo a lo prescrito en el artículo 10 de la Ley de los Consejos de Desarrollo; la transparencia y amplia difusión del proceso; y la claridad de las reglas y criterios para la selección.

Ante la posibilidad de que haya un elevado número de aspirantes, considerar una primera ronda de revisión de requisitos, para filtrarlos; y una segunda que incluirá entrevistas que permitan abordar a profundidad los aspectos clave que debe satisfacer el aspirante. Todo ello con el tiempo suficiente para la selección de la terna, teniendo en cuenta que los representantes no estatales participan de forma *ad honorem* en los CODEDE.

- 15.8 Se revise o no el procedimiento de selección de los gobernadores, es necesario definir los requisitos que deben cumplir cada una de las organizaciones que tomen parte en la elección de representantes no estatales ante los consejos de desarrollo; revisar el concepto de ONG de desarrollo contenido en la ley que regula su funcionamiento; y dar amplia difusión a las convocatorias para participar en la elección de los representantes, para que cada sector sea genuinamente representando.
- 15.9 Dotar a las gobernaciones departamentales de suficientes recursos financieros y humanos para cumplir con sus responsabilidades. Esto debe incluir la desconcentración de la ejecución presupuestaria, a efecto que administren los recursos asignados sin depender de la autorización del MINGOB; el traslado al renglón 011 de las plazas que se consideren indispensables, que actualmente se encuentran en el renglón 029 y renglones similares; y reponer las plazas que en años recientes fueron suprimidas o congeladas al jubilarse quienes las ocupaban. También se requiere el mejoramiento de las sedes de las gobernaciones – la de Sacatepéquez funciona en un local arrendado en condiciones deplorables – muchas de las cuales son edificios que forman parte del patrimonio nacional.

- 15.10 La relevancia que el actual Gobierno otorga al cargo de gobernador, debe tener como contrapartida que se propicie una comunicación fluida con el presidente de la República, a través de alguna de las secretarías de la Presidencia, que podría ser la SCEP, con el ministro de Gobernación, con el resto de ministros y con la coordinación nacional de la CONRED.
- 15.11 La conformación de “gabinetes departamentales” puede provocar interferencias indebidas de los gobernadores en las líneas de mando de los ministerios, pues surgirá inevitablemente la tendencia a emular al gabinete de Gobierno, en cuanto a presumir subordinación entre quien preside el gabinete y sus integrantes.

Para evitar la proliferación de instancias de coordinación, que saturan las agendas de trabajo de los funcionarios departamentales, lo más conveniente es impulsar el funcionamiento de las UTD, modificando en la medida que sea necesario las atribuciones señaladas en el artículo 41 del Reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo y su integración. En las UTD deben participar los jefes de las dependencias de los ministerios y secretarías de la Presidencia, y de las entidades descentralizadas y autónomas presentes en el departamento, teniendo presente las diferencias en el grado de autonomía otorgada a varias de esas entidades.

Las UTD serían coordinadas por el gobernador, con el apoyo de los delegados de SEGEPLAN, quien desempeñaría la función técnica, y de la SCEP, a cargo del soporte administrativo, en forma similar a lo que deben cumplir en el CODEDE, delimitando claramente las responsabilidades de cada secretaría.

- 15.12 Realizar un proceso de capacitación que incluya, entre otros aspectos, el alcance de las atribuciones del gobernador, con base en el desarrollo de las mismas en las normas reglamentarias sugeridas en la recomendación 15.1.; lineamientos metodológicos para impulsar la implementación de las políticas públicas en el ámbito departamental; la coordinación de las políticas, planes y proyectos municipales con la política general de Gobierno y las políticas sectoriales y transversales; y el cumplimiento del rol de coordinación interinstitucional en el marco del CODEDE y de la UTD.
- 15.13 Además de la capacitación debe proporcionarse a los gobernadores la información y lineamientos que les permitan cumplir con las atribuciones contempladas en la literal c) del artículo 47 de la LOE y j) del Reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo, relacionadas con el seguimiento y evaluación del presupuesto de inversión asignado al departamento, y con orientar y coordinar la elaboración del presupuesto de egresos de las instituciones públicas en el departamento, respectivamente. De esta última responsabilidad deben excluirse las entidades autónomas y descentralizadas, para no interferir en las facultades de sus órganos superiores.
- 15.14 Implementar un proceso de capacitación para los representantes no estatales ante el CODEDE, para que su labor en dicha instancia sea efectiva, y alineada con los objetivos del SISCODE y las funciones del CODEDE. Debe enfocarse en: funcionamiento del SISCODE, desde el nivel comunitario hasta el nacional; organización de la administración y políticas públicas; incidencia política y negociación; y cuestiones generales sobre democracia y desarrollo, entre otros.

- 15.15 Propiciar una relación armoniosa entre los gobernadores y los jefes de las unidades departamentales de las dependencias del Gobierno central, teniendo claro que la coordinación que corresponde al gobernador es de carácter horizontal y, por lo tanto, no implica una relación jerárquica entre este y los funcionarios departamentales. Asimismo, desarrollar los lineamientos que permitan cumplir a los gobernadores con la atribución contemplada en la literal f) del artículo 47 de la LOE, sobre la información que deben trasladar a los ministros por faltas e incumplimientos de los funcionarios y empleados departamentales, que afecten la prestación de los servicios.
- 15.16 Establecer los procedimientos para el monitoreo y evaluación del desempeño de los gobernadores, lo que debe incluir la metodología para rendir los informes mensuales a que alude la literal l) del artículo 47 de la LOE, y de un informe o memoria anual consolidada, que enfatice en los aspectos cualitativos de la gestión.
- 15.17 Mejorar la calidad y garantizar el fácil acceso en los portales web de las gobernaciones, a la información sobre las responsabilidades, recursos disponibles y actividades de las gobernaciones, lo que incluye en primer lugar la presentación completa de la información pública de oficio señalada en la ley de la materia.

Referencias

- Alcántara, M. (1995). *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y de cambio*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Alvarado F., Carrera M. y Girón, A. (1998). *Perfil de las organizaciones no gubernamentales en Guatemala*. Coordinadora de ONG y Cooperativas (CONGCOOP). Guatemala: Editorial Imprenta El Centro.
- Avendaño, X. (2019). *La figura del jefe político departamental en Guatemala, El Salvador y Nicaragua durante la primera mitad del siglo XIX*. *Rúbrica Contemporánea*, volumen VIII, número 15. Universidad Autónoma de Barcelona.
- Badía, J. (1978). *Estado unitario, el federal y el regional*. España: Editorial Tecnos.
- Bobbio, N., Matteucci, N., y Pasquino, G. (2008). *Diccionario de política*. Siglo Veintiuno Editores.
- Boex, J. (2013). *Marco del PEFA de medición del desempeño en materia de gestión de las finanzas públicas a nivel de gobiernos subnacionales. Definiciones y tipología*. Washington.
- Calderón, F. (1995). *Gobernabilidad, competitividad e integración social*. *Revista CEPAL*, número 57, Naciones Unidas. Santiago.
- Cambranes, J. (1985). *Café y campesinos en Guatemala, 1853-1897*. Guatemala: Editorial Universitaria, Universidad de San Carlos de Guatemala.
- Chacón, D. (2010). *Mujeres y ciudadanía*. Serie Mujeres y Participación Ciudadana. Cuaderno de Trabajo 4. National Endowment for Democracy y Fundación Konrad Adenauer. Guatemala.
- Chinchilla, E. (1984). *Blasones y heredades*. Seminario de Integración Social Guatemalteca, Publicación Núm. 35. Guatemala: Tipografía Nacional.
- Cordero, H. (2024). Recién nombrado gobernador de Quiché renuncia al cargo. Prensa Libre, Guatemala. <https://www.prensalibre.com/ciudades/quiche/recien-nombrado-gobernador-de-quiche-renuncia-al-cargo/>
- Corte de Constitucionalidad (2017). *Amparo en única instancia*. Expediente 1539-2017. Sentencia del 5 de julio de 2017. Guatemala. <https://consultajur.cc.gob.gt/wcJur/Portal/wfTextoLibre.aspx>
- Cruz, H. (1979). *Constitución y códigos de la República de Guatemala*. Guatemala: Editorial del Ejército.
- Faillace, A. (2024). ¿Quién puso el pellejo para el cambio de gobierno? Contexto Plis, Guatemala. <https://www.tiktok.com/@romeomendezgt/video/7342352145028517126>
- Figuroa, K. (2024). Un amparo dejó en suspenso elección a gobernador de Petén. *Ojoconmipisto*, Guatemala. <https://encr.pw/Ojoconmipisto-amparo-gobernadorpeten>

- Gaitán, M. (2021). *El gobierno departamental según la legislación vigente. Guía aprobada por autoridades del MINGOB*. Guatemala: Ministerio de Gobernación.
- Gleijeses, P. (2005). *La esperanza rota. La revolución guatemalteca y los Estados Unidos, 1944-1954*. Guatemala: Editorial Universitaria, Universidad de San Carlos de Guatemala.
- Gobierno de Guatemala [@GuatemalaGob] (2024). *Con respecto al proceso de designación de gobernadores departamentales, el Gobierno de Guatemala informa*. Guatemala. <https://x.com/GuatemalaGob/status/1765116526837838039>
- González-Izás, M. (2014). *Territorio, actores armados y formación del Estado*. Guatemala: Editorial Cara Parens, Universidad Rafael Landívar.
- La Hora (2024). *Teléfono perdido y un chat que evidencia un fraude en la elección de gobernador de Sololá*. Guatemala. <https://l1nq.com/fraude-eleccion-gobernador-solola>
- Linares, L. (2015). *Apuntes para la historia del trabajo en Guatemala*. Revista ASIES, número 3. Guatemala.
- Linares, L. y González, G. (2023). *¿Cómo mejorar el funcionamiento de los CODEDE?* Guatemala: ASIES.
- Mariñas, L. (1958). *Las constituciones de Guatemala*. Madrid, España: Instituto de Estudios Políticos.
- Marroquín, H. (2003). *Presupuesto de capital como herramienta para contribuir al desarrollo sostenible de organizaciones no gubernamentales, ONG*. [Tesis de grado. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de San Carlos de Guatemala],
- Martínez, E. (2024). *Presidente Bernardo Arévalo nombra 12 nuevos gobernadores departamentales*. *Agencia Guatemalteca de Noticias*. <https://acesse.dev/AGN-Arevalo-nombra-nuevos-gobernadores>
- Martínez, S. (1994). *La patria del criollo*. México: Ediciones en Marcha.
- Menchú, S. (2024). *Arévalo abre las puertas de la elección de gobernadores a los líderes indígenas en Guatemala*. *El País*, España. <https://l1nq.com/Elpais-arevalo-eleccion-lideres-indigenas>
- Méndez, R. (1927). *Leyes vigentes: recopiladas por la Secretaría de Gobernación y Justicia, y apéndice de reglamentos*. Guatemala: Tipografía Nacional.
- Méndez, R. (1937). *Leyes vigentes de gobernación y justicia*. Guatemala: Tipografía Nacional.
- Molina, I. y Delgado, S. (1998). *Conceptos fundamentales de ciencia política*. España: Alianza Editorial.
- Morales, I., y Figueroa, K. (2024). *Selección de candidatos a gobernadores entra en fase para decidir terna*. *Ojoconmipisto*, Guatemala. <https://encr.pw/Ruta-para-elegir-gobernadores-ojoconmipisto>
- Najarro, F. (2024). *Expectativas por elección de los 22 gobernadores*. *Prensa Libre*. Guatemala. <https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/eleccion-de-gobernadores-esta-bajo-acecho-de->

redes-de-poder-y-crimen-organizado/

- Palma, D. (1993). *La administración política territorial de Guatemala. Una aproximación histórica*. Instituto de Investigaciones Históricas, Antropológicas y Arqueológicas, Escuela de Historia, Universidad de San Carlos de Guatemala. Guatemala.
- Pardo, J., Zamora, P. y Luján, L. (1968). *Guía de Antigua Guatemala*. Sociedad de Geografía e Historia de Guatemala. Guatemala: Editorial José de Pineda Ibarra.
- Piel, J. (1995). *El departamento del Quiché bajo la dictadura liberal (1880-1920)*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO/Programa Guatemala y Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos (CEMCA). Guatemala: Serviprensa Centroamericana.
- Pineda, M. (1979). *Recopilación de las leyes de Guatemala*. Colección Leyes de Guatemala, Tomo I, volumen II. Guatemala: Ministerio de Finanzas Públicas.
- Pinto Soria, J. (1997). *Nación, caudillismo y conflicto étnico en Guatemala (1821-1854)*. Instituto de Investigaciones Políticas y Sociales, Escuela de Historia, Universidad de San Carlos de Guatemala.
- Publinews (2024). Arévalo anuncia que elección de gobernadores debe repetirse en once departamentos. *Publinews*, Guatemala. <https://encr.pw/Publinews-Bernardo-devuelve-ternas>
- Quezada, F. (1983). *Estructuración y desarrollo de la administración política territorial de Guatemala. En la colonia y época independiente*. Colección Aula, Universidad de San Carlos de Guatemala. Guatemala: Editorial Universitaria.
- Quino, H. (2024). Bernardo Arévalo aun sin designar a los Gobernadores Departamentales. *La Hora*, Guatemala. <https://acesse.dev/Lahora-arevalo-sin-designar-gobernadores>
- Real Academia Española (2014). *Diccionario de la Lengua Española*. México: Espasa Libros y Editorial Planeta Mexicana.
- Real Academia Española (2023). *Diccionario panhispánico del español jurídico*. [en línea]. < <https://dpej.rae.es/> > [Fecha de la consulta: 15/3/2024].
- Sagastume, E. (2024). Guatemala está en el proceso de selección de gobernadores departamentales. *Voz de América*, Washington D.C. <https://encr.pw/vozdeamerica-proceso-gobernadores>
- Sala de prensa (2024). *La elección de gobernadores departamentales, clave para construir la institucionalidad*. Gobierno de Guatemala <https://l1nq.com/eleccion-de-gobernadores-prensagob>
- Samayoa, C (1967). *El dictador y yo*. Guatemala: Editorial José de Pineda Ibarra.
- Segeplan (2024). *El papel de SEGEPLAN en el proceso para la postulación de candidatos a gobernador*. Noticias Segeplan, Guatemala. <https://portal.segeplan.gob.gt/segeplan/?p=9700>

- Silvert, K. (1969). *Un estudio de gobierno: Guatemala*. Seminario de Integración Social de Guatemala. Guatemala: Editorial José de Pineda Ibarra.
- Solombrino, V. (1982). *Legislación municipal de la República de Guatemala*. Recopilación. Guatemala: Tipografía Nacional.
- Tischler, S. (2001). *Guatemala 1944: crisis y revolución. Ocaso y quiebre de una forma estatal*. Guatemala: F&G Editores.
- Universidad Rafael Landívar (1998). *Acuerdos de Paz*. Guatemala.
- Vallés, J. (2007). *Ciencia política: una introducción*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Véliz, C. (2024). Gobernadores: completan nombramientos en Baja Verapaz y Santa Rosa. *La Hora*, Guatemala. <https://lahora.gt/nacionales/cveliz/2024/06/24/gobernadores-completan-nombramientos-con-baja-verapaz-y-santa-rosa/>
- Wyld Ospina, C. (1967). *El autócrata. Ensayo político-social*. Guatemala: Editorial José de Pineda Ibarra.
- Woodward, R. (2011). *Rafael Carrera y la creación de la República de Guatemala 1821-1871*. Guatemala: Editorial Cara Parens. Biblioteca Básica de Historia de Guatemala.

Leyes citadas:

- Asamblea Nacional Constituyente. Ley Electoral y de Partidos Políticos Decreto Número 1-85. <https://www.tse.org.gt/images/LEPP.pdf>
- Cámara de Diputados. Constitución Política de la República de Chile. Texto actualizado al 22 de enero de 2024. https://www.camara.cl/camara/doc/leyes_normas/constitucion.pdf
- Congreso General Constituyente. Constitución de la Nación Argentina, 1994. https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_de_la_nacion_argentina.pdf
- Congreso de la República de Guatemala. Ley de Gobernación y Administración de los Departamentos de la República. Decreto Número 227. Publicada en el Diario de Centro América, número 41, tomo XLVI, 6 de mayo de 1946. Guatemala.
- Congreso de la República de Guatemala. Ley de Reforma Agraria. Decreto Número 900. Publicada en el Diario de Centro América, tomo LXXI, número 86, 17 de junio de 1952. Guatemala.
- Congreso de la República de Guatemala. Ley Orgánica del Instituto de Fomento Municipal. Decreto Número 1132. En: Solombrino (1982, p. 111 a 124).
- Congreso de la República de Guatemala. Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Decreto Número 52-87. Publicada en el Diario de Centro América, número 20, tomo CCXXXII, 1 de octubre de 1987. Guatemala.
- Congreso de la República de Guatemala. Ley de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres de Origen Natural o Provocado. Decreto Número 109-96. Publicada en el Diario de

Centro América, número 44, tomo CCLV, 12 de diciembre de 1996. Guatemala.

Congreso de la República de Guatemala- Ley de la Policía Nacional Civil. Decreto Número 11-97. Publicada en el Diario de Centro América, número 100, tomo CCLVI, 4 de marzo de 1997. Guatemala.

Congreso de la República de Guatemala (1997). Ley del Organismo Ejecutivo. Decreto Número 114-97. Publicada en el Diario de Centro América, número 96, tomo CCLVII, 12 de diciembre de 1997. Guatemala.

Congreso de la República de Guatemala (2002). Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Decreto Número 11-2002. Publicado en el Diario de Centro América, número 912, tomo CCLXVIII, 15 de abril de 2002. Guatemala.

Congreso de la República de Guatemala (2002). Código Municipal. Decreto Número 12-2002. Publicada en el Diario de Centro América, número 93, tomo CCLXIV, 13 de mayo de 2002. Guatemala.

Congreso de la República de Guatemala (2003). Ley de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo. Decreto Número 02-2003. Publicada en el Diario de Centro América, número 13, tomo CCLXXI, 24 de febrero de 2003. Guatemala.

Congreso de la República de Perú. Constitución Política de Perú. 1993. <https://www.congreso.gob.pe/Docs/constitucion/constitucion/Constitucion-Agosto-2023.pdf>

Corte de Constitucionalidad (2014). Constitución Política de la República de Guatemala. Con notas de jurisprudencia. Guatemala.

Gobierno de Guatemala. Reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Acuerdo Gubernativo Número 461-2002. Publicado en el Diario de Centro América, número 56, tomo CCLXX, 3 de diciembre de 2002.

Gobierno de Guatemala. Reformas al Reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Acuerdo Gubernativo Número 28-2024. Publicadas en el Diario de Centro América, número 2, tomo CCCXXIV, 29 de enero de 2024.

Tribunal Supremo Electoral. Reglamento de la Ley Electoral y de Partidos Políticos (Acuerdo Número 018-2007) <https://tse.org.gt/images/Reglamento%20Ley%20Electoral%20y%20de%20Partidos%20Politicos.pdf>

Anexo: listado de entrevistados

n.º	Nombre	Fecha
1	Alva Batres (representante de organizaciones de mujeres ante el CODEDE de Izabal)	15 de abril de 2024
2	Byron Solares (exgobernador de Izabal)	17 de abril de 2024
3	Carlos Alvarado (experto independiente)	16 de abril de 2024
4	César Oswaldo Díaz Castillo (exgobernador de Sacatepéquez)	12 de marzo de 2024
5	Cristhians Castillo (analista político, exrepresentante de la USAC ante el CODEDE de Sacatepéquez)	11 de marzo de 2024
6	Entrevistado 1 (departamento de Guatemala)	21 de marzo de 2024
7	Entrevistado 2 (Quetzaltenango)	22 de marzo de 2024
8	Gustavo Berganza (analista político)	19 de abril de 2024
9	Gustavo García Fong (coordinador del Departamento de Análisis Jurídico de ASIES)	18 de abril de 2024
10	Henry Castañeda (aspirante al cargo de gobernador en Izabal)	15 de abril de 2024
11	Ignacio Ochoa (aspirante al cargo de gobernador, Sacatepéquez)	1 de abril de 2024
12	Cesar Guzmán (consultor independiente, exdelegado de SEGEPLAN en Chiquimula)	20 de marzo de 2024
13	Josué Rojas (representante de las organizaciones de mipyme ante el CODEDE de Izabal)	15 de abril de 2024
14	Manolo García y García (abogado, experto en temas de desarrollo)	6 de mayo de 2024
15	Mario Gaitán (experto independiente)	16 de abril de 2024
16	Noé López (representante de las ONG ante el CODEDE de Petén)	16 de abril de 2024
17	Oscar Rivas Sánchez (abogado, experto independiente)	18 de abril de 2024
18	Raquel Zelaya (presidenta de ASIES y exsecretaria de la Paz)	12 de marzo de 2024
19	Ricardo Barreno (analista político)	22 de abril de 2024
20	Tereso Joj (aspirante al cargo de gobernador, Sololá)	15 de marzo de 2024
21	Virgilio Reyes (sociólogo, FLACSO-Guatemala)	16 de abril de 2024
22	Entrevistado 3 (funcionario de Gobierno)	1 de agosto de 2024

