

LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL. OPCIONES REALES MÁS ALLÁ DEL DISCURSO: EL CASO DE GUATEMALA

Jesús Puente Alcaraz

I.- La democracia representativa sigue siendo prioridad.

Las críticas a la democracia representativa se originan en distintos frentes. Con frecuencia, especialmente desde la izquierda, se ha acusado a la democracia representativa de ser pura "formalidad". Las principales críticas a esta manera de concebir la democracia se han originado en las teorías de la democracia participativa, corriente que tiene su origen en un conjunto poco específico de ideas que nutrieron a los movimientos estudiantiles y laborales de la década del 60 y de parte de la del 70. Entre todos los autores que se inscriben en esta corriente, se destaca la teoría democrático participativa de C.B. Macpherson (Macpherson, 1982) que intenta mostrar que el liberalismo y la teoría democrático liberal contemporánea son insuficientes para fundar y orientar un orden social libre en la medida que se hallan indisolublemente vinculadas a una estructura que él denomina como "individualismo posesivo", es decir, el derecho ilimitado a la apropiación privada, considerado como natural, de carácter pre-social y pre-estatal. Sostiene que el conjunto de este tipo de sociedad y la cultura de apropiación que genera y conforma el impedimento fundamental para el desarrollo de una democracia más profunda.

Los movimientos sociales en Europa consiguieron el que se contemplara en las agendas públicas, políticas que gestionaran las "dimensiones emergentes y de carácter más claramente posmaterialistas del conflicto social" (Brugué 1998: 27). Es el momento de los movimientos ecologistas y alternativos que con su presencia mostraban cómo la democracia representativa estaba dejando fuera del sistema a un sector importante de la población con sus respectivas dimensiones simbólicas. Envolviendo el problema de la limitación representativa del sistema democrático se encuentra la recurrente preocupación no ya de si se eligen democráticamente las autoridades, sino qué mecanismos son los que garantizan el respeto de la voluntad ciudadana.

Siguiendo en la orilla europea y norteamericana, dentro de los teóricos de la democracia participativa hay un grupo que postula la necesidad de que esta se aplique mediante la participación comunitaria. Este fenómeno es, según Midgley aunque de reciente formulación, heredera de varios antecedentes históricos "la noción de la participación de la comunidad se inspira en una mezcla de populismo, individualismo y anarquismo. Mientras el populismo vincula el concepto de participación con la "gente", y el individualismo democrático engendra su compromiso con la democracia participativa, el anarquismo alimenta su inherente factor antiestatal" (Midgley, 1994:209).

Esta oposición, que parte de una crítica al abandono tradicional del Estado de sus obligaciones para con la sociedad, coincide con aquellas otras que provienen de sectores que propugnan el fin del Estado Benefactor. Terminan ambas posiciones defendiendo el mismo postulado: hay que transferir a las comunidades el poder de decisión y la autogestión en el manejo de los servicios sociales. De tal manera autores como White desde el lado neoliberal afirman que los servicios de salud comunitarios no solamente resultan menos costosos que los suministrados por el gobierno, sino que son más eficientes y están mejor adaptados a las necesidades de la población local y radicales como Alinsky desde el sector activista libertario afirman que la comunidad desarrolla la toma de decisiones democrática, inspira orgullo y facilita la auténtica participación en el proceso de desarrollo.¹

Actualmente el concepto "participación comunitaria" va dejando lugar a otro igualmente importante "participación ciudadana" mucho más amplio, menos ideologizado aunque tampoco libre de diversas interpretaciones. En este sentido David Aguilar considera que "La participación ciudadana constituye una actividad organizada, racional y consciente de un grupo social con el objeto de expresar iniciativas, necesidades o demandas; de defender intereses y valores comunes; de

¹ Ambos autores citados en (Midgley, 1994: 211)

alcanzar objetivos económicos, sociales o políticos, de influir directa o indirectamente en la toma de decisiones y de tomar parte en los procesos de planeación y acción del gobierno. Por ello la importancia de que el poder público la conciba como un método inmejorable para percibir y captar el sentir más real de las necesidades de los gobernados y que vean en ella una forma de vida y sustento de la democracia". (Aguilar 1997:25).

El renovado interés por la participación ciudadana tiene un doble fundamento: por un lado, una crisis de representación (fundamento político) que se origina en la declinación de las instituciones mediadoras y conciencia del ascenso de la burocracia estatal con un elevado poder discrecional, que genera un movimiento reformista favorable a la expansión de la capacidad operativa de los organismos de representación, participación en los procesos administrativos y reorganización de la administración pública; por otro lado, una crisis de la eficacia del Estado (fundamento económico), que se relaciona con la reducción del tamaño del Estado por medio de la coproducción o transferencia directa a organismos paragubernamentales o privados de las funciones que tradicionalmente a desarrollado el aparato estatal. Este segundo fundamento está estrechamente ligado a una concepción tecnocrática de la participación ciudadana que la plantea como requisito para aumentar la eficiencia de la administración pública. (Cunill, 1992).

La reorganización del régimen democrático, la crisis fiscal y económica, la crisis política (pérdida de credibilidad), el desarrollo de movimientos de la sociedad civil y las presiones ciudadanas originadas en el ajuste estructural, reclaman la atención tanto de la eficacia del Estado con relación a la economía como a la calidad de la democracia ya que la crisis involucra el agotamiento de un modelo de desarrollo de patrón estatal y la necesidad de rearticular las relaciones entre Estado y sociedad. La participación comunitaria por su parte absolutiza a la descentralización como "ámbito y objetivo de la intervención social: la participación ciudadana no solo tiene mayores posibilidades de ser ejercida en el ámbito local, sino que si aspira desplegarse como co-decisión debe circunscribirse a él". Por otro lado estas posturas conciben la autonomía como un valor absoluto, plasmándose en la asunción de que la igualdad política y la deliberación pública solo pueden desplegarse en espacios autónomos al Estado y al margen de él. (Cunill 1997:103-104).

Latinoamérica, cuando este debate estaba en pleno auge, vivía sometida bajo regímenes dictatoriales y autoritarios en la mayoría de sus países. Cuando apenas comienzan a consolidarse las democracias desde mediados de los ochenta se da un salto en el vacío y se pasa directamente a asumir los criterios de la escuela participativa sin terminar de ajustar el sistema representativo. Este tipo de planteamientos introduce verdaderas dificultades en la deseable democratización de sociedades en vías de transición desde sistemas políticos autoritarios y dictatoriales dado que el divorcio entre la sociedad y sus instituciones encuentra difícil reconciliación si ambas esferas no trabajan juntas y con un cierto grado de confianza entre sí. La pregunta que nos podríamos hacer es la siguiente ¿Es correcto que realidades tan distintas puedan compartir el mismo marco teórico para proponer reformas a las democracias representativas? . A primera vista la respuesta es negativa pues, si en el caso de Europa la crisis se produce por una limitación en el Estado del Bienestar en Latinoamérica lo hace por una debilidad institucional del estado que impide siquiera que este asuma compromisos mínimos para con su población.

El énfasis en la necesidad de apoyar el fortalecimiento de la sociedad civil desde instancias de desarrollo como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo no deja de ser un espejismo que intenta forzar un modelo que funciona bien en el norte pero que lo único que asegura es una distorsión cultural y política en el Sur "[...] una sociedad civil fuerte, fundada en lazos transversales que operan en contexto de debilidad institucional del Estado, podría estar supliendo las insuficiencias institucionales, y por lo tanto no sería un modelo a seguir" (Chávez 2000: 16).

La hipótesis que se busca demostrar en este ensayo mantiene que la crisis de la democracia representativa que se vive en Latinoamérica no se supera superponiendo la democracia representativa. Esta región necesita terminar los procesos institucionales para poder asegurar que la participación de la sociedad civil o participación ciudadana pueda tener sus frutos. La postura según la cual el fortalecimiento del carácter participativo de la democracia es imprescindible para la

consolidación de la democracia representativa en contextos precarios como los nuestros (Nun 1993)² se choca con la realidad. Según el punto de vista que se vendrá manteniendo en estas páginas, mientras que las democracias Latinoamericanas no sean lo suficientemente representativas, los esfuerzos por promover la democracia participativa serán esfuerzos baldíos y la capacidad de incidir en la formulación y ejecución de políticas públicas que mejoren la calidad de vida de los ciudadanos prácticamente insignificante.

Con esta afirmación no se está diciendo que hay que proceder de manera lineal en los procesos democratizadores y esperar a que se consolide el aspecto representativo para iniciar el participativo, la secuencia no es tan plana en su expresión, pero lo que sí consideramos es que no podrá haber democracia participativa si no se va terminando de construir la estructura institucional de los estados latinoamericanos. Solo será posible democratizar las sociedades sin ambos aspectos van de la mano al mismo tiempo pero asumiendo que el mayor peso recae en las instituciones.

Veremos en el caso guatemalteco como el sistema electoral y de partidos políticos es tan débil que impide garantizar que el ciudadano se encuentre representado en los niveles de gobierno, tanto central como municipal. Esto provoca a nuestro entender la creación de intentos de generar estructuras participativas, más representativas al margen de la institucionalidad, lo que rompe la comunicación entre el estado y la sociedad. Esta circunstancia es apropiada para que las prácticas patrimoniales en las municipalidades se mantengan y refuercen y que la sociedad civil termine corporativizándose en grupos y facciones que luchan entre si sin interés por lo público.

II.- El desencuentro crónico entre Guatemala y la democracia.

Guatemala ha sufrido una de las peores historias que se conocen de represión y violación de los derechos humanos durante más de treinta años. Desde 1954 el país estuvo sometido continuamente a estados militares que practicaron sistemáticamente el terror y la eliminación física de cualquier iniciativa política distinta a la "Doctrina de Seguridad Nacional". Virtualmente toda una generación de líderes sociales fueron eliminados, los más afortunados sobrevivieron en el exilio y otros miles asesinados o desaparecidos (Jonas 1991: 62). Todo sospechoso de participar en sindicatos, partidos políticos de izquierda, asociaciones campesinas e incluso líderes religiosos comprometidos con el desarrollo social fueron objetivo militar. Pero el terror fue indiscriminado, se calcula que entre 1966 y 1970 unos 8,000 trabajadores y campesinos fueron asesinados en el área guerrillera (Jonas 1991:63). Las políticas de tierra arrasada continuaron hasta 1982 y el inicio del proceso democrático no comenzó hasta 1985. Habrá que esperar hasta 1996 para que se firme la "paz firme y duradera" que pondría fin a la pesadilla pero no a las consecuencias de tantos años de guerra.

El informe de la Comisión de Esclarecimiento Histórico (CEH) registró desde 1962 "un total de 42,275 víctimas, incluyendo hombres, mujeres y niños. De ellas, 23,671 corresponden a víctimas de ejecuciones arbitrarias y 6,159 a víctimas de desaparición forzada. De las víctimas plenamente identificadas, el 83% eran mayas y el 17% eran ladinos. Combinando estos datos con otros estudios realizados sobre la violencia política en Guatemala, la CEH estima que el saldo en muertos y desaparecidos del enfrentamiento fratricida llegó a más de doscientas mil personas"(CEH 1999:17).

Estos datos se muestran para contextualizar las relaciones estado- sociedad que se mantuvieron durante más de tres décadas. El estado fue el responsable del 93% de las violaciones de derechos humanos y hechos de violencia. El saldo es un país cuyo tejido social fue literalmente "esterilizado", una sociedad que desconfía sistemáticamente de lo institucional y que desconoce el comportamiento democrático. A pesar del tiempo pasado el estado de derecho sigue siendo asignatura pendiente, basta revisar los continuos informes de la Misión de Naciones Unidas para Guatemala (MINUGUA) para comprobar que los ecos de la represión no se han acabado y que la violación a la seguridad y a la libertad de expresión todavía es práctica "normal". Por tanto es

² Cita de Daniel Chaves (Chaves 2000: 19).

comprensible el recelo a todo lo que provenga de las estructuras estatales cualquiera que sea el nivel, incluido el municipal. Son precisamente los sectores políticos y sociales más antiestatales los que promueven la participación de la comunidad (Palencia, 1996)

III.- La Democracia Representativa en Guatemala.

En Guatemala hay 5,5 millones de personas en edad de votar de los cuales 4,4 millones se encontraban inscritas en el Tribunal Supremo Electoral en 1999. Teniendo en cuenta el primer parámetro la abstención fue del 46% en las últimas elecciones generales y del 54% si tomamos en cuenta el segundo o, lo que es lo mismo, la abstención primaria supera más de la mitad de la población en edad de votar. Por lo tanto “en Guatemala constituye un problema más serio los ciudadanos que no se inscriben que los ciudadanos que no votan, lo cual se refleja en que la abstención primaria es mayor que la secundaria” (PNUD 2000: 95). En esas mismas elecciones las mujeres mostraron una abstención superior a la de los hombres, 67% frente al 55% de estos (PNUD 2000:97-98).

El sistema electoral y de partidos políticos no se ha ajustado a las nuevas necesidades de una nación que quiere retomar la senda democrática que apenas disfrutó durante diez años (1945-1955) Dentro de los Acuerdos de Paz se exigía la reforma del sistema electoral vigente desde la constitución de 1985 ya que no aseguraba la transparencia de las elecciones, ni garantiza un sistema representativo ajustado a las necesidades de la ciudadanía de finales de siglo XX.

Las propuestas básicas de mejora planteadas son varias. En primer lugar, la documentación utilizada para el registro de votantes y la identificación de los mismos ante las urnas debe de cambiar la vieja cédula de vecindad “tan fácil de falsificar y de utilizar para cometer anomalías”³ y crear un “documento único de identidad”; a la vez que se moderniza el registro de ciudadanos a partir de una capacitación y profesionalización del personal y se consigue una depuración efectiva de los padrones electorales.

Otra propuesta se relaciona con la mejoría de los sistemas que garanticen la transparencia y la publicidad durante las convocatorias electorales. En este aspecto, el punto clave de discusión se centra en el techo a imponer del gasto en propaganda electoral de cada candidato presidencial por cada uno de los candidatos, así como en imponer un sistema de libros de cuentas y prohibir financiamiento ilícito; también asegurar una campañas de información pública previas a los comicios donde el tema de los distintos idiomas se tenga en cuenta.

Sin embargo, el punto central en las modificaciones tiene que ver no sólo con la accesibilidad al lugar de votación (solamente hay una urna por municipio) sino con la representatividad de los distritos electorales a nivel local. Aunque no fue sugerido por los Acuerdos de Paz, empieza a ser tomado en consideración por distintos sectores de organizaciones sociales, el aumento y diversificación de dichos distritos. El problema consiste en que la gran mayoría de la población guatemalteca vive en comunidades rurales dependientes de municipalidades. Estas comunidades no tienen reconocimiento jurídico administrativo y mucho menos político electoral. Esto supone la mayor limitación para considerar la democracia guatemalteca como verdaderamente representativa. “Un 30% de los campesinos indígenas se ven obligados a trasladarse a un sitio de votación que, en promedio, dista 18 Kilómetros [...] En algunos casos, las distancias son mayores a los 50 Kilómetros, no hay transporte o los caminos son, en algunos meses del año, intransitables” (PNUD 2000: 99).

La dispersión rural es por tanto un factor adverso pero por otro lado las listas electorales municipales son cerradas y los integrantes de las mismas suelen ser vecinos de un mismo lugar, preferentemente de la cabecera municipal. Una distribución electoral que dividiera la municipalidad en distritos permitiría que la configuración del Concejo municipal reflejara mejor la distribución de

³ Declaraciones de Mario Guerra Roldán, magistrado del Tribunal Supremo Electoral a el periódico siglo XXI 3 de enero de 1999. La última anomalía fue la que se produjo en las elecciones municipales en Chinautla que tuvieron que ser repetidas dentro de un ambiente de desconfianza constante con recursos de amparo que se mantuvieron hasta 48 horas antes de repetir las elecciones. El problema eran la cédulas de vecindad que tuvieron que revisarse en su totalidad por demandas de falsificación.

intereses dentro del municipio. Esto, podría argumentarse, no asegura la práctica democrática de la municipalidad pero vincularía más directamente al candidato electo con la comunidad o grupo de comunidades que lo eligió. Aquí entraría de lleno el complemento de la participación ciudadana ya que sería posible la presión del representado sobre el vecino elegido para que sus intereses fueran atendidos con más posibilidades de éxito por la administración municipal.

De los 154 artículos a modificar son 26 sobre los que no hay acuerdo, y de estos es el techo de gasto electoral el que más controversias produce. También hay que destacar aspectos como el que afecta a los Comités Cívicos. La aspiración de estos a poder participar en elecciones a candidatos departamentales no se contempla y la posibilidad de mantenerse como tal después de las elecciones se hace aún más difícil ya que en el artículo 114 propuesto no habrá posibilidad de presentarse en dos contiendas electorales con el mismo nombre.⁴

Los Comités Cívicos son organizaciones políticas organizadas temporales, que postulan candidatos a cargos de elección popular municipal, para integrar corporaciones municipales. Los derechos que se le facilitan son la posibilidad de postular candidatos para corporaciones municipales, fiscalizar las actividades del proceso electoral y poder denunciar al inspector electoral cualquier anomalía que durante el proceso electivo se produzcan. Surgen como respuesta a la falta de credibilidad de los partidos políticos tradicionales. Su propósito consiste en renovar la confianza de la gente en las instituciones locales, romper con los mecanismos de acción política tradicional, responder a la inestabilidad política local. Muchas veces sin embargo sirven para actuar de fachada de un partido político en formación, dar más relevancia a comunidades rurales frente a las urbanas.... En cualquier caso son expresiones de descontento ante la ausencia e ineficacia de los partidos tradicionales que solo aparecen por las comunidades en campaña electoral (Ochoa 1995). No obstante su éxito ha sido relativo. En las elecciones municipales de 1985, 1988, 1991, 1993, 1995, y 1999 el número de alcaldías conseguidas han sido respectivamente 8, 12, 8, 19, 23 y 25 lo cual no puede considerarse un número considerable teniendo en cuenta que el número de candidaturas ha aumentado a un ritmo ininterrumpido de 48 en 1985 hasta 176 en 1999. Sin embargo han ido creando espacios políticos que han conservado un electorado fiel. Es el caso de las alcaldías cercanas a Quetzaltenango que mantienen el mayor número de alcaldías, incluyendo la segunda ciudad más importante del país.

Estas formaciones políticas que en principio suponen una “alternativa” de representatividad y participación política de sectores de población que han quedado tradicionalmente al margen, terminan asumiendo el mismo riesgo y teniendo los mismos problemas que los partidos clásicos: La “ley de hierro” de Mosca se impone. Las bases dejan tarde o temprano de controlar el ejercicio del poder de los dirigentes. Sin embargo, la influencia en la “cultura política” y en la manera de ejercer política municipal se deja sentir a través de estos Comités que como alternativa de poder en el ámbito local suponen un gran rival para los partidos clásicos.

Desde estos sectores se pretende que la próxima ley de partidos y reforma electoral introduzca dos reformas para potenciar esta figura: a) que se permita que estas organizaciones políticas sean de carácter indefinido y b) que se abra la posibilidad de que los comités cívicos puedan, mediante alianzas, postular candidatos a diputados distritales o departamentales, y con ello trascender del ámbito estrictamente municipal al ámbito departamental. Con esto se conseguiría que “pueda existir un vínculo efectivo entre las municipalidades y el órgano legislativo”⁵. De cumplirse esta posibilidad va a ser cada vez más difícil diferenciar entre Comité Cívico y Partido Político salvo que los candidatos van a ser más conocidos en el departamento por el vecindario.

IV.- Descentralización y Participación ciudadana.

Guatemala experimentó su primer proceso de descentralización en 1945 cuando se reconoce

⁴ Manfredo Marroquín de Acción Ciudadana considera esta medida como injusta ya que “ hay comités en los cuales la gente confía más que en las organizaciones partidarias, como Xel-Jú, en Quetzaltenango”. Revista Crónica n° 550 30 octubre - 5 de noviembre.

⁵ Jordán Rodas Andrade. Síndico del Ayuntamiento de Quetzaltenango. Boletín Muni - Kat 1997 n° 2

por primera vez el concepto de “autonomía” para las municipalidades a través de los gobiernos locales en el gobierno de la revolución de octubre. Después, en 1985, en la constitución generada a través de una Asamblea Nacional Constituyente, que buscaba reconducir el país hacia modelos políticos democráticos, se retomaría firmemente el propósito de garantizar el fortalecimiento y la autonomía municipal. Añadido a esto se vinculó expresamente el desarrollo del país con el proceso descentralizador. Los Acuerdos de Paz introducen el factor pluricultural y multiétnico de Guatemala y la necesidad de tener en cuenta las realidades locales, el reconocimiento de las autoridades tradicionales y la necesidad de adecuar la legislación sobre descentralización para dar cabida a estas otras realidades. Por tanto democratización, desarrollo y reconocimiento político a las estructuras de gobierno local tradicionales podemos afirmar que serían los motivos que subyacen en Guatemala para descentralizar su administración.

Mencionábamos la Constitución como el marco de diseño del nuevo estado guatemalteco descentralizado pero la otra gran iniciativa legal que configura el modelo descentralizador en Guatemala lo constituye el Sistema de Consejos de Desarrollo que se concibe como el instrumento que utiliza la organización de la administración pública para la formulación de las políticas de desarrollo y ordenamiento territorial, así como para promover la organización y participación de la población en el desarrollo integral del país⁶. El sistema comprende cuatro clases de consejos: nacional, regional y departamental, ya indicados en la Constitución, a los que se agregó el municipal, integrado por la misma corporación municipal. En los tres primeros participan los ministros o representantes de los ministerios que el Presidente considere necesarios; la Secretaría de Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), alcaldes municipales y representantes de sectores no gubernamentales (organizaciones de empresarios, sindicatos, cooperativas y organizaciones no gubernamentales). En los consejos departamentales participan, además, representantes de los partidos políticos. El Consejo Nacional es presidido por el Presidente de la República, el regional por un coordinador nombrado por el Presidente y el departamental, donde participan todos los alcaldes del departamento, por el Gobernador Departamental.

Los consejos regionales y departamentales se reúnen con regularidad, pero el Consejo Nacional solamente se ha reunido en 3 ocasiones desde su creación. Tres años después de su puesta en marcha el nivel comunitario se eliminó por orden del tribunal constitucional y actualmente podemos decir que tan solo el nivel departamental funciona regularmente y lo hace porque a través de él se reparten los Fondos de Solidaridad para el Desarrollo Comunal (FSDC). Fondos en donde el gobernador, figura no electa, y los diputados, ejercen la discrecionalidad política de manera sistemática.

Este diseño parte desde su origen de una concepción que busca la institucionalización de la participación ciudadana pero se sobrepone a la estructura político administrativa del estado ya que el municipio queda integrado al sistema. Pareciera como si el espíritu del legislador tuviera en mente las limitaciones de la democracia representativa que se producía en las municipalidades y se buscara compensar la autonomía de las municipalidades mediante dos medidas. Primero colocando una figura delegada del estado central como presidente de los niveles más importantes del Sistema: el regional y el departamental y, por otro lado se permite a las organizaciones de la sociedad civil, léase ongs, la posibilidad de acceder a la vigilancia de las instituciones electas al mismo tiempo que se les concede el derecho de proponer y sugerir estrategias de desarrollo. Hay que decir que en el Reglamento de la ley no se especifica cómo estas organizaciones son delegadas para asistir a las sesiones de los distintos niveles del Sistema de Desarrollo lo cual se deja a la libre decisión de las mismas.

De todas maneras la afluencia de organizaciones de la sociedad civil a los consejos departamentales no ha sido significativa. Podemos afirmar que el Sistema de Consejos de Desarrollo se ha transformado con el tiempo en un nivel administrativo intermedio rudimentario entre las municipalidades y el gobierno central. Rudimentario porque no está institucionalizado, no es un espacio de participación, no tiene presupuesto propio y mucho menos autonomía política. Este sería

⁶ Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto Número 52-87).

un claro ejemplo de cómo una iniciativa que pretende favorecer la participación ciudadana no alcanza sus objetivos porque no hay vinculación previa con un mecanismo representativo. El gobernador departamental no es electo y los alcaldes tienen la limitación que decíamos más arriba de que son representantes parcializados de los municipios.

V.- Las iniciativas desde lo comunitario.

La democracia participativa adquiere en el medio guatemalteco la denominación de “Poder Local” que corresponde con el más común de “empoderamiento” al interior de una comunidad. MacLeod considera el Poder Local “no como una ubicación física o geográfica, aunque se inserte en ella, sino como un concepto que rinde cuenta sobre procesos en la población y sus formas organizativas a nivel local [...] Así, el poder local es una expresión de democracia participativa” quedando definido entonces como: “las fuerzas, acciones y expresiones organizativas a nivel de la comunidad, del municipio o de la micro-región, que contribuyen a satisfacer las necesidades, intereses y aspiraciones de la población local”, es decir, “como horizonte hacia sociedades basadas en justicia social y equidad”(MacLeod 1996:29).

Este concepto, no define una forma o estructura de poder sino que está determinando una especial manera de entender una opción política. Lo que en un principio pudiera considerarse un análisis sociológico de la correlación de fuerzas al interior de un colectivo, de la articulación y desarticulación de las mismas, de la configuración y posicionamiento que adquieren cada uno de los actores sociales en la “comunidad”, se queda al final como una opción política excluyente. Solo aquellas opciones de poder que tengan como fin la justicia y la equidad puede ser llamado “Poder Local”. Por ejemplo el papel de las ONGs. “No todas propiciarán la consolidación del poder local, y a veces hasta pueden coadyuvar a destruirlo por paternalismo, relaciones asimétricas de poder, falta de reconocimiento de los canales y expresiones de poder local existentes, etc.” Solo aquellas “que apoyan el fortalecimiento de capacidades y expresiones organizativas locales efectivamente contribuyen al poder local”.

La Coordinadora de Asociaciones de Desarrollo Integral (CADISOGUA) se conformó para facilitar la producción y comercialización de productos agrícolas, para fortalecer las asociaciones integrantes y para capacitarse por medio de cursos. Nacida de una organización Maya de grandes dimensiones y que se ha venido configurando como una asociación bastante poderosa CDRO (Cooperación para el Desarrollo Rural de Occidente). De la lectura del ideario de CDRO se pueden entrever algunos rasgos que deberían de tenerse en cuenta a la hora de evaluar a estos “grupos” que, partiendo de una visión de apoyo al desarrollo comunitario, terminan convirtiéndose en portadores de un Poder Autónomo, antagónico al “sistema vigente”:

“Uno de los principales problemas de este sistema occidental es que el representante no solo recibe la representatividad sino que también recibe el poder de decisión que lo ha robado, ya que debería quedarle a la comunidad. [...] especialmente el político y el que está corrompido se agarra todo, no solo la representatividad sino también los beneficios y también el poder de decisión. He escuchado a Corporaciones Municipales que hablan de autonomía municipal refiriéndose expresamente a la autonomía de la corporación municipal que es una cosa totalmente diferente”

“En CDRO pensamos que podemos hacer el trabajo de salud y educación mejor que el Estado, que podemos organizar un sistema financiero que maneje el crédito y el ahorro de la comunidad rural mejor que el Estado, que el Estado desperdicia muchos recursos en estos programas que no sirven y que si nos dejan a nosotros la oportunidad la comunidad gastaría menos y haría mejores programas” (SERJUS)⁷.

En este sentido es interesante unas declaraciones de un analista entrevistado por la autora ya citada que considera el concepto de poder local como poco útil para el proceso guatemalteco y prefiere utilizar el de participación ciudadana. “Hay sectores que ven al poder local como la

⁷ Hay que decir que CDRO se presentó a elecciones municipales en 1995 a través de un comité cívico y no consiguió la alcaldía aspirada. Esta postura tan aislacionista solo puede entenderse si nos adentramos brevemente en la visión que sobre la política tiene el mundo de las organizaciones Mayas tan presente en el municipio guatemalteco.

alternativa para crear poderes paralelos y lo ven como una forma de democracia alternativa. [...] para los pueblos indígenas, que tradicionalmente han estado sumergidos, pensar en poderes alternativos es pensar en poderes segregados, diferenciados, excluidos, como tradicionalmente lo han estado haciendo”(MacLeod 1996: 90)

VI.- Participación comunitaria y cooperación internacional.

Estas peculiares concepciones de la participación son propiciadas con mayor o menor conciencia por el propio gobierno central acompañado por la cooperación internacional. Lo podemos comprobar con un pequeño ejemplo desarrollado por una ONG llamada proyecto de desarrollo rural para pequeños productores en Zacapa y Chiquimula (PROZACHI)⁸. A través de esta organización que cuenta con el apoyo de la cooperación oficial de los Países Bajos, el gobierno de Guatemala a través del Ministerio de Agricultura y el Programa Mundial de Alimentos, se ejecutan inversiones en saneamiento básico con letrinas, proyectos de agua potable, fortalecimiento de actividades comerciales, tiendas comunales, artesanías, y otros once proyectos que participan del programa de Desarrollo Integral de la Comunidad Chortí incluyendo un programa de regulación agraria que persigue establecer los derechos y deberes de los ciudadanos y ciudadanas con relación al uso y distribución de las tierras ejidales nacionales y de la comunidad indígena, así como del manejo sostenible de los bosques comunales y otros recursos, favoreciendo al mismo tiempo la titulación de la propiedad a nombre de las mujeres y de los hombres campesinos para su uso. Otro ámbito de incidencia lo constituye un programa de crédito que cuenta con un capital alrededor de 38.4 millones de quetzales que es acompañado de asesoría técnica para la inversión.

PROZACHI, dentro de su estrategia operativa, contempla la “estructuración de los Comités de Coordinación de comunidades atendidas en cada centro de uso múltiple”. Aunque no especifica el apoyo a la formación de estructuras de organización campesina para la buena ejecución de los objetivos del proyecto, esta organización encontró una “organización comunal con poca capacidad de gestión y escasa coordinación entre sus comités comunales”⁹. Debe ser por esta razón que el proyecto emprendió una labor de “creación” de un sistema de representación campesina que “reconstruye” en la intención la realidad organizativa del área Chortí. Aprovechando la organización “natural”. PROZACHI busca la forma de promover la integración de estos grupos en una sola organización comunitaria para consolidar las acciones de desarrollo a través de la identificación de necesidades y el planteamiento de soluciones hechas por ellos mismos, esta es para ellos una organización comunitaria: La organización comunitaria formada por diferentes líderes de esta misma comunidad.

Están hoy conformadas mil organizaciones específicas unidas en organizaciones comunales y en PROZACHI hay registradas 119 organizaciones comunales “representativas”¹⁰. Se están atendiendo un promedio de 12,500 familias a través de este proceso de organización. Básicamente, la organización comunal está compuesta por una junta directiva que los integrantes eligen en asamblea y tienen su legalización a través de la constitución de un comité de desarrollo aprobado por la Gobernación Departamental. PROZACHI entonces trabaja con cualquiera de los miembros de esta junta directiva delegada. Cada uno de estos grupos representa 15 o 18 familias del barrio tal o 52 familias etc. Y, al integrarse, todos ellos inician un proceso organizado de identificación de la problemática comunal, hacen algunos aportes en función de lo que tengan capacidad para adscribirse a una organización mayor así como esta. Todas tienen organizaciones comunales representativas de su aldea o caserío, se reúnen en una asamblea y conforman entre todas esas organizaciones una asociación municipal que se elige por los directivos de las diferentes aldeas integradas al proceso y son apoyados por el proyecto. Se ha logrado obtener el registro

⁸ Los datos que aquí aparecen fueron tomados durante un trabajo de campo realizado a petición de la Unidad Técnico Jurídica del Catastro nacional por el autor de este ensayo. El entrecomillado corresponde a declaraciones literales de responsables del proyecto durante las entrevistas.

⁹ El entrecomillado corresponde a declaraciones literales de responsables del proyecto durante las entrevistas.

¹⁰ El entrecomillado es del autor.

correspondiente, con la personería jurídica como asociación y esto da permanencia a la entidad organizada y les facilita las gestiones con las diferentes instituciones de los diferentes sectores con los que tienen relación.

La Asociación Municipal representa a todas las comunidades organizadas del municipio, y en todos los municipios hay una. Estas, en asamblea, eligen una subasociación regional campesina Chortí que los representa a todos en sus intereses. Cada familia manifiesta cuales son sus necesidades mediante el cumplimiento de un formulario o cartilla. Si no la puede llenar hay un técnico contratado por ellos para que les dé asistencia y entonces vayan definiendo cuáles son sus necesidades, al final las priorizan y las elevan a la Asociación Municipal en dónde probablemente hay varias iguales, así se formula un proyecto para el municipio que ellos gestionan ante la municipalidad, ante el FIS y ante PROZACHI. Siguiendo en sentido vertical las asociaciones municipales a su vez elevan sus demandas a la asociación regional.

Se crea de este modo una estructura vertical de representación directa que supera los objetivos meramente funcionales de defensa y promoción de la producción campesina erigiendo una institución de promoción del desarrollo que “compite” con las estructuras “oficiales” en cuanto a legitimidad y respaldo de la población. No se busca en ningún momento incidir, colaborar o coordinar acciones con las municipalidades ni con los Departamentos, la estructura es independiente y “representa” mejor a la comunidad.

VII.- Iniciativas desde la institucionalidad municipal.

Hay otro grupo de experiencias que se generan desde dentro de la propia municipalidad y que resultan, desde el punto de vista de este trabajo, mucho más positivas ya que combinan institucionalidad con demanda del vecino. Las experiencias que vamos a comentar tienen su base en la legislación vigente.

El reglamento de la ley del Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural¹¹ regula en su artículo 59 el funcionamiento de las Unidades Técnicas Municipales (UTMs) integradas por el Tesorero municipal y el Personal Técnico del sector público con capacidad instalada en el Municipio que sea seleccionado por el Consejo Municipal. Esta formación de la Unidad Técnica solo con funcionarios del Estado Central es considerada, según este artículo, como transitoria.

Las funciones inherentes a las UTMs van desde propiciar y realizar investigación participativa para la identificación y priorización de necesidades del municipio, a fin de proponer soluciones, hasta apoyar técnicamente la elaboración del anteproyecto de presupuesto del Sector Público a nivel municipal pasando por Proporcionar la información suficiente al Consejo Municipal de Desarrollo urbano y Rural para que se tomen decisiones en la atención de las solicitudes de los Consejos Locales de Desarrollo.¹² En cualquier caso el enfoque de la participación ciudadana en el proceso de integración de las UTMs es uno de los aspectos presente en estas unidades.

Sin embargo, la constitución de UTM en las municipalidades no presupone un funcionamiento de un sistema de planificación que acompañe a la gestión local. Como ha demostrado el estudio de Medrano¹³, en el departamento del Quiché se llegaron a constituir 21 UTM en igual número de municipalidades, pero tan solo en dos se aplicaron oficinas operativas tal y como se expresa en el reglamento de la ley de sistemas de consejos mencionada más arriba y que se ajusta al proceso de planificación participativa. La primera causa de este limitado éxito consiste en que se evidenció que la presencia del Estado a través de sus instituciones ministeriales está limitada, por lo que, en general, no existen suficientes representantes del Gobierno en el municipio, existiendo dificultad para integrar las UTMs hasta que se constituye la oficina técnica. Otras causas se relacionan con el desconocimiento previo de los alcaldes para poner en marcha una herramienta que no entienden y

¹¹ Acuerdo Gubernativo 1041-87

¹² Los Consejos locales de desarrollo fueron declarados inconstitucionales durante el gobierno de Serrano Elías. De hecho tanto la ley de consejos de desarrollo como el Código municipal se encuentran en fase de modificación legal.

¹³ Ibid.

que no se les ha explicado suficientemente y que ven tan solo como un requisito exigido por el gobernador.

De los dos municipios del Quiché que sí llegaron a desarrollar actividad planificadora nos encontramos con algunas variables fundamentales para el éxito. La primera es que en esas municipalidades (Ixcán y Uspantán) se consolidó, al mismo tiempo una verdadera oficina técnica multiprofesional pagados para ese fin. Y, en segundo lugar, que dichos profesionales eran pagados con fondos de cooperación internacional sin la cual habría sido difícil mantener su labor.

Esta dependencia de la financiación externa también la podemos comprobar en la municipalidad de Sololá. La UTM empieza a implementarse en 1996, al mismo tiempo que la nueva corporación encabezada por el Comité Cívico asume el gobierno local. Se decide por parte del Consejo el configurar un equipo que se dedique a gestionar, planificar, y evaluar proyectos que la municipalidad tiene a su cargo. Desde 1998 la unidad está compuesta por cuatro profesionales: un perito contador, un maestro, y dos técnicos en desarrollo comunitario. El mantenimiento de estos profesionales no es cubierto por el presupuesto ordinario del Municipio. En un principio asumió tres salarios pero con una cantidad mínima. Para mejorar esta precaria situación se acudió a una ONG española: Paz y Tercer Mundo y se logro un financiamiento de estos tres empleados. En 1998 Muni-Kat¹⁴ dio la posibilidad de que dos personas más pudieran integrarse en la UTM. En este momento, dos integrantes están recibiendo el cincuenta por ciento del salario de la cooperación española y el otro cincuenta por ciento de fondos propios de la municipalidad. Los otros dos integrantes reciben el cien por cien de su salario de Paz y Tercer Mundo. La continuidad del proyecto pelagra si no se buscan formas de implementar a los integrantes con fondos propios. Hay vocación de todas formas de mantener la oficina con los componentes que sean y la tesorería esta buscando fórmulas que permitan mantener en el futuro estos puestos funcionariales. (URL 1999).

La fórmula por medio de la que se dice que la UTM funciona es la siguiente. Cada aldea cantón o lugar, de las 64 que se establecen en todo el municipio, crea para cada obra de infraestructura un Comité. Este se encarga de dirigir a la UTM la propuesta concreta. La demanda se incluye en un banco creado al efecto donde se valora técnicamente. Otras formas de detectar necesidades es a través de los propios concejales y síndicos que proponen y acuden con los proyectos a la Unidad. Por último, la propia Unidad realiza visita de campos para detectar necesidades y tener más criterios para priorizar los proyectos.

Una vez priorizados lo proyectos de manera técnica se traslada al Consejo que será el que definirá el plantel definitivo de los proyectos para el año en curso. El paso siguiente consiste en buscar financiación. Normalmente se acude en primer lugar al Consejo de Desarrollo donde se presenta la cartera de proyectos. En 1998 se entregaron 36 perfiles de proyectos y de ellos solo se aprobó financiación para 11. Con el resto de los no aprobados se les reserva para el año siguiente o se les busca otras fuentes de financiación como son las cooperaciones internacionales.

De las 63 comunidades del municipio se valora que alrededor del 95% de las mismas han presentado iniciativas de proyecto lo cual parece indicar un alto grado de participación de la población. En la cabecera municipal también hay Comités pero hay una pequeña pero sustancial diferencia. La diferencia es que el casco urbano tiende a confiar a que el municipio realice por inercia los servicios y las inversiones mientras que las comunidades deben de preocuparse para que esto ocurra. Por ello los Comités son menores y más puntuales en el primer caso.

Las Unidades Técnicas Municipales, tienen la ventaja de que pueden mantener un contacto y diálogo constante con las distintas organizaciones y comunidades del municipio para realizar un diagnóstico y un seguimiento participativo de las necesidades detectadas y soluciones a tomar. Con este modelo de gestión, se posibilita que la población afectada participe en su propio desarrollo. Pero para ello es prioritario que exista la vinculación entre las autoridades municipales electas y la organización social previa que la sustenta, de otra manera se corre el riesgo de que las demandas caigan en el vacío. De hecho Sololá, en el momento de la realización de este estudio de campo, estaba dirigido por un equipo político conformado electoralmente por una planilla consensuada de las distintas comunidades rurales del municipio. Cuando el problema demandado ocurre en la cabecera

¹⁴ Muni-Kat es la contraparte de la Cooperación española en el municipio de Quetzaltenango.

municipal el grado de respuesta es menor. Se pudo comprobar durante la crisis del servicio de agua concurrente con el momento de la investigación. Un grupo de vecinos demandaba solución a la insuficiencia del servicio de agua domiciliaria. El propio alcalde comentaba, durante una entrevista posterior a la crisis que se desató (tuvo que mediar MINUGUA), las dificultades que había encontrado siempre con los vecinos habitantes de la cabecera, que no tenían una organización con la que se pudiera negociar. Esto lo podemos interpretar como una desvinculación de las autoridades municipales de una base electoral que no es la suya¹⁵.

En un estudio sobre participación y municipio (Gálvez 1998) se plantea una clasificación de la misma en función de cual sea el peso relativo de cada una de las dos variables de tal manera que nos encontraríamos con el modelo Vertical tradicional, el Vertical Invertido y el Horizontal Participativo.

El primero parece ser el más generalizado y consiste en la proyección de la figura del alcalde por encima del resto de su corporación acompañado por una baja presencia de organización vecinal y/o un nivel de conflictividad alta donde el alcalde debe de enfrentar los embates de la oposición en solitario. Este modelo como es de suponer es el que más limitaciones presenta con relación al volumen de obras ya que la no participación del vecino en el diseño y propuesta de las acciones le inhibe también de cooperar en el pago y en la ejecución de la misma. La funcionalidad de este modelo depende de la capacidad política del Alcalde.

El segundo modelo, el vertical invertido es casi lo opuesto del anterior, un gran número de organizaciones vecinales a través de comités proponen y demandan a la municipalidad la ejecución de innumerables obras. A pesar de las ventajas innegables de este modelo en cuanto a participación ciudadana puede suponer un problema de sobresaturación de la demanda que al proponer tantos proyectos a la vez esto provoque problemas de coordinación y fluidez en las obras de infraestructura. No obstante la estabilidad del municipio bajo este modelo es alta ya que la democratización del poder hacia las organizaciones de vecinos ha incrementado la participación ciudadana a través de varios canales.

El tercer modelo, el Horizontal, parece ser el de elección por ofrecer mayores oportunidades para ampliar la participación ciudadana en el marco del trabajo municipal y la gobernabilidad local. Sin embargo, "se necesita un alcalde con liderazgo participativo para que esto funcione". A la luz de lo expuesto más arriba se puede aventurar que tanto el modelo vertical como el vertical invertido corresponderían a modelos donde el sistema electoral ha permitido la presencia de alcaldes y corporaciones con poca representatividad mientras que los que se acercan más a la horizontalidad cuentan con corporaciones con más apoyo. Esto deberá de ser contrastado con estudios complementarios, pero el hecho de que el alcalde deba de ser un alcalde con liderazgo participativo apunta en la dirección que aquí se viene manteniendo, es decir, para ser un líder participativo se ha de ser al mismo tiempo representativo.

VIII.- Conclusiones

- La democracia representativa sigue siendo un objetivo pendiente a alcanzar en Latinoamérica. Los sistemas electorales no aseguran la consolidación de las democracias en la región. Pretender cubrir sus deficiencias con la práctica de lo que se denomina democracia participativa o comunitaria puede suponer una distorsión importante para la institucionalidad en la región.
- En países con larga tradición de regímenes autoritarios la demanda de democracia participativa se debe a una desconfianza tradicional en las instituciones del estado. Esto

¹⁵ La base electoral de Sololá se encuentra muy fortalecida en el medio rural. Se trata de comunidades que tienden a responder con fidelidad a las propuestas políticas que son abaladas por la "alcaldía indígena" cuya estructura acoge a los líderes de las mismas. El centro urbano sin embargo se encuentra menos organizado y con menos capacidad de respuesta.

explica el surgimiento de estructuras representativas al margen de la oficialidad. Ahora bien, estas estructuras tienden a asumir una configuración corporativista que las aleja de su objetivo inicial integrador de voluntades.

- La cooperación internacional, con el afán de apoyar y apuntalar la democracia en países como Guatemala terminan fomentando este tipo de estructuras con el apoyo muchas veces de los propios gobiernos receptores de la misma y por lo tanto retardan el proceso en vez de animarlo.
- Por otro lado, la creación de estructuras o sistemas de planificación participativa, en el caso particular de Guatemala, responde a la ausencia de una instancia intermedia entre el nivel municipal y el central así como en una desconfianza sistemática del gobierno central hacia los gobiernos locales lo que condena a las municipalidades a mantener una incapacidad institucional para proveer desarrollo y democracia.
- Los mejores resultados en la relación estado - ciudadanía se producen cuando la iniciativa ciudadana encuentra enfrente a un grupo de gobierno legítimo y representativo producto de un proceso eleccionario. Es en ese momento cuando el potencial de la participación ciudadana produce la mayor sinergia con la institucionalidad democrática.

IX.- Bibliografía

- AGUILAR RODRÍGUEZ, David. (1997)** “La participación ciudadana en el ámbito municipal. Una opción para mejorar la función de gobierno y democratizar las decisiones públicas” Revista IAPEM. N° 34, Abril - Junio 1997. México. PP. 15- 46. También en: Centro de estudios municipales y de cooperación internacional. CEMCI. Gobernabilidad, descentralización y concertación en los gobiernos locales. pp. 219 - 250. Granada. España.
- BRUGUÉ, Quim / GOMA, Ricard (coords.) (1998).** Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio. Ariel Ciencia Política. Barcelona. España.
- CHAVES MIÑOS, Daniel (2000).** ¿Democracia participativa en Guatemala? Balance y perspectivas de la descentralización y la Participación Comunitaria en el Gobierno Municipal. Movimondo. Guatemala.
- CEH. Comisión de Esclarecimiento Histórico (1998)** Guatemala. Memoria del silencio. Conclusiones y recomendaciones del Informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico. Guatemala.
- CUNILL GRAU, Nuria (1992).** Participación ciudadana. CLAD, Caracas.
- _____ (1997). Repensando lo público a través de la sociedad. CLAD - Nueva Sociedad. Venezuela.
- GÁLVEZ, Víctor (1998).** Poder Local y Participación democrática. FLACSO. Debate N° 40. Guatemala.
- I.D.H. Informe De Desarrollo Humano. Sistema de Naciones Unidas(2000).** Guatemala: la fuerza incluyente del desarrollo humano. Informe de desarrollo Humano 2000. Guatemala.
- JONAS, Susan (1996).** The Battle for Guatemala. Rebels, Death squads, and U.S power. Weestview Press. Latin American Perspectives series N° 5. Estados Unidos.
- MACLEOD, Morna (1998)** Poder Local. Reflexiones sobre Guatemala OXFAM, U.K and Ireland Guatemala.
- MACPHERSON C.B.(1982);** La democracia liberal y su época. Alianza Editorial. Madrid.
- MIGLEY, James (1993).** “La política Social, el Estado y la participación de la Comunidad.” En: Pobreza . Un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial. CLAD.FCE. PNUD. Bernardo Kliksberg comp. México.
- OCHOA GARCÍA, Carlos(1995)** Los Contextos actuales del Poder Local IRIPAZ-FUNDACIÓN

Friedrich Ebert Guatemala Municipio

PALENCIA PRADO, Tania (1996). Hacia un nuevo rol ciudadano para democratizar Guatemala. Centro Internacional de Derechos Humanos y desarrollo Democrático. Montreal.

PALENCIA PRADO, Tania (1996). Construyendo la paz: nuevas relaciones ciudadanas en Guatemala. Catholic Institute for International Relations. Londres.

SERJUS. Servicios Jurídicos y Sociales. (1997) "Construcción del poder local y participación ciudadana: una estrategia para la construcción de un proyecto de nación desde la sociedad civil" SERJUS. Seminario taller 7-8 Agosto Guatemala

_____ (1997) "La Organización participativa de la comunidad en el desarrollo integral del municipio. ¿Sueño o realidad?." Folletos. SERJUS. Guatemala.

URL. Universidad Rafael Landívar.(1999) Descentralización y democracia: gobierno local y participación ciudadana. Estudio de caso en cinco municipios. Inédito.

Reseña del autor.

Jesús Puente Alcaraz.

Doctorando en Ciencias Políticas y Licenciado en Sociología por la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). España.

Coordinador académico, profesor e investigador de la Maestría en Políticas Públicas de la Universidad Rafael Landívar de la Universidad Rafael Landívar. Guatemala.

e-mail: jpuente@url.edu.gt

Tfno: 502-3692151 ext: 2312/2317