

**Proceso de la puesta en agenda de una política pública ambiental: el Acuerdo Municipal 111-2016 en San Pedro La Laguna, Departamento de Sololá, Guatemala**

*Tesis presentada para optar al título de Magister de la Universidad de Buenos Aires,  
Área Desarrollo Rural*

**Laura Lucía Abiú Méndez**

Licenciada en Ciencias Agrícolas - Universidad EARTH - 2011



Escuela para Graduados Ing. Agr. Alberto Soriano  
Facultad de Agronomía – Universidad de Buenos Aires

## **COMITÉ CONSEJERO**

Directora de Tesis

**Mercedes Ejarque**

Licenciada en Sociología (Universidad de Buenos Aires)

Doctora en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires)

Co-director de Tesis

**Jaime Luis Carrera Campos**

Ingeniero Agrónomo (Universidad Rafael Landívar)

Magister en Economía Ambiental y Políticas Ambientales (Universidad de Wageningen)

## **JURADO DE TESIS**

JURADO

**Raúl Estuardo Maas Ibarra**

Ingeniero Agrónomo (Universidad San Carlos de Guatemala)

Doctor en Ciencias Políticas y Sociología (Universidad Pontificia de Salamanca)

JURADO

**Lucas Adrián Osardo**

Licenciado en Sociología (Universidad de Buenos Aires)

Magister en Investigación en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires)

JURADO

**José Pablo Prado Córdova**

Ingeniero Agrónomo (Universidad de San Carlos de Guatemala)

Doctor en Ecología de la Conservación (Universidad de Conpenhague)

Fecha de defensa de la tesis: 29 de agosto de 2023

## Agradecimientos

A mi Dios, toda la honra y toda la gloria por abrirme puertas y mostrarme sus caminos para poder cumplir este sueño. Gracias Dios por tu fidelidad y por ser todo lo que necesito, tuyo es este logro y que esto sea una herramienta para cumplir mi propósito en esta tierra. A mis padres. Gracias por el apoyo incondicional por siempre creer en mí y ser mi respaldo en esta tierra, éste es un fruto de todo el amor que me han regalado. A mis hermanos por las oraciones y el cariño permanente.

También aprovecho para agradecerle y darle las gracias infinitas a Mercedes Ejarque, mi directora de tesis por la paciencia el conocimiento y todo el tiempo invertido en este proyecto, tu apoyo desde el día uno hasta el día de la presentación de la tesis, ha marcado la diferencia en este proceso. De igual manera, a Jaime Carrera mi codirector de tesis muchas gracias por la confianza en este proyecto y el apoyo recibido de tu parte.

Al Pueblo de San Pedro La Laguna, siempre estaré agradecida por la apertura que tuvieron conmigo, a los miembros de la Comisión de ambiente y los demás entrevistados, admiro su espíritu de lucha, esta tesis es por ustedes y para ustedes.

A Cynthia Pizarro, directora de la maestría por ser un pilar fundamental en este proyecto, y a todos los profesores de la maestría gracias, por su pasión al enseñar, así como por abrirme la mente a nuevos conocimientos. De igual manera, a la Escuela para Graduados Ing. Agr. Alberto Soriano, Facultad de Agronomía. Cada una de las personas que trabajan en este lugar formaron parte fundamental de esta meta alcanzada. A mi grupo de amigas por hacer parte de este viaje, nuestras tertulias, risas tardes de pizza fueron el complemento que necesitaba para construir este proyecto.

A mi querida alma mater, Universidad de Buenos Aires (UBA). Es todo un privilegio y orgullo ser egresada de esta universidad. Por último, infinitas gracias al pueblo argentino, por ser tan solidarios con nosotros los extranjeros, esta oportunidad de cursar en tan prestigiosa universidad fue en parte por el fruto del trabajo de las personas que construyen con esfuerzo esta nación, ¡aguante la universidad pública de Buenos Aires, Argentina!

Gracias por tanto Argentina, tengo tantos invaluable momentos y hermosos recursos de este país que por siempre tendré ganas de volver por un buen asado, a caminar las calles de la Nueve de Julio y Recoleta así como ver bailar un tango en las calles de Florida.

*Por siempre en mi corazón y pensamiento ¡Mi Buenos Aires querido!*

## **Declaración**

*Declaro que el material incluido en esta tesis es, a mi mejor saber y entender, original producto de mi propio trabajo (salvo en la medida en que se identifique explícitamente las contribuciones de otros), y que este material no lo he presentado, en forma parcial o total, como una tesis en ésta u otra institución.*

## Índice General

Agradecimientos	1
Declaración	2
Índice General	3
Índice de Tablas	5
Índice de Figuras	6
Abreviaturas	7
Resumen	8
Abstract	10
Introducción	12
El problema de investigación	12
El caso de estudio	15
Metodología	17
La estructura de la tesis	20
Capítulo 1. Perspectivas y antecedentes para analizar la problemática ambiental de los residuos	22
1.1 Introducción	22
1.2 El enfoque de la investigación	22
1.3 Antecedentes	28
1.4 A modo de síntesis	34
Capítulo 2. La problemática ambiental y la arena pública en Guatemala	36
2.1 Introducción	36
2.2 Guatemala: caracterización socioeconómica y política	36
2.2.1 Organización socioeconómica	36
2.2.2 Radiografía de Guatemala: ¿Cómo funciona y se organiza el Estado?	39
2.2.1 Acuerdos de Paz	42
2.2.2 Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural de Guatemala	44
2.2.3.1. Consejos Municipales de Desarrollo	45
2.2.3.2 Consejos Comunitarios de Desarrollo	46
2.2.3 Plan Nacional de Desarrollo: K'atun, Nuestra Guatemala 2032	47
2.2.4 Leyes, políticas nacionales y organismos públicos sobre ambiente en Guatemala	48
2.3. Problemática ambiental de Guatemala	52
2.4 La cuestión ambiental en San Pedro La Laguna y sus alrededores	55

2.5 A modo de síntesis	58
Capítulo 3. El Origen: Sujetos y motivaciones para el surgimiento del Acuerdo 111-2016 (2012-1015)	60
3.1 Introducción	60
3.2 Año 2012	60
3.3 Año 2013	62
3.4 Año 2014	63
3.5 Año 2015	69
3.6 A modo de síntesis	72
Capítulo 4. Debate público: El proceso de aprobación e implementación del Acuerdo 111-2016 (2016-2017)	75
4.1 Introducción	75
4.2 Año 2016	75
4.3 Año 2017	89
4.3 A modo de síntesis	95
Conclusiones	98
5. Referencias	103
5.1 Referencias bibliográficas	103
5.2 Fuentes documentales	107

## Índice de Tablas

Tabla 1. Lista de entrevistados

19

## Índice de Figuras

Figura 1. Mapa de Guatemala con la localización del departamento de Sololá	6
Figura 2. Organismos y niveles de actuación del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural	45
Figura 3. Órganos del COMUDE	46
Figura 4. Principales hitos acontecidos en el primer período	73
Figura 5. Principales hitos acontecidos en el segundo período	96



## Abreviaturas

AMSCLAE: Autoridad para el Manejo Sustentable del Lago de Atitlán y su Entorno

AECID: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

CECI: Centro de Estudios y Cooperación Internacional

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

COMUDE: Consejos Municipales de Desarrollo

COCODE: Consejos Comunitarios de Desarrollo Urbano y Rural

ENA: Encuesta Nacional Agropecuaria

FODA: Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas

FOMIN: Fondo Multilateral de Inversiones

IARNA: Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente

INE: Instituto Nacional de Estadística de Guatemala

MANCLALAGUNA: Mancomunidad de municipios de la Cuenca del Lago Atitlán

MARN: Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales

PIB: Producto Interno Bruto per cápita

SEGEPLAN: Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia

SISCODE: Sistema de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural

URL: Universidad Rafael Landívar

URNG: Unidad Nacional Revolucionaria Guatemalteca

USAID: Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

## **Proceso de la puesta en agenda de una política pública ambiental: el Acuerdo Municipal 111-2016 en San Pedro La Laguna, Departamento de Sololá, Guatemala**

### **Resumen**

Actualmente en el mundo se están realizando diferentes campañas y medidas para reducir el uso de plástico por el impacto negativo de estos residuos, especialmente en términos de contaminación en los océanos. En Latinoamérica, varios países han adoptado este tipo de políticas, entre ellos, Guatemala. Específicamente en San Pedro La Laguna, un municipio con una fuerte impronta agraria, en 2016, se estableció una de estas políticas públicas ambientales: el Acuerdo 111-2016. El mismo estableció la prohibición de los plásticos de primer uso en el municipio con el fin de proteger y preservar el Lago de Atitlán, principal fuente para consumo de agua y para riego. A partir de ella, otras municipalidades en el país comenzaron la implementación de esta política o similares.

Esta investigación busca contribuir al conocimiento científico del campo de políticas públicas vinculadas al ambiente de Guatemala, en un contexto de expansión de este tipo de normativas en el país; así como también podrá servir de antecedente para otros casos en Latinoamérica que busquen implementar políticas similares. Para ello, se propuso analizar la puesta en agenda del Acuerdo 111-2016 en el municipio de San Pedro La Laguna. Específicamente se identificaron los sujetos que intervinieron, las motivaciones que llevaron a su creación y los desafíos y tensiones que surgieron en diferentes momentos del proceso de puesta en agenda. Mediante un enfoque cualitativo, se desarrolló un estudio de caso para el cual se reveló información primaria a través de entrevistas a los principales sujetos sociales y referentes de instituciones que participaron en el proceso. Complementariamente, se entrevistó a otros sujetos vinculados e informantes clave de la temática del acuerdo (periodistas, comerciantes del mercado municipal y expertos en políticas públicas de Guatemala) y se analizaron una diversidad de documentos (legislación, planes operativos anuales de diferentes instituciones, actas de los encuentros y revistas digitales).

Los resultados del estudio de caso evidenciaron dos períodos en el desarrollo de la puesta en agenda del Acuerdo. El primer período, correspondió a los años 2012-2015 y comprendió el proceso de legitimación de los residuos como un problema social y ambiental en el municipio de San Pedro La Laguna y el modo en que el Estado intervino para poner en agenda el tema de los residuos, considerando la importancia de llevar a

cabo políticas públicas ambientales para ese distrito. Asimismo, en esta primera etapa, fue central el rol de la Comisión de medio ambiente, turismo y fomento económico en la construcción del Acuerdo. En este sentido, fueron algunos de sus miembros, motivados por su valorización del cuidado ambiental, quienes plantearon la creación de un acuerdo para prohibir las bolsas plásticas y empujaron el tema de los residuos en la agenda local.

En el segundo período, correspondiente a los años 2016-2017, se terminó de construir e implementar el Acuerdo 111-2016. En este proceso se observaron diferentes lógicas y argumentos, algunos enmarcados en las políticas ambientales globales. También se registró un cambio de posiciones y transformaciones de los sujetos que participaron; aparecieron nuevos sujetos ligados a la búsqueda de beneficios o intereses personales y algunos que fueron escuchados en el primer período, en éste fueron ignorados. De este modo, se estudiaron los principales desafíos, conflictos y resistencias presentadas al Acuerdo, principalmente debido a que primero se contó con el apoyo y participación de la población para su construcción y aprobación, pero luego se la excluyó al momento de ejecutar el proyecto.

Por último, como conclusión se plantea que el Acuerdo 111-2016 fue construido a partir de diferentes lógicas y argumentos, donde cambiaron tanto los sujetos que participaron y sus motivaciones, como sus vínculos con las políticas ambientales. Aunque inicialmente fue una propuesta en el marco de un conjunto de medidas para trabajar la cuestión ambiental, solo ésta fue tomada en cuenta y apoyada por las autoridades municipales y el Estado Nacional, debido a que el Acuerdo se alineaba a la coyuntura política que se desarrollaba en ese momento en cuanto a las políticas públicas ambientales nacionales y también a la plataforma que estaba desarrollando la Autoridad de la Cuenca del lago de Atitlán en torno a las acciones para el cuidado y preservación de esta cuenca.

## **Process of putting an environmental public policy on the agenda: Municipal Agreement 111-2016 in San Pedro La Laguna, Department of Sololá, Guatemala**

### **Abstract**

Currently there are various campaigns and methods to reduce the use of plastics due to the negative impact of said residues, especially in terms of contamination found in oceans. In Latin America, various countries have chosen this type of politics between them, Guatemala. Specifically, in San Pedro La Laguna, a municipality which a strong agrarian import. The agreement 111-2016 The aforementioned established the prohibition of one use plastics in the town with the purpose of protecting and preserving the lake of Atitlán, primary source for water consumption and watering crops. Other municipalities in the country began the implementation of this policy and others similar to it.

This investigation tries to contribute the scientific knowledge of the public policies tied to the environment of Guatemala, in a context of expanding to other cases of this kind of normatives in the country; as well as this being the background for other cases in Latin America which search the way to include similar policies. for this, furthermore, the scheduling of the agreement “111-2016” in the town of “San Pedro La Laguna”.

Specifically it identified the people who intervened, the motivations which lead to the creation of said agreement, the challenges and tensions which rise in different moments of the process of the scheduling. Through the agricultural approach, it developed a study for the case in which it was revealed the primary information through interviews with the principal social subjects and references of institutions which participated in the process.

Complementarily, there were interviews to other subjects related to the matter and informants in the realm of the agreement (Journalists, local traders of the municipal market and experts in public politics of Guatemala) and various documents were analyzed (legislation, annual operating plans from different institutions, acts of the encounters and digital magazines).

The outcome of the case studies evidences two periods in the development of the scheduling of the agreement. The first period, corresponded to the years 2012-2015 and fathom the process of legitimation of the residues both as a social problem and environmental problem in the municipality of “San Pedro La Laguna” and the way in which the state intervened to place a date in the topic of the residues, considering the

importance to carry out public environmental policies for said district. Likewise, in this first stage, it is the role of the commission of the environment, tourism and economic promotion in the construction of this agreement. In this regard, some of its members, motivated by the valorization of environmental care, were who planned the creation of an agreement to prohibit the plastic bags which pushed the topic of residues to the local agenda.

In the second period, corresponding to the years 2016-2017, the construction was finished and implemented the agreement “111-2016”. In this process there were observed different logics and arguments, some of which framed the global environmental policy. Also it was a change of positions and transformations in the subjects which participated: new subjects appeared tied to the search of benefits or interests which rooted to personal matters and some of which were listened to in the first periods, in said period, they were ignored. In this way, they studied the key challenges, conflicts and resistances presented to the agreement, primarily because first it was with the support and participation of the population for its construction and approbation, later it was excluded the instance the project was ready to be executed.

Finally, as a conclusion which raised the agreement “111-2016” was build from different logics and arguments, which change both the subjects who participated and their motivations and their ties with the environmental politics. However it was taken to a count and supported by the local authorities and the national state, due to the fact that the agreement line up the politic connection which developed in that moment in the term of national environmental public policies and the platform in which it was developing the authority of “La Cuenca del lago de Atitlán” around the actions and measurements and preservations of this basin.

## Introducción

### El problema de investigación

El plástico forma parte de las comodidades de la sociedad actual, ya que por su bajo costo permite usarlo y desecharlo. Sin embargo, a nivel mundial los residuos de plástico han generado la contaminación de mares y océanos, ya que “la degradación [es] lenta (...); su principal materia prima es no renovable y algunos de los químicos utilizados para producir los plásticos son tóxicos” (Téllez, 2012, p. 16). El poliestireno tiene un alto impacto ambiental porque contiene benceno que es altamente cancerígeno (Téllez, 2012). La contaminación también puede afectar las economías locales cuando los distintos tipos de mantos acuíferos concentran actividades económicas como la pesca y el turismo.

Específicamente acerca de los plásticos, desde la década de 1990 existen políticas en diferentes países del mundo para prohibir la venta, cobrar o crear impuestos por su uso (Xantos y Walker, 2017). En América Latina varios Estados han creado políticas públicas ambientales en ese sentido. Por ejemplo, en Colombia, Triana Rodríguez y Mora Romero (2018) analizaron los efectos del impuesto nacional al consumo de bolsas de plástico (creado con la finalidad de disminuir el consumo de bolsas en pro del cuidado y preservación del medio ambiente).

En Guatemala, datos del Informe Ambiental del Estado de Guatemala del año 2016, muestran que el 46% de los residuos del país se encuentran en áreas rurales, 23% de los residuos son plásticos y solo 34% de los municipios tiene unidades para su gestión y manejo. Josué Mejía plantea que la mejor estrategia para evitar la contaminación es la prevención, dado que en el país suceden incumplimientos legales que van en detrimento de la naturaleza por falta de reglamentos técnicos específicos claros y directos respecto a las normativas legales ambientales (Mejía, 2012). Sin embargo, en áreas rurales y respecto a políticas para la reducción del uso de plásticos, estos estudios son menos frecuentes, especialmente para el caso guatemalteco donde solo se encuentra el de González Puzul (2018).

En 2016, en el municipio guatemalteco de San Pedro La Laguna (departamento de Sololá), se estableció el Acuerdo Municipal 111-2016 mediante el cual se prohibió la venta y distribución de bolsas de plástico, pajillas y recipientes de poliestireno expandido en la localidad. Asimismo, estableció sanciones para toda persona individual o jurídica

que haga uso de esos productos y para las empresas que los comercialicen y distribuyan. A seis años de su implementación, la política sigue vigente (con dificultades) y sirvió de base para su implementación en otros municipios de la región<sup>1</sup> y para una política nacional (Acuerdo Gubernativo 189) que se sancionó en 2019 pero que no se implementó. Los medios de comunicación de Guatemala han dado una amplia cobertura a esta medida municipal (Redacción EFE, 2016; Cabrera, 2018; Gereda, 2017; Escobar Anleu, 2017; Palou, 2018).

Por ello, resulta interesante comprender por qué y cómo estos plásticos de primer uso fueron reconocidos y legitimados como una amenaza a la naturaleza del lugar, priorizándola sobre otras posibles políticas ambientales. Según informaciones periodísticas, esta política surgió como un consenso de diferentes sujetos en la zona pero también se ha mencionado la centralidad del rol de la máxima autoridad municipal. Esta investigación, entonces, parte de las siguientes preguntas ¿cómo fue el proceso de puesta en agenda del Acuerdo Municipal 111-2016 de San Pedro la Laguna, Guatemala? ¿Por qué fue problematizado este tema? ¿Quiénes fueron los sujetos e instituciones que participaron en su construcción y quiénes los que tuvieron mayor poder de movilización de la cuestión? ¿De qué recursos se valieron para movilizar la agenda? Al responder estas preguntas se podrán visualizar las alianzas que en determinado momento surgieron, las interpretaciones y motivaciones de los distintos sujetos y si existió alguna oposición. La reconstrucción de los hechos en este ciclo de la cuestión será vital para la comprensión del proceso de puesta en agenda. En el mismo sentido, el análisis de dicho acuerdo brindará una vista panorámica de la construcción social de los problemas ambientales del municipio de San Pedro la Laguna, y cómo estos se transformaron en parte del debate político.

El estudio de la puesta en agenda de las políticas públicas motiva a reflexionar sobre el Estado y su interacción con la sociedad. Asimismo, este tipo de estudios permite comprender las transformaciones y características del Estado latinoamericano y de sus nuevas modalidades de intervención y vinculación con la sociedad civil (O'Donnell y Oszlak, 1981). Con este marco, la investigación en el municipio de San Pedro La Laguna

---

<sup>1</sup> Por lo menos diecisiete municipios de Guatemala tienen prohibiciones de uso de bolsas o recipientes plásticos de un solo uso. Algunos de ellos son: Cantel, Quetzaltenango, San Andrés Semetabaj, Sololá, Santa Lucía Utatlán, Sololá, Acatenango, Chimaltenango, San Miguel Petapa, Guatemala y La Antigua, Sacatepéquez (Bolaños, 2019).

puede contribuir, junto con otros, al conocimiento de cómo funciona y opera el Estado de Guatemala y cómo éste se proyecta y vincula con la sociedad.

Esta investigación tiene como objetivo general analizar la puesta en agenda del Acuerdo Municipal 111-2016 en el municipio de San Pedro la Laguna. Como objetivos específicos se plantearon:

- Describir el marco político, económico y ambiental en que se inscribió el Acuerdo Municipal 111-2016.
- Identificar los sujetos que participaron en la puesta en agenda, la formulación y la elaboración del Acuerdo Municipal 111-2016.
- Comprender las principales motivaciones que propiciaron el diseño e implementación del Acuerdo Municipal 111-2016.
- Identificar los principales desafíos, conflictos o resistencias a los que se enfrentó el proyecto del Acuerdo Municipal 111-2016.

En esta investigación se propuso de forma preliminar que para que el tema de los residuos plásticos de primer uso pudiese llegar a ser considerado una problemática social que requería de una política pública, existieron grupos o sujetos que llevaron el tema al debate en la agenda pública. Se fueron formando estrategias en la arena política que sirvieron para ir definiendo los procesos sociales que, al igual que las posiciones de los sujetos, se fueron modificando conforme evoluciona el ciclo de la cuestión. Es posible que algunos de ellos, que iniciaron la problematización, fueron cambiando posiciones durante este ciclo; algunos también pudieron sumarse o quedar fuera; y otros que, a pesar de haber sido partícipes de la movilización de la cuestión, no quisieron o pudieron ser expuestos por lo que permanecieron “ocultos” o “invisibilizados”. Las posiciones en este campo probablemente dependieron de su ubicación en el sistema social, de sus intereses propios y de sus relaciones con otros sujetos. Las ideas propuestas pudieron ser “traducidas” y estructuradas con el fin de adecuarse a las necesidades que tenían un mayor peso en la sociedad de San Pedro la Laguna, como una manera de permear la agenda y que la comunidad se sintiera identificada y representada. De igual manera, es posible que existiese oposición a dicho acuerdo si no hubo participación de la población de San Pedro La Laguna en la puesta en agenda del acuerdo Municipal.

El desarrollo de esta investigación busca aportar al conocimiento científico del campo de políticas públicas vinculadas al ambiente en Guatemala y en otros países de América Latina donde se quieren desarrollar acciones similares y se quiera comprender los argumentos que las motivan y las disputas que pueden generar. También pretende



contribuir al campo de estudio sobre la cuestión ambiental, para comunidades con contextos socioculturales parecidos al de San Pedro la Laguna. Para dicho municipio esta tesis puede brindar un análisis del proceso de puesta en agenda del Acuerdo Municipal, ya que actualmente no existe ninguna información de carácter científica que haya analizado esta política pública ambiental. Adicionalmente puede ser una herramienta para la comprensión de la problemática actual del manejo de desechos sólidos en el país, la intervención del Estado y la gestión municipal para resolver lo que viene siendo uno de los principales problemas ambientales de Guatemala (García Lara, 2010).

### **El caso de estudio**

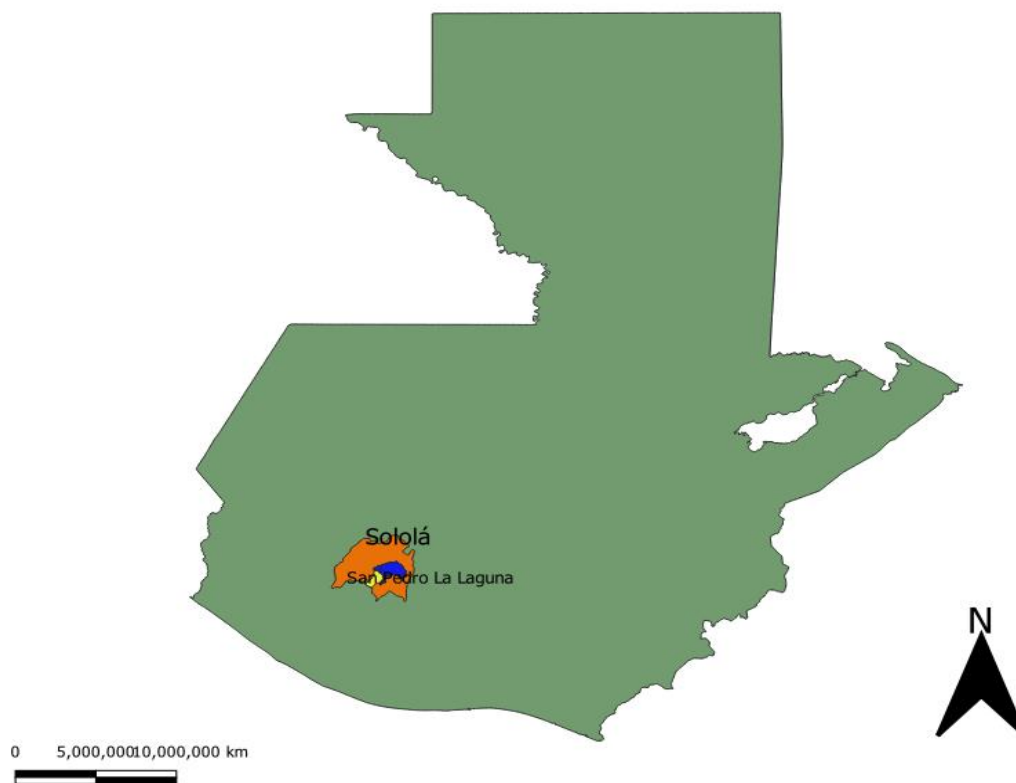
La investigación se desarrolla en el municipio de San Pedro La Laguna, perteneciente al departamento de Sololá, Guatemala (Figura 1). Se encuentra en la parte suroccidente del Lago de Atitlán (latitud 14° 41' 25" y en la longitud 91° 16' 21") a una distancia de 178 km de la ciudad de Guatemala. Limita al Norte con el municipio de San Juan La Laguna; al Sur con los municipios de Santiago Atitlán y Chicacao (departamento de Suchitepéquez); al Este con el municipio de Santiago Atitlán y el Lago de Atitlán; y al Oeste con San Juan La Laguna y Chicacao (departamento de Suchitepéquez). Cuenta con una extensión territorial de 24 km<sup>2</sup> y se encuentra a 1.610 metros sobre el nivel del mar. Su clima es templado.

El municipio de San Pedro La Laguna lleva este nombre debido a que cuando estaba penetrando la evangelización en los pueblos a través de la Iglesia católica, le colocaron el nombre por advocación al Apóstol San Pedro y, por encontrarse a la orilla del Lago de Atitlán, le fue agregado La Laguna. Sin embargo, según datos históricos en el memorial de Sololá (llamado también Anales de los Kaqchikeles), se registran los viajes del pueblo Kaqchikel y su llegada a Chi Tzunún Choy, que traducido significa "La Laguna de los Gorriones". Ésta es conocida actualmente como el Lago de Atitlán (SEGEPLAN, 2008).

Según el Censo poblacional de 2018, la población es de 10.705 habitantes, con 51% de hombres y el 49% de mujeres y el nivel de pobreza es del 47,6%. El 82% de la población rural se encuentra en pobreza y el 8% en pobreza extrema (Instituto Nacional de Estadística, 2013). Posee un alto porcentaje de analfabetismo (26%), ningún centro

universitario y limitado acceso a servicios básicos como la salud (ya que solo cuenta con un centro en todo municipio).

**Figura 1.** Mapa de Guatemala con la localización del departamento de Sololá



**Fuente:** Elaboración propia con base en imágenes de Google Maps 2022

El grupo étnico que predomina en el municipio de San Pedro La Laguna es el Maya Tz’utujil<sup>2</sup> (96.4%). El resto de la población es de etnia no indígena. El idioma más hablado es el Tz’utujil y el español como segundo idioma. Debido a la cultura maya presente en el municipio, existe un variado número de áreas que reflejan la cultura e identidad maya de la población: sus lugares sagrados Chuitimanit y Chiteaqai, sus montículos mayas Cumbre volcán San Pedro, las rutas históricas Cerro San Pedro y Pak’isis Chicacao, los altares mayas Chwi’kiyaqapek situados sobre un peñasco de roca

---

<sup>2</sup> La identidad “maya” apela a la continuidad histórica y ancestral del grupo, el término político de ‘pueblo maya’, entendido como una entidad histórica, preexistente al Estado de Guatemala, que amerita una serie de derechos propios para permanecer dentro de este Estado (Bastos, 2007:8).

rojiza y Pan alu'jaay, el lugar donde habitaron los primeros pobladores y donde se encuentran piezas arqueológicas de los primeros t'zutujiles (SEGEPLAN, 2008).

Según SEGEPLAN, San Pedro La Laguna es considerado como un municipio urbano-rural y está conformado por cinco cantones: Chuasanahí, Pacuchá, Chuacanté, Tzanjay y Bella Vista. En este municipio actualmente la mayor parte de la población se dedica a la agricultura y cultiva sus propias tierras. La producción agrícola del municipio es principalmente café, maíz, frijol, aguacate, tomate y papa. Debido al tamaño de las fincas, no existe crianza de ganado bovino y el ganado menor y de aves de corral únicamente se da para el consumo familiar y local. La pesca en el lago de Atitlán es una actividad que ocupa tiempo parcial o total, está destinada al consumo familiar y a la venta en el mercado local.

En el Plan de Desarrollo con Enfoque Territorial 2008-2018 del Municipio, San Pedro La Laguna es presentado como un municipio organizado, incluyente, sano y seguro con habitantes académicamente preparados y orgullosos de su identidad cultural. Además, es un destino turístico de primer orden y modelo de desarrollo económico de la cuenca del Lago de Atitlán comprometido con el desarrollo integral sostenible.

San Pedro La Laguna es uno de los 15 municipios del departamento de Sololá que se encuentran en la cuenca del Lago de Atitlán. Esta cuenca se encuentra ubicada en el Altiplano Guatemalteco. Tiene un área total de 541 km<sup>2</sup>, de los cuales 411 km<sup>2</sup> de captación de aguas y 124 km<sup>2</sup> corresponden al espejo de agua del lago. El decreto No. 64-97 del Congreso de la República declaró a esta cuenca un Área protegida de Reserva de Uso Múltiple. Sin embargo, como se verá en los próximos capítulos, la situación ambiental en el municipio y el lago es compleja, lo cual fue uno de los motivos por los que se promovió el diseño del Acuerdo 111 en 2016.

El análisis realizado en esta tesis abarca el período 2012 -2017. Si bien el acuerdo se sanciona en 2016, se retoman antecedentes previos a este período y también algunas cuestiones vinculadas a la implementación y a las repercusiones del acuerdo que sucedieron en años posteriores.

## **Metodología**

Esta investigación adoptó una perspectiva metodológica cualitativa la cual permite identificar el proceso y los sujetos que participaron y obtener perspectivas, puntos

de vista, interacciones entre individuos, grupos y colectividades, a través de datos expresados en el lenguaje (Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista Lucio, 2014). Como técnica de recolección de la información se trabajó principalmente con entrevistas a los sujetos sociales vinculados a la política a analizar: miembros del municipio, de consejos de desarrollo departamental (COCODE), autoridades indígenas locales, representantes de organizaciones no gubernamentales (ONG). Se realizó un muestreo intencional para entrevistar, en primer lugar, a los representantes de cada uno de estos grupos, incluyendo al Alcalde Municipal. A este muestreo se le incorporaron, a través de la técnica de la bola de nieve, a otros entrevistados que surgieron como relevantes en función del trabajo de campo, como referentes de la iglesia, líderes comunitarios, vendedores del mercado municipal y medios de comunicación local. La mayoría de las entrevistas fueron realizadas en 2019, pero en el año 2020 se contactaron a informantes claves en temas relacionados con el funcionamiento de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. En la tabla 1 se encuentra el listado de los entrevistados y el nombre ficticio que se usó en este texto para resguardar su identidad y anonimato.

En las entrevistas se indagó sobre el momento del origen de la idea del acuerdo, incluyendo las motivaciones y los sujetos que la promovieron; los desafíos; y los problemas que surgieron en su elaboración, los modos de solucionarlo y los participantes de esos acontecimientos. La cantidad y los temas a abordar en la guía fueron modificados en función de los resultados de la investigación y la cantidad y la validez de los datos se definió según la saturación teórica.

Esta información fue complementada con el análisis de documentos tales como las Actas Municipales de los años 2014, 2015, 2016 y 2017; los Planes de Desarrollo municipales; los Planes Operativos Anuales de la Comisión de fomento económico, turismo, ambiente y recursos naturales; noticias periodísticas de medios nacionales y de la revista virtual Somos Ambiente del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales de Guatemala. Asimismo, durante el trabajo de campo en los meses de enero y febrero del año 2019, también se desarrollaron otras actividades como la observación participante en una reunión de los Consejo Municipal de Desarrollo Urbano y Rural donde el tema a tratar fue el manejo de los desechos en el municipio; y la participación en una gira de campo junto con los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural al relleno sanitario de San Pedro la Laguna. Estas instancias contribuyeron a generar vínculos con referentes locales, mantener conversaciones informales sobre los temas de la tesis, así como también para indagar sobre la situación más reciente del acuerdo y la problemática de los residuos en

la zona. De esas instancias se registró notas en cuadernos de campo. Estos materiales fueron analizados en conjunto con las entrevistas para reconstruir los procesos, los sujetos que fueron participando en distintos momentos y complementar sus relatos.

**Tabla 1.** Lista de entrevistados

Descripción	Identificación en el texto
Francés, ambientalista, casado residente del lugar y conformó una familia con una mujer indígena oriunda de San Pedro La Laguna. Líder de la Comisión de Fomento Económico, Turismo, Ambiente y Recursos Naturales y presidente del Consejo Comunitario de Desarrollo Urbano y Rural (COCODE) de su cantón (Chuasanai) en el período 2014-2015.	Gastón
Se identifica como mujer indígena del pueblo tzutujil, educadora popular, trabajadora en una red de mujeres en defensa del territorio y soberanía alimentaria con trayectoria en ONG ambientales. Líder comunitaria, participó oficialmente en el período 2014-2015 en el COMUDE como representante de una asociación de desarrollo comunal y luego de su cantón en COCODE.	María
Pequeño empresario, se dedica al turismo y productor de café. Participó en el COMUDE por ser miembro del COCODE de su cantón.	Roberto
El alcalde de San Pedro La Laguna en el periodo 2016-2020, es arquitecto y previamente fue director de MACLALAGUNA.	Alcalde
Pequeño empresario, amigo del alcalde, tiene una radio local y participó oficialmente el COMUDE como representante del comité de padres de familia de una escuela local. Se integró a la Comisión de fomento económico, turismo, ambiente y recursos naturales en el año 2016.	Fernando
Ingeniero agrónomo. En 2016 fungía como el director MANCLALAGUNA por lo que tenía un espacio oficial en el COMUDE. Fue parte de la Comisión de fomento económico, turismo, ambiente y recursos naturales en dos períodos 2014-2015; 2016-2017.	Arturo
Ambientalista, amigo de Gastón, fundador de una ONG local dedicada a la educación y a la promoción de la cultura maya tzutujil. En 2016 se incorporó a la Comisión de fomento económico, turismo, ambiente y recursos naturales.	Ignacio
Abogado, miembro del consejo municipal del periodo 2016-2020, amigo del Alcalde y compañero de trabajo.	Tomás
Presidente de la asociación de vendedores del mercado municipal, tiene un puesto de venta de relojes.	Diego
Pequeño empresario, tienen un restaurante y también es dueño de una radio local.	Rodrigo
Fue candidato a alcalde, tiene un programa de televisión local, es hermano de Ignacio, amigo de Gastón y Roberto.	Javier
Mujer comerciante, tiene un pequeño negocio en el mercado municipal	Luisa
Estudiante de agronomía, trabaja en una ONG local de agroecología.	Miguel
Arquitecta, 10 años de trabajar en el sector público, directora de la municipalidad de Escuintla	Ana
Pastor evangélico, pequeño empresario y líder comunitario	Samuel
Abogado y notario, fue contrincante electoral del alcalde, asesor legal de los vendedores del mercado municipal.	Pedro

Fuente: Elaboración propia

## **La estructura de la tesis**

En el primer Capítulo “Perspectivas y antecedentes para analizar la problemática ambiental de los residuos” se desarrollan las referencias que sirvieron como base para el análisis e interpretación de los resultados de esta investigación. Como primer punto, se encuentran las perspectivas y los conceptos teóricos. Se comienza con el análisis de la problemática ambiental de los residuos, para entender cómo ciertas condiciones generan alarma en la población y por ello se establece un problema ambiental, evidenciando su proceso de construcción social. A continuación, se abordan los conceptos de nativos ecológicos e indio permitido que contribuyeron luego a entender la participación de algunos sujetos en el acuerdo y posteriormente se retoman algunos provenientes de la Ciencia Política como la puesta en agenda, el ciclo de la cuestión y las arenas públicas para comprender cómo el tema de los residuos pudo llegar a ser considerado en el marco del Estado. Por último, para analizar la política pública ambiental y comprender la relación Estado-sociedad, se trabajó con las nociones de gubernamentalidad y ecogubernamentalidad que ayudaron a analizar las técnicas de gobierno para el caso de estudio del municipio de San Pedro la Laguna.

En el segundo apartado del capítulo, se repasan antecedentes importantes relacionados a las políticas ambientales, mostrando cómo la temática de los residuos ha generado creciente interés en el mundo académico. También se presentan algunas cuestiones referidas a este tipo de políticas en América Latina y puntualmente Guatemala. En este país se observa un mayor interés por el tema de los residuos debido a la intensificación del problema del manejo. Asimismo, diversos estudios plantean que la participación de la población, y particularmente de los pueblos indígenas, en el desarrollo del municipio es limitada.

En cuanto al capítulo 2, se estudia la problemática ambiental y las políticas públicas en Guatemala y se encuentra dividido en tres apartados. En el primero se analiza cómo funciona y se organiza el Estado de Guatemala y su sistema socioeconómico; en el segundo apartado, se describe el abordaje ambiental del país desde las leyes nacionales, políticas y retos planteados en documentos oficiales; y en el tercero apartado, enfocado en el municipio de San Pedro la Laguna, describe las principales características del municipio, el manejo de la cuenca del lado de Atitlán, los sujetos de lugar y la situación de los desechos sólidos, con el propósito de contextualizar el estudio de caso y para comprender con mayor detalle la estructura social, política y económica del municipio de

San Pedro la Laguna. Este capítulo entonces presenta la estructura burocrática para abordar las problemáticas ambientales y de desechos sólidos en el país, en la que puede llegar a participar la sociedad civil. Asimismo, muestra cómo se enmarcan en el municipio de San Pedro La Laguna estas problemáticas y sus soluciones.

Luego se encuentran los dos capítulos centrales de análisis de la reconstrucción de los hechos del ciclo de la cuestión del Acuerdo Municipal a analizar. El Capítulo 3 “El Origen: Sujetos y motivaciones para el surgimiento del Acuerdo 111-2016” que comprende los años 2012-2015, da cuenta de los resultados del estudio del primero período, presenta los antecedentes del proceso de puesta en agenda y analiza las motivaciones y los recursos de los cuales hicieron uso los sujetos e instituciones para movilizar el Acuerdo 111-2016. Se identifican los sujetos ambientales que participaron en la construcción del Acuerdo 111-2016, motivados por el deseo de proteger el ambiente por haber participado o trabajado en tareas que están relacionadas con la protección del ambiente. Se evidencia también la participación del Estado y de COCODES en el proceso de legitimación y puesta en agenda en la arena política del municipio. Por último, se sostiene el rol central que tuvo la Comisión de medio ambiente, turismo y fomento económico en la creación del acuerdo para prohibir bolsas plásticas.

En el Capítulo 4 “Debate público: El proceso de aprobación e implementación del Acuerdo 111-2016” el cual corresponde a los años 2016-2017, muestra cómo se termina de construir e implementar el Acuerdo 111-2016. Nuevamente se analizan las motivaciones de los sujetos que participaron, identificando el cambio de posiciones y transformaciones de algunos de ellos, de acuerdo al cambio del contexto. En este proceso se privilegió la voz de unos- las autoridades municipales y de la cuenca y sujetos afines a ellos con intereses económicos-, y se marginó la voz de otros- los líderes comunitarios y ambientalistas que promovieron la idea en la comisión del COMUDE-.

En el último acápite se presentan las reflexiones finales sobre la investigación, que muestran que el Acuerdo 111-2016, si bien estuvo enmarcado dentro de una ecogubernamentalidad fue construido a partir de diferentes lógicas y argumentos, donde cambiaron tanto los sujetos que participaron como sus motivaciones. Estos cambios también respondieron a las políticas ambientales nacionales y a los intereses de los dirigentes locales.

## **Capítulo 1. Perspectivas y antecedentes para analizar la problemática ambiental de los residuos**

### **1.1 Introducción**

Este capítulo presenta las referencias que han servido como punto de partida para esta investigación y como base para el análisis y la interpretación de los resultados obtenidos. En un primer apartado, se desarrollan las perspectivas y los conceptos en torno al análisis de la problemática ambiental de los residuos y se presentan elementos conceptuales considerando el ciclo de la cuestión, el enfoque del constructivismo social y político y la ecogubernamentalidad. Asimismo, se presenta el estado del arte en torno a antecedentes importantes respecto a políticas ambientales en el país y de los residuos en general.

### **1.2 El enfoque de la investigación**

El ambiente como objeto de reflexión desde las ciencias sociales implica analizar cómo es la relación sociedad y naturaleza, considerando que la naturaleza es comprendida de forma distinta por los actores sociales y que el conocimiento se construye socialmente (Lezama, 2004). Desde esta perspectiva es posible comprender por qué las personas responden de diferente manera a los problemas ambientales.

Un punto central en este abordaje es que se necesita de condiciones que generen alarma en una población una situación o cuestión emerjan como un problema ambiental (Lezama, 2004). Es por esto que es importante entender el contexto de cada sociedad, ya que los problemas que han sido seleccionados como importantes no necesariamente son los más urgentes o graves. Comúnmente son los problemas que representan una mayor amenaza simbólica al bienestar de las personas son los que toman protagonismo y, se suman a esto, los factores ideológicos y políticos que contribuyen como plataforma para reconocer o minimizar los problemas ambientales de una sociedad (Lezama, 2001).

Lezama (2004) añade que lo ambiental emerge no solo de su construcción social, sino también de su construcción política. De esta manera, en torno a los significados sobre naturaleza, se desarrollan procesos de negociación y conflictos, siendo éste un terreno de



lucha que es atravesado por relaciones de poder y que se encuentra en un proceso permanente de disputa y resignificación, en el cual tiene un contenido político. Se requiere de un análisis de las formas discursivas y su consecuente ecogubernamentalidad, en relación a la forma en que se genera conocimiento, prácticas y políticas que están inscritas en una manera particular de ver lo ambiental (Ulloa, 2011).

En esta línea, debido a la crisis climática a nivel mundial y a la conciencia ambiental, se ha generado en la actualidad un nuevo escenario político en el cual ha surgido un nuevo discurso ambiental global. En este nuevo discurso, los movimientos ambientalistas, ONG, programas de desarrollo sostenible y las luchas políticas de los indígenas, están en constante interrelación, contradicción y negociación reconfigurando las prácticas, concepciones y los significados acerca de la naturaleza y el ambiente. Surgen identidades ecológicas como el resultado de discursos diferentes y contradictorios generados por varios agentes en distintos lugares de poder (Ulloa, 2007).

En cuanto a las políticas ambientales, su análisis ayuda a comprender la relación Estado-sociedad, considerando que ambos no son actores monolíticos ni necesariamente opuestos entre sí (Gutiérrez, 2018). Las políticas son el resultado de la disputa y participación entre sujetos donde se construye un problema social y sus soluciones a partir de las diversas definiciones de los referentes sociales y estatales (Gutiérrez, 2018; Azuela y Mussetta, 2008). Este tipo de políticas constituyen un momento especial en que las diferencias y controversias en torno a un problema específico se canalizan y resuelven en decisiones estatales (Gutiérrez, 2018: 16). Estas políticas deberían servir como un canal, que solucione o frene un problema de degradación real o potencial (Gutiérrez, 2018), pero es importante mencionar que las políticas públicas no solo son creadas para resolver problemas, sino también que los problemas son creados a partir de las políticas. Por ello, el análisis sociopolítico debe ayudar a visualizar los lugares, los momentos y las instituciones donde surgen y se reproducen los procesos ambientales (Hajer, 1995).

Bajo el marco anterior, específicamente el estudio de la puesta en agenda de las políticas públicas brinda un escenario para el análisis del Estado y su interacción con la sociedad. Las sucesivas políticas o tomas de posición de diferentes sujetos frente a la cuestión y la trama de las interacciones que se va produciendo alrededor de la misma definen y encuadran un proceso social que puede constituirse en privilegiado objeto de análisis para acceder a un conocimiento más informado sobre el Estado y la sociedad latinoamericana y sus mutuas interrelaciones (O'Donnell y Oszlak, 1981).

Para que lo anterior suceda, es necesario que grupos o individuos creen que un asunto tiene la suficiente relevancia y que, desde su perspectiva, se debe y puede hacer algo. De ese modo, un asunto se vuelve una cuestión socialmente problematizada (O'Donnell y Oszlak, 1981). En muchas ocasiones, la cuestión es generada por sujetos a los que la resolución a determinada cuestión les favorecerá a sus intereses particulares.

En el mismo orden de ideas, las arenas públicas son entendidas como el espacio donde un conjunto de prácticas y argumentos organizan la disputa en torno a la definición de asuntos públicos. En este espacio de acción- debate, los partidos políticos, los grupos organizados y el gobierno participan en un permanente proceso de discusión para definir los problemas sociales, los temas emergentes y salientes (Fuks, 1998).

Los argumentos utilizados incorporan relatos, palabras, historias que pretenden tener un significado que ayude a el anclaje del asunto son la sociedad. “Los paquetes interpretativos sirven como guías generales de como pensar y que hacer respecto al asunto en cuestión” (Fuks, 1998, p. 9). Asimismo, conocer la historia previa a la cuestión permitirá entender las ideologías, liderazgos, estrategias, entre otros puntos claves.

Los aportes de Foucault siguen siendo útiles para desarrollar y robustecer el estudio y la comprensión del Estado en nuestras sociedades. Su modelo de investigación consiste en tomar como punto de partida las formas de resistencia, para poner en evidencia las relaciones de poder y los métodos que utilizan (Foucault, 1988). Por lo tanto, esta perspectiva sugiere que, al momento de construir los sujetos, se debe de tener en cuenta las relaciones de poder, y al analizar estas relaciones de poder se deben considerar el enfrentamiento de las estrategias. En las luchas más recientes, se oponen a diferentes formas, las cuales pueden estar igualmente superpuestas): dominación (étnica, religiosa, social), explotación (que los escinden de sus productos) y subjetividad (vinculado a lo individual y al sometimiento). Las luchas no se han limitado a un país o a una forma de gobierno. Los puntos de desacuerdo remiten a los efectos de poder que generan en los cuerpos, en las vidas y en las muertes. También son luchas inmediatas, en el sentido que muchas veces no apuntan a los problemas estructurales, que critican las instancias de poder más cercanas. Expresado de otra forma, apuntan contra la técnica, la forma de poder que se ejerce sobre la vida cotidiana e inmediata, que busca romper los lazos sociales y que promueve privilegios en la circulación del saber. Por consiguiente, clasifica a los individuos en categorías e impone una ley de verdad que deben de reconocer y que los otros deben de reconocer en ellos (Foucault, 1988). Entonces, según la perspectiva

foucaultiana, en el ejercicio del poder se busca guiar conductas y determinar posibilidades, estructurando un cierto campo de acción.

El análisis de estas relaciones de poder de Foucault toma en cuenta, sistemas complejos como el Estado. Este último tiene como función ser una instancia de control, regulación y en alguna medida de distribución de las relaciones de poder, ya que la institucionalización sectorial define ciertas formas de poder. Sin embargo, no se restringe a ello (Foucault, 1988). Así Azuela y Mussetta sintetizan:

Foucault nos hace pensar al Estado, no como un simple conjunto de agencias y funciones del gobierno que están claramente escindidas de la sociedad en general, de hecho, se encargan de mostrar como las relaciones sociales y las instituciones, son parte del proyecto de dominación y gobierno (2008, p. 43).

Foucault incita a considerar que el Estado no debe de ser estudiado como el actor central de los procesos sociales sino que se debe de prestar atención a las prácticas. A raíz de este análisis, Foucault desarrolló el concepto de gubernamentalidad, el cual permite abordar con una visión macro de la relación política entre el gobierno y el poder. Como se considera que el poder define las técnicas de gobierno, este concepto instala un sólido marco de análisis para poder comprender con mayor precisión los problemas del Estado actual (Azuela y Mussetta, 2008). La gubernamentalidad como enfoque analítico no intenta encontrar la verdad de la política, más bien indaga en qué conocimientos o formas de legitimidad son utilizadas y las técnicas o dispositivos que tienen implicaciones en la vida de las personas y que son empleados para producir esos efectos de manera intencional. (Azuela y Mussetta, 2008). De esta manera, los análisis basados en esta noción se preguntan por los modos en que se piensan y definen los problemas y los sujetos que a ellos están relacionados y las maneras en que se les busca dar respuesta. Por ello, implica pensar al Estado, a los gobiernos y sus técnicas, pero también a los sujetos en sus discursos y prácticas.

La gubernamentalidad ha sido retomada en el campo de los estudios ambientales motivada, entre otras cuestiones, porque los acontecimientos internacionales, como Rio-92 o el Protocolo de Kioto han producido cambios en las políticas ambientales. Se han ido incorporando procesos internacionales que están inmersos en una incluyente ecogubernamentalidad, que se define como:

Todas las políticas, los discursos, los conocimientos, las representaciones y las prácticas ambientales (locales, nacionales y transnacionales) que interactúan con

el propósito de dirigir a los actores sociales (cuerpos verdes) a pensar y comportarse de maneras particulares hacia fines ambientales específicos (desarrollo sostenible, seguridad ambiental, conservación de la biodiversidad, acceso a recursos genéticos, entre otros). En esta ecogubernamentalidad, las organizaciones ambientales (gubernamentales y ONG), los actores sociales (incluidos los pueblos indígenas y sus políticas culturales y ambientales), los ambientalistas y las comunidades científicas, entre otros, son agentes en el proceso de regular y dirigir las acciones sociales de acuerdo con lógicas y discursos que contribuyen al desarrollo de una concepción emergente de una gobernabilidad ambiental global. Sin embargo, lo anterior implica negociaciones y conflictos, al igual que acuerdos. (Ulloa, 2007, pp. 289-290)

Se constituye el surgimiento de una nueva formulación discursiva utilizada para hablar acerca del ambiente y de sujetos ecológicos, dando lugar a que el ambiente se convierta en “un espacio nuevo de conocimiento que una gobernabilidad técnica especial” (Ulloa, 2007, p. 289), donde se expresan prácticas, representaciones, disciplinas y conductas políticas.

Como los discursos ambientales se basan en diversas nociones de naturaleza: por ejemplo, por un lado, es posible encontrar definiciones de ella como externa y separada de la sociedad, y ligada a las ideas de desarrollo sostenible. También se encuentran las interpretaciones monistas que plantean la unidad y la interrelación con la naturaleza. A las poblaciones indígenas suelen asignarles concepciones de naturaleza de este último grupo, aunque no haya siempre un reconocimiento o claridad respecto a sus discursos. Por ello, dichos discursos pueden ser confrontados, reinterpretados, transformados o asumidos por los indígenas, generando su introducción dentro de la ecogubernamentalidad (Ulloa, 2007). En este proceso, las prácticas y significados que, además de dar lugar a políticas, pueden introducir a los pueblos indígenas en un nuevo círculo de producción y consumo “verde” (Ulloa, 2007).

Entonces, si bien las prácticas y conocimientos de los indígenas en diversos lugares empiezan a ser reconocidos, los programas nacionales y globales de desarrollo sostenible, están reconfigurando las prácticas locales y globales. Por ello, el significado, la percepción y el cuidado de la naturaleza, son terrenos de luchas y confrontaciones (Ulloa, 2007).

En Latinoamérica bajo este nuevo escenario ambiental, los indígenas se han convertido en sujetos políticos con poder, al ser considerados en el ámbito local e

internacional como nativos ecológicos y guardianes de la naturaleza. El papel de los indígenas suele ligarse a nuevas concepciones y una revalorización de la naturaleza como noción de patrimonio común de la humanidad, estableciendo nuevas relaciones entre la sociedad y la naturaleza. Estas dinámicas suelen situar a los indígenas como ambientalistas en espacios internacionales. Estas representaciones de las indígenas asociadas a lo ecológico alimentan imaginarios occidentales del “noble primitivo” que vive una vida comunal y tiene una relación cercana y armónica con el ambiente. El nativo ecológico forma parte integral de esa naturaleza ideal donde los indígenas representan un estilo de vida preindustrial y a un mundo ecológicamente sostenible (Ulloa, 2007).

Como se observa, se asocian al nativo ecológico a la madre naturaleza dando por su supuesta sensibilidad y espiritualidad femenina natural encontrada en las tradiciones y la espiritualidad de los indígenas. Así se han situado al nativo ecológico en una ecogubernamentalidad (Ulloa, 2007), convirtiéndolo en un producto de las interacciones entre la política cultural, el ambiente, los movimientos indígenas, las políticas ambientales y de los discursos que han reconfigurado las prácticas e identidades.

Según Foladori y Taks (2004) los propios nativos han visto que la imagen de protectores de la naturaleza puede ser una herramienta económica y política contra la marginación y opresión por parte de gobiernos.

En el caso específico de Guatemala, en las dos últimas décadas se ha visto un aumento en la participación política indígena que ha logrado abrir nuevos espacios sociales esto como fruto de la ola de democratización en la región. Sin embargo, al mismo tiempo que se abrieron dichos espacios, se generaron límites ya que el racismo aún está presente. La esencia de lo que pasa en estos escenarios responde a la categoría sociopolítica de indio permitido (Hale, 2004). Con este término se refiere a la participación de algunos individuos de los pueblos indígenas en ciertos espacios de la política, que les habilita la adquisición de algunos derechos e, implícitamente, su resignación de lucha por otros.

En síntesis, lo que está en juego no es simplemente una lucha entre los derechos colectivos e individuales ni una dicotomía entre lo cultural y material, sino un acondicionamiento mucho más sutil: un esfuerzo por fijar límites preestablecidos para estos espacios de participación política indígena (Hale, 2004, p. 59).

De esta manera, también se incorporan grupos minoritarios y se continúan excluyendo a otros. Según este antropólogo, quienes se vuelven parte desarrollan

estrategias, como la invisibilización de su identidad y afinidades, la selección de objetivos clave y la lucha “desde adentro” o desarrollan objetivos de largo plazo que no se relacionan estrictamente con el cargo que poseen. Por ello, no siempre la presencia de referentes de estos pueblos implica el incremento de las posibilidades políticas de sus pueblos o la representación de sus demandas.

### **1.3 Antecedentes**

Este resurgimiento de la cuestión ambiental desde distintos campos de estudio y acción política en los últimos años se motiva, entre otros, por el creciente problema de la contaminación. Específicamente, la temática de los residuos ha cobrado mayor auge en el mundo académico de las ciencias sociales a partir de los cambios en la sociedad de consumo y la centralidad del “despilfarro” (Evans, 2012) y el surgimiento de los problemas y riesgos ambientales globales (Beck, 2008). Pardo (1999) plantea algunos elementos de análisis de la conceptualización social de los residuos, partiendo de la hipótesis de que las sociedades actuales industrializadas con patrones de consumo en masa tienen una producción masiva de residuos, que lleva a caracterizarlas como “una sociedad del desperdicio”. A través de un análisis bibliográfico, examina el reconocimiento social del tema de los residuos y lo relaciona, en parte, con la dificultad del manejo de vertederos en cuanto a la contaminación que producen los mismos y la dificultad de su localización (Pardo, 1999). Este protagonismo social ha traído una conceptualización social de los residuos, en las que se mezclan valores políticos, religiosos, morales y médicos. Así también se ha conformado la democratización de los desechos como parte del proceso de legitimación social el cual busca que el tema de los residuos sea un asunto relevante y se generen políticas públicas construidas en base a la responsabilidad de los individuos consumidores (Pardo, 1999).

Según Díaz Muñoz (1995), Moore (2012) y Dimarco (2012), los estudios sobre los residuos se concentran en las áreas urbanas, en relación a los problemas de disposición y las interpretaciones en términos de contaminación y, ligado a ésta, en la salud de las poblaciones. Por ejemplo, Dimarco, (2012) analiza las diversas matrices interpretativas con que, a lo largo de la historia de la ciudad de Buenos Aires, se ha pensado social y políticamente la cuestión de la gestión de los desechos y de los grupos sociales ligados a ésta, en particular, aquellos vinculados a la clasificación de residuos como estrategia de

sobrevivencia. Realiza un estudio sociohistórico que se apoyó en el análisis de fuentes documentales correspondientes a diferentes períodos históricos, enfocándose en los discursos públicos y políticos análisis de Memorias y Boletines Municipales, debates legislativos, documentos de médicos higienistas diarios y revistas de diferentes épocas. Su investigación define tres momentos históricos: las décadas de finales de siglo XIX sientan las bases de lo que será la percepción social de los desechos a partir de los primeros indicios de una idea de riesgo social asociada a la actividad económica de recoger basura. Durante el siglo XX prevaleció una concepción puramente negativa de los desechos pero hacia finales del período (cerrando el siglo XX) también se encuentran dos matrices interpretativas sobre la actividad de clasificación: una que la planteaba como un riesgo social un peligro potencial para la salud pública y otra que señalaba a sus beneficios, de tipo económico, tendiendo entonces a buscar su valorización. En el período actual cobra valor el reciclado, la reutilización y la clasificación de residuos, por ser considerados recursos económicos valorados por recolectores y actores privados. Asimismo, se produce un giro en el riesgo según el criterio social y ambientalista, ya que el problema principal es la falta de clasificación de residuos. Estos nuevos criterios repercuten en la forma en que la política pública trabaja en torno a la clasificación (Dimarco, 2012). La autora concluye que la actividad económica de clasificación de residuos no ha cambiado en lo esencial sus rasgos característicos, pero sí la forma en que esa misma tarea y sus consecuencias son pensadas en diferentes momentos históricos. Por ello, la concepción ambientalista dio lugar a la creación de una ley que la habilita luego de largas décadas de prohibición. Sin embargo, es un proceso abierto a nuevos cambios y redefiniciones (Dimarco, 2012).

Recientemente se han desarrollado nuevos estudios respecto a los residuos en áreas periurbanas, que se relacionan con la coexistencia de actividades agropecuarias, la producción de bienes y servicios y el uso residencial. En este sentido, a modo de ejemplo, los artículos de Craviotti (2007) y Feito (2011) evidencian el surgimiento de conflictos sociales en la provincia de Buenos Aires por las distintas percepciones sobre los riesgos que generan (actual y potencialmente) los residuos de la avicultura en un área donde está creciendo la presencia de barrios cerrados.

Otro grupo de antecedentes para esta investigación se encuentra en los estudios que, en las últimas décadas, se han concentrado en buscar comprender el rol del Estado en los procesos ambientales (Gutiérrez, 2018), considerando que suele ocupar un lugar central en las disputas legales que implica la protección de la naturaleza (Fuks, 1998). En

cuanto a las políticas públicas ambientales en América Latina, Merlinsky (2017), analiza de qué manera diferentes acciones colectivas han inaugurado arenas públicas de deliberación en torno a la cuestión ambiental en Argentina. Como resultado de esta investigación se observa que por medio de la emergencia de nuevos actores afectados por un problema ambiental, se produjo una reconfiguración del paisaje social, impactando en la selección social de los problemas que son objeto de preocupación pública. En la mayoría de esos conflictos la población tiene grandes dificultades para hacerse oír y los actores quedan invisibilizados públicamente (Merlinsky, 2017).

Por su parte, Megchun Rivera (2015) busca explicar los cambios en las prácticas de sujetos sociales en función a las transformaciones en las políticas ambientales. Para ello se centró en cómo cambiaron la captura, caza y conservación de la fauna silvestre por parte de los pobladores del ejido Emiliano Zapata según las políticas implementadas en la Reserva de la Biosfera Montes Azules en México. El autor aborda en su estudio la arena de negociación y contienda en torno a recursos naturales, constituida por los habitantes del lugar, el Estado y el gobierno mexicano, entre otros. Asimismo, contempla la construcción misma de los sujetos: lo que está en juego es su posición, el conjunto de discursos, experiencias, valores, formas organizativas y prácticas para definirse. El principal argumento es que la unión de políticas, mecanismos, recursos, discursos y sujetos ambientales conforman un disputado proyecto hegemónico de gobernanza. Fundamentalmente concluye que es difícil realizar una distinción plena entre los actores que integran estas arenas, las cuales se caracterizan por procesos de interrelación permanentes. Por otro lado, si bien el Estado ha sido el principal impulsor del discurso y las prácticas ambientales, al combinarse con las representaciones acerca del Estado que ya están en circulación, no constituyen significados efectivos para controlar y disciplinar poblaciones. Finalmente, las arenas de contienda en torno a recursos naturales no se limitan a la posesión o control de tales recursos sino que, giran en torno a la constitución misma de los sujetos, lo que está en juego es la posición de los actores y el conjunto de discursos, valores, prácticas y formas organizativas (Mechun Rivera 2015).

Agrawal (2005) examina cómo y por qué los ciudadanos rurales en Kumanaon (India) se preocupan por el ambiente e intervienen en el ámbito político. Por medio del análisis de las formas en que las estrategias regulatorias asociadas con y resultantes de la toma de decisiones comunitarias, inciden en la transformación de quienes participan en el gobierno, el autor hace un análisis de los diferentes niveles de participación en los regímenes institucionales de regulación ambiental que facilitaron nuevas formas de



entender el ambiente. La metodología utilizada fue análisis documental, correspondiente al registro de archivo, y el trabajo de campo realizado durante dos períodos de tiempo. Su estudio da cuenta que la participación generalizada de la población de Kumaon, en prácticas regulatorias específicas del bosque del lugar, está estrechamente vinculada con el surgimiento de una mayor preocupación por el ambiente y la creación de sujetos ambientales. Estos sujetos ambientales son personas que se preocupan por el ambiente y desean proteger los árboles y los bosques de Kumanao, por lo que el autor se pregunta por qué estos sujetos preocupan por el ambiente. A manera de conclusión Agrawal señala que en Kumaonis, los residentes difieren en cuanto a sus creencias sobre la protección del bosque según el grado de involucramiento en las prácticas reguladoras. Cabe destacar que las actitudes con respecto a la protección de los bosques cambiaron más en aquellas comunidades donde se crearon consejos locales para el manejo de los bosques. Por lo tanto, la formación de sujetos está conectada crucialmente con la participación y la práctica. Debido a que los Kuamonis se volvieron socios activos de la gubernamentalización de la naturaleza dejaron de protestar en contra de dicho proceso. De este modo, el autor sugiere que se debe de considerar el grado de involucramiento en las practicas institucionalizadas porque también las tecnologías de gobierno producen efectos a través de la conciencia y de la práctica.

En cuanto a los estudios en Guatemala, Gómez afirma que el Estado ha delegado a las municipalidades el manejo y eliminación de desechos sólidos descentralizando uno de los problemas ambientales del país. Lamentablemente las municipalidades tampoco han ejercido “la función administrativa de forma completa comprendiendo los pasos esenciales de la misma (la planificación, la organización, la coordinación, la dirección y el control)” (2005, p. 59). Por ello, sugiere tomar en cuenta el material histórico para buscar posibles soluciones a esta problemática ya que, para comprender el problema de los desechos de país, es necesario considerar los actores, el funcionamiento y la estructura de los problemas ambientales. Al respecto, señala que existe un “círculo vicioso de la problemática de los desechos sólidos en Guatemala” (Gómez, 2005, p. 63) con lo cual se refiere, por un lado, a la forma en que los alcaldes municipales no se encargan del manejo de los desechos sólidos justificado por la falta de recursos; y, por otro lado, a que los ciudadanos no pagan ninguna tarifa municipal para la recolección de desechos sólidos por la falta de recursos económicos de gran parte de la población del país. A estas cuestiones añade que todos los actores asumen que es un deber de la municipalidad la recolección y manejo adecuado de los desechos sólidos.

Otra investigación se titula “El Rol de la municipalidad en el control y manejo de los desechos sólidos en el municipio de Santa Catarina Barahona, Sacatepéquez” y busca analizar las causas sociales, políticas y administrativas que explican la ausencia de programas de manejo y control de la contaminación del medio ambiente por desechos sólidos en las municipalidades de Guatemala (Martínez, 2003). En ella, se examina la relación de las autoridades municipales y la sociedad local, resaltando que el gobierno local debe de procurar la participación ciudadana ya que el Código Municipal de Guatemala establece la promoción y la participación efectiva, voluntaria y organizada de los habitantes para la solución de los problemas locales. Para esta investigación se utilizó la técnica de observación no participante, entrevistas, revisión bibliográfica y encuestas las cuales se realizaron a 180 personas mayores de 15 años de las cuales era un 61% mujeres y un 39% hombres (Martínez, 2003). Uno de los hallazgos de este estudio es que, a pesar de que la población se mostró consciente de que los residuos sólidos del municipio pueden ocasionar problemas en la salud, solo el 20% de las familias tiran en terrenos propios los desechos orgánicos para ser utilizado como abono, mientras que el 52% tiran al río sus desechos y el resto de la población quema o entierra. Los habitantes de este municipio no muestran interés en la clasificación de desechos pero coincidieron en que el desecho sólido que se genera en menor grado, es el inorgánico, el cual es en mayoría plástico (Martínez, 2003). Otro de los hallazgos importantes es que en el municipio existe poca organización comunitaria. Sin embargo, los vecinos se muestran a favor de conformar grupos para trabajar temas en común como el de los desechos, ya que coinciden en que es necesario la organización para dar a conocer la problemática y se busquen de manera colectiva soluciones a la misma (Martínez, 2003). Del mismo modo, están interesados en apoyar cualquier iniciativa relacionada con el manejo de los desechos sólidos que proponga la municipalidad, aunque indican que es responsabilidad de dicho organismo porque la recolección de la basura es un servicio público (Martínez, 2003).

En cuanto a la participación de la población en asuntos políticos en Guatemala, el artículo “Participación Política Indígena y Políticas Públicas para Pueblos indígenas en Guatemala” da cuenta de cómo ha sido constante la opresión, segregación, exclusión y racismo en la historia del país y, como reflejo de ello, el sistema político electoral ha limitado y obstaculizado la participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones tanto en el ámbito nacional como local (Soberanis, 2011). Por ello, estos pueblos hacen uso de otros canales de participación política tanto en la institucionalidad del Estado como desde sus propias formas de organización y atención de sus asuntos

internos. Al mismo tiempo, Soberanis (2011) da cuenta que los Acuerdos de Paz, en especial el quinto Acuerdo sobre Identidad y Derecho de Los Pueblos Indígenas, expresan el carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe del país. Ambas herramientas han fortalecido la iniciativa de inclusión de los pueblos indígenas a las políticas públicas y la creación de diversas instituciones que velan por el cumplimiento de sus derechos. Los pueblos indígenas continúan reivindicando sus formas propias de organización y de toma de decisiones sobre los asuntos que les conciernen, especialmente en aplicación del derecho a ser consultados ante los nuevos proyectos e iniciativas que puedan causar daños ambientales. Finalmente, la autora recomienda que se requiere de la construcción de acuerdos políticos sociales permitan avanzar hacia una democracia intercultural cada día más representativa y participativa.

La tesis “El caso del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural en el Quiche, Guatemala, en un contexto postconflicto” (Parra, 2018) aborda cómo el sistema de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (SISCODE) es parte fundamental para restablecer la legitimidad del Estado y fortalecer su institucionalidad ya que estableció reformas al aparato burocrático estatal, buscando el desarrollo de forma participativa tanto en cuanto a la toma de decisiones, como a su ejecución. El propósito de esta tesis fue entender el alcance territorial del Estado guatemalteco en un contexto postconflicto, indagando por qué no ha funcionado el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural en algunos municipios del departamento del Quiche. Considera que éste es un sistema de toma de decisión de abajo hacia arriba, donde se ilustra las formas en que las autoridades de gobierno interactúan entre sí y con la ciudadanía para extender la autoridad del Estado en el territorio y movilizar la administración pública para incluir demandas ciudadanas. A través de una matriz analiza el equilibrio entre la intermediación del alcalde para tramitar demandas locales, la capacidad ciudadana como Consejo Comunitario de Desarrollo para incidir en la toma de decisiones locales y el acceso a los recursos del gobierno central. El resultado arroja que, con base en el análisis de conglomerados, un 19,95% de los municipios del departamento del Quiché se encuentran en los índices más bajos de alcance territorial del Estado, como resultado de un bajo desempeño municipal con respecto a la ejecución del presupuesto, su poco o nulo interés en ejecutar proyectores de inversión utilizando la plataforma de los consejos de desarrollo, y el desinterés de la ciudadanía por el COMUDE y de participar en los COCODES y otras organizaciones de la sociedad civil (Parra, 2018).

Por último, González Puzul (2018) analiza el Acuerdo 111-2016 de la Municipalidad de San Pedro la Laguna, objeto de este proyecto, a partir de la institucionalidad, gestión pública municipal para la protección del Lago de Atitlán. Esta investigación evidencia aciertos y desaciertos del Consejo Municipal de San Pedro La Laguna con relación a la protección del lago de Atitlán y el ambiente, y los impactos que ha tenido las acciones políticas de la municipalidad en materia ambiental. Se centra en recoger fundamentalmente los elementos relevantes relacionados con las instituciones y el enfoque político de la incidencia del instrumento, pero no ha indagado en los aspectos sociológicos de la comunidad ni en el contexto social y político en que se produjo el acuerdo y que transformó al tema ambiental en un objeto de la agenda pública.

#### **1.4 A modo de síntesis**

Este capítulo muestra en cómo la temática de residuos ha cobrado mayor auge en el mundo académico con el pasar del tiempo, derivado a los cambios en las sociedades en cuanto al incremento de los residuos y el surgimiento de problemas y riesgos ambientales. La selección de los problemas y la participación social muestran que los residuos son parte de un proceso de construcción social en el cual se ponen en juego valores, interpretaciones y prácticas como parte del proceso de legitimación social.

A partir de la perspectiva de la construcción social de los problemas ambientales, surge la necesidad de comprender cómo ciertas condiciones generan alarma en la población de un determinado lugar y por ello se constituyen en un problema ambiental (Lezama, 2004). Esto fundamenta que el análisis del Acuerdo 111-2016 indague en por qué el tema de los desechos sólidos fue seleccionado como un problema emergente en el municipio de San Pedro la Laguna.

El enfoque conceptual de la ecogubernamentalidad al analizar las técnicas de gobierno, instala un marco de análisis que en el caso de estudio de San Pedro La Laguna. Es importante analizar las prácticas y argumentos relevantes que despertaron el interés de diferentes grupos para que el tema de desechos fuese tomado como una problemática social. Será necesario entonces indagar en las palabras, relatos e historias ayudaron al anclaje de la cuestión ambiental en la sociedad de San Pedro La Laguna. ¿Existió un discurso o discursos, dentro de la lógica de la ecogubernamentalidad que atravesase el Acuerdo 111-2016?.

La puesta en agenda, desde lo que se entiende por el concepto de arenas de acción, podrá ayudar a interpretar el hecho de que, para que los residuos pudiesen llegar a ser considerado una problemática social, diversos sujetos utilizaron prácticas y argumentos según sus intereses e ideales, para movilizar esta problemática y llevarla a discusión. Las categorías de nativos ecológicos y el indio permitido podrán arrojar señales para comprender la participación de algunos de los sujetos ambientales que intervinieron en el acuerdo, sus posiciones y sus transformaciones.

En función a los antecedentes considerados, se observa que las políticas ambientales en América Latina han sido impregnadas por acciones colectivas que han dado inicio a arenas públicas donde se debate la cuestión ambiental. En estos conflictos emergen nuevos sujetos; hay casos en que la población no logra visibilizar sus demandas; y en otros, es el Estado quien ha impulsado los discursos y prácticas ambientales.

## **Capítulo 2. La problemática ambiental y la arena pública en Guatemala**

### **2.1 Introducción**

Para comprender la ecogubernamentalidad en torno al Acuerdo 111-2016 es necesario conocer la arena pública en que se sitúa. Por ello, este capítulo está dividido en tres apartados. En el primero se expone el sistema socioeconómico del país, donde incluyen los indicadores más importantes para caracterizar a la población y las actividades productivas. También se describe cómo funciona y se organiza el Estado de Guatemala, desde lo nacional hasta los procesos de descentralización municipal, incluyendo los principales instrumentos normativos, legales y de planificación y desarrollo y la organización político-administrativa del país (Constitución Política de la República, Acuerdos de Paz, Plan Nacional de Desarrollo k'atun 2032 y la Ley de Consejos de Desarrollo).

En el segundo apartado, se desarrolla la cuestión ambiental en el país y sus principales políticas y leyes nacionales tanto generales como las específicas en torno al tema de esta tesis (los desechos sólidos). Se incluyen, además, los principales desafíos que se encuentran en la actualidad.

En el tercero y último apartado, se caracterizan al municipio y los principales sujetos de San Pedro la Laguna, la gestión y manejo de la cuenca de Atitlán, terminando con la situación de los desechos sólidos en dicha región del país.

### **2.2 Guatemala: caracterización socioeconómica y política**

#### **2.2.1 Organización socioeconómica**

Guatemala tiene una extensión territorial de 108.889 kilómetros cuadrados. Es un país ubicado en Centroamérica, entre las latitudes 13° 44' y 18° 30' norte y las longitudes 87° 24' y 92° 14' Oeste del meridiano de Greenwich, delimitando al Norte y al Oeste con México, al Este con Belice, Honduras y El Salvador y el Sur con el Océano Pacífico. De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística de Guatemala (INE), cuenta con una población de 14.901.286 habitantes, de los cuales 51,5% son mujeres y 48,5% son

hombres. Según el último censo nacional del año 2018 es el país de la región centroamericana con más alto crecimiento poblacional. El 53% de los hogares en el país están ubicados en áreas urbanas y el 47% en el área rural. El 75,7% de los hogares tienen al hombre como cabeza de hogar y el 61% de la población tiene entre 15-64 años. En cuanto a su composición étnica, 41% de la población corresponde a las poblaciones ancestrales. Los pueblos que habitan el territorio guatemalteco son cuatro: xinca<sup>3</sup>, garífuna<sup>4</sup>, ladino<sup>5</sup> y maya. Este último está constituido por veintidós comunidades lingüísticas.

En cuanto a la economía del país, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en su Balance Preliminar de las Economías de América Latina y Caribe del año 2019, señala que los principales motores del crecimiento del PIB fueron el consumo privado y la inversión en donde se destaca el componente público. El producto interno bruto per cápita (PIB) es de U\$S 4.534,8 siendo principales productos de exportación los artículos de vestuario, banano, café y azúcar. Los principales países de destino son Estados Unidos, El Salvador, Honduras, Nicaragua y México. Otros datos representativos de la economía guatemalteca son las remesas familiares que envían quienes residen en el exterior, las cuales representaron U\$S 9.287,8 millones y el ingreso de divisas por turismo fueron U\$S 985,6 millones. Sin embargo, el salario mínimo se ha mantenido estable en 90,16 quetzales diarios (U\$S 11,7) en el sector agrícola y no agrícola, y en 82,46 quetzales diarios (U\$S 10,7) en el sector maquila (Banco de Guatemala, 2019).

La Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) señala que más de la mitad (59,3%), de la población guatemalteca se encuentra por debajo

---

<sup>3</sup> Los lingüistas creen que los xinkas vivieron en el suroriente de Guatemala entre los años 1200 y 1524 (alrededor de 300 años antes de la llegada de los españoles al continente). La región xinka se ubica en las partes de los actuales territorios de Santa Rosa, Jutiapa y Jalapa. (Dary, 2015).

<sup>4</sup> La historia de su llegada al continente americano se origina hacia finales el siglo XVII cuando barcos de esclavistas ingleses y portugueses que traían a bordo un contingente de personas proveniente del continente africano, naufragó y en esa trayectoria tuvo papel importante el mestizaje amerindio, referente a la mezcla racial en el continente americano, de africanos con nativos, españoles, criollos, ladinos e ingleses; conociéndose desde entonces como Afrocaribes. Los garífunas de Guatemala en su mayoría, habitan en el municipio de Livingston, departamento de Izabal. (Castillo, 2014, p. 47).

<sup>5</sup> “En Guatemala el ladino es un sujeto social que se reconoce a sí mismo y es reconocido por los demás, no porque fenotípicamente o culturalmente sea igual, sino por su posición de dominador en función de una ideología discriminatoria que lo hace verse como superior con respecto al sujeto social 'indio' u como inferior con respecto a 'otros' grupos, 'ladino' no se puede confundir con el concepto de mestizo, este último es una categoría biológica, el primero es una categoría construida socialmente” (Gallegos Vázquez, 2003, p. 10).

de la línea de la pobreza, de los cuales el 23,4% viven en pobreza extrema y un 13,3% presenta serios desafíos para asegurar la alimentación necesaria para subsistir (SEGEPLAN, 2018). El 52,7% de las personas se encuentran en privación de un empleo digno (cuando al menos una persona está en el sector informal, es empleador o bien obrero en una empresa con menos de seis trabajadores). El Banco de Guatemala reportó que en 2019 el porcentaje de analfabetismo en el país era de 18,5% y específicamente en el departamento de Sololá, el 30,8%. Según el Plan Nacional de Desarrollo K'atun, Guatemala cuenta con condiciones de inseguridad alimentaria, escasa capacidad del Estado para responder a las necesidades de la población y altos niveles de pobreza, los cuales conforman un escenario poco favorable para alcanzar un desarrollo humano sostenible. Asimismo, señala que en el país se conjugan moderados niveles de crecimiento económico con amplias brechas sociales: altos niveles de desnutrición, mortalidad materna e infantil y deterioro de los recursos naturales. Un último elemento es la persistencia de elevados niveles de desigualdad que no solamente son visibles en la distribución de ingresos, sino que también en acceso a los activos productivos, al crédito, a los sistemas de salud y educación de calidad que dan como resultado que Guatemala sea considerado como uno de los países con mayor riesgo en el mundo.

El área rural del país presenta una situación más adversa que las urbanas en estos puntos. Inclusive son más altos los índices de exclusión social en las mujeres de los pueblos maya, xinka y garífuna. La actividad económica principal del área rural es la agricultura. De acuerdo con el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (2017), el 70% de la extensión territorial es destinada a actividades agropecuarias y forestales. Los principales cultivos son café, caña de azúcar, banano y cardamomo. También se cultiva tabaco, algodón, maíz, frutas, todo tipo de hortalizas principalmente el brócoli, arveja china, col de Bruselas, semilla de sésamo y espárragos, los cuales se destinan principalmente al comercio exterior. La agricultura es desarrollada mayormente por familias campesinas que la destinan al consumo familiar y donde todos sus miembros participan de las tareas. Entre los campesinos, el 85% son hombres y el 15% mujeres según la Encuesta Nacional Agropecuaria (INE, 2016)

Con respecto a los servicios de infraestructura básica, electricidad, agua y saneamiento, el Banco Mundial (2018) da cuenta que el acceso limitado y desigual a la persiste en Guatemala por lo que el país tuvo la tercera mayor brecha en América Latina en cuanto a la cobertura de electricidad; la quinta más alta de agua; y la segunda de saneamiento. La población rural es afectada desproporcionadamente ya que más de la



mitad carece de acceso a saneamiento mejorado y una quinta parte de abastecimiento del agua; una cuarta parte de los guatemaltecos carece de una conexión de agua en sus propiedades y los servicios de abastecimiento de agua son predominantemente pública. Los grupos pobres e indígenas tienen las distancias más largas para acceder a dicho servicio, que rondan los 257 metros (Banco Mundial, 2018).

En este marco, los altos niveles de precariedad de las áreas rurales del país, agravado por la inseguridad en la época del conflicto armado interno y las catástrofes naturales motivaron la migración hacia las ciudades (Instituto Nacional de Estadística, 2011).

El territorio está organizado por regiones, departamentos, municipios y otras subdivisiones menores como lo son las aldeas y caseríos. El Decreto N° 70 del Congreso de la República del año 1986, aprobó la Ley Preliminar de Regionalización con el objetivo de promover el ordenamiento territorial y el funcionamiento de los Consejos Municipales de Desarrollo, por la cual se establecieron administrativamente ocho regiones: Área Metropolitana, Norte, Nororiente, Suroriente, Suroccidente, Noroccidente, Central y Peten. Actualmente existen 22 departamentos y 334 municipios y su administración es descentralizada (Martínez Gómez, 2003).

Los principales instrumentos normativos, legales y de planificación del país son: La Constitución Política de la República de Guatemala, los Acuerdos de Paz, el Plan Nacional de Desarrollo: K'atun, Nuestra Guatemala 2032 y la Ley de Consejos de Desarrollo de los cuales se describen a continuación los puntos principales que contribuyen al análisis del problema de investigación planteado.

### **2.2.2 Radiografía de Guatemala: ¿Cómo funciona y se organiza el Estado?**

La Constitución Política vigente de Guatemala data de 1985. En ella es definida como un Estado libre, independiente y soberano con un gobierno republicano, democrático y representativo (Constitución Política de la República de Guatemala, 1985, art. 140). Está establecido en la Constitución Política de la República de Guatemala que el poder proviene del pueblo, únicamente lo delega para su ejercicio en las instituciones estatales. Asimismo, se insta que la administración pública debe de ser descentralizada y ordenada con el objetivo de impulsar el desarrollo del país, de acuerdo a criterios económicos, sociales y culturales. En función de los objetivos de esta investigación, se

analizan dos puntos centrales de este instrumento: el rol de los municipios y la cuestión ambiental.

Respecto a los municipios, la Constitución plantea que el punto de partida para el desarrollo del país proviene de la acción de estas unidades (Constitución Política de la República de Guatemala, 1985, art. 224). Por ello se fomentó la creación de una reforma al Código municipal (Decreto N° 12-2002, 2002) y las leyes de Descentralización (Decreto N° 14-2002, 2002) y la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto N° 11-2002, 2002), de las que se hablará posteriormente.

Según las normativas vigentes, los municipios del país son instituciones autónomas. Algunas de sus funciones más importantes son: elegir sus propias autoridades, obtener y disponer sus recursos, atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios; para los efectos correspondientes emitirán las ordenanzas y reglamentos respectivos (Constitución Política de la República de Guatemala, 1985, art. 253). El Gobierno municipal será ejercido por un consejo el cual se integra por el alcalde, los síndicos y los concejales, electos por sufragio universal y secreto, para un período de cuatro años pudiendo ser reelectos indefinidamente (Constitución Política de la República de Guatemala, 1985, art. 254). Estas cuestiones están también desarrolladas y ampliadas en el Código Municipal (Decreto 12-2002, 2002). Por ejemplo, en el artículo 2 define que un municipio se caracteriza por sus relaciones permanentes de vecindad, pluriculturalidad, multiétnicidad y multilingüismo. Su población está constituida por todos los habitantes de su circunscripción territorial y debe de ser entendida como un conjunto de seres humanos con el ánimo de pertenencia, asentados en un territorio específico (Decreto 12-2002, 2012, art. 12). Asimismo, el poder municipal es autónomo y se deposita en las autoridades del gobierno municipal que incluye alcalde, directores, juez de asuntos municipales y el sistema mixto alcalde y consejo.

Como parte del proceso de descentralización del Estado, al gobierno municipal se le han asignado funciones como: el desarrollo integral del municipio, la implementación de políticas públicas municipales, la educación en el municipio, el restablecimiento del cabildo abierto como mecanismo de consulta y fiscalización de los ciudadanos, el cobro de impuestos y tasas municipales, entre otros.

El Código Municipal establece en el artículo 64 un punto central para esta investigación la consulta de las actividades que afecten los intereses de las comunidades indígenas o a todos los vecinos del Municipio. Los vecinos tienen el derecho de solicitar

al Consejo Municipal la celebración de consultas cuando se lleve a cabo planes, políticas y proyectos que de manera directa afecten a la población.

La mancomunidad de municipios es una entidad local, la cual es creada por dos o más municipios con intereses en común, de forma voluntaria y de carácter permanente. Las mancomunidades se establecen según los requisitos y pasos que regula el Código Municipal y el Acuerdo Gubernativo 512-98. Tienen personería jurídica, por lo que son una institución y tienen la capacidad legal para cumplir con los fines que les hayan encargado (Decreto 12-2002, 2002, art. 49, 50 y 51). Sin embargo, las mancomunidades deben responder y están subordinadas a los municipios que la conforman.

Algunas mancomunidades se han conformado para promover el desarrollo integral de los municipios. Para ello, necesitan definir desde un inicio los objetivos que perseguirán, los mecanismos de actuación, el desarrollo de un plan estratégico a mediano y a largo plazo con un plan operativo anual, y si los municipios están dispuestos a formular proyectos, planes o políticas comunes. Entre los temas que generalmente desarrollan se destacan la habilitación de caminos rurales, la gestión de los desechos sólidos, el ordenamiento de los recursos naturales, la protección del ambiente, el suministro de agua potable y acciones para fortalecer la seguridad alimentaria.

Según la Universidad Rafael Landívar (2011) la Mancomunidad constituye una opción para el fortalecimiento de municipios con economías de subsistencia y altos niveles de pobreza. A una municipalidad con las anteriores características le resultaría difícil contar con toda la capacidad económica y técnica de los planes de desarrollo por sí sola, por lo que, al efectuar conjuntamente la inversión entre varios municipios, el monto se comparte y se incrementa la capacidad técnica.

En cuanto a la cuestión ambiental, la Constitución declara de interés nacional la conservación, el mejoramiento y la protección del patrimonio de la Nación. El Estado tiene como deber fomentar la creación de parques nacionales, refugios naturales y reservas, así como garantizar la protección de la fauna y flora que en ellos exista (Constitución Política de la República de Guatemala, 1985, art. 64). Asimismo, se establece que el Estado, las municipalidades y los habitantes del país están obligados a generar el desarrollo económico, social y tecnológico que ayude a prevenir la contaminación del ambiente y mantenga el equilibrio ecológico; por lo que se deben de dictar todas las normas necesarias que garanticen el aprovechamiento racional de los recursos naturales (Constitución Política de la República de Guatemala, 1985, art. 97).

En cuanto a los pueblos indígenas, la legislación de Guatemala contiene normas específicas constitucionales y legales. La Constitución Política de la República reconoce que el Estado está conformado por grupos diversos grupos étnicos y específicamente en la sección titulada “Comunidades indígenas” (que conforman los artículos 66 al 79) señala la protección a grupos étnicos además de reconocer, respetar y promover sus formas de vida, costumbres, tradiciones, formas de organización social, el uso de traje indígena idiomas y dialectos. También plantea que hay que fomentar la protección a las tierras y cooperativas agrícolas indígenas, por medio de programas y legislación apropiada que provean de tierras a las comunidades indígenas para su desarrollo. (Constitución Política de la República de Guatemala, 1985, art. 66-76).

Guatemala está adherida a diversos convenios internacionales. Uno de central importancia es el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes del año 1989. Este convenio establece que los gobiernos consulten a los pueblos al momento de que se pretendan implementar medidas administrativas o legislativas en las cuales se verán afectados directamente (Congreso de la República de Guatemala, 1996). Los gobiernos deberán establecer los mecanismos a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente en la toma de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos responsables de políticas y programas que les conciernan, en todos los niveles y por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población. Esta medida se establece con el fin de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas en cuanto a mejora de las condiciones de vida, de trabajo, de nivel de salud y de educación de los pueblos interesados. El Convenio 169 también prioriza la participación en planes, programas, políticas, leyes y reglamentos referentes al desarrollo económico de las regiones donde habitan. Por último, insta a que los pueblos interesados en cooperación con los gobiernos implementen medidas para proteger y preservar el ambiente de los territorios donde habitan (Congreso de la República de Guatemala, 1996).

### *2.2.1 Acuerdos de Paz*

En el período de 1960 a 1996, el Estado guatemalteco tuvo un conflicto armado interno con el grupo insurgente Unidad Nacional Revolucionaria Guatemalteca (URNG). Los orígenes de este enfrentamiento se relacionan a la estructura y naturaleza de las

relaciones sociales, culturales, políticas y económicas que desencadenó un Estado con carácter autoritario, represor y excluyente (Simon, 2003). Bajo este contexto, Guatemala ha tenido que lidiar con el paso entre tiempos de guerra a tiempos de paz, donde las relaciones sociales y políticas viraron de un proceso autoritario a un proceso que aspira a ser más participativo y democrático (Soberanis, 2011). La firma de los Acuerdo de Paz Firme y Duradera se llevó a cabo en diciembre de 1996. Con este acto se le dio fin a los treinta y seis años de conflicto armado interno. A partir de entonces, se estableció la oportunidad para la construcción de un escenario en donde la participación ciudadana, la democracia, el estado de derecho y el respeto de los derechos humanos, constituyen la base desde la cual se refuerza y consolida el Estado democrático de Guatemala. Como parte de la firma de los Acuerdos de Paz, la planificación asociada con el Acuerdo Socioeconómico y Situación Agraria, retomó el espíritu de la participación ciudadana en la planificación, contenido en la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, para establecer un proceso multinivel de abajo hacia arriba. En el año 2005 se hizo oficial la Ley Marco de los Acuerdos de Paz (Decreto N° 52-2005, 2005). Esta ley tiene como objeto establecer normas y mecanismos que regulen y orienten el proceso de cumplimiento de los Acuerdos de Paz.

Cabe destacar, que el quinto de los doce Acuerdos de Paz trata sobre el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas -AIDPI-. Para alcanzar soluciones pacíficas al Conflicto Armado Interno, se reconoció que los pueblos indígenas han sido marginados en la toma de decisiones en la vida política del país, haciéndose extremadamente difícil su participación para la libre y completa expresión de sus demandas y la defensa de sus derechos. A partir de la firma, se reitera que los pueblos maya, garífuna y xinca tienen derecho a la creación y dirección de sus propias instituciones al control de su desarrollo y a la oportunidad real de ejercer libremente sus derechos políticos. En consecuencia, ha sido necesario institucionalizar la representación de los pueblos indígenas en los niveles local, regional y nacional, y asegurar su libre participación en el proceso de toma de decisión en los distintos ámbitos de la vida nacional.

Teniendo en cuenta el compromiso constitucional del Estado de reconocer, respetar y promover sus formas de organización se avala el papel que corresponde a las autoridades, constituidas como tales de acuerdo a sus normas consuetudinarias. Asimismo, en el marco de la autonomía municipal, establece el derecho de los pueblos indígenas a decidir sus propias prioridades en lo que concierne a su proceso de desarrollo.

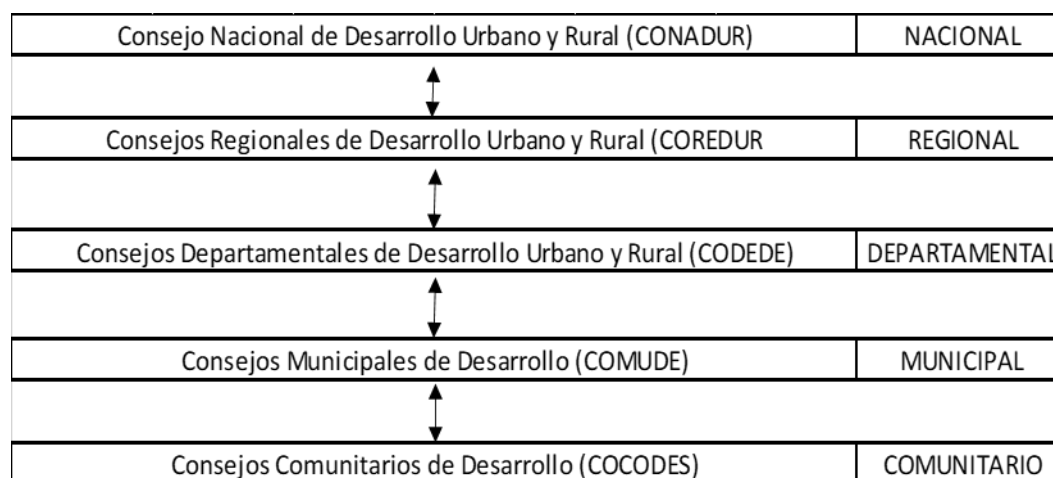
En síntesis, tras décadas de conflicto armado, que mitigaron la dinámica de la sociedad civil y debilitaron al Estado y sus instituciones a casi su mínima expresión, la apertura democrática ha generado una nueva gama de actores civiles con un abanico de demandas y estrategias que corresponden a identidades (Donis, 2008). En Guatemala han sido protagonistas en los últimos tiempos el movimiento de mujeres, el movimiento indígena, el movimiento en torno a los derechos humanos y la organización social alrededor de la tierra (Donis, 2008).

### *2.2.2 Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural de Guatemala*

La Constitución política de la República de Guatemala, en sus artículos 119 y 224 refiere a la necesidad de impulsar sistemáticamente la descentralización económica-administrativa con el objetivo de promover el desarrollo del país. Este proceso de descentralización implica la transferencia de más funciones, decisiones y autonomía, así como la planeación y la definición de políticas a los municipios del país. La Ley General de Descentralización del año 2002 (Decreto N° 14-2002) establece el proceso mediante el cual se transfiere desde el Organismo Ejecutivo Nacional a las municipalidades y demás instituciones del Estado, el poder de decisión y los recursos económicos para la aplicación de las políticas públicas municipales. Estas políticas deben de estar dentro del marco de participación ciudadana en el desarrollo, implementación y control social.

En este contexto, ese mismo año se sancionó la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto N° 11-2002, 2002). Es el medio principal de participación de toda población en la gestión pública para llevar a cabo los procesos de planificación democrática del desarrollo, tomando en cuenta principios de unidad nacional, multilingüe, multiétnica y pluricultural del país. Esta Ley reconoce el espacio legítimo de participación y la capacidad de los municipios y departamentos para la formulación de sus propias políticas públicas y leyes a partir de las necesidades locales. Para ello, conformó un Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, cuyo objetivo es organizar y coordinar la administración pública por medio de la formulación de políticas de desarrollo, planes y programas y el impulso de la coordinación interinstitucional privada y pública. En este sistema se establecen cinco niveles de actuación según se presentan en la figura 2.

**Figura 2.** Organismos y niveles de actuación del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural



**Fuente:** Elaboración propia

De acuerdo a los fines de esta investigación se profundizará en los dos últimos niveles del anterior sistema: los Consejos Municipales de Desarrollo (COMUDE) y el Consejo Comunitario de Desarrollo (COCODE).

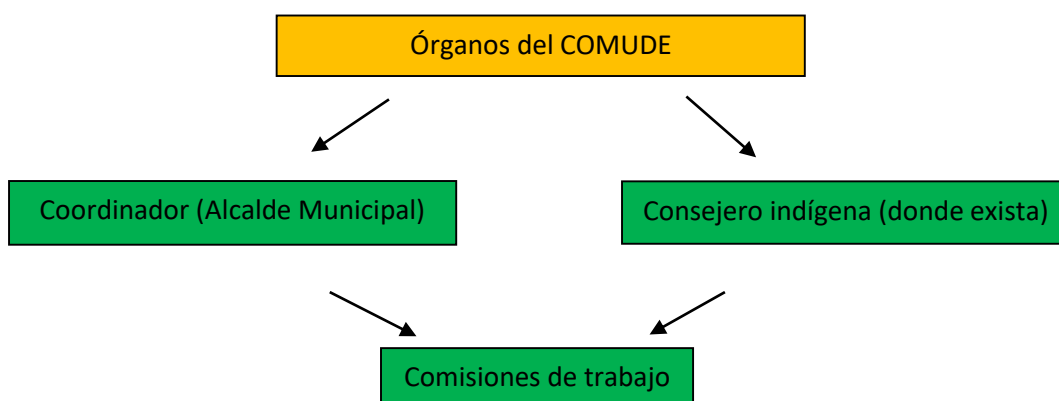
#### 2.2.3.1. Consejos Municipales de Desarrollo

Los Consejos Municipales de Desarrollo (COMUDE), según la ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, son los espacios donde se identifican y discuten las necesidades y problemas que enfrenta el municipio, así como sus propuestas y soluciones. Su objetivo es garantizar que las políticas planes y proyectos del municipio sean presentados con base en las propuestas de la población, ya que con esta información el COMUDE propone al Consejo Municipal la asignación de recursos públicos.

El COMUDE está conformado y organizado de la siguiente manera: el alcalde municipal, es quien organiza y coordina las sesiones de COMUDE; los síndicos y concejales de la corporación municipal; el consejero indígena, es quien (cuando exista) debe brindar asesoría al COMUDE sobre las preocupaciones y propuestas de las comunidades indígenas del municipio; los representantes de los COCODES; los representantes de las instituciones públicas, organizaciones de la sociedad civil y el sector privado que tienen presencia en el municipio; y el secretario, quien es el encargado de levantar actas de las sesiones (Figura 3).

La Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, en su artículo 49, establece la organización y funcionamiento de las Comisiones de Trabajo del COMUDE. Estas comisiones de trabajo son el espacio donde se lleva a cabo la coordinación entre instituciones y sectores del municipio con el fin de planificar el desarrollo del municipio y su función en analizar y proponer soluciones sobre asuntos específicos que afectan el municipio (SEGEPLAN, 2008). Estas comisiones están conformadas por los distintos tipos de integrantes: síndicos y concejales asignados por el Consejo Municipal y miembros de los sectores que conforman el COMUDE. Los representantes de cada uno de estos sectores pueden elegir qué comisión de trabajo desean conformar. En su interior se actúa en coordinación entre la municipalidad, instituciones públicas y sectores de la sociedad civil.

**Figura 3. Órganos del COMUDE**



**Fuente:** Elaboración propia

Comúnmente son nueve entre las que se encuentran la Comisión de fomento económico, turismo, ambiente y recursos naturales. Esta comisión fue implementada de acuerdo al mandato legal del Acuerdo Gubernativo 461-2002, Reglamento de la ley 12-2012 donde indica que las Municipalidades en Guatemala deben de conformar comisiones.

#### 2.2.3.2 Consejos Comunitarios de Desarrollo

Los Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODES), según la ley los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, representan el nivel comunitario del Sistema Nacional de



Consejos de Desarrollo de Guatemala. Entre sus funciones más importantes están: promover la organización y participación comunitaria; presentar propuestas de proyectos de desarrollo con base a la priorización de sus necesidades ante el nivel municipal, para que éstas sean financiadas económicamente; y darle seguimiento a la ejecución de programas de desarrollo y políticas ejerciendo auditoría social y asistiendo a las reuniones del nivel municipal.

Los Consejos Comunitarios de Desarrollo en todo el país se integran por una asamblea que está integrada por residentes de la comunidad, elegidos según valores definidos por la misma y según la reglamentación municipal vigente. La Asamblea Comunitaria tiene como función elegir a los integrantes del Órgano de Coordinación y fijar el período de duración de sus cargos.

### *2.2.3 Plan Nacional de Desarrollo: K'atun, Nuestra Guatemala 2032*

En el año 2014 fue presentado el Plan Nacional de Desarrollo K'atun 2032, el cual constituye la política nacional de desarrollo del país. En él se articulan las políticas, planes, programas, inversiones y proyectos, incorporando las nociones de sostenibilidad y resiliencia<sup>6</sup>. Este plan pretende que la relación entre democracia, desarrollo y derechos humanos se consolide y se logre una transformación social y económica que dé como resultado el fortalecimiento del Estado. También establece que es prioritario dirigir acciones que tiendan a mejorar las condiciones de vida de la población, acceso a la tierra, la desigualdad en las formas de tenencia de la tierra, la exclusión social y la ausencia del Estado. Para ello, el plan promueve la creación de mecanismos políticos, institucionales, sociales, culturales, ambientales y económicos que contribuyan a alcanzar un nivel de bienestar para la población, considerando las dinámicas de los territorios y la resiliencia local (Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, 2014).

El foco de este plan es la gobernanza: la reconfiguración de las relaciones entre el Estado y la sociedad por medio de mecanismos de consenso y coordinación para ejecutar,

---

<sup>6</sup> El Plan Nacional de Desarrollo K'atun, Nuestra Guatemala 2032 incorpora la noción de sostenibilidad en términos: sociales, ambientales y económicas; la promoción del respeto a la multiculturalidad y equidad social; defensa de los derechos humanos; la consolidación de la democracia a través de la libertad del individuo y de participación ciudadana en la búsqueda de mejorar la capacidad productiva y las condiciones de vida de la población (Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, 2014).

decidir y evaluar decisiones sobre el desarrollo nacional. También la promoción de la equidad social, el respeto a la multiculturalidad y la defensa de los derechos humanos son parte fundamental para mejorar las condiciones de vida y las capacidades productivas de la población. La premisa de la que parte es la conducción de la formulación de las políticas públicas incluyentes: que promuevan la equidad, el respeto a los derechos humanos y el enfoque territorial para que se reduzcan las brechas de inequidad y la satisfacción de las necesidades básicas de la población de los territorios urbanos y rurales<sup>7</sup>. Al mismo tiempo, este instrumento constituye una oportunidad de armonizar las acciones de desarrollo en las que están involucrados actores de la sociedad civil y la cooperación internacional (Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, 2014).

Uno de los ejes de este plan es el vínculo con la naturaleza. Según se afirma en el documento, es necesario proteger la naturaleza y potenciar su uso en equilibrio con el desarrollo cultural, social, territorial y económico, para satisfacer las demandas actuales y futuras en condiciones de sostenibilidad y resiliencia de la población. Para ello propone desarrollar políticas que propicien el involucramiento y participación de la sociedad y a través de ellas, de una responsabilidad y conciencia ambiental acorde a las necesidades del país.

Finalmente, el K'atun rige el marco de políticas públicas y permite a los distintos gobiernos, articularse con las prioridades nacionales tomando en cuenta el desarrollo de acciones direccionadas al fortalecimiento del Estado de derecho y a la institucionalidad de Guatemala. Estos últimos elementos clave para la definición de la agenda de desarrollo (Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, 2014).

#### *2.2.4 Leyes, políticas nacionales y organismos públicos sobre ambiente en Guatemala*

En Guatemala existen diferentes normativas y organismos para el abordaje de la cuestión ambiental. Las leyes y políticas más importantes relacionadas al tema son las siguientes.

---

<sup>7</sup> En Guatemala se define urbano y rural a partir de criterios censales aplicados desde el año 1950, que define un lugar urbano a aquel que tuviera más de 2000 habitantes y que el 51% de los hogares dispusiera de alumbrado y agua por tubería. A partir de esto se identifica a la población rural como el segmento no urbano. Como área rural se considera a las aldeas, caseríos, fincas y lugares con población dispersa.

- **Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente (Decreto N° 68-86/1986):** En sus considerandos, el texto de la ley plantea que existen niveles críticos de deterioro de los recursos naturales y el ambiente en Guatemala, que inciden directamente en la calidad de vida de los habitantes y ecosistemas del país. Esta ley tiene como objetivo preservar el equilibrio ecológico, así como la calidad ambiental para mejorar la calidad de vida de los habitantes del país ya que la preservación de este bien natural es fundamental para el logro de un desarrollo social y económico del país (Decreto N° 68- 1986, 86 -1986, 1986, art. 11). Dentro de sus objetivos también se considera orientar los sistemas educativos, ambientales, culturales y educativos para formar una conciencia ecológica en toda la población. Para ello, la ley propone que el Estado incluya en su planificación acciones para proteger, conservar y mejorar el ambiente. Según el artículo 13, éste comprende el aire, el agua, las rocas y minerales, los suelos, los animales y plantas y elementos audio-visuales y culturales. Específicamente en cuanto al uso integral y manejo racional de las cuencas y sistemas hídricos, como objetivo específico propone salvar y restaurar aquellos cuerpos de agua que estén amenazados o en grave peligro de extinción, así como investigar, prevenir y controlar cualquiera otra causas o fuentes de contaminación hídrica (Decreto N° 68-86, 1986, art. 12). Finalmente, como disposición transitoria en el artículo 40 se establece que la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural deberá integrar a la Comisión Nacional del Medio Ambiente para que esta pueda cambios en las políticas, programas y proyectos de desarrollo que lleven a incluir la dimensión ambiental en las mismas.
- **Política de Conservación, Protección y Mejoramiento del Ambiente y de los Recursos Naturales (Acuerdo Gubernativo N° 63-2007, 2007):** Este instrumento tiene como propósito direccionar la competitividad y el desarrollo del país de manera sostenible, teniendo como hoja de ruta los objetivos y lineamientos de la Cumbre de la Tierra de 1992, con el fin de ser una herramienta que ayude al cumplimiento de los objetivos del Milenio.
- **Política Nacional de Educación Ambiental de Guatemala (Acuerdo Gubernativo N° 189- 2017, 2017):** La Política Nacional de Educación Ambiental de Guatemala busca implementar programas y métodos de educación ambiental, con enfoque multicultural que permitan sensibilizar a la sociedad en cuanto a la adopción de actitudes útiles que contribuyan a la conservación de los recursos naturales. Esta política tiene como visión promover una sociedad en armonía con la naturaleza, en la

cual participen todos los pueblos que conforman Guatemala en las actividades y proyectos de conservación y protección de los recursos naturales, con lo cual se pretende contribuir a mejorar la calidad de vida de los habitantes del país (Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, 2017a). El principio de la coexistencia es el principio fundamental de esta política. Esto quiere decir que se deben respetar las formas de vida de los pueblos y de otras culturas, y que se tome en cuenta al momento de implementar y planificar medidas en pro del ambiente, los conocimientos y tecnologías de las poblaciones ancestrales. La interculturalidad debe de estar presente en los espacios de participación, planificación, programas, políticas y en la educación ambiental (Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, 2017a).

En cuanto a los organismos públicos, se destaca la presencia del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN). Esta institución regula la gestión y ejerce la rectoría ambiental del país. Le corresponde proteger los sistemas naturales que desarrollen y den sustento a la vida en todas sus manifestaciones y expresiones, fomentado una cultura de respeto y armonía con la naturaleza y protegiendo, preservando y utilizando racionalmente los recursos naturales (MARN, 2020).

Al MARN le corresponde formular y ejecutar las políticas relativas con la conservación, protección, sostenibilidad y mejoramiento del ambiente y de los recursos naturales a nivel nacional, al igual que cumplir y hacer que se cumplan las leyes y normativas relacionadas con estos aspectos (Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, 2016c, p. 4).

En su accionar, se ha señalado la importancia de la participación de la sociedad en la promoción de la cuestión ambiental y de la acción del gobierno en este tema.

Las políticas públicas a nivel local juegan un papel importante debido a que es ahí donde los promotores ambientales pueden movilizarse y ganar leyes efectivas e innovadoras para apoyar el equilibrio entre la economía, sociedad y medio ambiente, ya que la sociedad debe de ser el actor en el andamiaje que la plantea y el Gobierno el ejecutor, esto requiere de una sociedad civil organizada en grupos de interés bien definidos como por ejemplo el ambiental (Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, 2016c, p. 5).

El Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales como ente rector de las políticas ambientales del país, con el propósito de disminuir la cantidad de desechos sólidos que llegan a las distintas fuentes hídricas del país, en su reglamento 164-2021: Reglamento para la gestión integral de los residuos y desechos sólidos comunes, establecido las normas sanitarias y ambientales que se deben de aplicar la gestión integral de los residuos y desechos sólidos comunes esto en función de tener una herramienta que atienda desde el origen de la producción de la basura pasando por la regulación en su recolección, traslado, tratamiento y por último la disposición final de los residuos y desechos sólidos, en este reglamento las municipalidades tienen un papel trascendental en el control de los residuos ya que en este reglamento regula la elaboración de los planes municipales para la gestión integral de residuos y desechos sólidos (MARN, 2022).

A pesar de que en la Constitución de la República de Guatemala se plantea un nuevo orden del agua y esta es definida como un bien de dominio público, aún no cuenta con la Ley de Aguas por lo que existe un vacío legal que aborde la legislación y la administración del recurso hídrico en cada uno de los ámbitos; ambiente, salud, servicios públicos y economía, (Padilla-Vassaux y Santos Arroyo, 2020). Como una forma de contrarrestar este vacío legal en febrero del 2021, el Ejecutivo publicó en el diario oficial el Acuerdo Gubernativo 18- 2021 donde el MARN crea el Viceministerio del Agua como una dependencia encargada de coordinar la gestión del recurso hídrico del país, para la protección del recurso hídrico, diseñar mecanismos para preservar las zonas marino-costeras y coordinar las políticas y normativas específicas (MARN, 2022). Como parte del Viceministerio del Agua, se encuentra la Dirección de cuencas, que es el órgano responsable de elaborar e implementar las políticas, planes y proyectos para el manejo sostenible de las cuencas del país, así como fomentar la conservación mejoramiento y protección de las 38 cuencas hidrográficas del país (MARN, 2022c).

En Guatemala existe la Ley Forestal, la cual parte de la premisa de declarar de urgencia nacional y de interés social la conservación de los bosques y la reforestación del país con el propósito de propiciar el manejo sostenible y el desarrollo forestal, esto con el objeto de incrementar la productividad de los bosques al mismo tiempo que se propicia la conservación de los ecosistemas forestales del país. Esta misma ley, también define al Instituto Nacional de Bosques (INAB) como la institución encargada de la gestión de la Política Forestal Nacional. El INAB entonces ejecuta y promueve los instrumentos de esta política que facilita el acceso de los servicios forestales por medio del diseño de programas estrategias y acciones que generen un desarrollo económico ambiental y social

del país. También tiene la responsabilidad de administrar la actividad forestal del país fuera de las áreas protegidas (INAB, 2022).

Por otro lado, quien tiene la administración de las actividades de manejo forestal dentro de las áreas protegidas es el Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP), institución que fue creada por medio del Decreto No. 4-89. Esta institución es la encargada en el país de propiciar e impulsar la conservación de las áreas protegidas y la diversidad biológica implementando y coordinando las políticas y modelos de conservación necesarios (CONAP, 2022). Por su parte, la Dirección de Desarrollo del Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas (SIGAP) se encarga de procurar el establecimiento de áreas protegidas siendo un órgano normativo que también planifica y coordina la aplicación de las disposiciones e los instrumentos internacionales ratificados por Guatemala en materia de conservación de la diversidad biológica (CONAP, 2022).

### **2.3. Problemática ambiental de Guatemala**

Las condiciones fisiológicas, topográficas y climáticas de Guatemala han permitido el establecimiento de 14 ecorregiones terrestres, debido a sus diferentes climas y microclimas. Esta diversidad permite el desarrollo de sistemas productivos y de diferentes grados de interacción entre la sociedad y la naturaleza y el uso del territorio (URL-IARNA, 2009). Sin embargo, actualmente Guatemala sufre el creciente deterioro de la naturaleza debido, entre otros factores a la debilidad institucional, para generar capacidades para normar, regular, monitorear y evaluar la gestión ambiental (URL-IARNA, 2009).

En el documento “La Situación del sistema socio-político-ambiental de Guatemala y perspectivas de desarrollo, 2010” se analiza cómo el crecimiento poblacional del país pone una presión sobre la naturaleza ya que involucra una demanda creciente de agua, suelo y la consecuente generación de desechos.

La problemática del subsistema ecológico-ambiental se manifiesta con claridad en el fenómeno de la contaminación ambiental, que en Guatemala es un problema creciente en todas sus expresiones: atmosférica (calidad del aire), contaminación del agua y contaminación del suelo (residuos sólidos), todas ellas ocasionadas por la actividad del ser humano (Foro de Políticas del Estado-IARNA-URL, 2010, p. 36).

Dicho documento también caracteriza el proceso de desarrollo nacional con una tasa de crecimiento económico moderado, una institucionalidad frágil y una aguda desigualdad de la riqueza. Asimismo, identifica una serie de políticas públicas que se enfocan en dismantelar las condiciones de insostenibilidad del país con el objetivo de lograr el desarrollo sostenible del país. Para la implementación de dichas políticas plantea que se requiere un acuerdo nacional por lo que es importante para facilitar el diálogo identificar 3 elementos: la agenda-temática, los impulsores y los ejecutores.

A modo de ejemplos, si bien el 65% del territorio era de vocación forestal, entre el 2006 y el 2010 se perdieron en promedio 38600 hectáreas de bosque y dejaron a solo el 34% de la superficie con bosque. La frontera agrícola y el desarrollo urbano se expandieron sin una planificación ni gestión de riego. Los modelos de cambio climático global proyectan que para el año 2050, Guatemala tendrá un aumento de dos grados centígrados, y una disminución del 13% de lluvia, por lo que habrá problemas de acceso al agua. A pesar de estos problemas ambientales, el crecimiento de la economía continúa dependiendo del uso de la naturaleza (Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales MARN, 2016a).

En el Documento Base del Impacto Ambiental en Guatemala 2016-2020 se menciona que se necesita del fortalecimiento de la institucionalidad pública y de la participación y colaboración de la sociedad civil incluyendo a los pueblos indígenas para liderar el rumbo de la sostenibilidad ambiental. También se considera es importante la participación ciudadana en la construcción de políticas públicas en Guatemala. Esto brindaría credibilidad y acompañamiento social para lograr una mejor ejecución y adopción de estas políticas (Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, 2016b).

En cuanto a los residuos, según el informe del ambiente del Estado de Guatemala del año 2016, la emisión de desechos sólidos para el período 2001-2010 fue de 105.412.381 toneladas promedio por año, pasando de 81.866.546 toneladas a 112.945.902, lo que implicó un incremento del 38% y un promedio diario de 6.000 a 7.000 toneladas. El 54% corresponde a las zonas urbanas y el 46% a las zonas rurales. El mismo informe evidencia que el 34% de los municipios cuenta con una unidad de gestión y manejo de desechos y residuos sólidos, el 12% con un plan de desechos domésticos, siendo la estrategia más empleada en el país para el manejo de los desechos sólidos y otros residuos los basurales a cielo abierto. También menciona que los desechos no

recolectados presentan un factor de presión al ambiente ya que estos desechos conforman los botaderos ilegales a nivel nacional.

Según el Plan de Desarrollo K'atun 2032, a pesar del bajo porcentaje que pertenece a los desechos domésticos, su impacto es grande ya que esta basura se maneja en los centros urbanos en basurales clandestinos o en municipales con déficits de gestión y, al estar cerca de poblaciones, las emisiones de polvo, malos olores, contaminación de aguas y suelos provocan proliferaciones de plagas y contaminación visual. Asimismo, estos residuos sólidos generan, al menos, el 5% del metano emitido por el país (MARN/IARN, 2009).

Específicamente en las áreas rurales se registran importantes niveles de quema y entierro de desechos. En el departamento de Sololá el 41,3% de sus residuos son de alimentos, 23,3% caucho y plástico, 13,3% papel y cartón y 6,3% madera y follaje (Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, 2017b). Así puedo observar la relevancia de la investigación acerca de las estrategias para reducir la utilización y la generación de residuos de plásticos, inclusive en ámbitos rurales.

Respecto a los instrumentos legales para la gestión de residuos, se encuentra la Política Nacional para la Gestión Integral de los Residuos y Desechos Sólidos (Acuerdo Gubernativo 281-2015, 2015). Esta política tiene como objetivo general implementar y fortalecer la gestión integral de los residuos y desechos sólidos del país. Sus principales líneas de acción apuntan a sensibilizar a la población, y fortalecer a las instituciones municipales y mancomunales en la construcción y mejora en el manejo y gestión de los recursos financieros, para lograr un mejor aprovechamiento de los residuos y una reducción de los desechos sólidos. También se insta a que participen las municipalidades y mancomunidades en el desarrollo e implementación de políticas, planes, programas y proyectos relativos a la gestión integral de los desechos sólidos. Así, por medio de estrategias encaminadas a programas de educación que concienticen a la población guatemalteca acerca del cuidado del ambiente, se busca un cambio de actitud en los hábitos de consumo, generación y manejo de los residuos y desechos sólidos bajo un enfoque de ética ambiental y responsabilidad social.

En cuanto a los mecanismos de participación social de esta política nacional, se busca propiciar instancias de participación en los diferentes niveles de organización del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Además, en la línea de los programas de educación, y participación social se establecen seis mecanismos para fomentar la participación social, uno de ellos establece que la socialización y vinculación de la gestión



integral de los residuos y desechos sólidos en la conservación, protección, uso y aprovechamiento de los recursos naturales se debe de realizar desde la cosmovisión de los pueblos indígenas del país. además, la formalización de estructuras de auditoria social en los diferentes niveles de organización del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural será un mecanismo de apoyo mediante la participación ciudadana en el cumplimiento de esta política.

## **2.4 La cuestión ambiental en San Pedro La Laguna y sus alrededores**

San Pedro La Laguna se encuentra en la costa del lago Atitlán, el cual resulta vital para comprender su problemática ambiental. Desde el punto de vista hidrológico el lago es altamente vulnerable y susceptible a los cambios en su área de captación de aguas debido a que su cuenca es cerrada. Información científica indica que el lago está en transición de un estado oligotrófico a mesotrófico lo que ha cambiado la fauna, la temperatura y el color de sus aguas (AMSCLAE, 2015).

El informe realizado por el IARNA-URL, el Instituto de Estudios para el Desarrollo de Tilburg y la Universidad de San Carlos de Guatemala (2008) revela datos útiles para comprender la dinámica económica y social alrededor del lago de Atitlán y su vinculación con los recursos hídricos. El sector agrícola es el más importante empleador (44% de la población económicamente activa), mientras que los restaurantes y hoteles representan un 19% y la manufactura y textiles un 14%. El volumen de aguas residuales generadas por esas actividades, en combinación con las aguas grises de 4.567 hogares y 553.033 visitantes, alcanzó los 334.588m<sup>3</sup> en 2002. En ese mismo momento el lago recibió aproximadamente 972 toneladas métricas de nitrógeno y 381 de fósforo. También se evaluó la calidad del agua del lago de Atitlán: según la Universidad del Valle de Guatemala (2003), el agua puede considerarse limpia en la mayor parte de su extensión, aunque en las cercanías de los centros poblados, existe un aumento de bacterias coliformes totales y fecales así como signos de eutroficación. Esta contaminación sumada a la pobreza y a las condiciones de insalubridad puede generar enfermedades de origen hídrico, siendo la diarrea la más común.

Los municipios que son parte de la cuenca tienen un impacto directo en la degradación de los recursos naturales y en la generación y manejo de los residuos sólidos y líquidos que produce la actividad humana. Se estima que el lago recibe 1.928.26 tm/

año de basura equivalente al 3,4% del total de basura que se produce dentro de la cuenca (AMSLCAE, 2015).

Asimismo, según Tuy (2016), a pesar de tener con tres pequeños nacimientos de agua, San Pedro La Laguna recurre al bombeo directo del Lago de Atitlán y a la perforación de dos pozos mecánicos para el abastecimiento de agua para la población. Así, el lago es la principal fuente de abastecimiento de agua para el riego de hortalizas a la orilla de la playa y como fuente de agua potable para consumo humano. Su profundidad, sus vientos, el constante movimiento de la masa de agua y el tul de la orilla conforman el sistema natural de autodepuración oxigenando y purificando del Lago de Atitlán (SEGEPLAN, 2008).

La Municipalidad de San Pedro La Laguna es la institución responsable de gestionar eficientemente la prestación de servicios a la población; velar por el desarrollo integral de los habitantes del municipio; brindar bienestar y mejorar la calidad de vida de los habitantes del área urbana y rural del municipio; velar por el mejoramiento de las condiciones de saneamiento ambiental básico; y proporcionar el desarrollo social, económico y tecnológico que prevenga la contaminación del ambiente y mantenga el equilibrio ecológico (González, 2018). En el análisis FODA del municipio y el Modelo de Desarrollo Territorial del año 2008-2018, se presentan sus principales problemáticas, entre las que se destacan la debilidad social por la falta de organización sectorial, la necesidad de saneamiento ambiental derivado de la contaminación del Lago de Atitlán y la falta de plan de gestión de la basura en el municipio. En contraposición, se presenta como oportunidad social el funcionamiento de mancomunidades y el marco legal de las organizaciones locales (COCODES, COMUDES, CODEDE). Otra oportunidad identificada en el área de saneamiento ambiental son las entidades que se dedican al tratamiento de los desechos sólidos y preservación de la biodiversidad de la cuenca del Lago de Atitlán.

En función de las problemáticas ambientales detectadas, su destino turístico y las capacidades organizativas, en el documento municipal antes mencionado, se plantea implementar un sistema integral de saneamiento ambiental para la reducción de la contaminación de San Pedro. En complementariedad con el MARN, quien tiene el mandato legal de verificar la calidad ambiental, la corporación municipal debe velar por un manejo adecuado de los desechos sólidos (SEGEPLAN, 2008). Asimismo, por el lado del desarrollo social, proyecta impulsar la organización comunitaria de la sociedad civil, sobre todo jóvenes y mujeres en el sistema de Consejos de Desarrollo para que tenga

incidencia en la dinámica social, económica y política del Municipio. Los actores de intervención en la ejecución del Plan de Desarrollo Municipal propuestos son los integrantes del Consejo Municipal o Corporación Municipal y del Sistema de Consejos de Desarrollo especialmente el Consejo Municipal de Desarrollo y los Consejos Comunitarios de Desarrollo.

Estas planificaciones están alineadas con otras de las comunidades vecinas. Por ello, San Pedro conforma, junto con San Juan La Laguna, San Pablo la Laguna y San Marcos La Laguna, la Mancomunidad La Laguna (MANCLALAGUNA). Esta mancomunidad tiene como objetivo principal apoyar al desarrollo de la gestión ambiental de sus integrantes para la protección del ambiente y el Lago de Atitlán, mediante programas de educación ambiental, fortalecimiento institucional y protección de los recursos naturales (MANCLALAGUNA, 2019).

Como se evidenció anteriormente, la problemática de la basura es central en este municipio. Asimismo, por pertenecer a un área declarada como reserva, resulta relevante reducir los niveles de contaminación del municipio.

La Autoridad para el Manejo Sustentable de la Cuenca del Lago de Atitlán y su Entorno (AMSCLAE) tiene la responsabilidad explícita de coordinar y fomentar el manejo sanitario del área. AMSCLAE es una institución gubernamental creada en el año 1996 bajo el Decreto Legislativo 133-96 del Congreso de la República de Guatemala. Es una institución de carácter técnico-científico con jurisdicción específica sobre la cuenca del lago de Atitlán y su ambiente su población objetivo está conformada por los habitantes de los 15 municipios que pertenecen a la cuenca del Lago de Atitlán, entre ellas la población de San Pedro La Laguna (AMSCLAE, 2020).

Entre los objetivos operativos de AMSCLAE se encuentran: regular la función de los distintos sectores que intervienen en el uso de los recursos de la cuenca y del lago, así como coordinar eficientemente con las instituciones correspondientes para agilizar las acciones y la aplicación de normas y reglamentos así como todos los trabajos que permitir conservar y resguardar los ecosistemas de la cuenca del lago; emitir y aplicar las disposiciones, ordenanzas, resoluciones y planes para el manejo integrado de la cuenca y su entorno; gestionar y orientar todas las intervenciones públicas y privadas que se realicen dentro de la cuenca del lago de Atitlán para proteger conservar y guardar; y promover la organización y participación permanente de la comunidad para el manejo integrado de la cuenca del lago de Atitlán. Las acciones, políticas y programas que AMSCLAE

implementa están enmarcadas dentro de la Política General de Gobierno. (AMSCLAE, 2020).

Una de las líneas estratégicas de AMSCLAE es la educación ambiental la cual se centra en la sensibilización y concientización ciudadana dirigida a toda la población cual tiene como objetivo que la población conozca y adopte una conducta adecuada referente al manejo y conservación del ambiente (AMSCLAE, 2020).

## **2.5 A modo de síntesis**

En este capítulo se describe cómo en el Estado de Guatemala se ha desarrollado una ecogubernamentalidad que sentó las bases para la conformación de una arena pública propicia para el surgimiento del Acuerdo 111-2016. A partir de los Acuerdos de Paz y de la nueva Constitución del año 1996, la cuestión ambiental ha sido incorporada en leyes, políticas y reglamentos. Asimismo, estos y otros instrumentos jurídicos y políticos que se detallaron en el capítulo enmarcaron los modos de participación de toda la población en los planes de desarrollo y en las acciones del Estado en los diferentes niveles. Especialmente, se destaca la conformación del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, el cual, como se observará los próximos capítulos de esta investigación, resultó ser la plataforma clave en la cual se construyó y se problematizó la cuestión de los residuos sólidos- especialmente los plásticos- para posteriormente llevar adelante la puesta en agenda del Acuerdo 111.

Respecto a la cuestión ambiental en el país, en base a los documentos analizados, se observa la importancia que se le ha dado a la situación del ambiente y de los desechos sólidos. Se la reconoció como un problema ambiental, y desde el entramado jurídico y político antes mencionado, se han propuesto estrategias para subsanarlo, de educación ambiental (que buscan sensibilizar a la población acerca del cuidado del ambiente) y mecanismos de participación que involucran los diferentes niveles de organización del Sistema de Consejos de Desarrollo para vincular a la población en políticas relativas a este tema.

Dentro de esta ecogubernamentalidad se ha desarrollado la Política Nacional de Desechos Sólidos donde se menciona la importancia de socializar y vincular la cosmovisión de los pueblos indígenas como un mecanismo para contar con el apoyo y participación de la población, lo anterior ha propiciado la perspectiva de ver a los

indígenas como un nativo ecológico quien tiene el legado de salvaguardar los recursos naturales del país.

Por último, se evidencia que existe un involucramiento e interés del Estado en el manejo de la cuenca del lago de Atitlán, por lo que las autoridades competentes a esta cuenca han involucrado en sus planes, programas y proyectos a las municipalidades alrededor de la cuenca en la visión de ecogubernamentalidad. En ésta se destaca la conformación de la mancomunidad de municipios relacionados con la cuenca (MANCLALAGUNA) y de la Autoridad de Cuenca (AMSCLAE). Sin embargo a pesar de que existe un marco jurídico que aborda las problemáticas de la cuenca sigue existiendo un cuello de botella al momento de cumplir y planear soluciones acordes a estas problemáticas.

Bajo este contexto ambiental, económico y político, en los siguientes capítulos se analizará cómo, con quiénes y por qué se desarrolló la idea del Acuerdo 111 sobre la prohibición de plásticos de primer uso en San Pedro La Laguna.

### **Capítulo 3. El Origen: Sujetos y motivaciones para el surgimiento del Acuerdo 111-2016 (2012-1015)**

#### **3.1 Introducción**

Los resultados del estudio de caso se presentan en dos períodos. Este primer período corresponde a los años 2012-2015, etapa en la que fue haciéndose evidente la problemática ambiental, principalmente la contaminación por desechos sólidos, en el municipio de San Pedro La Laguna. A través de un relato año por año, se describen los sujetos, instituciones y organizaciones que movilizaron el tema de los plásticos de primer uso, poliestireno y sorbetes de plástico para ser construido como un problema ambiental y que ameritaba un debate público. También se analizan las motivaciones y los recursos de los cuales se valieron estos sujetos para lograr ese fin.

#### **3.2 Año 2012**

En 2012, a nivel nacional y regional se registró avances para la visibilización y tratamiento de la cuestión de los residuos. La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)/Guatemala presentó la Estrategia de cooperación para el desarrollo del país entre 2012-2016. Esta estrategia se definió luego de un proceso de consulta con múltiples actores locales y contempló dentro de sus tres objetivos principales la mejora en el manejo de la naturaleza a los fines de reducir los impactos del cambio climático global. Entre las áreas claves de intervención, se encontraba el fortalecimiento de la gobernabilidad ambiental, a través de robustecer las instituciones dedicadas a este tema en el ámbito local (USAID, 2012). En el informe se establecían líneas de acción en las cuales se destinaba financiamiento a actividades que contrarrestaran la pérdida de biodiversidad, la promoción de paisajes sostenibles y la protección del Lago de Atitlán. Con relación a este último, USAID mencionaba el apoyo en el monitoreo de la calidad del agua y la salud de la cuenca en el lago de Atitlán, así como el desarrollo de actividades que beneficien la comprensión de las dinámicas de la cuenca y de lo que contribuye a su deterioro. Para finalizar señalaba el presupuesto asignado a programas ambientales de

USAID, entre los que estaba “Unidos por el Lago de Atitlán 2013-2014” con un presupuesto de 1.25 millones de dólares americanos (USAID, 2012).

En el plano local, el primer material documentado hallado que brindó información relevante en torno al Acuerdo 111-2016 fue el Plan Operativo Anual 2013 realizado por la Comisión de fomento económico, turismo, ambiente y recursos naturales (en adelante, la Comisión), la cual formaba parte de las comisiones de trabajo del Consejo Municipal de Desarrollo Urbano y Rural (COMUDE). Cabe recordar que estas comisiones son una de las partes de los cuatro órganos del COMUDE (Figura 3), que también involucra al alcalde, al consejero indígena y al secretario.

El objetivo principal del Plan Operativo era “contribuir al bienestar de la población del municipio de San Pedro La Laguna a través de la conservación de sus recursos naturales y medio ambiente y el desarrollo de la actividad económica vinculada al turismo” (Comisión de fomento económico, turismo, ambiente y recursos naturales, 2012, p. 2). Como objetivo específico, en el tema de ambiental, mencionaba el fortalecimiento de la función de la planta municipal de tratamiento de desechos sólidos (Comisión de fomento económico, turismo, ambiente y recursos naturales, 2012). Estos objetivos surgían del reconocimiento de determinadas problemáticas ambientales, del sector turismo y del sector económico del municipio de San Pedro La Laguna. Específicamente se afirmaba que los problemas ambientales del municipio eran: la contaminación por desechos sólidos, uso de pesticidas y abonos dañinos al ambiente, aguas negras y contaminación del Lago Atitlán por las cianobacterias y desechos sólidos (Comisión de fomento económico, turismo, ambiente y recursos naturales, 2012). Así, dentro de los problemas principales se identificaba la necesidad de trabajar en torno a la contaminación por desechos sólidos producto de la ausencia e inadecuación de las formas de disposición y gestión de los mismos:

Éste es un problema latente en el municipio, se observan basureros clandestinos que no se han logrado erradicar así también la planta de tratamiento de desechos sólidos, dejó de funcionar el año pasado, paralizando la clasificación de desechos domiciliarios y los desechos sólidos que llegan hasta el lago de Atitlán. (Comisión de fomento económico, turismo, ambiente y recursos naturales, 2012, p. 5)

Como respuesta a dicha problemática la Comisión propuso desarrollar programas de educación ambiental; un concurso para reducir y premiar a quien genere menos basura

y la recolección de desechos sólidos en el lago de Atitlán (Comisión de fomento económico, turismo, ambiente y recursos naturales, 2012). En función de este planteo, se puede concluir que en 2012 se inició formalmente la problematización de los desechos sólidos en esta área.

### 3.3 Año 2013

En el plano regional, AMSCLAE desarrolló el Plan 15/15, cuyo objetivo era que para el año 2015 los 15 municipios de la cuenca del lago de Atitlán contaran con sus Plantas de Tratamiento de Desechos Sólidos. Durante el año 2013 en el informe de labores de este organismo se mencionaban diversos talleres sobre gestión de manejo de desechos sólidos realizados en los municipios alrededor de la cuenca, entre ellos el de San Pedro La Laguna (AMSCLAE, 2013).

Otra de las actividades catalogada como relevante, según el documento de AMSCLAE, fueron las reuniones llevadas a cabo con miembros de las iglesias evangélica, católica y sacerdotes mayas de la cuenca del lago de Atitlán. Las mismas se realizaron con el objetivo de “afianzar el concepto de creación divina y como el lago es un lugar sagrado que debe ser tratado como tal” (AMSCLAE, 2013, p. 6)

Asimismo, se firmó el Convenio de Cooperación Interinstitucional entre AMSCLAE y la Embotelladora La Mariposa. Su objetivo era realizar esfuerzos institucionales para contribuir en la implementación y ejecución del proyecto “Cuidado y protección del Medio Ambiente” a través del cual se recolectaron y reciclaron desechos sólidos, principalmente envases plásticos de Polietileno (AMSCLAE, 2013).

En este período, la Cooperación Española (AECID) principal donante de la Mancomunidad la Laguna, redujo significativamente la subvención a programas de desarrollo, ya que en ese mismo año se firmó un nuevo acuerdo entre ambos países que consistía básicamente en que los proyectos serían evaluados según los objetivos concretos y establecidos estratégicamente (Pérez Colomé, 2013). Previamente, los fondos españoles habían financiado principalmente proyectos turísticos y de residuos sólidos en los tres municipios de la mancomunidad la Laguna: San Pedro, San Pablo y San Marcos. Uno de estos proyectos fue la construcción y remodelación de las plantas de tratamientos, siendo la de San Pedro La Laguna la única que funcionaba. Sin embargo, no existían procesos



automatizados por lo que se necesitaba de personas que separaran manualmente los desechos (Pérez Colomé, 2013).

Estos hechos pueden considerarse como el escenario que propició la movilización del tema de los desechos sólidos a nivel municipal, y que llevaron su puesta en la agenda pública local<sup>8</sup>.

### **3.4 Año 2014**

En el 2014 se identifican nuevamente acciones a nivel local. Esto se debió al restablecimiento de las Comisiones de trabajo del COMUDE. Según información brindada en las entrevistas, no venían trabajando activamente, motivo por el cual no se presentaban informes de dichas comisiones.

Quando yo fui presidente del COCODE [2014-2015], empecé a preguntar por qué no había comisiones que trabajaran en el COMUDE, ya que aparentemente sí estaban funcionando, pero solo en papeles. Entonces debido a que las sesiones de COMUDE eran filmadas, se sintieron presionados a conformar las comisiones y a que éstas presentaran un informe (Gastón, 2019).

En este año, la Comisión tuvo un papel principal en lo que sería la movilización de la agenda de la cuestión ambiental en el municipio. De acuerdo a las actas de COMUDE, esta Comisión en el período 2014-2015, estaba conformada por: un representante del consejo municipal, un representante de AMSCLAE - MANCLALAGUNA, pequeños empresarios del lugar, representantes de ONG's locales dedicadas al desarrollo comunitario y educación ambiental y representantes de COCODES. Sin embargo, en las entrevistas realizadas y el análisis de material documentado, no todos los miembros de esta comisión se involucraron en el desarrollo del Plan Operativo Anual 2015. Existió un pequeño grupo que trabajó activamente y apoyó la elaboración del Plan. Según la mayoría de los miembros de la comisión, este grupo fue liderado por dos personas.

---

<sup>8</sup> Es importante mencionar que el Plan Operativo 2014 de la Comisión que se elaboró en este año, no fue posible revisar ya que no fue encontrado en los documentos oficiales de la Municipalidad ni tampoco los actuales representantes de la Comisión tenían en su posesión dicho documento (esta comisión había sido renovada en el año 2014).

En el 2014 y 2015 un extranjero, Gastón promovió bastante el tema medio ambiental. Como él es extranjero, entonces su visión es un poco más allá de lo que nosotros visionamos acá localmente... (Fernando, 2019).

María y Gastón presentaron una iniciativa, la comisión funcionó por iniciativa de ellos... (Ignacio, 2019).

Gastón se reconoció a sí mismo como el líder del grupo ya que, según sus propias palabras, “escribió la mayor parte del Plan Operativo Anual 2015”. Él se definió como ambientalista y, aunque es de origen extranjero, poseía lazos fuertes con el municipio porque desde hace varias décadas era residente del lugar y conformó una familia con una mujer oriunda de San Pedro La Laguna. Llegó a participar oficialmente en el COMUDE en el año 2014, ya que fue el presidente del COCODE de su cantón (Chuasanai). Este puesto le brindó derecho a, según la ley de Consejos de Desarrollo, participar teniendo voz y voto en el COMUDE del municipio.

La otra líder de la comisión fue una mujer quien en la entrevista realizada se identificó como educadora popular, trabajadora en una red de mujeres en defensa del territorio y soberanía alimentaria con trayectoria en ONG ambientales. María era una referente de la comunidad, quien llegó a participar oficialmente en el COMUDE ya que era representante de una asociación de desarrollo comunal. María y Gastón, según las entrevistas, eran los únicos que siempre se reunían para escribir y discutir el Plan Operativo Anual. Esa tarea se basó en su trabajo previo en la temática que, gracias al espacio de participación que tenían en el COMUDE, le brindaba la posibilidad de efectivizar acciones públicas.

En la comisión, compartimos nuestras experiencias ya que casi la mayoría de los que estábamos ahí trabajamos en medio ambiente. El estar en la comisión nos daba la oportunidad de tener voz y voto... (María, 2019).

Otro de los miembros de la comisión que sobresalió fue Roberto, un pequeño empresario, el cual se dedicaba al turismo y productor de café. Este pequeño empresario, tenía participación oficial en el COMUDE ya que era miembro de un COCODE de San Pedro La Laguna. Gastón se refirió a Roberto, como alguien que apoyó en alguna medida la construcción del Plan Operativo 2015. “Roberto participó en el plan y se emocionó mucho cuando hicimos el plan de trabajo” (Gastón, 2019).

Sin embargo, las personas quienes no eran parte de la comisión, asumen que esta idea fue del Alcalde municipal, probablemente debido a que diferentes medios de comunicación sostenían que el Acuerdo 111-2016 había sido construido por el Alcalde municipal de San Pedro.

El alcalde de la legislatura tenía claro que quería que sus hijos y nietos siguieran viendo un lago y no un pantano, entonces se propuso ser el impulsor de un cambio de comportamiento a través de un acuerdo municipal que prohibiera el uso de pajillas, bolsas de plástico y duroport (Rodríguez, 2019).

En cuanto a las motivaciones que tenían los sujetos de la Comisión, eran diversas. Algunas estaban vinculadas a temas económicos, como por ejemplo el caso de Gastón quien comentó que el plan operativo 2015, era una estrategia que pretendía lograr financiamiento económico para que la municipalidad accediera a proyectos ambientales donde estarían involucrados algunos sujetos que participaban en la Comisión.

El plan operativo de la comisión de medio ambiente si lo lees, no es lo mismo que si te lo explico, porque no podíamos destapar todo. Había que poner solo los títulos digamos y tratar de jugar con la Muni, como ellos solo el dinero quieren, no les importa el medio ambiente... (Gastón, 2019).

Otras motivaciones estaban más ligadas a la militancia y trayectoria laboral, como por ejemplo el caso de la líder comunitaria María. Según sus palabras, trabajando en ONG ambientales se percató del problema de los residuos plásticos.

Yo venía trabajando en temas ambientales desde el año 2012, ya que desarrollábamos proyectos ambientales en la ONG donde trabajaba. Yo era la que estaba a cargo de impartir cursos de educación ambiental. En las actividades, nunca usábamos bolsas de plástico, estábamos en contra del duroport y realizábamos jornadas de limpieza junto con la organización de pescadores. Fue ahí donde me di cuenta que era muy complicado recoger las pajillas... (María, 2019)

Por último, otra motivación presente era mejorar la imagen turística y, a través de ello, generar empleo y el desarrollo del municipio. Una muestra de ellos fue Roberto quien comentó que, para él, como pequeño empresario del municipio, era importante ofrecer al turista un lugar competitivo, ya que teniendo en cuenta el potencial turístico del

lago de Atitlán, se debía de sacar provecho y que al potenciar el turismo del lugar. De esta forma, se iba a contribuir en mejorar la calidad de vida de la población del lugar.

Yo me metí porque el turismo me da de comer, entonces la idea era dar un mejor servicio. Con esta maravilla de lago que tenemos, decíamos en la Comisión, tenemos que sacarle provecho económicamente. Al generar más turismo, generamos más empleos y entonces nuestra gente ya no piensa en irse a la capital o de forma ilegal a Estados Unidos ya que aquí mismo podrían encontrar empleos. Fue por eso que a mí me interesó ese tema del medio ambiente, así fue como yo me involucré y empezamos a aportar ideas... (Roberto, 2019).

La Comisión realizó en el año 2014 el Plan Operativo Anual 2015. Uno de los cambios más llamativos fue el nombre de la Comisión, ya que en el 2012 se llamaba Comisión de medio ambiente y, a partir del año 2014, se modificó a Comisión de medio ambiente, turismo y fomento económico. Esto conllevó que los planes de trabajo fueran modificados ya que, además de abordar las problemáticas ambientales, se incorporaron temas turísticos y económicos a las problemáticas de los municipios. El objetivo general planteado en este documento era:

Contribuir al bienestar de la población del municipio de San Pedro la Laguna, a través de la conservación de sus recursos naturales, una producción de alimentos sanos y naturales, el desarrollo de la actividad económica y mejoramiento del turismo (Comisión de fomento económico, turismo, ambiente y recursos naturales, 2014, p. 2).

Pese a estos cambios en la composición de la Comisión, el objetivo resultó similar al definido en 2012, solo con el agregado de la importancia en la producción de alimentos.

En este documento se describen las problemáticas ambientales, del sector turismo y del sector económico. En cuanto al tema de turismo, se definieron distintas problemáticas: “Inseguridad del turista, pueblo sin lema (etiqueta) turístico atractivo por lo que se debe de crear un slogan para atraer el turismo; pueblo en etapa de acumulación de desechos y con mala imagen; no hay oportunidad para artesanos locales” (Comisión de fomento económico, turismo, ambiente y recursos naturales, 2014, p. 9).

En materia de Fomento Económico la Comisión identificó a la falta de organización comunitaria como uno de los principales problemas del municipio.

A causa del sistema político actual la población no cuenta con estructuras organizativas legítimas, con un mismo fin de desarrollo económico, político,

social, cultural y con la participación ciudadana”. (Comisión de fomento económico, turismo, ambiente y recursos naturales, 2014, p. 10)

Como respuesta a lo anterior, se planeó el fortalecimiento de la comisión y la elaboración de la política pública municipal de medioambiente.

Para el componente ambiental, se presentó como parte de objetivos específicos: “Facilitar reglamentos municipales de sensibilización medioambiental. Implementación de ecoturismo y agroecología que fomenten empleos al mismo tiempo que se vele por la conservación y defensa de los recursos naturales del municipio de San Pedro La Laguna”. (Comisión de fomento económico, turismo, ambiente y recursos naturales, 2014, p. 12).

Específicamente los problemas ambientales mencionados fueron:

Contaminación por desechos sólidos, uso de pesticidas y abonos dañinos al ambiente, contaminación del aire por los vehículos, contaminación auditiva por el abuso de sonido, aguas negras residuales, contaminación del Lago Atitlán por las cianobacterias y por desechos sólidos, extracción de arena de playa, deforestación, consumo exagerado de energías convencionales (Comisión de fomento económico, turismo, ambiente y recursos naturales, 2014, p. 7).

La Comisión priorizó entre estas problemáticas ambientales, la contaminación por desechos sólidos. Para ello, identificaron diversas fuentes de origen de estos desechos y sitios de disposición.

En el municipio de San Pedro La Laguna, la contaminación por desechos sólidos es un problema latente. Se observan basureros clandestinos que no se han logrado erradicar a pesar de los esfuerzos realizados por las entidades municipales y organizaciones presentes en el área. Como también la falta de conciencia de la gente que llega a lavar y bañarse en el lago por no responsabilizarse de su basura que dejan en la orilla. Uso exagerado de las bolsas plásticas y productos desechables distribuidos en el mercado, carnicerías, tiendas ferreterías, restaurantes y vendedores ambulantes asimismo los papeles de publicidad colocados en los postes o paredes y los que se distribuyen personalmente. (Comisión de fomento económico, turismo, ambiente y recursos naturales, 2014, p. 8)

Como respuesta a dicha problemática la Comisión decidió que los esfuerzos en ese período de tiempo se debían enfocar en aplicar un reglamento ambiental con personal capacitado para su ejecución y promover sensibilizar a la población en el tema de la contaminación. Las acciones a seguir eran:

Elaboración, aprobación e implementación del reglamento ambiental, sensibilización a los centros educativos y población del municipio por medio de jornadas de limpieza, siembra del tul y siembra de banano (Comisión de fomento económico, turismo, ambiente y recursos naturales, 2014, p. 9)

A diferencia del de 2013, en el plan operativo 2015 se desarrolló con detalle cada problemática y sus soluciones, enumerando las actividades, acciones y resultados esperados. Este cambio se reflejó también en el presupuesto estimado, ya que presentó un incremento significativo en el mismo debido a que se establecían actividades no solo ambientales, sino que abarcaban actividades relacionadas con el área de turismo y fomento económico. El presupuesto del plan Operativo 2015 era de Q5.000.000.00 quetzales (\$648.508,43 dólares) mientras que el presupuesto del plan Operativo 2013 era de Q734.000.00 quetzales (\$ 95.201,04 dólares).

A pesar de que existieron cambios sustanciales entre ambos planes Operativos, un tema que tuvo continuidad fue el ambiente y dentro de este, la problemática de los desechos sólidos. Ambos documentos mencionaron que era un problema latente del municipio, pero en el plan operativo 2015 se señaló específicamente que las bolsas plásticas y los productos desechables era parte de la problemática ambiental del municipio<sup>9</sup>. Cabe destacar que Gastón, adjudicó la idea de la prohibición de las bolsas de plástico a María.

Lo de las bolsas, eso fue idea de María, cuando estábamos escribiendo el Plan Operativo Anual, María me dijo que colocáramos también lo del tema de las bolsas de plástico, yo le dije: ¡María eso es muy difícil! Sin embargo, María insistió en agregarlo al plan así que lo agregamos. Ahora bien, me pareció extraño que con todo el montón de propuestas que les dimos en el Plan Operativo 2015,

---

<sup>9</sup> Es importante mencionar que el plan Operativo del año 2015 incorporó 8 temas más dentro de las problemáticas ambientales. Estas eran: “uso de pesticidas y abonos dañinos al ambiente; contaminación del aire generado por los vehículos; contaminación auditiva por el abuso de sonido; aguas residuales; contaminación del lago por Cianobacterias; extracción de arena de la playa; deforestación; consumo exagerado de energías convencionales” (Comisión de fomento económico, turismo, ambiente y recursos naturales, 2014, p. 4)

empezaran con esa propuesta, ya que había otras propuestas más en el plan que costaban 0 centavos... (Gastón, 2019)

Finalmente, en cumplimiento a la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, la cual indica que “Las comisiones deben de abordar las problemáticas del municipio y proponer soluciones que sean parte de la planificación del desarrollo municipal.” (Ley de los Consejos de Desarrollo, Urbano y Rural 2002, p.18). Ana, quien es una profesional con 10 años de experiencia en el sector público y experta en gestión de proyectos municipales, ratificó lo importante que es el COMUDE como instancia donde se exponen las problemáticas y las estrategias de desarrollo de los municipios.

Los proyectos de desarrollo municipales se deben de gestar por medio del COMUDE, es por ello la importancia de las comisiones y la participación de la población. (Ana, 2020).

La Comisión solicitó en reiteradas ocasiones que se les otorgara un espacio en la agenda del COMUDE para presentar su Plan Operativo para el 2015, según diversas entrevistas. Estos pedidos quedaron registrados también en las actas de las reuniones, como es el caso del Acta oficial de COMUDE No.08-2014, correspondiente al mes de diciembre del año 2014 en donde estuvieron presentes, los Consejos Comunitarios de Desarrollo, representantes de las entidades civiles locales, MANCLALAGUNA, Consejo Municipal y demás autoridades locales. En ella, la Comisión de fomento manifestó:

En la agenda de la última reunión de COMUDE la Comisión solicitó que se escuchara y se discutiera el Plan Operativo Anual 2015, por lo que solicitaron nuevamente que en la siguiente reunión, sea tomada en cuenta la Comisión ya que ellos ya tienen listo el plan de trabajaron el cual llevó tiempo, por lo que piden espacio en la agenda para socializarlo ante el COMUDE (Comisión de fomento económico, turismo, ambiente y recursos naturales, 2014, p. 1).

### **3.5 Año 2015**

En el año 2015, la autoridad de cuenca –AMSCLAE- presentó también su Plan Operativo 2015 el cual fue otro recurso donde se movilizaba la problemática de los desechos sólidos en el municipio de San Pedro la Laguna. En este plan se justificaba que, al ser la cuenca del lago de Atitlán declarada Área protegida de Reserva de Uso Múltiple

mediante decreto No. 64-97 del Congreso de la República, era urgente iniciar el trabajo de AMSCLAE ya que el lago y su cuenca sufrían de un proceso de degradación acelerada. (AMSCLAE 2015).

Esta planificación se derivaba del plan estratégico institucional 2012- 2016, y tenía su fundamento en los ejes y propósitos contenidos en la Agenda del Cambio que orientaba la gestión gubernamental del presidente de la República (AMSCLAE 2015). Los ejes y propósitos relevantes en el quehacer institucional de la AMSCLAE se relacionaban con el fortalecimiento del sistema de justicia, ya que su mandato contemplaba establecer la gobernabilidad en la cuenca del lago de Atitlán bajo un enfoque de derechos y obligaciones (AMSCLAE 2015). Como objetivo general del Plan se proponía trabajar bajo el enfoque territorial en la cuenca hidrográfica del lago de Atitlán, y específicamente en:

Velar por la preservación, conservación del lago de Atitlán, planificar la coordinación de las medidas y acciones del sector privado y público necesarias para resguardar el ecosistema del lago, regular las funciones de los diferentes sectores que intervienen en el uso de los recursos de la cuenca del lago, coordinar las debidas acciones interinstitucionalmente, emitir y aplicar las debidas disposiciones, ordenanzas y planes de manejo de la cuenca del lago, por último promover la organización y participación de la comunidad para el manejo integrado de la cuenca del lago (AMSCLAE, 2015, p. 6).

Asimismo, dentro de las problemáticas que se identificaban en este plan, se encontraba el saneamiento ambiental de la cuenca. Para solventar dicha problemática se proponía aplicar políticas ambientales para poder contrarrestar el problema desde su raíz, ya que se identificó que estaba directamente asociado a la falta de un estado de derecho y de educación en la población. (AMSCLAE 2015). Como solución, AMSCLAE planteó una serie de medidas dentro de las cuales estaban:

- Mayor compromiso municipal e institucional enfocado en medidas correctivas al mal manejo que se ha dado a los desechos sólidos y líquidos durante muchos años.
- Asesoramiento de AMSCLAE hacia las municipalidades para el manejo adecuado de los desechos sólidos y líquidos
- Realizar campañas de sensibilización y concientización destacando el valor económico y espiritual que el Lago de Atitlán tiene en la calidad de vida de las comunidades establecidas dentro de la cuenca.



- Velar por que se adopte una conducta adecuada para el manejo y conservación del medio ambiente por medio de acciones estratégicas en el sistema educativo formal y no formal, es esencial para revertir la creciente contaminación causada por la actividad humana en la cuenca. (AMSCLAE, 2015, p. 15)

Específicamente en el tema de los residuos sólidos, en este plan se identificó que los municipios alrededor de la cuenca compartían algunos problemas, dentro de los cuales se destacaba la deficiencia municipal para generar políticas, estrategias y medidas para el buen manejo de los desechos sólidos (AMSCLAE, 2015). Por ello, se planteaba como meta la disminución en el período 2015-2017 de un 5% la cantidad de desechos sólidos que ingresaban al Lago de Atitlán y la cantidad de desechos sólidos en 2 municipios de la cuenca. Como acciones estrategias se definieron: “educación ambiental y proyectos de inversión en el que se menciona la ampliación de la infraestructura de tratamiento de desechos sólidos para el municipio de San Pedro La Laguna, Sololá” (AMSCLAE, 2015:15).

En la misma línea de los marcos operativos, en enero la Comisión también se presentó el Plan Operativo Anual ante el COMUDE, el cual quedó registrado en el Acta Oficial de COMUDE No. 02-2015. Roberto, miembro de la Comisión, comentó sobre esta presentación:

Quando presentamos el Plan Operativo 2015, explicamos que esto generaría ingresos económicos a la población, todo el plan era enlazado en 4 cosas: medio ambiente, recursos naturales, fomento económico, turismo entonces con esas 4 cosas podíamos desarrollar económicamente el municipio y alimentar a los pobres, entonces nos felicitaron por el plan... (Roberto, 2019).

Al terminar la presentación se dejó un tiempo libre para que los miembros del COMUDE dieran su opinión. El plan fue acogido con aprobación y avalado por los miembros del COMUDE. Algunos de los comentarios realizados sobre el Plan Operativo fueron los siguientes:

Se recomienda que de parte del Consejo Municipal se revise y se trate de tomar en cuenta los planes de trabajo de las comisiones para poderlos aplicar. Felicito a la Comisión de medio ambiente y fomento económico, yo apruebo el plan de la Comisión de medio ambiente (Aroldo, en el Acta Oficial de COMUDE, 2-2015)

Como veremos en el capítulo siguiente, a pesar de que el proyecto fue aprobado por el COMUDE, éste fue archivado, y aunque se desarrollaban en este proyecto varias temáticas la única que avanzó fue la de los plásticos.

En las últimas reuniones de la Comisión en el año 2015 según varios de sus miembros, se reunieron para discutir los posibles escenarios políticos ya que al ser año de elecciones, se había elegido un nuevo alcalde municipal para el período 2016-2019. Acordaron entonces presentar el Plan Operativo 2015 al ganador.

Dijimos pongámonos las pilas presentamos el plan al futuro alcalde para que nos tome en cuenta, entonces la comisión decidió presentar personalmente una copia del Plan Operativo Anual 2015 al nuevo alcalde quien asumiría el 14 de enero del 2016 (Roberto 2019).

### **3.6 A modo de síntesis**

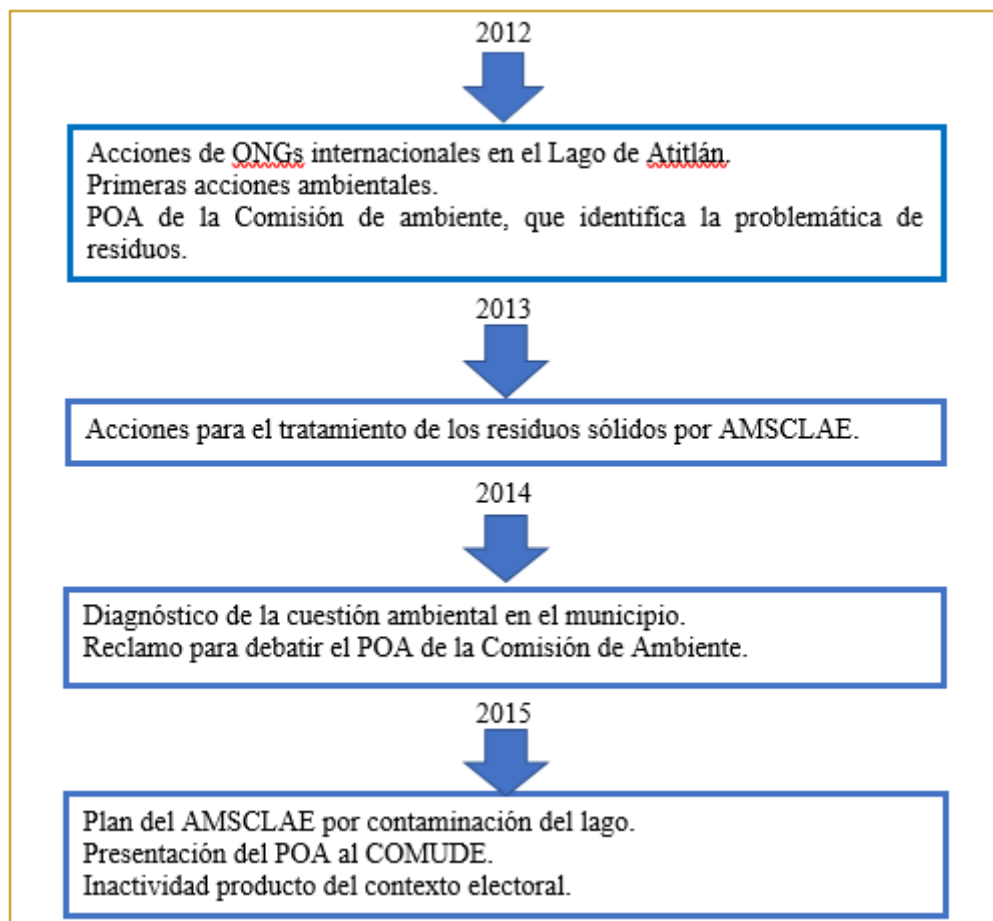
Este período transcurrió desde los inicios del trabajo en torno a la cuestión ambiental que reconocieron los sujetos entrevistados hasta la elaboración del plan operativo para el municipio que incluía la prohibición de los plásticos (los principales hitos de esta etapa se sintetizaron en la figura 4). En cuanto a los residuos, se observa un proceso de legitimación como un problema social y ambiental. El estudio del Acuerdo 111-2016 muestra, además, el modo en que una política pública ambiental es un espacio de expresión de la construcción social de ese tipo de problemas (Hajer, 1995).

A partir de la reconstrucción del período, identificaron algunos *sujetos ambientales* que participaron en la construcción del Acuerdo 111-2016. Siguiendo a Agrawal (2005), estos sujetos son personas que se preocupan por el ambiente y desean protegerlo. Ellos tenían una militancia o habían trabajado en temas relacionados al ambiente por lo que puede ser el motivo por el cual demostraron una mayor preocupación o sensibilidad para incorporar esta cuestión en el municipio.

Posiblemente porque estos sujetos habían tenido un vínculo cercano en actividades relacionadas en el cuidado del ambiente y estaban interesados en proteger la naturaleza en el municipio, sus “identidades ambientales” los llevaron a reunirse para participar y desarrollar la política pública ambiental, incluso sin esperar beneficios económicos inmediatos. De todas maneras, también participaron de estos inicios algunos

sujetos que estaban motivados también en cómo el trabajo en la cuestión ambiental podía generar beneficios, principalmente económicos para el municipio o sectores en particular (como el turismo)

**Figura 4.** Principales hitos acontecidos en el primer período.



Fuente: elaboración propia

En este período, el Estado central participó construyendo mecanismos y cimientos para empujar el tema ambiental en el país, pero también con algunas acciones a nivel de la cuenca. En el caso de San Pedro La Laguna, organismos del Estado Nacional, como el ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, realizaron reuniones de cabildeo con los alcaldes municipales de la cuenca del lago de Atitlán, para enfatizar el problema de los residuos y la importancia de las políticas públicas. Esto demostró el trabajo que se llevaba a cabo para poner en agenda el tema de los residuos y de la importancia de llevar a cabo políticas públicas como el Acuerdo Municipal 111-2016.

Sin embargo, fueron los representantes de la sociedad civil de San Pedro La Laguna (COCODES) en la Comisión de Ambiente del COMUDE, quienes lucharon por legitimar diferentes acciones relacionadas al tema de los residuos porque consideraban que eran un problema ambiental local que debía resolverse. En este proceso de legitimación llevado a cabo en la arena política del municipio, se adecuaron diferentes discursos con el propósito de justificar las acciones de cada uno de los grupos. Los planes operativos 2013 y 2015 del COMUDE y de AMSCLAE fueron recursos utilizados para movilizar la problemática de los desechos sólidos en el municipio de San Pedro la Laguna y cómo ésta debía de ser atendida. De todas maneras, este tema se incluía dentro de un conjunto más amplio de problemáticas en el municipio y se verá que finalmente las seleccionadas y sus soluciones fueron diferentes a las que hubieran elegido estos representantes.

## **Capítulo 4. Debate público: El proceso de aprobación e implementación del Acuerdo 111-2016 (2016-2017)**

### **4.1 Introducción**

Este período corresponde a los años 2016-2017, cuando se terminó de construir y se implementó el Acuerdo 111-2016 en el municipio de San Pedro La Laguna, como respuesta a lo que fue reconocido como un problema ambiental. Como en el capítulo anterior, se analizaron las motivaciones de los sujetos y las instituciones que participaron en la construcción e implementación del Acuerdo. En este período también se identificaron cuáles fueron los principales desafíos, conflictos y resistencias a los que se enfrentó el Acuerdo 111-2016 cuando se volvió parte de la agenda pública municipal.

### **4.2 Año 2016**

En 2016, comenzó un nuevo período de gobierno con renovación de las autoridades municipales. En el mes de febrero, se presentó en la reunión de COMUDE a los miembros del Consejo Municipal que presidirían la administración del municipio de San Pedro La Laguna desde 2016 al 2020. En esta misma reunión, el coordinador del COMUDE, quien era el nuevo alcalde municipal, dio a conocer a todos los presentes, el carácter obligatorio de la conformación de comisiones. Por ello, hizo un llamado a reorganizar esos espacios para dar seguimiento a las políticas del COMUDE. Según se registró en las actas, esta propuesta fue sometida a asamblea y todos coincidieron que era importante la reorganización. Por lo tanto, se programó para la siguiente reunión extraordinaria la definición de los integrantes de cada comisión (Acta No. 01-2016, 2016).

Esta reorganización implicó un cambio en la conformación de la Comisión de Ambiente para los años 2016 y 2017. Como primer punto Gastón el ambientalista extranjero, ya no tuvo una participación oficial en el COMUDE, ya que su mandato en el COCODE había caducado a finales del año 2015 y de acuerdo a la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural ya no se justificaba su participación en el COMUDE ni en la Comisión de ambiente. Sin embargo, Gastón siempre mantuvo comunicación extraoficial con algunos miembros de la Comisión, por lo que estaba al tanto de las reuniones de COMUDE y sobre todo del Plan Operativo Anual 2015. María, la líder comunitaria que

en el período anterior fue una de las portavoces principales, continuó representando a la misma asociación de desarrollo comunal, pero su rol fue visiblemente diferente en la Comisión y se ligó a las autoridades políticas. Otro de los miembros de la comisión que se habían destacado fue Roberto, quien continuó con su participación activa en el período 2016. Sin embargo, cambió su representación ya que se había convertido en el presidente del COCODE de su cantón.

En cuanto a los nuevos sujetos que participaron en la comisión, no fue que necesariamente no estuvieran en el año 2015, si no que en 2016 si tuvieron un rol más activo. Uno de estos sujetos fue Fernando, un pequeño empresario local quien, según personas del lugar, era amigo del recientemente elegido alcalde. Llegó a participar oficialmente en el COMUDE ya que era el representante del comité de padres de familia de una escuela local. Ignacio, amigo de Gastón, se incorporó a la Comisión como representante de una ONG local que había fundado y que se dedicaba a la educación y a la promoción de la cultura maya tzutujil. Ignacio enfatizó en reiteradas ocasiones en la entrevista cómo contribuía su ONG en el cuidado del ambiente del municipio y en especial del lago de Atitlán. Varios de los integrantes de la Comisión lo identificaron como un miembro activo y promotor de las reuniones.

De esta manera, la Comisión quedó conformada por: Tomás quien representaba a la corporación municipal, un representante de MANCLALAGUNA, representantes de ONG's locales dedicadas al desarrollo comunitario y educación ambiental, representantes de COCODES y un representante del comité de padres de familia de una escuela pública local. Aunque no todos participaron de la misma manera, según palabras de Ignacio, representante de la ONG ambiental:

En el año 2016 porque yo exigí que en los COMUDES se conformaron las comisiones. Yo convocaba a la Comisión de fomento económico, turismo, ambiente y recursos naturales a las reuniones. Los que nunca participaron ni llegaron a esas reuniones fue MANCLALAGUNA y el representante de la corporación municipal... (Ignacio, 2019).

El representante de MANCLALAGUNA era Arturo, un ingeniero agrónomo que estaba a cargo de la dirección del organismo. Entrevistados estiman que fue nombrado el encargado de la Comisión probablemente porque había sido compañero de trabajo del alcalde municipal en 2015 en MANCLALAGUA. Su escasa participación en la comisión

se evidenció en que Arturo solo pudo mencionar vagamente a sus integrantes y no los reconoció como participantes de la construcción del Acuerdo 111-2016.

En la comisión estábamos el concejal, yo, Ignacio.. mmm.. otras 2 personas de los COCODES... eran creo que como 7 u 8 personas (Arturo, 2019)

En efecto, los integrantes de la comisión comentaron que no participaba en las reuniones de la comisión y no se involucró en ningún momento en el Plan Operativo 2015. “Él nunca estuvo en una reunión con nosotros” afirmó Roberto en 2019, mientras que Ignacio mencionó que “MANCLALAGUNA muchas veces brilló por su ausencia” en el mismo año.

A principios del año 2016, los miembros que participaron de forma activa en Comisión de ambiente presentaron el proyecto al nuevo alcalde en su despacho municipal.

Cuando ganó el nuevo alcalde, le presentamos el proyecto. Antes de la toma de posesión fuimos con él y le presentamos el Plan Operativo 2015. Después fuimos nuevamente a su despacho y le recordamos el Plan Operativo. Entonces yo creo que fue quizá por presión que tomó en cuenta algunas de las ideas del Plan... (Roberto, 2019).

Según Fernando se debía de presionar para que se cumpliera la función de la comisión según el mandato legal de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

Cuando se eligió la nueva corporación municipal se entregó una copia del Plan Operativo 2015 al virtual ganador, como ya teníamos cierta experiencia fuimos un poco más contundentes y estratégicos para que realmente se cumpliera con los COMUDES y también se respetara la función de los COCODES ya que los proyectos nunca salían de los COCODES (Fernando, 2019).

En el mes de marzo se llevó a cabo la reunión de COMUDE. Como parte de la agenda, se definió discutir en el punto 7, que era el tema del ambiente. Uno de los representantes de los COCODES comentó que se debían de tratar esos temas de ambiente y que se mencionó en la anterior reunión que era importante la re-organización de comisiones. En el mismo sentido, como tercer punto de la agenda, el representante de MANCLALAGUNA dio a conocer que había invitado a dicha reunión a un ingeniero experto para informar al consejo sobre los problemas de contaminación del municipio y del Lago de Atitlán. (Acta No. 03-2016, 2016).

En paralelo, AMSCLAE convocó a las autoridades municipales e indígenas, organizaciones no gubernamentales e instituciones gubernamentales para abordar temas de saneamiento y protección de los recursos naturales. También se realizó un simposio científico y se desarrolló la herramienta de Gestión Integral de los Residuos Sólidos, cuyo fin era apoyar en el diagnóstico y brindar soluciones a las autoridades de los municipios de la cuenca del Lago de Atitlán, para solucionar el problema de la basura que contamina Lago de Atitlán (AMSLCAE, 2016).

En abril, el Ministro de Ambiente y Recursos Naturales de Guatemala realizó una visita a varios departamentos del país. En estas visitas el ministro se dirigió a los alcaldes y representantes de los municipios con el objetivo de plantear una mejora a la situación ambiental de sus territorios y también el ministro les hizo la invitación a formar parte de la Mesa técnica Ambiental, conformada por los alcaldes del país. En su visita por el departamento de Sololá, el tema principal fue el saneamiento y resguardo del lago de Atitlán; el ministro del gabinete conversó con los alcaldes del departamento sobre la construcción de plantas de tratamiento de aguas residuales y la erradicación de los basureros clandestinos. Como último punto de la reunión, se instaló una mesa técnica departamental conformada por los alcaldes del departamento de Sololá, con el objetivo de dar continuidad con los planes conversados (Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, 2016).

En este mismo período, en la reunión de COMUDE, el alcalde-coordinador brindó un informe sobre ambiente. En este informe se manifestó que una de las estrategias que planteaba para erradicar la contaminación del Lago de Atitlán era ejecutar el proyecto de lavaderos públicos en cada cantón del municipio. Sin embargo, un miembro de la Comisión sostuvo que no era relevante la contaminación derivada de las mujeres que lavan ropa en el lago, pero sí lo eran las corrientes de aguas negras. El coordinador del COMUDE manifestó que se llevó a cabo una reunión con el Ministro de Ambiente donde se planteó la necesidad de tomar cartas en el asunto y dar una solución al tema de la contaminación del municipio (Acta No. 05-2016, 2016).

En el mes de junio en la revista del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, se trató el convenio que se firmó entre el MARN y AMSCLAE. Este convenio tuvo como objetivo dar seguimiento a los estudios de impacto ambiental de las obras y actividades en la cuenca del Lago de Atitlán y AMSCLAE se comprometió a velar por el cumplimiento de las regulaciones en cuanto a los temas de desechos sólidos. El siguiente punto a tratado en la edición de esa revista fue la Política Nacional para la Gestión Integral



de los Residuos y Desechos Sólidos. Esta política fue presentada por el ministro del MARN en junio del 2016, con los propósitos de establecer programas y líneas de políticas, y desarrollar acciones para minimizar la cantidad de desechos sólidos a través de una gestión enfocada en el fortalecimiento del marco jurídico y normativo. En dicho acto estuvo presente el presidente de la República, quien en su discurso hizo un llamado a los guatemaltecos a tener mayor conciencia en la gestión de desechos sólidos, y a los alcaldes los motivó a ejecutar proyectos en sus municipios para mejorar la problemática de desechos en el país (Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, 2016c).

De forma paralela, el día 2 de junio en las oficinas de MANCLALALAGUNA, la Comisión de ambiente llevó a cabo una reunión donde se elaboró una memoria de labores. En dicho documento se menciona que el objetivo de la reunión fue encontrar y desarrollar los problemas, causas y posibles soluciones del tema de ambiente del municipio de San Pedro La Laguna. Las problemáticas tratadas fueron la extracción de arena, la contaminación del aire, la contaminación audiovisual y los desechos sólidos. En cuanto a esta última, se planteó que era una de las cuestiones más urgentes y prioritarias, ya que impactaba en toda la población del municipio, por lo que era necesario el involucramiento de todos y todas. Si bien existían regulaciones y disposiciones generales en el tratamiento de los desechos sólidos, hacía falta trabajar la parte social y fortalecer las capacidades para la aplicación de acuerdos y leyes que regulan el mal manejo y disposición final de los desechos sólidos (Comisión de fomento económico, turismo, ambiente y recursos naturales, 2016). Dentro de las principales causas de este problema, se mencionaba puntualmente el consumo y uso irracional de las bolsas plásticas, donde se enfatizó en la importancia de implementar acuerdos que prohibieran y regularan el uso de las bolsas plásticas.

La fuerte demanda en el mercado, el consumismo y el capitalismo implantado genera cambios de actitud en la población en contra de su voluntad. La falta de voluntad política e institucional por los actores sociales en la aplicación e implementación de acuerdos que prohíban y regulen el uso de bolsas plásticas. En la actualidad San Pedro La Laguna produce 2.5 toneladas de basura por día; es evidente la magnitud del problema, tomando en cuenta que el aceleramiento poblacional es significativo. (Comisión de fomento económico, turismo, ambiente y recursos naturales, 2016, p. 4)

Dentro de las posibles soluciones al problema de desechos sólidos del municipio, se encontraba socializar un reglamento acerca de los desechos sólidos por medio de la radio y televisión; desarrollar programas de educación ambiental formal y no formal; y realizar un Acuerdo Municipal sobre la reducción o eliminación del uso de plástico y de duroport. El reglamento se justificó de la siguiente manera:

Facultado en el Artículo 253 de la Constitución Política de la República, la municipalidad es autónoma por ende pueden tomar decisiones y/o acciones siendo entidad independiente dentro de su jurisdicción. Para ello la implementación difusión y aplicación de un reglamento y acuerdo municipal en la regulación o eliminación del uso de las bolsas plásticas, vendrá a disminuir el problema y darles solución a nuevas formas de consumo. (Comisión de fomento económico, turismo, ambiente y recursos naturales, 2016, p. 4)

A manera de conclusión se sugirió que se debía de generar mesas de diálogo y discusión para tratar los problemas relacionados al ambiente, para que de esta forma existieran diferentes criterios y puntos de vista. Así también la Comisión realizó una serie de compromisos: generar acciones puntuales en el combate de la basura, dar seguimiento a la mesa de trabajo y recomendar a la municipalidad el mantenimiento de la composición de los integrantes de la comisión para un mejor seguimiento de los planes y proyectos (Comisión de fomento económico, turismo, ambiente y recursos naturales, 2016).

En ese mismo mes de junio, así se llevó a cabo la reunión de COMUDE. Nuevamente, algunos miembros (los cuales no fueron identificados en las actas) hicieron un llamado para la activación de las comisiones para dar seguimiento al trabajo presentado por las mismas. También sugirieron que cada comisión presentara su informe de trabajo.

La agenda del día de la reunión de junio, incluía tratar el Acuerdo Municipal sobre el uso de bolsas plásticas. Sin embargo, al llegar a este punto el coordinador del COMUDE únicamente manifestó que ese Acuerdo y el de objetos desechables había sido discutido con MANCLALAGUNA y que posteriormente se iba a dar información al respecto (Acta No. 08-2016, 2016).

En el mes de julio, la municipalidad de San Pedro La Laguna presentó la Propuesta Entidad Municipal para la Gestión Integral de los Residuos y Desechos Sólidos. Se basaba en un Plan de Negocios que fue elaborado como parte del convenio de cooperación entre dicho municipio y el Proyecto de Fortalecimiento del Sistema de Gestión de Desechos

Sólidos de la Cuenca del Lago de Atitlán -PRO ATITLÁN- ejecutado por el Centro de Estudios y Cooperación Internacional-CECI<sup>10</sup> (Municipalidad de San Pedro La Laguna y Proyecto de Fortalecimiento del Sistema de Gestión de Desechos Sólidos de la Cuenca del Lago de Atitlán -PRO ATITLÁN-, 2016). Este documento proponía entre otras cosas, establecer una Oficina Municipal de Desechos Sólidos con el objetivo de que esta oficina viabilizara la actividad empresarial y se implementara un modelo de negocios enfocado en la gestión de ese tipo de desechos producidos en el municipio. Este negocio implicaría el desarrollo de cadenas de valor del abono orgánico y los materiales reciclables. Para ello, se realizó una investigación de mercado y se trabajó con los diferentes actores municipales involucrados (Municipalidad de San Pedro La Laguna y Proyecto de Fortalecimiento del Sistema de Gestión de Desechos Sólidos de la Cuenca del Lago de Atitlán -PRO ATITLÁN-, 2016). Una de las principales problemáticas identificadas fue que, según los vecinos del municipio y autoridades municipales, el servicio había sido visto tradicionalmente como una obligación que la municipalidad debía brindar, por lo que ésta debía asumir los altos costos de operación. También se menciona, lo cual es un dato importante en relación al estudio de caso en cuestión, que en el año 2015 la municipalidad realizó un sondeo del consumo de bolsas plásticas en 10 establecimientos del mercado municipal, el cual arrojó que eran utilizadas por mes 2.579 bolsas de plástico (Municipalidad de San Pedro La Laguna y Proyecto de Fortalecimiento del Sistema de Gestión de Desechos Sólidos de la Cuenca del Lago de Atitlán -PRO ATITLÁN- , 2016)

Desde mediados de año también se había retomado el trabajo en torno a los plásticos. Esto fue en línea con una decisión de algunos miembros de la Comisión para mejorar su proyecto y lograr el aval político. Así, después de haber presentado el Plan Operativo 2015 en marzo, lo reforzaron y generaron un nuevo documento, el cual contenía una serie de acuerdos.

Cuando empezamos con nuestras reuniones con la comisión, yo dije miren señores nosotros ya tenemos un proyecto, el alcalde anterior no nos hizo caso, entonces revisémoslo. Tomaron en cuenta eso los compañeros y empezamos a discutir punto por punto, presentamos a mediados del 2016, el documento tenía un acuerdo por problemática identificada. (Roberto, 2019).

---

<sup>10</sup> Dicho organismo con sede en Canadá, combate pobreza, exclusión y la desigualdad por medio de proyectos de desarrollo en América, África y Asia (CECI, s.f.) con recursos del Fondo Multilateral de Inversiones FOMIN del Banco Interamericano de Desarrollo BID.

En el mes de septiembre se cristalizó finalmente la sanción del Acuerdo 111-2016. Arturo y Gastón sostuvieron que, según su visión, los motivos por los que se realizó el acuerdo, fue por presiones externas que tenía el alcalde municipal, especialmente de AMSCLAE y el MARN.

El Acuerdo también surge porque AMSCLAE los estaba presionando. AMSCLAE a mediados del año 2016 realizó un evento del otro lado del lago de Atitlán el cual se llamaba “No más pajillas en el lago” (Arturo, 2019).

El Alcalde que tomó posesión en enero del 2016, tomó la idea de las bolsas plásticas. El por qué tomo la idea de las bolsas plásticas no lo sé, pero de lo que si estoy seguro es que el Acuerdo 111-2016 fue hecho por presiones políticas, el Ministerio de Ambiente y alguien más vino a San Pedro La Laguna a presionar al Alcalde para que sacara un Acuerdo. (Gastón, 2019).

El alcalde agarró la idea del Acuerdo porque se dio cuenta que su imagen a nivel nacional iba a ser beneficiada, todo fue un espectáculo. ¿Cuál es mi criterio para decir eso? Lo creo así porque realmente se hubiera apropiado del Acuerdo existiría un plan de seguimiento o supervisión (Ignacio, 2019).

Considero que el alcalde tomó esa propuesta por compromisos políticos, ya que las bolsas de plástico no implicaban ningún problema con los financistas de su campaña, en cambio la extracción de arena y el tema de los fertilizantes que tocábamos en el Plan Operativo 2015 si hubiera tenido problemas con sus financistas. (Roberto, 2019).

Esto fue reafirmado por un pequeño empresario de un medio de comunicación local, quien comentó que fue MANCLALAGUNA la que intervino para la construcción del Acuerdo:

En ningún momento se hizo un acuerdo con el pueblo de San Pedro La Laguna, fue una propuesta del Alcalde en el COMUDE (...) MANCLALAGUNA fue el que impulsó este acuerdo. Se le ocurrió utilizar la educación ambiental y el trabajo de AMSCLAE ya con estas dos plataformas se facilitó la implementación del acuerdo municipal (Rodrigo, 2019).

Atrás de este acuerdo, según el periodista, había una intención político-económica: “Ahora el medio ambiente está de moda porque son proyectos donde se

consigue mucho dinero”. En la misma línea otro periodista reconoció que la Comisión realizó muchos aportes en el tema ambiental del municipio. “Antes de que se elaborara el Acuerdo, la comisión dio muchas propuestas e insumos” (Javier, 2019).

Según Arturo, el alcalde le pidió su asesoría técnica, ya que MANCLALAGUNA estaba a cargo del tema de desechos sólidos en el municipio.

Nosotros hicimos el reglamento de desechos sólidos de San Pedro en el 2010, e incluso les hice una propuesta a ellos en el 2016, a la municipalidad, para la modificación a este reglamento. Cuando empezó el tema del Acuerdo, el alcalde tomó mucho en cuenta a MANCLALAGUNA. Éramos su brazo derecho ya que éramos especialistas en desechos sólidos y en el tema ambiental, entonces con el coordinamos la construcción del Acuerdo 111.

Frente a esta situación, el representante de MANCLALAGUNA, el alcalde y uno de los concejales municipales se reunieron en privado para abordar la problemática de la basura del municipio de San Pedro La Laguna.

Yo, el alcalde y el concejal, nos sentamos acá en mi oficina para pensar como disminuir la cantidad de basura. La propuesta que les hice fue que para que el relleno sanitario durara 10 años, había que eliminar o de alguna manera reducir el ingreso de más basura al relleno sanitario, entonces él vino de valiente y dijo que mejor se hiciera un Acuerdo Municipal prohibiendo esto y el otro [bolsas de plástico, pajillas y recipientes de poliestireno expandido] (Arturo, 2019).

El acuerdo se abordó en el Consejo Municipal en septiembre y se publicó si mal no recuerdo en el diario oficial en octubre, ya nadie tomó en cuenta a la comisión cuando se hizo el Acuerdo 111-2016. A partir de ahí [septiembre] es otra historia. Ellos redactaron el Acuerdo bajo emociones, no bajo una lógica, no bajo una ley jurídica, porque el Acuerdo original que presentaron estaba pésimamente escrito. Sin embargo, cuando se publicó en el diario oficial ya contaba con una estructura y con los argumentos legales no era el mismo que presentaron en el COMUDE. Ahí existió manipulación, ellos querían acelerar algo, porque nunca le dijeron a la comisión o a alguien que estaban haciendo un acuerdo no tomaron en cuenta nada ni a nadie para construir el Acuerdo 111-2016, nada de eso existió (Javier, 2019).

El alcalde municipal reconstruyó distintos antecedentes para llegar a la decisión del acuerdo.

En las jornadas subacuáticas que realizamos en el 2016, nos percatamos que había mucha bolsa plástica, mucho duroport especialmente en el área más turística del municipio por lo que consideramos que teníamos que minimizar de alguna manera estos desechos, ya que estos desechos no tenían ningún proceso de reciclaje. Fue a partir de esto que tomamos la decisión de construir un Acuerdo Municipal. (Alcalde, 2019)

A pesar de que la Comisión propuso la creación de este acuerdo para prohibir las bolsas plásticas y empujaron el tema de los residuos en la agenda local, las distintas instituciones representantes del Estado en el municipio, valiéndose del poder político, fueron las que finalmente redactaron la política pública ambiental y definieron la forma que, por medio de una decisión estatal y bajo una ley municipal, iba a ser abordado la problemática de los desechos del municipio.

Pese al trabajo que había realizado, María defendió la decisión del acuerdo restringido a la cuestión de los plásticos.

Quizá [el alcalde] tomó en cuenta el Plan Operativo 2015 por la misma sensibilización que le hicimos, le dimos a conocer el trabajo de la comisión en base de argumentos de que el lago está perdiendo vida y que como consecuencia el turismo ya no viene como antes, y le hicimos ver también lo importante que era recuperar nuestras prácticas ancestrales, quizá eso le hizo conciencia a él y a su corporación. (...) Del Plan Operativo 2015 solo se agarró la prohibición de 3 cosas, la Municipalidad tenía la buena voluntad, no se podía meter todo de un solo. Se presentó en el COMUDE la propuesta del Acuerdo 111-2016 y se votó a favor del Acuerdo (María, 2019)

Roberto narró cómo fue el suceso de la presentación del Acuerdo 111-2016 en la reunión de COMUDE<sup>11</sup> en el mes de septiembre.

En la reunión de COMUDE nos dijo el Alcalde: Hay una buena noticia, ya se acordó en sesión del consejo un acuerdo municipal donde no más uso de bolsas ni duroport, vamos a arrancar con esta del Plan Operativo 2015. Nosotros no vimos el acuerdo escrito, solo nos avisaron en el COMUDE del acuerdo.

---

<sup>11</sup> El Acta de Oficial de COMUDE donde se describía dicha reunión, así como otras más correspondientes a este período, no fueron encontradas en los archivos municipales al momento en que se realizó esta investigación.

En cuanto a la Comisión, según los entrevistados a pesar del trabajo realizado en los últimos años, no se tomaron en cuenta sus planes de trabajo. “A pesar de todo el trabajo que realizamos, la municipalidad no tomó en cuenta los informes de las comisiones” (Gastón, 2019). Sin embargo, algunos estuvieron de acuerdo: “Todos los de la Comisión vimos con buenos ojos el Acuerdo, ni modo eso era lo que queríamos, realmente nos pusimos contentos ¡ganamos!, mucha celebremos con almuerzo ¡esto es algo histórico es trabajo de nosotros!” (Roberto, 2019).

Fernando e Ignacio tenían otra opinión al respecto: si bien compartían en que no habían sido informados, como miembros de la Comisión se sentían menospreciados en cuanto a los aportes que habían realizado al tema e hicieron recomendaciones al respecto.

Llevaron el acuerdo al COMUDE, presentaron el Acuerdo 111-2016 y realmente no nos tomaron en cuenta; por lo mismo, no nos sentimos parte de ese acuerdo. A pesar de ello nos pareció buena idea hicimos sugerencias como por ejemplo promover en los medios el Acuerdo 111-2016 y sensibilizar a la gente. Para mí fue una sorpresa cuando nos presentaron el Acuerdo 111-2016 en el COMUDE. Sentí que a pesar de que participábamos activamente en el COMUDE, no sabíamos realmente como se había tejido eso... (Fernando, 2019).

El Concejal, MANCLALAGUNA quienes eran miembros de la comisión, y el alcalde municipal presentaron el Acuerdo 111-2016. Vimos bien el Acuerdo pero al verlo que era muy corto, hicimos varias recomendaciones. El alcalde no informó nada de que estaba haciendo el Acuerdo, escondió el hecho de que estaban elaborando el Acuerdo 111-2016 MANCLALAGUNA y la Municipalidad. (Ignacio, 2019).

De acuerdo al representante de MANGLALAGUNA, estas recomendaciones realizadas sobre la presentación fueron tomadas en cuenta para la redacción definitiva del acuerdo.

Cuando fue lanzando en el COMUDE hubo mucha reacción. Éste tenía solamente una hoja entonces rápidamente dije que se modificaran algunas cosas del Acuerdo, se le agregó la parte de las multas y sanciones ya que solo estaba la parte descriptiva del Acuerdo y le cambiamos el nombre para hacerlo más comercial ya que el 111 evoca un llamado de emergencia. Después fuimos a la

ciudad de Guatemala a presentar el Acuerdo, muchos le manifestaron su apoyo. (Arturo, 2019)

Los miembros de la comisión comentaron que no fue hasta después de que salió en el diario oficial publicado el Acuerdo 111-2016, que se lo dio a conocer a la población de San Pedro La Laguna. “Como Comisión de medio ambiente sabíamos que se iba a publicar el acuerdo, como población no”, mencionó Roberto en 2019.

Después de haber presentado y aprobado el Acuerdo en el COMUDE, comenzó la etapa de “sensibilización”, con el objetivo de informar a la población de San Pedro La Laguna sobre el Acuerdo 111-2016 y dar aviso de que, a partir del 1 de enero del año 2017, estaría entrando en vigencia dicho acuerdo. Este proceso duró aproximadamente tres meses, de octubre a diciembre del 2016 e incluyó la participación de diversos sujetos, entre ellos, María, que había estado desde el principio en este tema.

Fue así como empieza el abordaje del 111, en los meses de octubre-noviembre-diciembre fueron establecidos como el período de gracia que se utilizaron para sensibilizar a la población y realizar la transición. (Arturo, 2019).

El Acuerdo 111-2016 es la primera acción en donde se puso mucha atención en sensibilizar a la población. Por ejemplo, se hicieron visitas a muchas familias de San Pedro. Se colocaban stickers en los negocios y casas particulares los cuales decía No Uso Bolsas Plásticas, Pajillas y Duroport. (Fernando, 2019).

Antes de que entrara el acuerdo, hicimos visitas de casa en casa. Varios de mis compañeros de la comisión de medio ambiente no salieron. Yo sí salí con la municipalidad y con el centro de salud. Pasábamos en las casas a anunciarles que en tal fecha entraba el Acuerdo y que este era para prohibir las bolsas, pajillas y duroport y que se prepararan. (María, 2019).

Se dio una concientización, se fue a sensibilizar a la población con mensajes, hasta mensajes en las iglesias. (Javier, 2019).

Se empiezan a hacer spots radiales, televisión, y la municipalidad sale de casa en casa. También como parte de la sensibilización, la municipalidad compró miles de bolsas de papel las cuales intercambiaba por las de plástico a los vendedores. (Arturo, 2019).



Para el alcalde municipal, esta actividad fue considerada como una “asamblea privada”.

Nos fuimos de puerta en puerta a sensibilizar a la gente, más que una asamblea pública hicimos una asamblea privada. Me fui a sensibilizar a las mujeres de 14 sectores del municipio de puerta en puerta y al decir que fui, literalmente me fui de puerta en puerta. También yo gano la campaña política de puerta en puerta. (Alcalde, 2019).

En este proceso de sensibilización, el alcalde comentó que se apoyó también de las iglesias, el centro de salud y de las escuelas públicas por la influencia de estas instituciones en el municipio. Esto también fue reconocido por los medios locales y por María, como se observa en las citas precedentes.

Después lo hicimos a través de las iglesias, de líderes religiosos ya que hay libros que hablan acerca de la creación del planeta, más que hablar de 10 mandamientos, también habla sobre el amor al prójimo a través de la parte ambiental. Para ponerle la guinda al pastel, fuimos a las escuelas a hablar con los niños. (Alcalde, 2019).

Fernando sostiene que desde su ONG también iba a contribuir a sensibilizar a la población en cuanto al Acuerdo 111-2016.

Nosotros como ONG presentamos una propuesta al COMUDE en el 2016, plan VIXA se llamaba, porque creemos que el hombre está muy separado de la naturaleza del universo en general. El municipio necesita ser sensibilizado y tener un cambio de mentalidad con relación al cuidado del ambiente y en especial del Lago de Atitlán...(Ignacio, 2019).

Durante ese período de sensibilización, el Acuerdo 111-2016 se dio a conocer en medios de comunicación, tal como lo comentaron algunos miembros de la Comisión de ambiente. “El Acuerdo 111-2016 se dio a conocer en muchos medios de comunicación, en la radio y televisión se informaba sobre el Acuerdo 111-2016, inclusive hasta un medio de comunicación internacional dio a conocer el Acuerdo” (Fernando, 2019)

Las anteriores estrategias de difusión, las cuales consistieron en realizar visitas a la población del municipio, publicidad en radio y televisión local, mensajes por medio de líderes religiosos en las reuniones llevadas a cabo en las iglesias, visitas a las escuelas públicas en donde se impartían charlas a los niños y adolescentes, fueron actividades que

tenían como objetivo informar y dar a conocer a la población los beneficios que traería al municipio el Acuerdo 111-2016. Las anteriores estrategias fueron el llamado proceso de “sensibilización” llevado a cabo en el municipio de San Pedro La Laguna previo a la implementación del Acuerdo 111-2016. En estas actividades participaron miembros de la corporación municipal, medios de comunicación, líderes religiosos, y los únicos miembros de la Comisión de medio ambiente, turismo y fomento económico que participaron en este proceso fueron MANCLALAGUNA, Tomas y María.

Sin embargo, en esta etapa ya se empiezan a mostrar ciertas dificultades que tendría la implementación del acuerdo. “Algunas familias preguntaban el ¿Por qué?, y al explicarles algunos se molestaban y otros aceptaban” afirmó María en 2019. “Nunca se invirtió en un plan de seguimiento, fue entonces una imposición. Solo le interesó publicar el Acuerdo y hasta ahí llegó” fue la opinión de Ignacio en la entrevista realizada en el mismo año.

El trabajo en la cuestión ambiental no se terminó con la sanción del acuerdo. En el mes de octubre, en la reunión de COMUDE dio a conocer la propuesta del Plan Operativo Anual de la Comisión de ambiente, a través de su representante MANCLALAGUNA, el cual dio lectura a las siguientes propuestas:

Socialización de Reglamento de desechos sólidos a través de medios de comunicación. Publicación, capacitación, sensibilización del Acuerdo Municipal número 111-2016. Cierre de basureros clandestinos, educación ambiental, manejo de los desechos sólidos del mercado municipal y formar comisiones multisectoriales (Acta número 12-2016, 2016).

Después de la presentación, algunos miembros del COMUDE felicitaron a los miembros de la Comisión por su trabajo. El coordinador del COMUDE solicitó el aval de todos los presentes a crear acuerdos municipales para prohibir la extracción de arena en la orilla del lago de Atitlán y otros que han sido problemáticos en el municipio (Acta número 12-2016, 2016).

En la última reunión del año del COMUDE llevado a cabo en el mes de diciembre, un representante de los COCODES expuso la necesidad de discutir un tema de suma importancia el cual era el seguimiento del Acuerdo 111-2016 ya que no se había cumplido en su totalidad. (Acta número 15-2016, 2016).

### 4.3 Año 2017

El primero de enero del año 2017 entró en vigencia el Acuerdo 111-2016. Este año fue cuando también se dio a conocer el acuerdo a nivel nacional. A partir de la implementación y de que San Pedro La Laguna fue declarado “municipio ecológico”, se colocaron vallas publicitarias, donde se recalca el compromiso del municipio con el ambiente al igual que se entregaban adhesivos con este mismo mensaje a los pobladores para que estos fueran colocados en sus casas y comercios. Asimismo, a los residentes del municipio se les dio la alternativa de reemplazar las bolsas de plástico, por servilletas de tela, las cuales eran elaboradas a mano por las mujeres del municipio, y por hojas de plátano. Ambas consideradas por las autoridades municipales como prácticas tradicionales del pueblo tzutujil.

Como plataforma de comunicación de estas estrategias utilizaron las redes sociales donde compartieron un video donde se explicaba y se mostraba como un logro de la población de San Pedro La Laguna la implementación del Acuerdo 111-2016. En este video, María apareció en reiteradas intervenciones representando a la asociación de desarrollo comunal por la cual también se le había permitido la participación oficial en el COMUDE y en la Comisión desde el año 2015. El audiovisual mostraba a María en primer plano realizando compras con su traje típico correspondiente al pueblo maya tzutujil, en el mercado municipal. Estas compras las realizaba utilizando canastos de paja y hojas de plátano como uso alternativo a las bolsas de plástico. Así también en el video, se presentaban imágenes de cómo se hacían las bolsas de papel, que utilizan también como alternativa a el plástico. Con respecto María afirmaba: “Nuestras bolsas de papel que provienen del bosque se convierte en abono. Sin embargo, las bolsas plásticas no se degradan y terminan contaminando”. También recalca en una parte del video, cuando se la muestra apilando canastos, que el dejar de usar bolsas de plástico, evocaba a las prácticas ancestrales de los mayas: “Si nosotros regresamos a las prácticas ancestrales, los mayas no usaban plástico”. Por último, María enfatizaba en la conciencia ambiental y el no involucrar a la política en el cuidado del ambiente: “Si tenemos conciencia ambiental, y no involucramos a ningún partido político, sino que ir por el medio ambiente, resulta una tarea fácil” (María, 2017). Cabe destacar que María fue la única que acompañó a la municipalidad de San Pedro La Laguna en las visitas que realizaron a las casas del municipio.

Como COCODE, pero también como organización, apoyé en el tema de sensibilizar a la población. Con la municipalidad de San Pedro La Laguna realizamos las visitas en cada casa para contarles que, a partir de enero del 2017, entraba en vigencia el Acuerdo 111-2016 (María, 2019).

En este caso de estudio que, a pesar de que en el primer período María jugó un papel importante en la Comisión de ambiente, en el segundo período, no lo fue hasta que se involucró como “imagen” en el video del Acuerdo 111-2016. En él se exponía a María como representante del pueblo tszutujil, sosteniendo que el mismo tiene una relación armónica con el ambiente. Pareciera que María necesitó hacer uso de los discursos y representación de *nativa ecológica* para poder tener un espacio en la arena pública y participar en el proceso de implementación de la política pública ambiental. Lo anterior puede interpretarse como un claro ejemplo de *indio permitido* donde la participación de los sujetos indígenas es bien vista en función de determinados fines. Tanto su participación en el momento anterior como participación de ella en la construcción del acuerdo o el reconocimiento de que de ella provino la idea de la prohibición de bolsas plásticas fueron invisibilizados. Su rol como precursora de la política fue únicamente de Gastón. De esta manera, se expresa lo que ya ha observado Hale:

En Guatemala, lo que está en juego no es simplemente una lucha entre los Derechos Colectivos e Individuales ni una dicotomía entre lo cultural y material, sino un acondicionamiento mucho más sutil: un esfuerzo por fijar límites preestablecidos para estos espacios de participación política indígena. (2004, p. 59).

Solamente en el segundo período esta lideresa de la Comisión ambiente encontró a través de su representación como maya y en alianza con el gobierno local, una forma para ser reconocida. Según Foladori y Taks (2004) los propios nativos han visto que la imagen de protectores de la naturaleza puede ser una herramienta económica y política contra la marginación y opresión por parte de los gobiernos. En este caso en concreto, pareciera que fue el medio para participar, de alguna manera, en la implementación del Acuerdo 111-2016.

Al entrar en vigencia esta política pública ambiental, según diversos entrevistados, existieron confrontaciones y resistencias al Acuerdo 111-2016. Gastón sostuvo que “esto

no convenía a la gente, entonces mucha gente estuvo en contra” (2019), al igual que Fernando E Ignacio (2019). Para el alcalde, la oposición de los comercios “era más por comodidad” (Alcalde, 2019).

El momento de mayor tensión fue cuando se organizaron los vendedores del mercado municipal y presentaron un memorial al alcalde para que diera marcha atrás al Acuerdo 111-2016, ya que según ellos era insostenible económicamente.

En el mercado nos reunimos un grupo de vendedores entre 30-40, nos organizamos y fuimos a pedirle a un licenciado que nos apoyara con ese tema de las bolsas plásticas, con la ayuda del licenciado hicimos un memorial y se lo fuimos a entregar al alcalde, le dijimos que considerara nuestra situación. Había necesidad en las personas, aguantamos un mes y medio sin las bolsas, pero no nos convenía, por lo que le dijimos al alcalde que nos considerara y que no queríamos que nos prohibiera en un 100% las bolsas de plástico. (Luisa, 2019).

Según los vendedores del mercado municipal existían productos como las carnes, que presidían de las bolsas de plástico y las alternativas que se les habían dado (las bolsas de papel y el uso de hojas de plátano) dificultaban el manejo de ciertos productos. Entonces, el alcalde autorizó el uso de bolsas plásticas, cuando ameritara la situación, únicamente a un grupo de vendedores.

El Alcalde nos dijo que estaba bien, pero que solo las personas que habían estado presentes ese día, eran quienes iban a tener permitido usar bolsas de plástico. Entonces nos autorizó solo a los que estábamos presentes. El alcalde dijo: yo ahorita me estoy dando cuenta quienes son los que vinieron acá a platicar conmigo. Las personas que no vinieron a ellos no les voy a permitir.- Ustedes están perdiendo el tiempo aquí yo no los atendí apenas ustedes vinieron entonces les digo solo los que vinieron tienen autoridad de usar. Si no quieren en cero las bolsas está bien, pero solo cuando sean necesarias usen y cuando no, no. (Diego, 2019).

Los vendedores del mercado municipal también disentían y se preguntaban por qué solo a ellos se les exigía proteger el ambiente ya que no era solo su responsabilidad.

Estoy a favor del Acuerdo porque es para cuidar el ambiente, pero lo que no me parece es que solo se enfocan en las bolsas y solo aquí en San Pedro, ¿por qué solo a los habitantes de San Pedro nos exigen que no usemos bolsas plásticas?, ¡es ahí donde está el error! Entonces qué sentido tiene si todo el resto del mundo

usa bolsas de plástico y solo nosotros no, simplemente no entiendo eso. (Diego, 2019).

Ellos se contradicen en las bolsas, pero no están cumpliendo con la limpieza, por ejemplo, en la playa hay muchas bolsas... (Luisa, 2019)

Uno de los argumentos que fueron utilizados en la etapa de sensibilización del Acuerdo 111-2016, era que debido a que los antepasados mayas vivían en armonía con la naturaleza, se consideraba a la naturaleza como parte de la identidad del pueblo maya tzutujil y que por lo tanto la población del municipio le interesa el cuidado de la naturaleza. Los promotores del Acuerdo 111-2016 se apegaron al discurso en el que

La visión de los indígenas como aquellos sujetos que deben de asumir la tarea de salvar el planeta, ya que se asocia que los indígenas han tenido una relación armónica con la naturaleza por lo que los pueblos indígenas son llamados a dar sus conocimientos y se les otorga la responsabilidad histórica de proteger la biodiversidad de sus territorios” (Ulloa, 2007, p. 8)

Asimismo, también fue presentado por un grupo de empresarios distribuidores de plástico un amparo en la Corte de Constitucionalidad de Guatemala. Sin embargo, la Corte de Constitucionalidad no dio lugar a dicho amparo.

Al inicio del Acuerdo, nos ponen un amparo en la Corte de Constitucionalidad, de parte de la Cámara de la Industria a través de unos de sus agremiados, los plásticos. La batalla que tuvimos con ellos no salió en los medios de comunicación pero la Corte de Constitucionalidad resolvió a mi favor. Yo gané el caso. (Alcalde, 2019).

Sobre la inconformidad de estos sectores del municipio de San Pedro La Laguna, los miembros de la Comisión comentaron que estaban de acuerdo, ya que no se estudió a fondo ninguna estrategia ni se brindaron alternativas reales y viables a la población.

Lo malo del acuerdo es que prohibieron las bolsas, pero sin dar nada a cambio, solo dieron como opción la bolsa de papel que no es cómoda para ciertos productos. (Gastón, 2019).

También se ha objetado la ausencia de planificación y las limitaciones en la campaña de “sensibilización”, es decir el método y la velocidad de la implementación.

Era necesario un proceso más técnico, planificado e intencionado para poder lograr un cambio de mentalidad (...) Nunca se invirtió en un plan, en un proceso de transición solo fue una imposición se publicó en el diario oficial y ya. (Ignacio, 2019).

La queja de muchos fue que no se hizo el debido proceso (María, 2019).

Yo lo que cuestiono del Acuerdo fue el proceso, ya que se debió de trabajar más a profundidad la sensibilización con la población, todo fue muy apresurado. (Fernando, 2019).

No hay plan de seguimiento supervisión de sensibilización o de poner alternativas nada. Yo estoy de Acuerdo con el Acuerdo pero no estoy de Acuerdo en la forma que se hizo. (...) A mí me parece una buena idea el Acuerdo pero no estoy de acuerdo en la forma en que se abordó y se implementó nunca se invirtió en un plan en un proceso de transición solo fue una imposición (Ignacio, 2019).

El Acuerdo se realizó bajo emociones y es por un protagonismo, se habló en el COMUDE que no era el procedimiento correcto por que había que llevar un proceso, había que analizar, había que educar a la gente, cosa que nunca se dio. (Javier, 2019).

Nosotros estamos a favor del 111 pero no como lo están llevando, como lo llevaron. (Tomás, 2019).

Cuando se hizo viral el Acuerdo realmente en vez de que diera satisfacción, preocupaba ya que básicamente no estábamos haciendo nada. Fue así como el Alcalde le pone casi el 50% del presupuesto Municipal a ese tema. (Arturo, 2019).

Una mujer que representaba un grupo de mujeres en el COMUDE, fue expulsada del COMUDE ya que no apoyaba el Acuerdo. (Fernando, 2019)<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Este hecho mencionado anteriormente, no fue comentado por algún otro entrevistado, ni puesto en actas.

Como se observa, “toda relación de poder implica resistencia” (Foucault, 1988, p. 19), ya que varios sectores de la sociedad de San Pedro La Laguna se enfrentaron abiertamente en contra del Acuerdo 111-2016, por lo que el Alcalde municipal tuvo que negociar específicamente el uso de bolsas plásticas (el objeto principal de la discordia). Este hecho evidenció dos cosas: por un lado, que a pesar de que se realizaron campañas de sensibilización, existieron enfrentamientos. Esta resistencia evidencia que no existió consenso o acuerdo con toda la población del municipio respecto al Acuerdo 111-2016. Por otro, los sectores de la población que resistieron, principalmente los vendedores, ejercieron un poder quizá hasta mayor que los sujetos que impulsaron la misma política pública ambiental ya que el alcalde tuvo que ceder.

En el mismo sentido, se puede ver que “las luchas que tienen como objetivo los efectos del poder” (Foucault, 1988, p. 6): si bien al grupo de vendedores le parecía una buena idea el acuerdo, se apuntó hacia los modos en que se implementó la prohibición de las bolsas de plástico, ya que no se proveyeron de alternativas viables. Asimismo, este enfrentamiento existió no para atacar el principal argumento del Acuerdo 111-2016- apaciguar la contaminación del lago de Atitlán-, sino para contrarrestar los efectos de la política pública ambiental del Municipio.

Siguiendo los hallazgos de González Puzul (2018) al analizar el Acuerdo, los obstáculos que dificultaron su implementación fueron la ausencia de alternativas y la falta de participación de la población. A pesar de que a principios del 2017 la población intentó acoplarse a la medida, al pasar los meses vieron que los perjudicaba ya que no se les brindó una alternativa principalmente a las bolsas de plástico, por lo que respondieron finalmente resistiéndolo.

A finales del año 2017 los comercios empezaron a utilizar bolsas plásticas nuevamente y duroport “cuando se aflojaron las medidas” (Fernando, 2019). Sin embargo, los negocios en su mayoría dejaron de utilizar sorbetes, dando cumplimiento a esa parte del acuerdo. “Hay que darle vida al Acuerdo, los vendedores principalmente dejaron de cumplir al 100% el Acuerdo (...) Las pajillas son con lo que más se dejó de utilizar” (María, 2019).

Estas tensiones no fueron reconocidas por el alcalde, quien solo mencionó la satisfacción personal que le provocó el Acuerdo 111-2016.

Tengo el reconocimiento de la medalla presidencial del ambiente. Decirlo me da mucha satisfacción y seguramente también sienten esa satisfacción la gente cercana a mí, pero los aplausos son para el pueblo, si pudiera reproducir esa



medalla le tendría que dar uno a cada ciudadano porque ellos fueron los cómplices. (Alcalde, 2019).

Por otro lado, Ignacio contó que él y varios que fueron miembros activos de la comisión se retiraron en el año 2017. “Ya habíamos dado muchas propuestas, sugerencias y proyectos pero nada fue considerado entonces no valía la pena nuestro trabajo. Cuando nosotros nos retiramos ahí murió la comisión” (Ignacio, 2019).

Esta situación expresa un desencantamiento en quienes participaron en la Comisión de ambiente, a pesar de que fueron pieza clave al momento de construir y el Acuerdo 111-2016. Consideraron que las sugerencias que realizaron a la propuesta del proyecto no fueron tomadas en cuenta, que tampoco pudieron o fueron llamados a participar en la implementación del Acuerdo 111-2016 y que los Planes Operativos 2015-2016 no volvieron a ser escuchados o tomados en cuenta en el COMUDE y su participación mermó. Como se observa en otros casos, este desencantamiento se produce al conocer las prácticas clientelares, intereses personales o exclusiones de los procesos de toma de decisión en el ámbito de gobierno local, lo cual aísla a la ciudadanía de los espacios de participación. La incapacidad del gobierno local para agregar demandas sociales y ejecutar proyectos de desarrollo provocó que la ciudadanía se alejara de estos espacios de participación (Parra, 2018). En contraposición, el reconocimiento público quedó en manos del Alcalde, como líder del proceso.

El alcalde habla del Acuerdo como si fuera su idea, saluda con sombrero ajeno.  
(...) El Alcalde fue beneficiado con una buena imagen a nivel nacional.  
(Fernando, 2019).

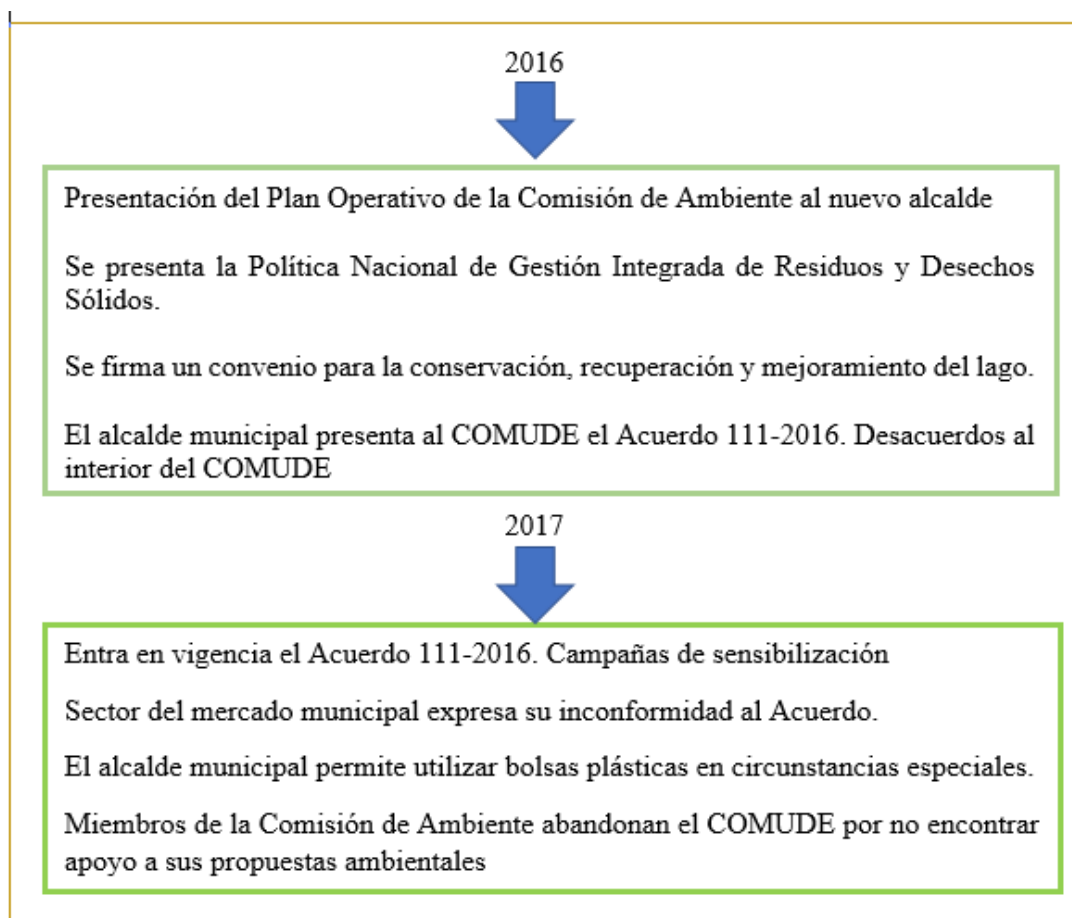
### **4.3 A modo de síntesis**

El segundo período abordó el momento de aprobación e implementación del Acuerdo 111-2016, siendo algunos de los puntos salientes los que se expresan en la figura 5. Si bien la construcción y la aprobación del Acuerdo contó con el apoyo y la participación popular a través del COMUDE, en el segundo período, se observa que la selección del problema, la redacción del acuerdo y la implementación del proyecto la excluyó. Así, algunos sujetos fueron escuchados en el primer período e ignorados en el

segundo. También fue evidente que existió un cambio de posiciones y transformaciones de los sujetos durante el *ciclo de la cuestión* del Acuerdo.

Fernando e Ignacio no estuvieron involucrados en el primer período, pero si en el segundo, debido a cambios institucionales y también a beneficios o intereses personales. En el caso de MANCLALAGUNA, su representante Arturo se volvió clave en este período, posiblemente ligado a la relación previa entre el alcalde, Arturo y la organización.

**Figura. 5** Principales hitos acontecidos en el segundo período.



Fuente: Elaboración propia

En el caso de Roberto, Gastón y María, a pesar de que fueron los únicos sujetos que permanecieron participando, existió una transformación. María fue la única que siguió activa, pero pasó de líder de la Comisión de ambiente y a involucrarse en la campaña de sensibilización y divulgación del Acuerdo 111-2016 en los medios de comunicación. Roberto a pesar de continuar como miembro de la Comisión de ambiente,

su voz ya no fue tomada en cuenta para la segunda fase del proyecto del Acuerdo 111-2016. En cuanto a Gastón, quedó excluido en el segundo período, pero su cambio de posición no fue por decisión propia, sino que al ya no ser representante del COCODE, perdió el espacio para participar en la arena política del municipio.

De esta forma, el cambio de posiciones y transformaciones de los sujetos algunas veces pueden ser “por un cambio de deseos, beneficios o intereses personales ya que se debe de tomar en cuenta que existe una mutabilidad de las concepciones, intereses y prácticas de los sujetos que los puede llegar a cambiar de posición en el ciclo de la cuestión” (Agrawal, 2005, p. 17). Sin embargo, estos cambios pueden ser producto de las condiciones de participación en los espacios de decisión, como en el caso de Gastón.

Los sujetos entrevistados para esta investigación mencionaron que estaban a favor del Acuerdo y que éste había beneficiado al municipio principalmente en relación al turismo. Sin embargo, hubo resistencias ligadas principalmente a la ausencia del debido proceso para su implementación en el municipio (fue apresurado y terminó siendo una medida impuesta según los pobladores entrevistados), a la ausencia de alternativas y a la falta de seguimiento a la medida.

En este período también se mostró un cambio en la argumentación del motivo del acuerdo. Se alineó a las políticas ambientales nacionales respecto a los residuos y también a las regionales respecto al cuidado de la cuenca. Dentro de esta ecogubernamentalidad, las prácticas y conocimientos de los indígenas empezaron a ser reconocidos (Ulloa, 2007), retomando el uso de servilletas y hojas de plátano. A la vez fueron utilizados como fundamentación respecto a lo innecesarios que eran los plásticos y sus voces representaron la campaña de difusión de la medida por lo que se apela a la pertenencia maya. Este discurso no fue pensado inicialmente por los que participaron en la construcción del acuerdo, sino fueron los argumentos que fueron utilizados por los sujetos quienes impulsaron la propuesta desde el lado del Estado y que elaboraron la campaña de sensibilización.

## Conclusiones

El problema mundial de la crisis ambiental ha generado una respuesta global que ha implicado acciones que trascienden la escala local. Estas estrategias universales de manejo buscan solucionar los problemas ambientales a través de la regulación de las acciones sociales, las cuales están inmersas en discursos y lógicas que favorecen al desarrollo de una gobernabilidad ambiental global (Ulloa, 2007). Un ejemplo de estas estrategias ambientales globales que trascienden a lo local con respecto al cuidado del ambiente, podría ser la prohibición del uso de plásticos. Este tipo de medidas han sido implementadas en muchos países alrededor del mundo, como lo ha sido el caso analizado en esta investigación: el Acuerdo Municipal 111-2016 en el Municipio de San Pedro La Laguna (Guatemala) que prohíbe el uso, venta y distribución de bolsas plásticas, duroport, pajillas y derivados.

En esta investigación se propuso analizar la puesta en agenda del Acuerdo, reconstruyendo la arena pública en que se situaban, los sujetos que participaron, las motivaciones que tenían y los conflictos que surgieron. El Acuerdo 111-2016 se inscribió en un momento donde en Guatemala se evidenciaba cierto involucramiento e interés del Estado en la cuestión ambiental, ya que existía toda una plataforma ecogubernamental que le daba prioridad en ese momento a políticas, planes y proyectos relacionados con manejo de desechos sólidos, además de que existía un interés del Estado en el manejo de la cuenca del lago de Atitlán. Este contexto fue primordial para que se desarrollara y avanzara la cuestión, hasta convertirse en el Acuerdo 111-2016.

Dentro de este contexto, en cuanto al análisis del marco jurídico de Guatemala, se reguló la participación de toda la población en los planes de desarrollo del país a través de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Este proceso puede entenderse como un cambio en la relación Estado-sociedad donde el Sistema de Consejos de Desarrollo será la institución por medio de la cual el Estado planearía su intervención de acuerdo a las necesidades de la población (Parra, 2018). Asimismo, los planes de desarrollo locales a nivel municipal han permitido que los sujetos locales planteen con mayor precisión sus necesidades. Sin embargo, las agendas municipales han sido permeadas de las dinámicas de la política presente en los municipios, las cuales, al mismo tiempo, se relacionan con las dinámicas de las políticas nacionales.

Por lo tanto, los Consejos Municipales de Desarrollo Urbano y Rural (COMUDE) son un espacio único en país para la toma de decisiones a nivel local, siendo un instrumento fundamental para el ejercicio de la democracia en Guatemala. Sin embargo, en algunas instancias, se ha limitado la participación ciudadana en la toma de decisiones y ha quedado a voluntad política del gobierno municipal, la decisión de los fondos de inversión pública.

En esta investigación se evidencia que el Sistema de Consejos de Desarrollo fue elemental para la elaboración, puesta en agenda y formulación del Acuerdo 111-2016 ya que fue en este espacio de participación ciudadana representada como la Comisión de Turismo, Ambiente y Fomento Económico elaboró el Plan Operativo Anual 2015 y este plan contenía la prohibición de las bolsas plásticas. Asimismo, para contar con el respaldo y aprobación de la población el Acuerdo 111-2016, fue presentado en el COMUDE.

En este orden de ideas, la puesta en agenda, formulación y elaboración del Acuerdo Municipal 111-2016 presenta dos momentos que se diferencian tanto por los sujetos que participaron como por las motivaciones que surgieron y el carácter o no conflictivo que aconteció. En cuanto a los sujetos, durante el primer período, que respondió al momento de la movilización del tema ambiental en la agenda Municipal del Municipio de San Pedro La Laguna, fueron centrales tres integrantes que conformaban la Comisión de Medio Ambiente, Turismo y Fomento Económico del COMUDE. Estos sujetos fueron los que elaboraron el Plan Operativo 2015, documento en el cual se gestaron las ideas principales de donde salió parte del Acuerdo 111-2016. Según se observó en las entrevistas, las motivaciones de estos sujetos se relacionaban con una mayor preocupación por esta cuestión en el municipio debido a que tenían militancia o habían trabajado en temas relacionados al ambiente. En este sentido fue que fueron definidos en esta investigación como *sujetos ambientales*.

En el segundo período, se produjeron diversos cambios que fueron fundamentales para movilizar la agenda. En ese momento comenzó un nuevo gobierno con renovación de autoridades municipales, modificándose también la conformación de esta Comisión. Algunos de sus integrantes se transformaron para poder seguir participando y otros ya no pudieron seguir participando. Asimismo, nuevos sujetos cobraron protagonismo y lideraron la Comisión, quienes tenían claros intereses con el tema de desechos sólidos (ya que era un tema ligado al rol de sus instituciones) y vínculos personales o políticos con las nuevas autoridades locales. Cabe resaltar que el nuevo alcalde municipal fue quien, junto con el representante de MANCLALAGUNA concretaron el acuerdo.

Asimismo, la líder comunitaria que se identificó como indígena debió posicionarse como una *nativa ecológica* para poder ganar espacio en la arena pública. Esta representación, probablemente le permitió lograr tener un mayor reconocimiento político dentro de la arena política del municipio y que, de esta manera, se lograra que sus propuestas e ideas tuvieran más peso y fueran escuchadas. Según Ulloa estas identidades ecológicas han sido estrategias de representación, “herramientas políticas que sitúan a los indígenas en una posición diferente dentro de la relación poder-conocimiento, la imagen de nativo ecológico ha permitido el desplazamiento político por intervenciones de manejo ambiental” (2007, p. 317).

En cuanto a comprender las principales motivaciones que propiciaron el Acuerdo, en el primer período se destacan las intenciones ligadas al cuidado ambiental en general, aunque algunos también veían que esto beneficiaría al municipio y la economía local. El tema de los plásticos era considerado una cuestión dentro de una propuesta más amplia sobre medidas para trabajar en la relación con la naturaleza y sobre el desarrollo del área. En el segundo período, cuando se concretó el acuerdo, los protagonistas parecieran haberse visto motivados por resolver que el relleno sanitario del municipio estaba cerca de llegar a su capacidad máxima, además de que coyunturalmente a nivel nacional se le estaba dando importancia al manejo adecuado de los desechos sólidos. Sus motivaciones fueron relacionadas a sus puestos laborales y a buscar soluciones a la problemática de los desechos sólidos del municipio.

Ahora bien, es importante mencionar que las prácticas y argumentos que se centraron en el manejo de desechos sólidos se relacionaron con la protección del lago de Atitlán y fue así como despertó el interés de diferentes grupos y logró ser considerada como una problemática social. La Comisión propuso, como parte de una serie de acciones en cuanto a la cuestión ambiental en el primer periodo, la creación de este acuerdo para prohibir las bolsas plásticas y empujaron el tema de los residuos en la agenda local, se dejaron de lado otras temáticas que los sujetos de la región impulsaban como relevantes, según habían establecido en el Plan Operativo. La selección de estas problemáticas también se alineaba, en parte, a los intereses de la política ambiental a nivel nacional. Sin embargo, en el segundo período, las distintas instituciones representantes del Estado en el municipio, valiéndose del poder político, fueron las que finalmente redactaron la política pública ambiental y definieron la forma que, por medio de una decisión estatal y bajo una ley municipal, iba a ser abordado la problemática de los desechos del municipio. Los argumentos utilizados en la campaña de sensibilización, incluyendo la participación

de la líder comunitaria maya, reforzaron la idea de una ecogubernamentalidad que apelaba a la pertenencia maya y las tradiciones, pero este discurso no era parte del primer período ni de los líderes comunitarios que lo fomentaron en los inicios. De esta manera se observaron diferentes visiones en cuanto a la protección y conservación de la naturaleza y disputas, luchas internas donde los discursos pueden ser reinterpretados, confrontados, transformados o asumidos por los indígenas (Ulloa, 2007).

El Acuerdo Municipal 111-2016, una vez implementado, se encontró que un alto nivel de resistencia entre los vecinos del lugar, ya que no se brindaron alternativas reales a la prohibición principalmente de las bolsas de plástico. El Acuerdo 111-2016 intentó transformar algunas prácticas de los habitantes del municipio de San Pedro La Laguna y ejercer un control en los hábitos de consumo de las personas al prohibirles el uso de ciertos productos pero sin claras alternativas. Los vendedores municipales fueron los primeros en organizarse y negociar el Acuerdo y luego también se quejaron otros empresarios municipales. Inclusive se llegó a la juridificación de la cuestión ambiental, cuando los vendedores implementaron un reclamo. Este reclamo fue cuando los organizadores del mercado municipal presentaron un memorial al alcalde para que diera marcha atrás al Acuerdo 111-2016 ya que según ellos era insostenible económicamente. El alcalde cedió y autorizó las bolsas de plástico únicamente a los vendedores que presentaron el memorial y cuando ameritaba su uso. De todas maneras, pese al período de sensibilización, la ausencia de alternativas y su modificación, el Acuerdo tuvo problemas de cumplimiento en su totalidad. Al momento de realizar el trabajo de campo de esta tesis (a tres años de implementado el acuerdo) se pudo observar en el mercado municipal el uso de bolsas de plástico, pero panaderías y tiendas de barrio no las utilizaban y como opción se daban los productos en bolsas de papel. En los casos de los restaurantes del municipio, no se utilizaban sorbetes duroport y bolsas de plástico y como alternativa empacaban cualquier producto comestible en papel aluminio.

Para ir cerrando, uno de los mayores retos en esta investigación fue el acceso a la información necesaria para su desarrollo. Por un lado, a pesar de la colaboración y apertura de la mayor parte de los entrevistados, tanto las entrevistas en el municipio como a algunos allegados a esta institución tuvieron que ser manejadas meticulosamente, ya que resultó que algunos ocultaron o brindaron información errónea. Por otro lado, aunque en Guatemala existe el libre acceso a la información pública, para esta investigación se solicitó el acceso a las Actas Oficiales de los COMUDES, algunas de las cuales no fueron

proporcionadas, por lo que fue necesario contrastar la información y recurrir a otras fuentes.

Finalmente, en futuras investigaciones sería interesante abordar la cuestión de la legitimidad de las representaciones de los sujetos locales en los Consejos Municipales de Desarrollo Urbano y Rural (COMUDE), al ser éste un espacio imprescindible para el desarrollo de los municipios de Guatemala, especialmente de las áreas rurales. A partir de los COMUDES se deberían planificar los planes de desarrollo municipales, por lo que los sujetos locales que participan en este sistema deberían representar y transmitir las necesidades y expectativas de los habitantes del municipio y tener mayor incidencia en las políticas que efectivamente se implementan. Por ello, es sumamente importante conservar la transparencia y la participación en el COMUDE de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (COCODES) quienes, al representar a la sociedad civil del municipio, conocen las particularidades de los territorios.



## 5. Referencias

### 5.1 Referencias bibliográficas

- Agrawal, A. (2005). Community, Intimate Government, and the Making of Environmental Subjects in Kumaon, India. *Current anthropology*, 46(2), 185-186.
- Axpuaca-Aspuac, E., Estrada-Palencia, E., Valladares-Jovel, B., Oliva-Hernández, B., Hernández-Hernández, E. y Pérez-Sabino, F. (2017). Metabolitos secundarios y cianotoxinas producidos por cianobacterias del lago de Atitlán. *Revista Científica*, 27(1), 9-20.  
<http://revistasguatemala.usac.edu.gt/index.php/qyf/article/view/491/438>
- Azuela, A. (2006). *Visionarios y pragmáticos una aproximación sociológica al derecho ambiental*. Instituto de investigaciones sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Azuela, A. y Mussetta, P. (2008). *Algo más que el ambiente. Conflictos sociales en tres áreas naturales protegidas de México*. Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Bastos, S. (2007). La construcción de la identidad maya en Guatemala: Historia e implicaciones de un proceso político. *Desacatos*, (24), 197-214.
- Beck, U. (2008). *La sociedad del riesgo mundial. En busca de la seguridad perdida*. Paidós.
- Brosius, J. P. (1999). Analyses and interventions: Anthropological engagements with environmentalism. *Current Anthropology*, 40(3), 277-310.
- Castillo Granados, A. (2015). *Reconstrucción identitaria del pueblo Garífuna: una perspectiva sociológica del imaginario social Garífuna acerca del territorio que han habitado históricamente en el municipio de Livingston, departamento de Izabal. Guatemala, Centroamérica, 2014*. (Tesis de pregrado). Universidad de San Carlos de Guatemala.
- Dary, C. (2015). *Historia e Identidad del Pueblo Xinka*. Universidad de San Carlos de Guatemala. <https://digi.usac.edu.gt/edigi/pdf/xinka.pdf>
- Díaz Muñoz, M. A. (1995). Residuos, población y riesgo. Perspectivas desde las ciencias sociales para el estudio de un problema ambiental. *Serie Geográfica*, 5, 5-20.

- Dimarco, S. (2012). Entre riesgo social y beneficio ambiental: transformaciones sociohistóricas en la construcción social del riesgo de la clasificación de residuos. *Quid 16*, (2), 161-180.
- Donis, J. (2008). Guatemala: experiencias de democracia directa. *c2d Working Papers Series*, (18).
- Evans, D. (2012). Beyond the Throwaway Society: Ordinary Domestic Practice and a Sociological Approach to Household Food Waste. *Sociology*, 46 (1), 41-56.
- Foladori, G. y Taks, J. (2004). Um olhar antropológico sobre a questão ambiental. *Mana*, 10, 323-348.
- Foro de Políticas del Estado (Foro-PE) y Universidad Rafael Landívar, Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente (2010). *Situación del Sistema Socio Político - Ambiental de Guatemala y perspectivas de desarrollo*. <http://recursosbiblio.url.edu.gt/publicjlg/IARNA/coediciones/30.pdf>
- Foucault, M. (1988). El sujeto y el poder. *Revista mexicana de sociología*, 50(3), 3-20.
- Fuks, M. (1998). Arenas de Ação e Debate Públicos: Conflitos Ambientais e a Emergência do Meio Ambiente enquanto Problema Social no Rio de Janeiro. *Dados*, 41 (1). <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52581998000100003>
- Gallegos Vázquez, R. (2003). *Los conceptos "indio" y "ladino": construcciones histórico sociales definidas por sus relaciones*. Universidad Rafael Landívar. <http://www.url.edu.gt/PortalURL/Archivos/83/Archivos/Departamento%20de%20Investigaciones%20y%20publicaciones/Articulos%20Doctrinarios/Pol%EDticas/Conceptos%20de%20indio%20y%20ladino.pdf>
- Gómez Palacios, V. (2005). *Análisis de la agenda 21 y su impacto en las políticas sobre el manejo y eliminación de los desechos sólidos en Guatemala*. (Tesis de pregrado). Universidad de San Carlos de Guatemala.
- González Puzul, E. (2018). *Análisis del acuerdo 111-2016 de la Municipalidad de San Pedro La Laguna para la protección del medio ambiente y el lago de Atilán del Municipio de San Pedro la Laguna, 2015-2016*. (Tesis de Grado en Ciencia Política). Universidad Rafael Landívar.
- Gutiérrez, R. (comp.) (2018). *Ambiente, Estado y sociedad: estudiando las políticas ambientales en Argentina*. Teseo. <https://www.teseopress.com/construielambiente/front-matter/introduccion-ambiente-estado-y-sociedad-estudiando-las-politicas-ambientales-en-argentina/>

- Hajer, M. (1995). *The politics of environmental discourse. Ecological modernization and the policy process*. OUP Oxford.
- Hale, C. (2004). El protagonismo indígena, las políticas estatales y el nuevo racismo en la época del 'indio permitido'. En: *Memoria del Congreso Internacional de MINUGUA "Construyendo la paz: Guatemala desde un enfoque comparado"*, 51-66.
- Hernández Sampieri, R., Fernández-Collado, C. y Baptista Lucio, P. (2014). *Metodología de la investigación*. McGraw-Hill.
- Lezama, J. L. (2001). El medio ambiente como construcción social: reflexiones sobre la contaminación del aire en la Ciudad de México. *Estudios Sociológicos*, XIX (2).
- Lezama, J. L. (2004). *La construcción social y política del medio ambiente*. El Colegio de México.
- Macz Monzón, L. B. (2002). *La política de descentralización del poder local en la municipalidad de Guatemala* (Tesis doctoral). Universidad de San Carlos de Guatemala.
- Martínez Gómez, M. (2003). *El rol de la municipalidad en el control y manejo de los desechos sólidos en el municipio de Santa Catarina Barahona, Sacatepéquez*. (Tesis de licenciatura en Trabajo Social). Universidad Rafael Landívar.
- Megchún Rivera, R. (2015). *Los pobladores del ejido Emiliano Zapata en la Reserva de la Biosfera Montes Azules (Chiapas) como sujetos coproductores de políticas públicas ambientales*.  
[https://www.academia.edu/7104575/Sujetos\\_coproductores\\_de\\_pol%C3%ADticas\\_ambientales](https://www.academia.edu/7104575/Sujetos_coproductores_de_pol%C3%ADticas_ambientales)
- Mejía Duarte, J. R. (2012). *Propuesta de plan de manejo de residuos sólidos aplicable a pequeñas y medianas empresas productoras de plásticos de la ciudad de Guatemala, fundamentada en el Acuerdo Municipal 028-2002*. (Tesis de Licenciatura en Ciencias Ambientales). Universidad Rafael Landívar.
- Merlinsky, M. G. (2017). Conflictos ambientales y arenas públicas de deliberación en torno a la cuestión ambiental en Argentina. *Ambiente & Sociedad*, 20, 121-138.
- Moore, S. A. (2012). Garbage matters: Concepts in new geographies of waste. *Progress in Human Geography*, 36(6), 780-799
- Navichoc Sajquiy, P. (2007). *Historia de San Pedro La Laguna, Sololá* (Tesis de Maestría en Docencia Universitaria) Universidad de San Carlos.

- O'Donnell, G. y Oszlak, O. (1981). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Centro de Estudios de Estado y Sociedad.
- Parra, L. (2018). *Gobernar desde la distancia. El caso del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural en el Quiché, Guatemala, en un contexto de postconflicto* (Tesis de maestría en Administración y Políticas Públicas). Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Padilla-Vassaux, D. y Santos Arroyo, L. (2020). *La ley de aguas y la regulación del derecho humano en Guatemala: Debates y desafíos*. Plaza Pública – OXFAM. [https://www.plazapublica.com.gt/sites/default/files/investigacion\\_aguaddhh\\_padilla\\_final.pdf](https://www.plazapublica.com.gt/sites/default/files/investigacion_aguaddhh_padilla_final.pdf)
- Soberanis, C. (2011). Participación política indígena y políticas públicas para pueblos indígenas en Guatemala. En *Participación Política Indígena y Políticas Públicas para Pueblos Indígenas en América Latina*, (pp. 215-235). Participación Política Indígena - Konrad Adenauer Stiftung.
- Simon, J. M. (2003). La Comisión para el Esclarecimiento Histórico, verdad y justicia en Guatemala. *Boletín mexicano de derecho comparado*, 36(106), 147-203.
- Téllez, A. (2012). *La complejidad de la problemática ambiental de los residuos plásticos: Una aproximación al análisis narrativo de política pública en Bogotá* (Tesis de Maestría en Medio Ambiente y Desarrollo). Universidad Nacional de Colombia.
- Triana Rodríguez, L. y Mora Romero, J. (2018). *Análisis del impacto que generó el impuesto nacional al consumo de bolsas plásticas, en la industria de los plásticos, en la ciudad de Bogotá* (Tesis de Especialización en Planeación Tributaria). Universidad Agustiana.
- Tuy Navichoc, L. (2016). *Plan Comunitario para la Reducción de Desastre, San Pedro La Laguna, Sololá* (Tesis de Licenciatura en Trabajo Social con orientación en Gerencia del desarrollo). Universidad Rafael Landívar.
- Ulloa, A. (2007). La articulación de los pueblos indígenas en Colombia con los discursos ambientales, locales, nacionales y globales. En: M. de la Cadena (ed.) *Formaciones de indianidad. Articulaciones raciales, mestizaje y nación en América Latina* (pp. 287-326). Envién.
- Xanthos, D. y Walker, T. (2017). International policies to reduce plastic marine pollution from single-use plastics (plastic bags and microbeads): A review. *Marine Pollution Bulletin*, 118 (1-2), 17-26.

## 5.2 Fuentes documentales

- Autoridad para el Manejo Sustentable de la Cuenca del Lago Atitlán y su Entorno (2015).  
*Plan Operativo Anual 2015*.  
<https://www.amsclae.gob.gt/descargas/POA2015.pdf>.
- Autoridad para el Manejo Sustentable de la Cuenca del Lago Atitlán y su Entorno (2017).  
*Memoria de Labores 2017. Salvar el Lago Atitlán es tarea de todos*.  
<https://www.amsclae.gob.gt/descargas/memoriadelabores/MemoriaDeLabores2017.pdf>
- Autoridad para el Manejo Sustentable de la Cuenca del Lago Atitlán y su Entorno (2020)  
*¿Quiénes somos?* <https://www.amsclae.gob.gt/quienes-somos/>
- Banco de Guatemala (2019). *Guatemala en Cifras*.  
[https://www.banguat.gob.gt/sites/default/files/banguat/Publica/guatemala\\_en\\_cifras\\_2019.pdf](https://www.banguat.gob.gt/sites/default/files/banguat/Publica/guatemala_en_cifras_2019.pdf)
- Banco Mundial. (2018). *Diagnóstico de Agua, Saneamiento e Higiene y su relación con la Pobreza y Nutrición en Guatemala. Desafíos y Oportunidades*.  
<http://documents1.worldbank.org/curated/en/845711520948334504/pdf/124240-WP-PUBLIC-WWPDGuatemalaSP.pdf>
- Centro de Estudios y Cooperación Internacional-CECI. (2021). *Misión y Valores*.  
<https://www.ceci.ca/es/mision-y-valores>
- Comisión de Fomento Económico, Turismo, Ambiente y Recursos Naturales. (2012).  
*Plan Operativo Anual 2013*. Municipalidad de San Pedro La Laguna.
- Comisión de Fomento Económico, Turismo, Ambiente y Recursos Naturales. (2014).  
*Plan Operativo Anual 2015*. Municipalidad de San Pedro La Laguna.
- Comisión de Fomento Económico, Turismo, Ambiente y Recursos Naturales. (2016).  
*Plan Operativo Anual 2017*. Municipalidad de San Pedro La Laguna.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL-. (2019). *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2018*. Cepal.  
[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45000/105/BPE2019\\_Guatemala\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45000/105/BPE2019_Guatemala_es.pdf)
- Comisión para el Esclarecimiento Histórico (Guatemala). (1999). *Guatemala: memoria del silencio* (Vol. 3). CEH.
- COMUDE. (2014). *Acta N° 08-2014*. Municipalidad de San Pedro La Laguna.
- COMUDE. (2015). *Acta N° 02-2015*. Municipalidad de San Pedro La Laguna.

- COMUDE. (2016a). *Acta N° 01-2016*. Municipalidad de San Pedro La Laguna.
- COMUDE. (2016b). *Acta N° 03-2016*. Municipalidad de San Pedro La Laguna.
- COMUDE. (2016c). *Acta N° 05-2016*. Municipalidad de San Pedro La Laguna.
- COMUDE. (2016d). *Acta N° 08-2016*. Municipalidad de San Pedro La Laguna.
- COMUDE. (2016e). *Acta N° 12-2016*. Municipalidad de San Pedro La Laguna.
- COMUDE. (2016f). *Acta N° 15-2016*. Municipalidad de San Pedro La Laguna..
- Congreso de la República de Guatemala (2002). *Decreto Número 11-2002. Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural*.  
[http://www.oas.org/juridico/spanish/gtm\\_res67.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/gtm_res67.pdf)
- Congreso de la República de Guatemala (2002). *Decreto Número 12-2002. Código Municipal*. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6698.pdf>
- Congreso de la República de Guatemala (2002). *Decreto Número 14-2002. Ley general de descentralización*. [http://www.oas.org/juridico/spanish/gtm\\_res68.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/gtm_res68.pdf)
- Congreso de la República de Guatemala. (1986). *Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente*.  
[http://www.oas.org/dsd/fida/laws/legislation/guatemala/guatemala\\_1986.pdf](http://www.oas.org/dsd/fida/laws/legislation/guatemala/guatemala_1986.pdf)
- Congreso de la República de Guatemala. (1996). *Decreto Número 9-96. Aprobación Convenio C-169 sobre pueblos indígenas y tribales*.  
<https://observatoriop10.cepal.org/es/instrumentos/decreto-que-aprueba-convenio-169-la-organizacion-internacional-trabajo-pueblos>
- Congreso de la República de Guatemala. (2005). *Decreto Número 52-2005. Ley Marco de los Acuerdos de Paz*. <https://www.transparencia.gob.gt/wp-content/uploads/2017/07/LEYES-2005-52-001.pdf>
- Congreso de la República de Guatemala. (2013). *Decreto 7-2013. Ley marco para regular la reducción de la vulnerabilidad, la adaptación obligatoria ante los efectos del cambio climático y la mitigación de gases de efecto invernadero*.  
<https://www.marn.gob.gt/Multimedios/2682.pdf>
- Consejo Nacional de Áreas Protegidas (2022). *Dirección de Desarrollo del Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas*. <https://conap.gob.gt/direccion-de-desarrollo-del-sistema-guatemalteco-de-areas-protegidas-sigap/>
- Consejo Nacional de Áreas Protegidas (2022). *Misión y Visión del CONAP*.  
<https://conap.gob.gt/>
- Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural. (2014). *Plan Nacional de Desarrollo K'atun: nuestra Guatemala 2032*. Guatemala: Conadur/Segeplan

- Constitución Política de la República de Guatemala *Art. 97.* (1985).
- Constitución política de la República de Guatemala. *Art. 119-223.* (1985).
- Constitución Política de la República de Guatemala. *Art. 254.* (1985).
- Constitución Política de la República de Guatemala. *Art. 64.* (1985).
- Constitución Política de la República de Guatemala. *Art. 66-76* (1985).
- Constitución Política de la República de Guatemala. *Art. 140.* (1985).
- Constitución Política de la República de Guatemala. *Art. 224.* (1985).
- Constitución Política de la República de Guatemala. *Art. 253.* (1985).
- Estudios, Proyectos y Planificación, S.A. (2011). *Evaluación Intermedia del Programa de Desarrollo Local Sostenible de la AECID en Guatemala. Informe Final MANCLALAGUNA.*  
<http://www.realidadayuda.org/en/documentarse?organization=AECID+en+Guatemala&utf8=%E2%9C%93>
- García Lara, M. (2010). *Situación del Sistema Socio-Político-Ambiental de Guatemala y perspectivas de desarrollo.* Foro de Políticas del Estado, IARNA- URL.  
<http://www.infoiarna.org.gt/wp-content/uploads/2017/11/Coedicin30.Situacindelsistemasocio-poltico-ambientaldeGuatemalaysperspectivasdedesarrollo.pdf>
- Instituto Nacional de Bosques. (2022). *Quiénes somos.*  
<https://www.inab.gob.gt/index.php/quienes-somos/acercadeinab>
- Instituto Nacional de Estadística (2013). *Mapas de pobreza rural.*  
<https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2015/09/28/V3KUhMhfgLJ81djtDdf6H2d7eNm0sWDD.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística de Guatemala (2016). *Encuesta Nacional Agropecuaria Superficie Cultivada y Producción 2015. Informe Ejecutivo.*  
<https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2016/10/04/PqrbKvoTCXA0f3A1TR7rlwL7R545pAZ4.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística de Guatemala. (2011). *Caracterización República de Guatemala.*  
<http://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2014/02/26/15pnhmxzxy5ffwmk9nhcrk9x7e5qqvvy.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística de Guatemala. (2015). *Compendio Estadístico Ambiental* 2014.

<https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2015/12/18/umjnrzbveh3f5avv9jrmbjufdebt636u.pdf>

Instituto Nacional de Estadística de Guatemala. (2019). *XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda. Principales Resultados del Censo 2018*.  
<https://www.censopoblacion.gt/documentacion>

Mancomunidad de Municipios La Laguna (2014). *San Pedro La Laguna*.  
<http://www.manclalaguna.org/san-pedro-la-laguna/>

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación. (2017). *Plan Estratégico Institucional 2016-2021*. <https://www.maga.gob.gt/download/planein16-21.pdf>

Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (2017a). *Acuerdo Gubernativo Número 189-2017. Política Nacional de Educación Ambiental de Guatemala*.  
<https://www.marn.gob.gt/Multimedios/10363.pdf>

Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (2019). *Acuerdo Gubernativo N° 189-2019*.  
<https://sgp.gob.gt/wp-content/uploads/2019/09/AG-189-2019.pdf>

Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (2022a). *Acuerdo Gubernativo Número 164-2021. Reglamento para la gestión integral de los residuos y desechos sólidos comunes*. <https://www.marn.gob.gt/reglamento-164-2021/>

Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (2022b). *Acuerdo Gubernativo 18-2021. Creación del Viceministerio del Agua*. <https://sgp.gob.gt/wp-content/uploads/2021/04/AG-018-2021.pdf>

Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (2022c). *Dirección de Cuencas*.  
<https://www.marn.gob.gt/viceministro-del-agua/direccion-de-cuencas/>

Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales. (2016a). *Guatemala ratificará acuerdo de París sobre el Cambio Climático*.  
[http://www.marn.gob.gt/noticias/noticia/Guatemala\\_ratificar\\_acuerdo\\_de\\_Paris\\_sobre\\_el\\_Cambio\\_Climtico](http://www.marn.gob.gt/noticias/noticia/Guatemala_ratificar_acuerdo_de_Paris_sobre_el_Cambio_Climtico)

Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales. (2016b). Documento base del Pacto Ambiental en Guatemala 2016-2020.  
<https://www.marn.gob.gt/Multimedios/15585.pdf>

Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales. (2016c). *Revista Virtual Somos Ambiente*, 005.  
[https://issuu.com/ministeriodeambientemarn/docs/5ta\\_edicio\\_\\_n\\_revista\\_marn.pdf](https://issuu.com/ministeriodeambientemarn/docs/5ta_edicio__n_revista_marn.pdf)



- Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales. (2017b). *Informe Ambiental del Estado 2016- Guatemala*. <http://www.marn.gob.gt/Multimedios/8879.pdf>
- Municipalidad de San Pedro La Laguna y Proyecto de Fortalecimiento del Sistema de Gestión de Desechos Sólidos de la Cuenca del Lago de Atitlán -PRO ATITLÁN. (2016). *Propuesta Entidad Municipal para la Gestión Integral de los Residuos y Desechos Sólidos basada en un Plan de Negocios*. Municipio de San Pedro La Laguna, Sololá. Guatemala.
- Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia-SEGEPLAN. (2008). *Plan de Desarrollo Municipal con Enfoque Territorial 2008-2018*. Municipio de San Pedro La Laguna, Departamento de Sololá. Gobierno de Guatemala
- Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia-SEGEPLAN. (2018). *Informe Anual de los Avances en el Cumplimiento de la Política de Desarrollo Social y Población 2018*. Gobierno de Guatemala
- Universidad Rafael Landívar e Instituto de Incidencia Ambiental. (2005). *Amenazas al ambiente y vulnerabilidad social en Guatemala. Documento Técnico del Perfil Ambiental de Guatemala*. [http://recursosbiblio.url.edu.gt/publicjlg/IARNA/serie\\_ambi/01.PDF](http://recursosbiblio.url.edu.gt/publicjlg/IARNA/serie_ambi/01.PDF)
- Universidad Rafael Landívar. (2011). *La asociatividad y las mancomunidades municipales en Guatemala*. [http://courseware.url.edu.gt/Facultades/Facultad%20de%20Ciencias%20Pol%C3%ADticas%20y%20Sociales/Gesti%C3%B3n%20P%C3%BAblica%20Territorial/Modulo%202/Tema2/Tema2/Copia\\_de\\_LA\\_ASOCIATIVIDAD\\_Y\\_LAS\\_MANCOMUNIDADES\\_MUNICIPALES\\_EN\\_GUATEMALA.pdf](http://courseware.url.edu.gt/Facultades/Facultad%20de%20Ciencias%20Pol%C3%ADticas%20y%20Sociales/Gesti%C3%B3n%20P%C3%BAblica%20Territorial/Modulo%202/Tema2/Tema2/Copia_de_LA_ASOCIATIVIDAD_Y_LAS_MANCOMUNIDADES_MUNICIPALES_EN_GUATEMALA.pdf)
- URL, IARNA. (2009). *Perfil Ambiental de Guatemala 2008-2009: las señales ambientales críticas y su relación con el desarrollo*. <https://www.url.edu.gt/publicacionesurl/FileCS.ashx?Id=41026>
- USAID. (2012). *Estrategia de Cooperación para el Desarrollo del País. Guatemala 2012-2016*. [https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1862/Guatemala\\_CDSCS\\_Spanish.pdf](https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1862/Guatemala_CDSCS_Spanish.pdf)
- Vicepresidencia de la República de Guatemala. (2013). *Memoria de Labores 2013. Autoridad para el Manejo Sustentable de la Cuenca del Lago de Atitlán y su Entorno*. AMSCLAE. <https://amsclae.gob.gt/wp-content/uploads/2014/02/memoria2013.pdf>

### **Notas Periodísticas**

- Bolaños, M. R. (24 de marzo de 2019). 17 municipios tienen prohibiciones para uso del plástico mientras empresas y negocios buscan usarlo mejor. *Prensa libre*. <https://www.prensalibre.com/economia/17-municipios-tienen-prohibiciones-para-uso-del-plastico-mientras-empresas-y-negocios-buscan-usarlo-mejor/>
- Cabrera, C. (3 de julio de 2018). En San Pedro la Laguna cambian las bolsas plásticas por hojas de plátano. *Guatemala* <https://www.guatemala.com/noticias/sociedad/en-san-pedro-la-laguna-cambian-las-bolsas-plasticas-por-hojas-de-platano.html>
- Escobar Anleu, B. (01 de febrero de 2017). Un pequeño valiente vs. un gran egoísta. *Nómada*. <https://nomada.gt/cotidianidad/un-pequeno-valiente-vs-un-gran-egoista/>
- Gereda, M. (16 de enero de 2017). Plástica con el alcalde que prohibió las bolsas plásticas. *El Periódico*. <https://elperiodico.com.gt/opinion/opiniones-de-hoy/2017/01/16/platica-con-el-alcalde-que-prohibio-las-bolsas-plasticas/>
- Palou, N. (12 de abril de 2018). Un pueblo guatemalteco ha logrado dejar de usar plástico. *La Vanguardia*. <https://www.lavanguardia.com/natural/20180413/442516770407/pueblo-prohibido-uso-plasticos-san-pedro-la-laguna-guatemala-contaminacion.html>
- Pérez Colomé, J. (5 de diciembre de 2013). Guatemala sufre el fin de la ayuda española tras años de generosidad mal planificada. *El Confidencial*. [https://www.elconfidencial.com/espana/2013-12-05/guatemala-sufre-el-fin-de-la-ayuda-espanola-tras-anos-de-generosidad-mal-planificada\\_62604/](https://www.elconfidencial.com/espana/2013-12-05/guatemala-sufre-el-fin-de-la-ayuda-espanola-tras-anos-de-generosidad-mal-planificada_62604/)
- Redacción EFE (6 de noviembre de 2016). San Pedro la Laguna reemplaza plástico por hojas de plátano. *Prensa libre*. <https://www.prensalibre.com/ciudades/solola/pobladores-retoman-practicas-ancestrales/>
- Rodríguez, A. (20 de julio de 2020). Regreso a las raíces: el pueblo de Guatemala sin plástico desechable. *Travindy: Comunicación Turismo Sustentable*. <https://travindy.es/20/07/2020/regreso-a-las-raices-el-pueblo-de-guatemala-sin-plastico-desechable/>

Velarde, D. (13 de octubre del 2019). Un pueblo en Guatemala lleva más de tres años sin utilizar plástico. *Intriper*. <https://intriper.com/un-pueblo-en-guatemala-lleva-mas-de-3-anos-sin-utilizar-plastico/>