

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA**



**Participación ciudadana y construcción de ciudadanía
desde los Consejos de Desarrollo.
El caso de Chichicastenango.**

CLAUDIA INÉS BARRIENTOS DE ARRIAGA

GUATEMALA, ABRIL 2007

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA**

**Participación ciudadana y construcción de ciudadanía
desde los Consejos de Desarrollo.
El caso de Chichicastenango.**

TESIS

**Presentada al Consejo Directivo
De la Escuela de Ciencia Política
De la Universidad de San Carlos de Guatemala**

Por

CLAUDIA INÉS BARRIENTOS DE ARRIAGA

Al conferírsele el Grado Académico de

LICENCIADA EN SOCIOLOGÍA

Y el Título Profesional de

Socióloga

Guatemala, Abril 2007

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

RECTOR MAGNÍFICO

Lic. Carlos Estuardo Gálvez Barrios

SECRETARIO GENERAL

Dr. Carlos Alvarado Cerezo

CONSEJO DIRECTIVO DE LA ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA

DIRECTORA: Licda. Geidy Magali De Mata Medrano
Vocal I: Lic. Jorge de Jesús Ponce Reinoso
Vocal II: Dra. Blanca E. Castellanos de Ponciano
Vocal III: Licda. Vilma Yolanda Masaya Asencio
Vocal IV: Br. Luis Eduardo Anleu Zeissig
Vocal V: Br. Emmanuel Ranferí Montúfar Fernández
SECRETARIO: Lic. Juan Carlos Guzmán Morán

TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMEN GENERAL DE GRADO

EXAMINADOR: Lic. Jorge Fuentes Aqueche
EXAMINADOR: Dr. Luis Fernando Mack Echeverría
EXAMINADOR: Lic. Aroldo Camposeco Montejo
EXAMINADOR: Lic. Norman Mendoza Domínguez
EXAMINADOR: Lic. Boris Cabrera Cifuentes

TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL ACTO DE GRADUACIÓN

DIRECTORA: Licda. Geidy Magali De Mata Medrano
SECRETARIO: Lic. Juan Carlos Guzmán Morán
COORDINADOR: Dra. Blanca E. Castellanos de Ponciano
EXAMINADOR: Lic. Francisco Rodas
EXAMINADOR: Dr. Gustavo Palma Murga

NOTA: "Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas en la tesis". (Artículo 74 del Reglamento de Evaluación y Promoción de Estudiantes de la Escuela de Ciencia Política).

A todos los ciudadanos y ciudadanas
que con su empeño y determinación
intencionan cambios sustantivos
en el ejercicio del poder político de Guatemala,
encaminándolo hacia horizontes
de inclusión, participación y horizontalidad.

Especialmente, dedico esta tesis
a la ciudadanía de Chichicastenango.
Admiro la capacidad organizativa
del pueblo k'iche',
la riqueza de sus tradiciones ancestrales
y el sentido comunitario
que vivencian cotidianamente.

Lucía Xirum María Cristina Sen Petronila Morales
María Riquiac María de Jesús Pacajoj Catalina Ventura
Marla Rodas Reina Pelicó Yadira Santiago
Pedro Lindo Macario Miguel Morales Manuel Riquiac
Guillermo Rodríguez Manuel Morales Carlos Pacajoj Set
Francisco Guarcas Marco Antonio González Alfonso Poncio
Víctor Saquic Juan Sen Julián Chumil Tomás Xon Xon
Miguel Suar Martín Felipe Morales Mejía Tomás Quino
Agusto Morales Domingo Xiquin Tol Tomás Pablo Suar.

Autoridades comunitarias, Autoridades Municipales,
miembros de organizaciones y asociaciones locales,
miembros de los Cocode, las Micro regiones y el Comude.
Agradezco de forma especial a los compañeros y compañeras de:
CASODI, FUNDADECE y ASDECO.
A las ONG presentes en el Municipio:
CARE, GTZ, Child Hope,
A SERJUS por todo lo compartido:
Alberto, Verónica y Manolo, aprendí mucho de ustedes.

MALTIOX CHIWE', GRACIAS A USTEDES

*Chsaqirisa b'a' chapona b'a' ri usaqilal aq'ab'
Chya'a la ri jamaril, sib'alaj jamaril choqoje'
Ki'kikotemal chi kech ri qatinamit.*

Pop Wuj

ÍNDICE DE CONTENIDO

Contenido	Página
Introducción.	7
Metodología.	10
1. Tipo de estudio.	
2. Instrumentos de investigación y trabajo de campo.	
3. Procesamiento de la información.	
1. Aproximaciones Teóricas.	14
1.1 Exclusión social.	16
1.1.1 ¿Pobreza o exclusión social en el análisis y comprensión del caso participativo de Chichicastenango?	
1.1.2 Hacia una definición de la exclusión social	
1.1.3 Exclusión social desde el marco de la ciudadanía	
1.2 Participación ciudadana.	23
1.2.1 Qué se entiende por Participación Ciudadana.	
1.2.2 Participación ciudadana: factor clave en la construcción de la democracia y el desarrollo	
1.3 Teoría del diseño institucional.	28
1.4 Descentralización.	32
1.4.1 Dimensión política de la descentralización: ciudadanía.	
1.4.2 Proceso de Descentralización en Guatemala.	33
1.4.2.1. Antecedentes del proceso descentralizador del Estado.	
A. Del Estado cafetalero al Estado autoritario (1871 – 1944).	
B. El Estado revolucionario democrático (1944 – 1954)	
C. El Estado militar y contrainsurgente (1963 – 1986)	
D. Del militarismo a la transición democrática del Estado (1986 – 2006)	
1.4.2.2 Descentralización Fiscal Municipal.	38
A. Transferencias Gubernamentales y dependencia municipal.	
B. Los escasos recursos propios y la efectiva autonomía financiera.	
1.4.3 Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Aspecto formal.	45
2. El contexto municipal.	48
2.1 Descripción general de Chichicastenango.	
2.1.1 Antecedentes históricos.	
2.1.2 Datos Generales del Municipio.	
2.1.2.1 Aspecto económico – productivo.	
2.1.2.2 Medio ambiente y recursos naturales.	
2.1.2.3 Cultura y tradiciones.	
2.2 Caracterización político – organizativa del Municipio.	52
2.2.1 Antecedentes históricos.	
2.2.1.1 Alcaldía Indígena de Chichicastenango.	
A. Primera etapa, época de esplendor (1821 – 1944).	
B. Segunda etapa, época de transformaciones (1945 a 1996).	
C. Tercera etapa, época actual.	
2.2.1.2 Municipalidad oficial de Chichicastenango.	57
A. Primera etapa, establecimiento (1821 – 1944).	
B. Segunda etapa, nombramiento oficial (1945 a 1996).	

C. Tercera etapa, época actual (1996 – 2006).	
2.2.2 Descripción general socio – política y administrativa del Municipio.	61
2.2.2.1 Estructura político – organizativa.	
2.2.2.2 Datos del padrón electoral.	
2.2.2.3 Finanzas Municipales de Chichicastenango.	
2.3 Consejos de Desarrollo Urbano y Rural de Chichicastenango.	70
2.3.1 Antecedentes de la conformación de los Consejos.	
A. Desestructuración y dispersión de las comunidades (1987 – 1990).	
B. Celebración de los 500 años de resistencia y conformación de los Consejos Comunales (1992 – 1995).	
C. Firma de los Acuerdos de Paz y reconstrucción del tejido socio – organizativo del Municipio (1996 – 1999).	
D. Ley de Consejos de Desarrollo, conformación de los 84 cocode, instalación del Consejo Municipal de Desarrollo Comude, de la Oficina Municipal de Planificación OMP y elaboración del Plan de Desarrollo Municipal (2000 – 2003).	
2.3.2 Estructura de los Consejos de Desarrollo de nivel Municipal en Chichicastenango.	77
A. Consejos Comunitarios de Desarrollo – Primer Nivel, Cocode.	
B. Consejos Comunitarios de Desarrollo – Segundo Nivel, Micro regiones.	
• Junta Directiva Municipal de Micro regiones, JDMM.	
C. Consejo Municipal de Desarrollo, Comude.	
3. Caracterización de la participación ciudadana de los Consejos de Desarrollo de Chichicastenango.	92
3.1 Legitimidad de la representación en los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural de Chichicastenango.	94
3.1.1 Mecanismos de elección de las autoridades comunitarias (representantes y líderes locales).	
3.2 Mecanismos en la toma de decisiones de los Consejos de Desarrollo de Chichicastenango.	98
3.2.1 Consejos Comunitarios de Desarrollo, Cocode.	
A. Priorización de proyectos comunitarios definida desde la Comunidad.	
B. Distribución equitativa del 10 por ciento Constitucional entre los 84 cantones del Municipio.	
C. Impacto positivo de la gestión de los cocode en las condiciones de vida de las comunidades.	
3.2.2 Consejo Municipal de Desarrollo, Comude.	
A. Comude de Chichicastenango ¿instancia de carácter deliberativo o de carácter informativo?	
B. ¿Crisis de representación o de representatividad en el Comude de Chichicastenango?	
C. Percepción de las autoridades municipales respecto de la toma de decisiones en el Comude.	
D. Proceso de toma de decisiones al interior de las Comisiones del Comude.	
3.3 Establecimiento de prácticas democráticas.	121
A. Planificación y gestión del desarrollo.	
• Priorización y ejecución de proyectos y propuestas.	
• Monitoreo y Evaluación.	
B. Presupuesto participativo.	

C. Auditoría social.	
4. Funcionamiento de los Consejos de Desarrollo urbano y rural de Chichicastenango.	131
4.1 Procesos de formación.	133
4.1.1 ¿Existen procesos formativos en los diversos niveles de los Consejos de desarrollo?	
4.1.2 ¿Cómo se convoca para participar en la formación: abierta o selectivamente? ¿Existe la devolución de la formación hacia las bases?	
4.1.3 ¿Quién desarrolla y financia los procesos formativos de los Consejos de desarrollo de Chichicastenango y qué temas se abordan?	
4.2 Canales de comunicación.	145
A. Nivel Comunitario.	
B. Nivel Municipal.	
C. Nivel Departamental.	
4.3 Relación con las autoridades de gobierno.	154
A. Alcalde y Corporación Municipal.	
B. Gobernador departamental y Diputados distritales.	
C. Gobierno central.	
4.4 Establecimiento de coordinaciones y/o alianzas estratégicas.	160
A. Coordinaciones de nivel municipal.	
• De carácter intercomunitario.	
• De carácter interinstitucional.	
B. Coordinaciones de nivel departamental y regional.	
4.5 Factores que condicionan o limitan el proceso participativo de los Consejos de desarrollo de Chichicastenango.	168
4.5.1 Factores externos.	
A. Inconsistencia institucional e inestabilidad jurídica.	
B. Evento electoral 2007 y cambio de autoridades de gobierno.	
C. Vulnerabilidad del SCDUR ante la politización.	
4.5.2 Factores internos.	
A. Luchas de poder y protagonismo comunitario.	
B. Gestión comunitaria reducida a la infraestructura.	
C. Debilitamiento de la instancia del Comude.	
D. Escasa y débil participación de la mujer.	
E. Dependencia de la asesoría técnica institucional y del financiamiento de la Cooperación Internacional.	
F. Ruptura del proceso participativo en el nivel departamental de los Consejos de desarrollo.	
4.6 Retos y desafíos que enfrenta la ciudadanía integrada a los Consejos de desarrollo de Chichicastenango?	184
A. Consolidar el proceso organizativo y la participación ciudadana en el municipio.	
• Fortalecimiento de los Consejos de desarrollo.	
• Empoderamiento de las instancias.	
• Impulso a los procesos formativos.	
B. Priorizar e impulsar el componente de fomento económico y desarrollo municipal.	
• Dar seguimiento al Plan de Desarrollo Municipal y al Plan de Desarrollo Económico local.	
C. Inclusión de la mujer.	

D. Establecimiento de coordinaciones y alianzas estratégicas.	190
5. Elementos del entorno político del país que amenazan la sostenibilidad de la participación ciudadana, implementada desde los Consejos de desarrollo de Chichicastenango.	191
5.1 Autoritarismo.	191
5.1.1 ¿Cómo ejercen el liderazgo las autoridades comunitarias k'iche's?	
5.1.2 ¿Cuál es la percepción ciudadana, respecto al tipo de ejercicio del poder que practican las autoridades municipales de Chichicastenango?	
5.1.3 ¿Cómo varía la percepción ciudadana respecto al tipo de ejercicio del poder que realizan las autoridades de nivel superior: departamentales y nacionales?	
5.2 Politización.	197
5.2.1 ¿Ha logrado la participación ciudadana, disminuir los niveles de politización, en el ejercicio del poder y la asignación de recursos, en el municipio?	
5.2.2 ¿Cómo perciben los ciudadanos de Chichicastenango, el elemento de la politización a nivel departamental y nacional?	
5.3 Clientelismo.	201
5.3.1 ¿Cómo se manifiestan las relaciones clientelares en Chichicastenango y en el departamento?	
6. Conclusiones.	204
Bibliografía.	213
Anexos.	217

ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICAS

Número y Capítulo	Nombre de la Tabla o Gráfica	Página
Metodología.		
Tabla i – 1	<i>Perfil de los informantes.</i>	13
Capítulo 1.		
Tabla I – 1	<i>Gobernantes de Guatemala de 1963 - 1986.</i>	37
Tabla I – 2	<i>Transferencias Gubernamentales.</i>	40
Gráfica I – 3	<i>Fuentes de Ingreso para las Municipalidades, 1999.</i>	41
Tabla I – 4	<i>Mayores transferencias a las Municipalidades, 2002.</i>	42
Tabla I – 5	<i>Índice de Autonomía Fiscal Municipal IAF, 1997 – 1999.</i>	44
Capítulo 2.		
Tabla II – 1	<i>Índices y porcentajes de Desarrollo Humano de los Departamentos de Quiché y Guatemala 2005.</i>	49
Tabla II – 2	<i>Índices y porcentajes de Desarrollo Humano de los municipios más pobres y menos pobres de Quiché y el Municipio de Guatemala 2005</i>	49
Tabla II – 3	<i>Masacres cometidas en Chichicastenango 1980 – 1983.</i>	55
Tabla II – 4	<i>Origen étnico y de género de los integrantes de la Corporación Municipal de Chichicastenango 1952 – 1978.</i>	59
Tabla II – 5	<i>Personas y partidos políticos en el gobierno nacional de Guatemala y en el Municipio de Chichicastenango, 1986 – 2007.</i>	60
Tabla II – 6	<i>División administrativa de Chichicastenango 1931, 1995 y 2006.</i>	62
Tabla II – 7	<i>Estadísticas del padrón electoral de Chichicastenango al 31 de Julio 2006.</i>	63
Tabla II – 8	<i>Participación del electorado chichicasteco por género y edad. Elecciones Generales 1999.</i>	64
Tabla II – 9	<i>Resultados electorales Municipio de Chichicastenango 2003.</i>	64
Tabla II – 10	<i>Volumen del Aporte Constitucional 2001 y 2002 por Municipio, Departamento de Quiché</i>	66
Tabla II – 11	<i>Asignación presupuestaria 2001 y 2002, población total, inversión municipal per cápita anual, porcentajes de pobreza y población indígena de los Municipios de Quiché.</i>	67
Tabla II – 12	<i>Tasas y arbitrios municipales, Chichicastenango 2006.</i>	68
Tabla II – 13	<i>Presupuesto Municipal de Ingresos y Egresos, Chichicastenango 2003</i>	69
Gráfica II – 14	<i>Estructura organizativa de las Comunidades: Consejos Comunales, Chichicastenango 1992 – 1995.</i>	74
Gráfica II – 15	<i>Estructura organizativa de las Comunidades: Consejos Comunitarios de Desarrollo, cocode. Chichicastenango 2006.</i>	81
Gráfica II – 16	<i>Participación de la Mujer en los cocode. Chichicastenango 2006.</i>	82
Gráfica II – 17	<i>Presidentes de los cocode. Chichicastenango 2006.</i>	83
Gráfica II – 18	<i>Miembros del Comude según tipo de organización que representan.</i>	87
Gráfica II – 19	<i>Miembros del Comude por género.</i>	87
Gráfica II – 20	<i>Miembros del Comude por etnia.</i>	88
Gráfica II – 21	<i>Estructura del Sistema de Consejos de Desarrollo de nivel Municipal,</i>	90

Chichicastenango 2006.

Capítulo 3.		
Tabla III – 1	<i>Mecanismos en la elección de autoridades comunitarias, Chichicastenango 2006.</i>	98
Tabla III – 2	<i>Presidencias y coordinaciones de los diversos niveles de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.</i>	101
Tabla III – 3	<i>Mecanismos para la priorización de Proyectos Comunitarios.</i>	104
Tabla III – 4	<i>Tendencia en la distribución equitativa del 10 por ciento constitucional entre los 84 cantones de Chichicastenango.</i>	105
Tabla III – 5	<i>Proyectos ejecutados o en proceso de ejecución, Chichicastenango 2006</i>	109
Gráfica III – 6	<i>¿Qué grado de participación en la toma de decisiones cree usted que tiene el Comude?</i>	113
Gráfica III – 7	<i>¿Cómo y quiénes lo (la) eligieron como representante de su sector ante el Comude?</i> <i>¿Realizan los Consejos de desarrollo en el Municipio algunas de las siguientes prácticas democráticas?:</i>	116
Gráfica III – 8a	<i>Planificación del Desarrollo</i>	124
Gráfica III – 8b	<i>Priorización y ejecución de proyectos</i>	124
Gráfica III – 8c	<i>Monitoreo</i>	125
Gráfica III – 8d	<i>Evaluación</i>	125
Gráfica III – 9	<i>Presupuesto participativo</i>	127
Gráfica III – 10	<i>Auditoría social</i>	129
Capítulo 4.		
Gráfica IV – 1	<i>¿Cada cuánto reciben formación los miembros del Comude?</i>	139
Gráfica IV – 2	<i>Los que participan en las capacitaciones ¿multiplican lo aprendido con las bases?</i>	142
Tabla IV – 3	<i>Temática formativa, rondas Micro regionales. Chichicastenango 2006.</i>	144
Gráfica IV – 4	<i>Esquema general de la secuencia en la comunicación de las autoridades municipales con las bases comunitarias.</i> <i>¿Qué nivel de coordinaciones ha establecido el Comude de Chichicastenango?</i>	148
Gráfica IV – 5a	<i>Entre comunitarios y organizaciones sociales.</i>	167
Gráfica IV – 5b	<i>Coordinaciones con el Codede a nivel departamental.</i>	168
Gráfica IV – 6	<i>Participación de la mujer en reuniones de los Consejos de desarrollo observadas en el marco del estudio.</i>	179
Tabla IV – 7	<i>Perfil de las reuniones observadas y participación desagregada por género.</i>	179
Capítulo 5.		
Gráfica V – 1	<i>¿Qué aspectos podrían limitar el proceso de participación ciudadana de los Consejos de desarrollo del Municipio?</i>	195
Gráfica V – 2	<i>En su opinión para lograr la aprobación de proyectos ¿influyen en las autoridades los siguientes tipos de relación: afinidad política, ofrecimiento de beneficios, amistad y parentesco?</i>	201

INTRODUCCIÓN.

La participación ciudadana es un tema vital dentro del escenario sociopolítico de Guatemala pues se vincula al ejercicio de la ciudadanía y da seguimiento a los Acuerdos de Paz; sin embargo, más que ser un tema en discusión, es fundamentalmente un componente sustancial de la democracia y una estrategia de fortalecimiento del poder local y de construcción del desarrollo en muchas localidades del país y del Continente Latinoamericano.

El tema es sustantivo por el carácter político que reviste la noción de ciudadanía, comprendida como el ejercicio de ciudadanos y ciudadanas constituidos en sujetos de cambio, con posibilidad de renovar la estructura de poder e incidir en la toma de decisiones, debido a su capacidad de agencia. El término agencia, en el presente estudio, se basa en la acepción aportada por Amartya Sen, es decir, *la capacidad y la conciencia individual de asumir los retos determinantes de la transformación del orden social*.¹

La tesis se sustenta en la idea de que las causas estructurales que generan tan elevados niveles de pobreza y pobreza extrema en Guatemala², no son solamente de carácter económico, el factor político ha sido determinante en la generación, reproducción y mantenimiento de diversos mecanismos de exclusión social que definen las condiciones de vida de enormes sectores de la población. La noción de exclusión social se vincula a procesos, está definida por mecanismos institucionales que determinan que ciertos sectores sociales tengan más posibilidades de integración al sistema que otros sectores desfavorecidos, en consecuencia, se asume el rol protagónico del Estado en la generación de mecanismos incluyentes, o por el contrario, en la reproducción de la exclusión social.

La posibilidad de integración a la sociedad está mediada por instituciones, las cuáles según su diseño, determinarán la calidad de esa vinculación a la comunidad política de pertenencia: puede darse una integración plena, parcial o deficitaria a la sociedad. En este sentido, la Teoría del diseño institucional aportada por Robert E. Goodin resalta la importancia de las instituciones sociales y como ellas generan oportunidades u obstáculos para que los ciudadanos participen, se integren e identifiquen con el sistema político; la participación ciudadana no puede ser improvisada sino que debe sustentarse en compromisos institucionales del Estado, que tiendan a generar confianza y estabilidad en los ciudadanos.

Según la teoría de Goodin, las instituciones revisten importancia en la configuración de las sociedades, toda vez que éstas manifiestan las preferencias y aspiraciones de los actores sociales, individuales o colectivos. Estas instituciones, sin embargo, pueden transformarse debido a la acción deliberada o accidental que los actores sociales, individuales o

¹ Citado en Murillo Castaño, Gabriel. Ponencia “*El fortalecimiento de la ciudadanía: consideraciones sobre gobernanza, participación ciudadana y democracia deliberativa en la era de la globalización*”. Washington 2/09/05.

² Según el PNUD en su Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005, el índice de desarrollo humano de Guatemala esta en 0.640; el 57% de la población guatemalteca, es decir más de 6 millones, viven en situación de pobreza; el 21.5% en situación de pobreza extrema. La pobreza extrema se hace más patente entre la población indígena, cuyos indicadores de pobreza extrema en el área urbana son de 17.6%, en relación a la población no indígena (6.1%); e igualmente en el área rural (38%) contra (26.3%) de los no indígenas (p.109).

colectivos, realizan en función de alcanzar determinados objetivos. Quiere decir, que los ciudadanos pueden asumir un rol protagónico en el diseño o rediseño de mecanismos de inclusión que tiendan a revertir las condiciones de exclusión social, en cualquiera de sus dimensiones: económica, política y sociocultural.

Pero también el Estado tiene un rol determinante en el diseño de instituciones, esto es, de mecanismos que propicien la inclusión o la exclusión de los grupos. En Guatemala, el Estado históricamente se conformó a partir de un carácter oligárquico, racista y excluyente, basado en un ejercicio del poder altamente autoritario y centralizado, ostentando exceso de poder y recursos. Para revertir esta situación, en reiteradas ocasiones la sociedad civil ha planteado la Reforma Institucional del Estado, sobre todo después de la firma de los Acuerdos de Paz. Ante estas demandas el Estado ha respondido de diversas formas, siendo una de ellas la creación de un marco legal para la descentralización y la participación ciudadana, entre el cuál están los Consejos de desarrollo urbano y rural, instancias que sintetizan la propuesta descentralizadora del Estado.³

La presente investigación se ubica en Santo Tomás Chichicastenango, El Quiché, dado que en este Municipio se han evidenciado esfuerzos sólidos y continuados de la ciudadanía, en su empeño por institucionalizar la participación ciudadana desde la integración a los Consejos de Desarrollo urbano y rural, de nivel comunitario, Cocode (de primero y segundo nivel) y Municipal, Comude.

Desde la presente investigación se sostiene que los Consejos de Desarrollo urbano y rural de Chichicastenango son una experiencia exitosa, debido a que los ciudadanos han implementado mecanismos políticos y socio-organizativos, que por estar arraigados en una práctica habitual de los actores, tienden a favorecer la sostenibilidad de los mismos, constituyéndolos en instancia legal de participación ciudadana, que respeta la legitimidad de sus representantes, implementa procesos democráticos en la toma de decisiones y se involucra en la gestión pública para mejorar las condiciones de vida de las comunidades k'iche's.

La propuesta de la presente investigación consiste en explicar, como las capacidades de ciudadanos concretos del Municipio de Chichicastenango, han logrado constituir a los Consejos de desarrollo en espacios de participación ciudadana, cuando en otras regiones del país, estas mismas instancias resultan inoperantes. Por lo mismo, se pretende indagar sobre las características de la participación ciudadana en los consejos de desarrollo; el funcionamiento de las instancias y los factores del entorno político del país que podrían amenazar el proceso participativo del Municipio: autoritarismo, politización y clientelismo.

Cabe resaltar, que al ser un estudio de caso, los resultados no serán aplicables al sistema de Consejos de desarrollo del país, sin embargo la práctica política de esta comunidad específica, sí podrá aportar insumos valiosos a experiencias similares de otras regiones. Así mismo, el Municipio de Chichicastenango, a pesar de contar con una alta capacidad organizativa, no ha sido objeto de estudio e investigación. Los pocos estudios referidos a

³ “El sistema de Consejos de desarrollo es el medio principal de participación de la población maya, xinca y garífuna y la no indígena, en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo, tomando en cuenta principios de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca”. Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Capítulo I. Naturaleza, Principios y Objetivos. Artículo 1.

la localidad han abordado la cuestión étnica y cultural, siendo antropológico el énfasis de los mismos. Bajo esa perspectiva resulta interesante estudiar el tema político de la participación ciudadana.

Otro alcance de la investigación es lograr sensibilizar sobre la necesidad de crear, desde el Estado y desde la ciudadanía esos mecanismos y estrategias de inclusión política, a fin de garantizar la estabilidad y sostenibilidad de las instancias, en este caso los consejos de desarrollo urbano y rural, bajo la premisa de que mayores niveles de participación ciudadana impactarán positivamente en la consecución del desarrollo local. La implementación de estas estrategias permitirá ir construyendo una manera alternativa de ejercicio del poder, una nueva cultura política: inclusiva, participativa, transparente, en donde sociedad civil y autoridades coordinen y establezcan interlocución para generar mejores condiciones de vida para las y los ciudadanos.

Finalmente sin afán de agotar el tema y de caer en la arrogancia, se considera necesario favorecer una segunda etapa de reformas a los instrumentos que sustentan el ejercicio ciudadano en Guatemala, concretamente las *Leyes para participación ciudadana, descentralización y poder local*. Considero que la experiencia participativa de la ciudadanía de Chichicastenango, en el seno de los Consejos de Desarrollo, tiene mucho que aportar en esta línea, por lo mismo, los resultados que emanen de la presente investigación serán insumos muy valiosos para este propósito.

El presente estudio se estructura en cinco capítulos que permiten relacionar gradualmente los temas propuestos al inicio, los que serán abordados en forma explicativa. En el primer capítulo se hace una aproximación teórica a las grandes nociones que orientan el marco conceptual de la tesis: exclusión social, participación ciudadana, diseño institucional, descentralización y como concepto transversal la ciudadanía.

El segundo capítulo ubica en el contexto municipal de Chichicastenango, además de presentar una descripción general del mismo, resalta los antecedentes político organizativos que generaron las condiciones para la conformación y consolidación de los consejos de desarrollo.

En el tercer capítulo se describen las características de la participación ciudadana de los consejos de desarrollo, tomando como variables la legitimidad de los representantes de los consejos, los mecanismos en la toma de decisiones y la implementación de prácticas democráticas: planificación del desarrollo, presupuesto participativo y auditoría social.

El cuarto capítulo ahonda sobre el funcionamiento de los consejos de desarrollo de nivel municipal, retomando las siguientes variables: establecimiento de procesos formativos, canales de comunicación que implementan, relación con las autoridades de gobierno y establecimiento de coordinaciones y/o alianzas estratégicas intercomunitarias e interinstitucionales de nivel municipal, departamental y regional. En este capítulo también se enuncian los elementos que limitan la experiencia participativa de Chichicastenango y los principales retos y desafíos que enfrenta la ciudadanía integrada en las instancias.

El quinto capítulo analiza los factores del entorno político del país que podrían amenazar la sostenibilidad del proceso participativo del municipio, especialmente el autoritarismo, la politización y el clientelismo. La parte final expone los cuatro hallazgos o aportes principales que la investigación ha obtenido.

Cabe resaltar que las ciudadanas y ciudadanos de Chichicastenango, tanto autoridades comunitarias como miembros de la Alcaldía Municipal, se han mostrado anuentes y deseosos de socializar las estrategias socio – organizativas que las comunidades k'iche's implementan e integran a su ejercicio ciudadano habitual. Esperamos que así también, actores sociales de otras regiones del país, se muestren receptivos a estos valiosos insumos de guatemaltecos y guatemaltecas y juntos aportemos en la construcción de una nueva cultura política más incluyente y participativa, y por ende, ir forjando otros escenarios políticos en Guatemala.

METODOLOGÍA.

1. Tipo de estudio.

La exclusión social es un tema amplio y complejo debido a su carácter multidimensional; los sectores excluidos experimentan múltiples formas de exclusión, no solamente económicas, que les impiden el acceso a los satisfactores básicos que garantizan condiciones de vida digna. El presente estudio, no pretende analizar esas múltiples dimensiones de la exclusión, más bien se centra en la dimensión política, priorizando la variable de participación ciudadana, como generadora de inclusión.

El carácter metodológico que privilegió, para el desarrollo de la presente investigación, el uso de la noción de exclusión en vez de la de pobreza, se debe a que el término pobreza se refiere a una condición o situación dada, mientras que la noción de exclusión es un término más dinámico que alude a mecanismos institucionales y procesos que generan exclusión social. La noción integra además, la capacidad de agencia de los actores sociales, quienes desarrollan acciones transformadoras de su entorno excluyente; las colectividades y grupos sociales son asumidos como sujetos protagónicos, capaces de tomar decisiones y participar en la gestión del desarrollo.

El marco analítico de la exclusión permite identificar continuos a través del tiempo y del espacio (acumulación de riesgos), que dificultan o impiden la realización de ciertos derechos y la integración social de los grupos socialmente excluidos. Ambas dimensiones, la espacial y la temporal, indican que la exclusión es un producto histórico, que se desarrolla en un tiempo y territorio determinado.

Por su naturaleza, la investigación tiene tres características: es explicativa puesto que indaga la relación y el impacto de la participación ciudadana en la institucionalización de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, como mecanismo de integración social. Es cualitativa, no experimental, por lo que el énfasis no es hacia la obtención de datos estadísticos. Finalmente, combina elementos del estudio de caso, al tratarse específicamente de la experiencia de los Consejos de Desarrollo de Chichicastenango.

Se tomará como unidad de análisis general el Municipio de Chichicastenango, Departamento de El Quiché. Como unidad de análisis intermedia los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural; y como unidades de análisis específicas, lideresas y líderes comunitarios, organizaciones sociales y autoridades gubernamentales integradas en las instancias. La temporalidad del estudio abarca desde la conformación de los Consejos de desarrollo del Municipio, año 2002, hasta el presente año 2006, incluyendo una reseña sobre los antecedentes del proceso de conformación y legalización de los Consejos de Desarrollo.

2. Instrumentos de investigación y trabajo de campo.

La realización de la investigación requirió la aplicación de cinco instrumentos de trabajo: observación y relación con actores locales, cuestionario semi-estructurado para ciudadanas y ciudadanos integrados al Consejo Municipal de Desarrollo Comude, entrevistas grupales con comunitarios miembros de los Consejos Comunitarios de Desarrollo cocode, entrevistas a diez expertos y expertas locales y revisión documental.

En relación a la técnica de observación, ésta se aplicó en dos vertientes: la primera referida al contexto municipal, con el propósito de acceder a información vinculada al desarrollo local: calidad de vida (vivienda, agua potable, energía eléctrica, caminos, comunicaciones), tipo de proyectos comunitarios priorizados, cuidado del medio (sostenibilidad), características del desarrollo que se privilegia, etcétera. Estos aspectos fueron observados en visitas realizadas a la cabecera municipal y a cuatro de las ocho micro regiones en que está dividido políticamente el municipio. La segunda vertiente dirigida a la observación del desarrollo de 13 reuniones de los Consejos⁴, a fin de indagar en torno al perfil de los actores integrados a los Consejos, las características de la participación ciudadana dentro de las diversas instancias, los mecanismos desarrollados en la toma de decisiones, las relaciones que se establecen entre sociedad civil y autoridades, entre otros.

El instrumento de entrevista por cuestionario semi-estructurado se aplicó a 20 miembros activos del Comude, con su aplicación se obtuvo información importante sobre el perfil individual e institucional de los miembros del Concejo Municipal, características de la participación ciudadana, el proceso de institucionalización de los Consejos de Desarrollo y los factores estructurales que pueden constituirse en amenaza al proceso participativo. La muestra incluyó a miembros de cinco (de las ocho) comisiones integradas del Comude, y a los diversos sectores representados: hombres y mujeres, tanto comunitarios como miembros de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales.

En el diseño de investigación se preveía aplicar el cuestionario a todos los miembros plenos del Comude, los cuáles según se había informado eran alrededor de 40, sin embargo al llegar al Municipio se constató que aplicar el cuestionario a la totalidad no sería posible, en primer lugar debido a que actualmente muchos de los miembros de la instancia han declinado su participación en el espacio, o no se encuentran activos; así mismo debido la dispersión de los actores que participan en el Comude, los cuáles representan organizaciones muy diversas, esparcidas a lo largo y ancho del Municipio, en la cabecera departamental e incluso en la capital de Guatemala. De tal forma que se consideró, ubicar a los coordinadores de 5 comisiones y entregar 4 cuestionarios a cada uno, para tener 20 en total, constituyendo la mitad de los actores del Comude. Así se hizo, sin embargo sólo se recuperaron 18, faltando dos cuestionarios los que no fueron devueltos a la investigadora.

⁴ El detalle de reuniones observadas es el siguiente: 3 reuniones micro regionales, 2 reuniones ordinarias de la Junta directiva municipal de micro regiones, 1 reunión ordinaria de cocode, 2 reuniones ordinarias del COMUDE, 2 reuniones ordinarias de Comisiones del COMUDE (Descentralización y Mujer), 1 reunión de intercambio de experiencias sobre el funcionamiento de los COCODES y los Consejos de segundo nivel con miembros del *Consortio Programa Alta Verapaz PAV*, de Tucurú y 2 Talleres de análisis con miembros del COMUDE.

Las entrevistas grupales fueron realizadas con comunitarios miembros de los cocode que actualmente funcionan en los cantones y algunos miembros de la Junta Directiva Municipal de micro regiones, representantes de seis de las ocho micro regiones en que se divide el municipio. Con ellos se abordó lo relativo a su percepción sobre el espacio de inclusión que posibilitan los Consejos de Desarrollo, las características de la participación ciudadana, el nivel en la toma de decisiones que han logrado, el proceso de institucionalización que están generando y los mecanismos excluyentes que amenazan su ejercicio ciudadano. De acuerdo a criterios metodológicos, se preveía que a cada entrevista grupal asistirían un mínimo de 6 comunitarios y un máximo de 12; 3 comunitarios por cada una de las 8 micro regiones fueron convocados, vía escrita a través de la Junta Directiva de micro región; sin embargo, debido a las condiciones de pobreza de los actores, los cuáles pierden su día de trabajo al asistir a reuniones y diligencias, y a dificultades en los medios de comunicación, asistieron únicamente cinco comunitarios a la primera entrevista grupal y tres a la segunda. De los 8 comunitarios participantes, 6 de ellos eran Presidentes de micro región, es decir, de los Consejos de segundo nivel.

Se practicaron entrevistas a diez expertas y expertos locales; se consideran expertos locales a aquellos actores sociales clave en el proceso de conformación de los Consejos, entre ellos: actores que iniciaron el proceso de conformación de los Consejos en Chichicastenango y actualmente son parte de las instancias; actores sociales que iniciaron el proceso y actualmente no forman parte del mismo; líderes comunitarios y de organizaciones sociales que son miembros activos de la actual estructura de los Consejos; ex alcalde municipal y autoridades locales actuales (alcalde, concejales, síndicos, coordinadora de la Oficina de planificación Municipal OMP); finalmente, técnicos de diversas Organizaciones no gubernamentales que han apoyado el proceso de consolidación de los Consejos.

Para la selección de los expertos locales se tomaron en cuenta los siguientes criterios: que fuera equitativo el número de expertos por género (5 mujeres y 5 hombres), que hubieran actores fundadores del proceso organizativo en el Municipio (2 expertos), que se tomara en cuenta a todos los sectores: representantes de OG (4 expertos), representantes de organizaciones sociales ONG y comunitarios (6 expertos), mayoría de k'iche's (7 indígenas y 3 ladinos), miembros de la Municipalidad (2 expertos). Dentro del diseño de investigación, se preveían dos entrevistas más, es decir 12 en total, las otras dos serían aplicadas al actual Alcalde Municipal y a uno de los síndicos, sin embargo los funcionarios manifestaron poca disponibilidad de tiempo, por lo que se consideró contar sólo con dos entrevistas de expertos locales pertenecientes a la Municipalidad (el Concejil primero y ex alcalde Municipal del período 2000 – 2004 y la Coordinadora de la Oficina Municipal de Planificación OMP).

Adicional a los anteriores instrumentos de investigación aplicados, la revisión documental incluyó el acceso a diversos documentos municipales, tales como: estadísticas en torno a la presidencia y conformación de los cocode, nómina de los 84 Cantones oficiales del Municipio y las organizaciones participantes en el Comude, Plan de Desarrollo Municipal 2003 – 2013, Programas sectoriales municipales, etcétera. Así como información registrada en Organismos del Estado (Padrón electoral de Chichicastenango, Leyes de descentralización) e investigaciones relacionadas al tema (Mapa de la pobreza, Estadísticas del INE, Perfil de la pobreza).

El trabajo de campo se realizó durante los meses de Agosto y Septiembre 2006, tuvo una duración de 25 días, alternados en seis semanas de trabajo, durante las cuáles se realizó

la observación, las entrevistas, se aplicaron los cuestionarios y se realizaron las entrevistas grupales. Las fuentes de información incluyeron a todos los sectores y organizaciones integrados a los Consejos de Desarrollo: comunitarios miembros de cocode (representantes de Comités pro mejoramiento, Comités de Agua Potable, Comités de caminos, Juntas Escolares, Guardianes de la salud, Comités de energía eléctrica, Iglesias, etcétera), Organizaciones sociales y Asociaciones locales de desarrollo (CASODI, ASDECO, FUNDADESE), Centro de Salud, Delegados de Educación, Ministerio de Agricultura y Recursos Naturales MARN, Secretaría Presidencial de la Mujer SEPREM, ONG nacionales e internacionales (SERJUS, GTZ), Programa de las Naciones Unidas PNUD, Gobierno Municipal, Oficina Municipal de Planificación OMP.

TABLA I - 1

PERFIL DE LOS INFORMANTES (Cuestionarios y entrevistas)					
De un total de 36 informantes					
Género		Adscripción			
Hombres	Mujeres	Comunitarios	Técnicos ONG	Funcionarios	
25	11	10	20	6	
Etnia		Pertenencia a agrupación política partidista			
K'iche's	Ladinos	Sí	No	No contestó	
25	11	8	27	1	
Empadronados		Votó en pasadas elecciones 2003			
Sí	No	Sí	No		
36	0	36	0		

Fuente: elaboración propia a partir de datos generales de los informantes.

3. Procesamiento de la información.

El procesamiento posterior al trabajo de campo consistió en la sistematización de la información, a través de su ubicación en matrices de múltiples entradas, las cuáles retomaron las variables y los indicadores de la investigación: a) Características de la participación ciudadana (legitimidad de los Consejos, mecanismos en la toma de decisiones, establecimiento de prácticas democráticas: planificación del desarrollo, presupuesto participativo y auditoría social); b) Funcionamiento de los Consejos de desarrollo (procesos formativos, canales de comunicación, relación con las autoridades de gobierno, establecimiento de coordinaciones y alianzas); y, c) Factores del entorno político del país que amenazan el proceso participativo (autoritarismo, politización, clientelismo). A partir de este proceso, se procedió al análisis e interpretación de los datos y a confrontarlos con el marco teórico referencial a fin de establecer algunas conclusiones pertinentes, las cuáles se pretende aporten en la construcción de una forma alternativa de ejercicio del poder, una nueva cultura política: inclusiva, participativa, transparente, en donde sociedad civil y autoridades coordinen y establezcan interlocución para generar mejores condiciones de vida para los ciudadanos y ciudadanas.

1. Aproximaciones teóricas.

En una región como la latinoamericana, donde según datos de la CEPAL, 208 millones de personas (40% de la población) viven bajo la línea de la pobreza⁵ y de ellos 80 millones son extremadamente pobres (15% de la población)⁶; es de esperar, que el análisis sobre el fenómeno de la pobreza cobre relevancia. Igualmente en Guatemala, ante un panorama en donde la pobreza aparece a cada palmo del territorio, como un flagelo que azota a grandes sectores de la población, ha sido frecuente que analistas de diversas disciplinas, científicos sociales, políticos, artistas, líderes del movimiento social, religiosos, etcétera se pregunten por las causas y consecuencias del fenómeno.

No han faltado pliegos con propuestas, demandas e iniciativas surgidas de los diversos sectores de la población, sobre las posibles soluciones a los procesos que generan la exclusión en que se encuentra casi la mitad de los guatemaltecos. El presente estudio pretende aportar en esa doble búsqueda: por un lado en lo relativo a avanzar en una mejor comprensión del fenómeno y por el otro en describir el proceso participativo concreto de los ciudadanos de Chichicastenango como propuesta alternativa, que permita avanzar en el arduo camino de erradicación de los mecanismos que generan exclusión y pobreza en el país. Para el logro de estos objetivos, se hace necesario profundizar sobre cuatro nociones fundamentales, las cuáles aportarán el marco conceptual para el abordaje de la tesis: *“participación ciudadana y construcción de ciudadanía, desde los Consejos de Desarrollo de Chichicastenango”*, éstas nociones son: exclusión social, participación ciudadana, diseño institucional y descentralización.

En lo relativo a la exclusión, la idea que se sustenta desde el presente estudio es que los factores que generan elevados niveles de pobreza y pobreza extrema en el país, no son fundamentalmente de índole económica, los mecanismos de exclusión política que sistemáticamente se generan, reproducen y mantienen desde el Estado han sido factor clave en la perpetuación de esas condiciones de vida en que se encuentran grandes sectores de la población. Para revertir este contexto excluyente, es de vital importancia generar mecanismos de inclusión y cohesión social, a través de la participación ciudadana, la cuál se constituye en factor clave de este proceso de construcción de la democracia participativa. Los ciudadanos participando generan acciones transformadoras de su entorno excluyente.

Concebido así, el ciudadano adquiere un rol protagónico, participativo y empoderado; capaz de apoyar, coordinar y establecer alianzas con las autoridades de gobierno, de tal forma que conjuntamente se impulsen estrategias que les permitan enfrentar la pobreza de forma más eficiente. La planificación, gestión y construcción del desarrollo es tarea de representados y representantes; al presente es de vital importancia en Guatemala

⁵ Método aceptado a nivel mundial para medir la pobreza, en base a estándares de vida. Se ajusta al poder adquisitivo del dólar en el año 1985. Calcula la *pobreza general*, en base al consumo mínimo en dólares (\$) 2) que una familia necesita para cubrir los bienes y servicios adicionales a la alimentación; y establece la *pobreza extrema*, según el costo de consumo mínimo en alimentos (\$) 1) para obtener los niveles calóricos indispensables. El Perfil de la Pobreza en Guatemala 2002, determina el valor de las líneas de *pobreza extrema* en Q. 1,911 persona año = Q.159 persona-mes, = Q. 5.31 persona día. Y la pobreza general en: Q. 4,318 persona año = Q. 360 persona-mes = Q. 12 persona día.

⁶ Así mismo, el Informe sobre Desarrollo Humano de PNUD 2004, afirma que el continente ostenta un grado de desigualdad de 0.552 en el coeficiente de Gini.

fortalecer procesos de auditoría social, rendición de cuentas, eficiencia en el gasto público y la administración de los gobiernos locales.

Pero la participación ciudadana debe ser organizada, sostenible y estable; garantizada a partir de una institucionalidad que favorezca el desarrollo de la democracia, generando confianza y mayores niveles de identificación de los ciudadanos con el sistema político. Ciudadanía es también identidad con la comunidad política a la que se pertenece; pero la ciudadanía política se construye, es necesario retomar la organización comunitaria, para que desde el nivel más local los ciudadanos participen y ejerzan sus derechos políticos.

Es en este sentido que la teoría del diseño institucional aportada por Robert E. Goodin sustenta el tema de la presente investigación, la participación ciudadana no puede ser improvisada y ocasional, sino que debe generar compromisos institucionales sostenibles, claros y estables. Así mismo, supone crear una serie de valores cívicos en los ciudadanos a fin de que se genere un convencimiento sobre la necesidad de la participación política, la deliberación, el monitoreo, la coordinación, el respeto por el pluralismo y la democracia, entre otros.⁷ De hecho, Goodin afirma que un rasgo central que define la institucionalización es *la naturaleza estable, recurrente, repetitiva y pautada de la conducta* que tiene lugar dentro de las instituciones y a causa de éstas.⁸

Estas instituciones son diseñadas por los actores sociales, sujetos dotados de diversas capacidades para hacerlo; desde la investigación se consideran actores fundamentales en la elaboración de estos diseños institucionales al Estado y a los ciudadanos que los recrean, actualizan y proponen desde su propia iniciativa, y en el caso de comunidades mayas, desde sus tradiciones culturales ancestrales. Es en este punto que la descentralización adquiere relevancia, puesto que un proceso participativo no podría verificarse en estructuras totalitarias y burocráticas.⁹ La descentralización es fundamentalmente un proceso político pues implica por un lado un nuevo ejercicio del poder: horizontal y democrático, y por el otro, la distribución del mismo, incluyendo a la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones sobre la gestión pública. Es del interés de este estudio, retomar concretamente los Consejos de desarrollo urbano y rural, que concretizan la propuesta descentralizadora del Estado guatemalteco.

Como se observa, los términos mencionados anteriormente se abordan desde su contenido político, el cual es aportado por la noción de ciudadanía, misma que se convierte en eje transversal de la tesis. De hecho, la ciudadanía es el atributo, el calificativo que indica la calidad de la democracia en un Estado específico. Ciudadanía refiere a la capacidad de agencia de los ciudadanos y ciudadanas, gestores de su propio desarrollo, capaces de integrarse en el proceso de toma de decisiones sobre la gestión pública. Y para que este ejercicio se haga efectivo, el espacio privilegiado es el local, la comunidad, el Municipio. En Guatemala, el proceso de elaboración de políticas públicas ha dejado de lado cuestiones fundamentales como el territorio, la ciudadanía y la

⁷ Ziccardi, Alicia. *Descentralización, capacidades locales y participación ciudadana*. Conferencia presentada en el Seminario Internacional “Construyendo la democracia desde abajo: descentralización, iniciativas locales y ciudadanía” organizado por el Woodrow Wilson Center for Scholars. Fundación Interamericana y FLACSO, Guatemala abril del 2005.

⁸ Goodin, Robert E. *Teoría del diseño institucional*. GEDISA, Editorial. Barcelona, España: 2003. Pág. 38 – 39.

⁹ Ziccardi Alicia. 2005.

población, de allí su inoperancia. Las políticas públicas serán certeras e inclusivas si surgen desde lo local.¹⁰

En el caso específico de Chichicastenango, los ciudadanos han implementado diversos mecanismos políticos y socio organizativos, que han enriquecido el diseño formal de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, aportando sostenibilidad a los mismos. Por estar sustentados en prácticas culturales de las comunidades k'iche's, han logrado constituirlos en instancias de participación ciudadana, que respeta la legitimidad de sus representantes, implementa procesos democráticos en la toma de decisiones y se involucra en la gestión pública para mejorar las condiciones de vida de las comunidades. A continuación se presenta una aproximación teórica a las nociones antes mencionadas.

1.1 Exclusión social.

1.1.1 ¿Pobreza o exclusión social en el análisis y comprensión del caso participativo de Chichicastenango?

Desde la presente investigación, se ha optado por el uso de la noción de exclusión social, en vez de utilizar la de pobreza. Nos parece importante, para el abordaje del tema *participación ciudadana y construcción de ciudadanía*, pues refiere a la calidad de pertenencia, a la vinculación plena o parcial de los actores a la sociedad. Además, el término se relaciona con la dimensión institucional, y por ende, alude al rol protagónico del Estado en la generación de mecanismos incluyentes, o por el contrario, en la reproducción de la exclusión social.

Esta noción se vincula a procesos, está definida por los mecanismos institucionales que determinan que ciertos sectores sociales no tengan las mismas posibilidades de integración al sistema que otros sectores favorecidos. El enfoque toma en cuenta la capacidad de los actores, quienes incluso en condiciones de exclusión, son capaces de desarrollar mecanismos que les permitan el acceso a sus derechos ciudadanos, a fin de integrarse de forma más plena a la sociedad.

En cambio, a pesar de la importancia que se ha dado al término pobreza, a nivel metodológico presenta algunas limitaciones una de ellas se refiere a la naturaleza polisémica del término, para el cual no existe un acuerdo unívoco sobre su acepción. Así mismo, se considera un término estático, puesto que alude a un estado ya dado, y no necesariamente al proceso que generó tal condición. Otro elemento, es el relativo a que pobreza es un término normativo, sujeto a juicios y valoraciones diversas y vinculado a algún estándar, el cuál dependiendo del contexto en el que se aplique, puede modificar el tipo y cantidad de necesidades básicas satisfechas, necesarias para superar la condición de pobreza.

En la actualidad, tanto en círculos académicos como investigativos, se está otorgando mayor jerarquía a la noción de exclusión social, en cuanto que posibilita el acceso a una mayor comprensión de los procesos que generan pobreza y desigualdad. En este sentido, el término exclusión tiene una doble acepción: por un lado, puede referirse a la acción de

¹⁰ Cardona Recinos, Rokaël. Comentario dictado en la presentación del libro: *“Alcances y limitaciones de las Políticas Públicas ante la pobreza”*. Serie debates y propuestas sobre la pobreza. Nº 2. FLACSO. Guatemala: 2006. Casa Ariana, 16 de noviembre 2006.

excluir; y por el otro, al proceso que genera la no integración de los actores sociales al sistema.

En Guatemala, la desigualdad alcanza un índice de Gini de 47.6¹¹, además, en un período de cuatro años (2000 – 2004) las condiciones de pobreza y pobreza extrema se incrementaron: en el 2000 los resultados de la ENCOVI reportaron 56.19% de pobreza (6 millones 400 mil personas) y 15.69% de pobreza extrema (1 millón 800 mil personas)¹²; el estudio 2005 de la CEPAL confirma que la cifra de pobreza está en 59% y la pobreza extrema pasó del 16% al 21.5%. Desde este marco, la presente investigación respalda la idea de que las causas estructurales que generan tan elevados niveles de pobreza y pobreza extrema en el país, no son solamente de carácter económico, el factor político ha sido determinante en la generación, reproducción y mantenimiento de mecanismos de marginación y exclusión social que definen las condiciones de vida de enormes sectores de la población.

Por otra parte en Guatemala, desde la conformación histórica del Estado, éste ha jugado un papel determinante en el establecimiento de mecanismos excluyentes, autoritarios y clientelares en el ejercicio del poder político; fundamentalmente debido a la persistencia de élites de poder, las cuáles desde un imaginario altamente racista y patriarcal, han sustentado su poder en el orden jurídico vigente.¹³ Desde este marco, no resulta casual que el Estado ejerza un tipo de dominio autoritario y represivo, incapaz de integrar las demandas de las grandes mayorías de la población. Estos factores han contribuido en la configuración de una determinada cultura política, caracterizada por un débil ejercicio de la ciudadanía, apatía política, descrédito de la institucionalidad del Estado, verticalismo y escasas posibilidades de participar en la toma de decisiones, entre otros.

1.1.2 Hacia una definición de la exclusión social.

Cuando se inició en Europa la utilización del concepto de exclusión social, se definía como *los mecanismos a través de los cuáles personas y grupos son despojados de la participación y titularidad de los derechos sociales, o como un proceso que excluye a una parte de la población del disfrute de las oportunidades económicas y sociales.*¹⁴ Desde entonces, la noción de exclusión se presentó más amplia que la de pobreza, al abarcar elementos relativos al mercado y a las instituciones socioculturales.

La comprensión del término se ha ido profundizando, Estanislao Gacitúa lo refiere a los procesos que contribuyen a aumentar la vulnerabilidad de ciertos grupos sociales, de tal forma, que podría devenir en una condición de pobreza. El autor define la exclusión social como *la imposibilidad de un sujeto o grupo social para participar efectivamente a nivel*

¹¹ Perfil de la pobreza en Guatemala, 2002. Pág. 30.

¹²En el país, el 40% de la población es urbana y el 60% es rural, sin embargo los pobres se ubican en áreas rurales en proporciones mucho mayores (81.36%). La población indígena medida de acuerdo a su propia identificación étnica, es 41% de la población total, pero en el caso de la población pobre, representan el 56%. *Perfil de la pobreza en Guatemala, 2002.* Pág. 26 – 29.

¹³ Casaus Arzú, Marta Elena. Reflexiones en torno a la legitimidad del Estado, la nación y la identidad en el marco de los Acuerdos de Paz en Guatemala. Anuario de Estudios Centroamericanos, Volumen 25, Número 001. Universidad de Costa Rica, 1999. Pág. 7 – 31.

¹⁴ Gacitúa, Estanislao y Davis, Shelton. *Introducción. Pobreza y exclusión social en América latina y El Caribe.* 2003. En Gacitúa, Estanislao et al. *Exclusión social y reducción de la pobreza en América latina y El Caribe.* FLACSO, Banco Mundial. Costa Rica. 2003.

*económico, social, cultural, político e institucional.*¹⁵ En este sentido, la exclusión social alude a un cúmulo de factores condicionantes que impiden la vinculación plena de los individuos a la sociedad a la que pertenecen.

Continuando con la línea de reflexión de Gacitúa, el concepto de exclusión social abarcaría tres dimensiones específicas: a) Económica, referida a deprivaciones materiales y acceso a mercados y servicios básicos que garanticen la satisfacción de las necesidades básicas; b) Política e institucional, en cuanto a carencia de derechos civiles y políticos que garanticen la participación ciudadana; y c) Sociocultural, aludiendo al desconocimiento de las particularidades étnicas, de género, etáreas y religiosas.

Resulta interesante en el concepto de Gacitúa, el énfasis en lo procesual; la exclusión social estaría así referida al cúmulo de acciones y riesgos, que en un tiempo y espacio específico, vulneran a ciertos grupos de la población, impidiéndoles o bloqueándoles su integración a la comunidad de pertenencia. Estos hechos afectan, de forma directa, la identidad de las personas, en cuanto que todos pertenecemos a una comunidad específica y necesitamos sentirnos parte plena de la misma. Y es aquí donde aparece la noción de ciudadanía como identidad y pertenencia, arraigo con una comunidad política determinada. El nivel de cohesión social se vincula a la identidad ciudadana respecto de una nación en concreto: mientras más identificados estén los individuos con su entorno político y se logre una actitud de confianza en su institucionalidad, habrá mayor capacidad de ejercicio ciudadano.

En este sentido, el estudio realizado por el *Latinobarómetro 2004*, dio cuenta de que en Guatemala sólo el 35% de los entrevistados se manifestaron a favor de la democracia como forma de gobierno. El por qué de esta respuesta se descubre en el mismo informe, donde el 64% consideró que el país se gobierna bajo el interés de los poderosos. Estos indicadores revelan la percepción de no inclusión socio política que experimenta la mayoría de la población guatemalteca.

Así mismo, el Perfil de la Democracia en Guatemala, elaborado por PNUD en el 2004, afirma que el Índice de Democracia Electoral para Guatemala, mantiene al país en niveles inferiores al promedio latinoamericano, mostrando una situación de democracia restringida de 1990 a 1999, mejorando en el año 2000 al 2003.¹⁶ El mismo texto revela una concurrencia de votantes para las elecciones del 2003 del 58.5%, también por debajo del promedio del Continente. En comparación con el promedio latinoamericano, de acuerdo al mismo estudio, los guatemaltecos participan menos en organizaciones comunales, más en organizaciones religiosas, poco en organizaciones de derechos humanos y laborales. En promedio, cada individuo de la muestra participa en 1.2 organizaciones, siendo el promedio latinoamericano de 1.6.¹⁷

La cultura política del guatemalteco suele caracterizarse por cierta apatía, descrédito de la institucionalidad del Estado, desconfianza en los Partidos Políticos y una percepción negativa de la política. Esto se explica, por un lado, debido a consecuencias históricas: un pasado marcado por el autoritarismo y la guerra, ambos factores funcionaron como mecanismos de exclusión impidiendo la cohesión social. Por otro lado, debido a la experiencia reiterativa de desencanto en el ejercicio del poder político: corrupción,

¹⁵ *Ibíd.* Página 14 – 15.

¹⁶ *Perfil de la Democracia en Guatemala.* Cuadernos de Desarrollo. PNUD. 2004. Pág. 9 – 10.

¹⁷ *Ibíd.* Pág. 10. 21 y 22.

negligencia y desinterés en cuanto a las necesidades de las mayorías indígenas y populares.

Si a este contexto sociopolítico excluyente se agrega que las autoridades e instituciones del Estado bloquean e invisibilizan, de forma sistemática, los pocos espacios de participación legales con que cuenta la ciudadanía, obtendremos un escenario adverso para el ejercicio de la misma y para la construcción de una identidad nacional. En consecuencia, el impacto de la participación ciudadana en la construcción de una sociedad más incluyente, que tienda a minimizar los niveles de exclusión política imperantes, será mínimo; a la vez que el sistema seguirá reproduciendo condiciones que mantienen vulnerables y excluidos, a grandes sectores de la población. Esta situación se convierte en amenaza permanente a la gobernabilidad del país.

Lo expuesto anteriormente evidencia que, desde el punto de vista político, la perspectiva de la exclusión social reviste valor e importancia, debido a que aborda los procesos institucionales, generados por el sistema y por el Estado, y no única y prioritariamente sus resultados, es decir, la persistencia de la pobreza y desigualdad. Si el análisis sobre la pobreza en el Continente y en el país, tomaran en cuenta esta perspectiva política, apuntarían a otras estrategias de solución, tendientes a viabilizar la inclusión de los sectores privados en sus derechos sociales, políticos y civiles.

Esta perspectiva de la exclusión social devuelve el protagonismo a los actores o sujetos sociales, dotados de capacidades diversas. El presente estudio enfatiza en la capacidad transformadora de los sujetos para incidir en las decisiones que les afectan y que permiten la planificación y construcción de su propio desarrollo.

1.1.3 Exclusión social desde el marco de la ciudadanía.

Desde la presente tesis se sugiere, que los factores de éxito que las ciudadanas y ciudadanos implementan, en el caso participativo concreto de los Consejos de Desarrollo de Chichicastenango, pueden abordarse como mecanismos de inclusión política, lo cual supone un aporte al sistema político del país y un paso adelante dentro del arduo camino hacia la superación de la exclusión en el ejercicio del poder político, característico de Guatemala. En este sentido, una investigación que aborde el fenómeno de la exclusión desde la variable de la participación ciudadana resulta válida y necesaria.

Sin embargo, antes de profundizar el vínculo entre las variables exclusión social y ciudadanía, es necesario abordar ésta última. La noción de ciudadanía aporta un sentido político al fenómeno de la pobreza y la exclusión, debido a que por un lado se refiere a los ciudadanos como sujetos de cambio, agentes que mediante su incidencia influyen en las estructuras de poder y se involucran en la toma de decisiones relativas a la construcción de su propio desarrollo; y por otro lado, la noción se vincula a la calidad de la democracia participativa. Precisamente el atributo más importante al determinar la calidad de una democracia, es la ciudadanía.

El desarrollo de la ciudadanía y los derechos políticos, sociales y económicos de ciudadanía son tareas fundamentales del Estado y de los ciudadanos organizados. Esto implica el establecimiento de nuevas formas de relacionamiento entre gobernados y gobernantes, una nueva comprensión y distribución del poder, nuevos arreglos democráticos que permitan la participación libre de los ciudadanos en la gestión pública y

el fortalecimiento de mecanismos participativos como la planificación del desarrollo, la auditoría social y la eficacia del gasto público.

En torno a la ciudadanía, Will Kymlicka y Wayne Norman señalan la cuestión de los derechos culturales, tema que reviste mucha importancia en un contexto como el de Guatemala, donde los derechos de los pueblos indígenas, sus formas organizativas, sus tradiciones ancestrales, etcétera, son elementos sustantivos de su experiencia ciudadana cotidiana. Los autores aportan que: *la ciudadanía no es simplemente un estatus legal definido por un conjunto de derechos y responsabilidades. Es también una identidad, la expresión de la pertenencia a una comunidad política (...) Con el tiempo ha resultado claro, sin embargo, que muchos grupos – negros, mujeres, pueblos aborígenes, minorías étnicas y religiosas, homosexuales y lesbianas – todavía se sienten excluidos de la ‘cultura compartida’, pese a poseer los derechos comunes propios de la ciudadanía. Los miembros de tales grupos se sienten excluidos no sólo a causa de su situación socioeconómica, sino también como consecuencia de su identidad sociocultural, es decir, su diferencia*.¹⁸

Kymlicka y Norman abordan la ciudadanía más allá del estatus legal se vincula la noción a un territorio específico, a una comunidad política determinada sujeta a leyes, normas y reglamentos, o sea, a instituciones. Esta vinculación política genera – o debiera generar – identidad, arraigo, sentido de pertenencia e inclusión en un sistema determinado.

En este sentido, la institucionalidad legal del país en el tema de la ciudadanía, establece en la Constitución Política de la República, Artículo 147, que: *“son ciudadanos los guatemaltecos mayores de dieciocho años de edad. Los ciudadanos no tendrán más limitaciones, que las que establecen esta Constitución y la ley”*. De igual forma, se especifica en la Ley Electoral y de Partidos Políticos y sus reformas (Decretos 74 – 87, 51 – 87, 55 – 90) que *son ciudadanos todos los guatemaltecos mayores de 18 años, siendo los derechos y deberes inherentes a esa condición: a) Respetar y defender la Constitución Política de la República; b) Inscribirse en el registro de ciudadanos; c) Elegir y ser electo; d) Ejercer el sufragio; e) Optar a cargos públicos; f) Velar por la libertad y efectividad del sufragio y la pureza del proceso electoral; g) Defender el principio de alternabilidad y no reelección en el ejercicio de la Presidencia y Vice presidencia de la República; h) Desempeñar las funciones electorales para las que sean designados*.¹⁹

En Guatemala, los incisos c y e, relativos a ser electos y optar a cargos públicos, no se ejercen de forma equitativa para todos los ciudadanos, existe discriminación étnica y de género. Por ejemplo, en relación al tema étnico, en el actual gobierno del Presidente Berger, a pesar de que según datos del último censo de población del 2002, la población indígena constituye casi el 40%, equivalente a aproximadamente 4.4 millones de personas (de un total de 11.2 millones de habitantes), hasta la fecha se han instalado sólo 60 profesionales indígenas en cargos públicos, de los cuáles solamente 13 están en

¹⁸ Citado en: Mack Echeverría, Luis Fernando. Ensayo presentado al II Seminario Internacional de la Woodrow Wilson Center *Descentralización, iniciativas locales y ciudadanía*, Washington, 2 de septiembre del 2005. Kymlicka, Will y Wayne, Norman. *El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en Teoría de la Ciudadanía*. Versión en castellano, Cuadernos del CLAEH, N° 75. Montevideo, 1996. Págs. 81 – 112.

¹⁹ Ley Electoral y de partidos Políticos y sus reformas. Libro I. Ciudadanía y voto. Capítulo único. Principios Generales, Artículos 2° y 3°.

cargos de decisión, los restantes 47 ocupan cargos técnicos.²⁰ Para las mujeres indígenas esta posibilidad es aún más remota, de esos 60 profesionales indígenas incluidos en el Gabinete del gobierno, únicamente 3 son mujeres: Norma Quixtán, Secretaria de la Paz; Rosalina Tuyuc, Programa Nacional de Resarcimiento; y Cándida Gonzáles Chipir, Viceministra de Trabajo.

Continuando con el elemento de género, las estadísticas son igualmente dispares, el Informe de Desarrollo Humano 2003 de PNUD, revela los datos de la última contienda electoral: de 158 curules en el Congreso de la República, únicamente 15 son ocupadas por mujeres, es decir, el 9.48%; de las 331 Alcaldías Municipales, 8 son ejercidas por mujeres, el 2.41%; y de las 13 carteras ministeriales en el Organismo Ejecutivo, solamente dos son dirigidas por mujeres.²¹

Dentro de los teóricos de la ciudadanía, la exposición ortodoxa más influyente de esta visión de ciudadanía como derecho fue la de T. H. Marshall (1994). El autor sostiene que ésta consiste esencialmente en asegurar que cada cual sea tratado como un miembro pleno de una sociedad de iguales. Esto lo realiza básicamente a través de su noción clásica de *ciudadanía social*, la cual busca en lo fundamental, que el Estado garantice a los miembros de una comunidad el acceso irrestricto a los niveles básicos de bienestar. La manera de asegurar este tipo de pertenencia consiste en otorgar a los individuos un número creciente de derechos de ciudadanía a tres niveles: derechos políticos, derechos civiles y derechos sociales. Los críticos de Marshall señalan que su postura teórica generó la llamada ciudadanía "pasiva" o "privada", dado su énfasis en los derechos puramente pasivos y en la ausencia de toda obligación de participar en la vida pública.

Sin embargo, según Kymlicka y Norman, el debate más reciente sobre ciudadanía, apunta a una doble discusión: en primer lugar, el ejercicio de una ciudadanía responsable y de virtudes cívicas (autosuficiencia económica, participación política y civilidad), y en segundo término, la incorporación al concepto de ciudadanía general, del creciente pluralismo social y cultural de las sociedades modernas, es decir, la ciudadanía multicultural: *"hoy por hoy queda demostrado que el vigor y la estabilidad de una democracia moderna no dependen solamente de la justicia, de su estructura básica, sino también de las cualidades y actitudes de sus ciudadanos. Por ejemplo, su sentimiento de identidad y su percepción de las formas potencialmente conflictivas de identidad nacional, regional, étnica o religiosa; su capacidad de tolerar y trabajar conjuntamente con individuos diferentes; su deseo de participar en el proceso político con el propósito de promover el bien público y sostener autoridades controlables; su disposición a auto limitarse y ejercer la responsabilidad personal en sus reclamos económicos, así como en las decisiones que afectan su salud y el medio ambiente. Si faltan ciudadanos que posean estas cualidades, las democracias se vuelven difíciles de gobernar e incluso inestables"*.²²

La visión hegemónica que impera en el análisis y comprensión de la pobreza y la exclusión, centran el tema en la falta de acceso a oportunidades económicas, sin embargo, es cada vez más abundante la producción teórica que aborda el fenómeno de la

²⁰ Dávila S., Andrés. *Gobierno: difícil tarea la de incluir expertos indígenas*. Artículo tomado del diario "El Periódico", sección Nacionales, página 6. Guatemala, 22 de Julio del 2006.

²¹ Gereda Valenzuela, Silvia. *Mujer y subdesarrollo en Guatemala: desde el feminicidio hasta la exclusión social*. En Cuadernos de Sociología N° 3 y 4, Universidad Pontificia de Salamanca, Programa Guatemala. 2006. Pág.92.

²² Kymlicka, Will y Wayne, Norman. *El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en Teoría de la Ciudadanía*. Versión en castellano, Cuadernos del CLAEH, N° 75. Montevideo, 1996. Pág. 2.

exclusión social desde la perspectiva de los derechos ciudadanos. En el presente estudio, para abordar el tema desde tal perspectiva política, se retoman principalmente los aportes teóricos de Adolfo Figueroa y de Carlos Sojo.

En relación a Figueroa, respondiendo a la pregunta de ¿por qué los países varían en su grado de desigualdad? el autor introduce la idea de que *“las personas están dotadas de tres tipos de activos: económicos (diversas formas de capital: físicas, financieras y humanas), políticos (capacidad para ejercer derechos, la ciudadanía es un activo político, el cual determina una cierta jerarquía que limitará el acceso de los individuos a educación, salud y sistemas de seguridad) y culturales (pertenencia a una etnia o cultura específica, la cual recibirá cierta valoración social, de mayor o menor jerarquía en la estratificación social)”*.²³

Los activos políticos, como el ejercicio de los derechos y la ciudadanía, son factores que permiten a los actores el acceso – inclusión –, o bien la exclusión, de bienes y servicios que le permiten una integración plena a la sociedad. La reproducción y desarrollo de la pobreza, en palabras de Pilar Monreal *“se basa en la existencia de un contexto político en el que la masa de la población no cuenta con ningún medio eficaz para influir en la asignación de recursos, con lo cual podría lograr una mejora en su nivel de vida. Este contexto político se logra a través de una estructura estatal totalitaria y burocrática y el debilitamiento de las organizaciones sociales y sindicales. Así, el Estado desempeña un papel decisivo en cuanto al mantenimiento y reproducción de la pobreza y la marginalidad”*.²⁴

Nótese como las citas de los dos párrafos anteriores establecen un vínculo entre exclusión social y pobreza, debido a que si los ciudadanos no tienen acceso a participar, no se les incluye en la gestión pública, en la elaboración de políticas públicas, planes y programas focalizados, no se les permite implementar mecanismos diversos para influir en las autoridades de gobierno a fin de lograr canalizar recursos hacia sus comunidades o barrios, sus condiciones de vida no mejorarán, sino que se les obligará a permanecer lejos del acceso a los servicios básicos de salud, educación, vivienda, comunicaciones, entre otros. Es de esta forma como el Estado genera, reproduce y mantiene mecanismos excluyentes de la participación ciudadana.

Carlos Sojo, por su parte, plantea que *la pertenencia a una comunidad es condición de la vida humana*,²⁵ en consecuencia, la exclusión social queda referida a la calidad o intensidad de esa pertenencia. Exclusión indica entonces *la existencia de una mala vinculación, o de una vinculación parcial – deficitaria – a la comunidad de valores que identifican a la sociedad*. Para C. Sojo, la idea de exclusión se vincula a mecanismos institucionales que favorecen la inclusión de unos y la exclusión de otros, así mismo se relaciona a oportunidades de integración que crea el sistema. El problema de la integración social, es pues, esencial si se quiere avanzar en procesos democráticos.

Citando al autor: *En el centro de la formación de arreglos institucionales democráticos está la idea de cohesión social que alude a la existencia de un régimen de oportunidades*

²³ Figueroa, Adolfo. *La exclusión social como una teoría de la distribución*. Capítulo I. p. 25 – 26.

²⁴ Monreal, Pilar. *Antropología y pobreza urbana*. Los libros de la Catarata, Madrid. 1996. p. 97

²⁵ Sojo, Carlos. *“Dinámica sociopolítica y cultural de la exclusión social”*. En Gacitúa Estanislao y Davis Shelton, *“Exclusión social y reducción de la pobreza en América Latina y El Caribe”*. FLACSO, Banco Mundial. Costa Rica. 2003. Pág. 52.

*de participación de los individuos y sus colectividades en todas las expresiones de la vida social, económica, política y cultural. Se refiere al grado de participación en la comunidad material o simbólica que conforma la sociedad.*²⁶

1.2 Participación Ciudadana.

1.2.1 Qué se entiende por Participación Ciudadana.

La participación ciudadana es un fenómeno que adquiere relevancia y se extiende paulatinamente en el Continente latinoamericano. De hecho, en el año 2002, los Jefes de Estado, en el marco de la Cumbre Iberoamericana, reconocieron *“la necesidad de promover acciones que se sustenten en la Participación Ciudadana, así como la importancia de instituciones que como las entidades representativas de la sociedad civil, aseguran una más activa Participación Ciudadana en las cuestiones de la vida pública”*.²⁷

Muchas experiencias de participación ciudadana se han implementado en la región. Quizá una de las más conocidas, por su novedad e impacto, ha sido el llamado Presupuesto Participativo en Porto Alegre, Brasil, el cual es un espacio en el proceso de toma de decisiones públicas, abierto a los ciudadanos, que les permite informar a los decisores sobre sus necesidades prioritarias y acordar un orden de importancia para su satisfacción. Dicho con otras palabras, consiste en definir en detalle y democráticamente el destino de los fondos públicos.

Otra experiencia que se ha difundido a nivel internacional y en Guatemala, es la Planificación participativa o Planificación Participativa Municipal, la cual pretende generar incidencia política mediante la inclusión de los actores sociales en la gestión del desarrollo local, para influir en las políticas, planes y programas públicos.

En esta misma línea, y para reforzar la afirmación sobre el interés creciente por fortalecer la participación ciudadana en América Latina, se evidencia una tendencia respecto a que los gobiernos aprueben reformas legales que promuevan e institucionalicen la participación ciudadana. Entre las leyes aprobadas por los gobiernos del Continente, cabe resaltar la Ley de Participación Popular de Bolivia (1993), la Ley de Participación Ciudadana de Nicaragua (2003), la Ley de los Derechos de la Participación y Control Ciudadanos de Perú (1994), así como las Leyes de Participación de siete Estados Mejicanos: Jalisco (1998), Colima (1999), Morelos (2000), Baja California (2001), Zacatecas (2001), Guanajuato (2002) y el Distrito Federal (1998). Otros países que están en el mismo proceso son Venezuela con las Leyes de Consejos Locales de Planificación Pública (2002) y los anteproyectos de ley que se discuten en Chile (2003) y República Dominicana (2002).²⁸

En el caso de Guatemala, el marco jurídico relacionado con la Descentralización, la Participación Ciudadana y el Poder Local cuenta con la Ley General de Descentralización (Decreto 14 – 2002), la Ley de Los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto 11 –

²⁶ *Ibíd.* Página 53.

²⁷ *Declaración de la XII Cumbre Iberoamericana.* Bávaro, República Dominicana. Artículo 3. Noviembre de 2002.

²⁸ Enríquez Villacorta, Alberto y Rodríguez, Marcos. *Participación Ciudadana en San Salvador. Notas sobre una experiencia 1997 – 2003.* FUNDE. San Salvador, El Salvador: 2004. Pág. 14.

2002) y El Código Municipal (Decreto 12 – 2002). La Ley General de Descentralización aporta por primera vez, una definición de participación ciudadana, al presente la única definición legal similar existente se encontraba en la Ley del Organismo Ejecutivo, sin embargo, por estar en los considerandos no tenía vinculancia de ley. Esta definición estipula que: *“participación ciudadana es el proceso por medio del cual una comunidad organizada, con fines económicos, sociales o culturales, participa en la planificación, ejecución y control integral de las gestiones del gobierno nacional, departamental y municipal, para facilitar el proceso de descentralización”*.²⁹

Esta definición es importante, pues en el país es la primera vez que se da una definición de participación ciudadana que tenga como base a la comunidad organizada, concebida como protagonista del proceso. Además, ofrece un amplio espectro de comprensión de la participación que incluye la planificación, ejecución y fiscalización de la administración pública. En este sentido, es necesario hacer notar que se establece una acción de auditoría social de abajo hacia arriba.³⁰

En el mismo plano, el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural SCDUR, se considera la propuesta más específica en el tema de la participación ciudadana, según lo establece la Ley: *“El sistema de Consejos de desarrollo es el medio principal de participación de la población maya, xinca y garífuna y la no indígena, en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo, tomando en cuenta principios de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca”*.³¹

Desde este marco, interesa a la presente tesis, analizar el papel que desempeñan los Consejos de Desarrollo en el ejercicio de la participación ciudadana y cuál ha sido su incidencia en la construcción de ciudadanía; ambos factores, constituyen componentes importantes en la generación y fortalecimiento de procesos de desarrollo local en el país. Lo que está de fondo en esta discusión, es el empeño de los actores por construir una nueva forma de ejercicio del poder: incluyente, compartido y con acceso a la toma de decisiones sobre los fondos públicos, a fin de garantizar mayor cobertura de los servicios sociales y mejorar sus condiciones de vida.

Una definición amplia de participación ciudadana y que permite el abordaje teórico de esta investigación, es la aportada por Alicia Ziccardi: *la participación ciudadana es la inclusión de la ciudadanía en las decisiones públicas, incorporando intereses particulares (no individuales). Para que esto sea posible no se pueden abrir espacios de participación de manera improvisada, sin reglas claras para los actores involucrados en estos procesos. La participación ciudadana debe generar compromisos institucionales y supone crear un clima de trabajo comunitario en el que exista el convencimiento de que la deliberación pública, la interacción social y el respeto por el pluralismo son valores y prácticas positivas y esenciales de la democracia*.³²

Para profundizar en el tema de la participación ciudadana, la autora aporta insumos importantes, ella afirma que *para el intento de democratizar la forma de gobierno la*

²⁹ Ley General de descentralización. Decreto Número 14 – 2002. Guatemala. Artículo 17.

³⁰ Mazariegos, Mónica. *¿Cómo quedaron las leyes relacionadas con la participación ciudadana?* Documento elaborado para Servicios Jurídicos y Sociales, SERJUS. Guatemala: Mayo 2002.

³¹ Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Capítulo I. Naturaleza, Principios y Objetivos. Artículo 1.

³² Ziccardi, Alicia. Op. cit. Pág. 9.

cuestión sobre como incorporar la participación de la ciudadanía en los procesos de decisión y gestión local es uno de los principales desafíos... crear las condiciones para que los habitantes sean ciudadanos, que puedan ejercer sus derechos políticos, sociales y urbanos cumpliendo con las obligaciones que implica el habitar una ciudad. Sin duda, esto no será suficiente si la sociedad local no es portadora de una cultura cívica para la vida comunitaria, lo cual deberá adquirirse en el mismo proceso de participación de la ciudadanía en los procesos decisorios. Para que ello ocurra es necesario abrir nuevos y mejores espacios de participación ciudadana en la gestión pública local, construir precisamente un espacio público en el que participe activamente la ciudadanía, tanto más cuando se trata de políticas sociales cuya principal finalidad es precisamente garantizar el ejercicio de la dimensión social de la ciudadanía.³³

Los aportes teóricos de Ziccardi permiten desarrollar un interesante marco conceptual, para efectos del presente estudio sobre todo cobra relevancia, lo referido a que la participación ciudadana genera inclusión. En un país como Guatemala, donde los niveles de exclusión política han sido elevados, este elemento es importante. Pero ¿a qué nivel se plantea, desde la autora, esa inclusión? Ella señala que ésta debe ocurrir en la toma de decisiones públicas vinculadas a la gestión del desarrollo local, o sea, *garantizar el ejercicio de la dimensión social de la ciudadanía*. Este planteamiento, recupera una visión de los actores sociales como sujetos, agentes y protagonistas de su propio desarrollo.

Así mismo, se resalta la cuestión de la institucionalidad, de abrir los espacios, de establecer procedimientos y reglas claras y estables, de tal forma que los ciudadanos *institucionalicen* su participación y el gobierno la reconozca como instancia legal. Se trata de un proceso de doble vía, en que conjuntamente, gobernados y gobernantes, creen mecanismos y mejoren las instituciones ya existentes, recreándolas y fortaleciéndolas, de tal forma que los ciudadanos se apropien las instituciones, y éstas a su vez, se revitalicen con la incidencia política que la ciudadanía pueda generar.

1.2.2 Participación ciudadana: factor clave en la construcción del desarrollo y elemento consustancial de la democracia.

Los nuevos enfoques de desarrollo, como el Desarrollo a escala humana, el Desarrollo sostenible, el Desarrollo Humano y especialmente el Desarrollo local, surgidos a finales del siglo XX, fueron un factor importante en el énfasis que se le diera a la participación ciudadana, otorgándole a la noción una jerarquía de estrategia eficaz en la construcción del desarrollo.

Muchas definiciones retomaron esa idea de hecho, las Naciones Unidas ha reconocido que una *amplia participación en la toma de decisiones es un prerrequisito fundamental para la consecución del desarrollo sostenible*.³⁴ Otro ejemplo, lo constituye la definición de Rodrigo Borja: *la participación es un importante componente del desarrollo humano, pues permite la realización de las capacidades, vocaciones y aptitudes de cada persona*.³⁵

³³ *Ibíd.*

³⁴ *United Nations Conference on Environment and Development (UNCED)*. Agenda 21. Pág. 219. New York, United Nations Organization, 1992.

³⁵ Borja, Rodrigo. *Enciclopedia de la Política*, Fondo de Cultura Económica. México: 1997. Citado en: Enríquez Villacorta, Alberto y Rodríguez, Marcos. *Participación Ciudadana en San Salvador. Notas sobre una experiencia 1997 – 2003*. FUNDE. San Salvador, El Salvador: 2004. Pág. 16.

En la actualidad, esta vinculación entre participación ciudadana y desarrollo humano, se manifiesta también en la comprensión que tienen diversos sectores influyentes, organismos internacionales y centros académicos, en cuanto a que a través de la acción política, y no únicamente la económica, es posible generar condiciones más equitativas y abrir espacios de oportunidad a las personas para decidir en relación a su propio desarrollo. En la misma medida en que la democracia sea más participativa, y no sólo representativa, ofrecerá mayores posibilidades de inclusión y representatividad, lo que podría impactar positivamente en una mejoría de las condiciones de vida de los sectores marginados, y por ende, en mayores niveles de gobernabilidad.

Para tomar un ejemplo de esta renovación en la comprensión de la exclusión, y como se ha ido ampliando el concepto de desarrollo, tomaremos a un organismo internacional, caracterizado por una clara tendencia neoliberal en su análisis y comprensión de la sociedad: el Banco Mundial, BM. En el año 2003, el BM presentó el Informe *La Pobreza en Guatemala – GUAPA*, como parte de un programa más amplio, comprometido con la reducción de la pobreza. El proyecto incluyó tanto el estudio sobre la pobreza y las condiciones de vida, como la elaboración de la estrategia de solución y el aporte financiero para operativizarlo.

Lo que llama la atención es que el Informe en su Introducción define la pobreza como *un fenómeno multidimensional en términos de su medición, sus manifestaciones, causas y soluciones*. Afirmando que *los pobres lo son porque carecen de recursos para satisfacer sus necesidades básicas, porque son vulnerables a los efectos de situaciones adversas, y también porque la pobreza se caracteriza por una sensación de falta de voz y de poder, en especial respecto de su representación e interacción con las instituciones*.³⁶

Es interesante que un Organismo como el Banco Mundial, reconozca que la ausencia de representatividad y participación, con voz y decisión, genera exclusión, y por ende, se convierte en mecanismo reproductor de la pobreza. La construcción de la democracia implica ceder espacios en el ámbito de las decisiones, y para ello es necesario ver a los ciudadanos como agentes transformadores, capaces de gestar, planificar y construir su desarrollo. Este camino no puede hacerse de forma improvisada, requiere voluntad política y el diseño de una institucionalidad apropiada para ejercer la ciudadanía, de tal manera que genere confianza y credibilidad en la población.

Al desarrollar este último factor político: *la pobreza caracterizada por una sensación de falta de voz y de poder*, el Informe del Banco lo titula *Empoderamiento* y lo aborda así: *El contexto social y político en que se desenvuelven los pobres afecta su vida cotidiana. La falta de representación política y social, la discriminación, (...) el trato inapropiado de parte de los funcionarios públicos, (...) y la falta de información sobre servicios y sus derechos afecta su capacidad de aprovechar su potencial y crea en ellos una sensación de falta de representación y de poder. El fortalecimiento de los procesos democráticos, el cumplimiento del estado de derecho, la promoción de la participación en los procesos políticos y en la toma de decisiones, (...) son aspectos importantes para empoderar a los pobres y permitirles ampliar sus oportunidades y aprovechar su potencial*.³⁷

Como se advierte en los textos anteriores, la participación ciudadana no ha cobrado relevancia únicamente porque ha resultado funcional dentro de los nuevos paradigmas de

³⁶ *La pobreza en Guatemala*. Informe N° 24221 – GU, 2003. Documento del Banco Mundial. Pág. 2 – 3.

³⁷ *Ibid.* Pág. 3.

desarrollo, sino también, porque se la considera parte constitutiva de la democracia. Mucho se ha debatido en torno a que la democracia representativa debe ceder más espacio a la democracia participativa.

En este sentido, la Constitución Política de Guatemala, reza en su Artículo 141: *la soberanía radica en el pueblo quien la delega, para su ejercicio, en los Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La subordinación entre los mismos es prohibida.* Es decir que, así como la democracia es participativa, la participación es democracia. Esto lo afirma Rodrigo Borja cuando expresa: *la democracia es la conjugación del verbo participar en todos sus modos, tiempos, números y personas. La democracia es participativa. La sustancia de la democracia es la participación.*³⁸

El tema de la participación ciudadana es un tema vital dentro de los escenarios actuales, sociopolíticos y económicos de Guatemala, puesto que se vincula a procesos democráticos, al ejercicio de la ciudadanía y da seguimiento a los Acuerdos de Paz. Así, la participación ciudadana se constituye en mecanismo político importante para generar procesos de integración social y de desarrollo local: al generar incidencia se logra acceso a fondos públicos, y ello garantiza mayor cobertura de los servicios sociales, y por ende, mejores condiciones de vida digna.

Es aquí donde adquiere relevancia lo local, como espacio privilegiado de reconstrucción del tejido social, de fortalecimiento de las identidades, de organización comunal y fortalecimiento del poder local, de generación de capacidades para la autogestión y la definición de prioridades que tiendan a mejorar las condiciones de vida de sus habitantes. Por autogestión se entiende desde la presente tesis, la capacidad de las comunidades de construir su propio desarrollo, a partir del protagonismo real de las personas y la participación de todos en las decisiones de beneficio colectivo.

Es evidente, desde esta perspectiva, que el espacio local se convierte en oportunidad de aprendizaje ciudadano. Participando los actores sociales en sus propias localidades, conocen y comprenden sus derechos y obligaciones, desarrollan un sentimiento de pertenencia e inclusión, generan acciones solidarias al buscar el beneficio colectivo y se familiarizan con la institucionalidad del Estado.

No se afirma con lo anterior, que la participación *per se* genere actitudes ciudadanas; muchas veces, al abrirse los espacios e integrarse los ciudadanos, lamentablemente, se reproducen actitudes autoritarias, redes clientelares y se busca el interés particular. Las actitudes ciudadanas se generan en un contexto socio político que las cultiva, de allí la importancia de las instituciones. En la realidad guatemalteca, sin embargo, existen muchas dificultades para que los ciudadanos, aprendan y se empoderen de los valores y la cultura democrática, en primer lugar, porque son pocos los espacios en los que los ciudadanos pueden tener acceso a la toma de decisiones; además porque como ya se ha mencionado, el sistema político está enraizado sobre la base de un sistema excluyente y corrupto.

³⁸ Borja, Rodrigo. *Enciclopedia de la Política*, Fondo de Cultura Económica. México: 1997. Citado en: Enríquez Villacorta, Alberto y Rodríguez, Marcos. *Participación Ciudadana en San Salvador. Notas sobre una experiencia 1997 – 2003*. FUNDE. San Salvador, El Salvador: 2004. Pág. 16.

1.3 Teoría del Diseño institucional.³⁹

Es evidente la importancia que revisten las instituciones sociales en la configuración de las sociedades, en cuanto que éstas representan las preferencias y aspiraciones de los actores sociales, individuales y grupales. Las instituciones sociales, como la familia, la escuela, la iglesia, el mercado laboral, afectan o impactan la vida privada de las personas, así como estos agentes a su vez, pueden transformar las instituciones a partir de sus intervenciones intencionales o accidentales.

Debido a esta interacción directa entre instituciones e individuos, las ciencias sociales se han interesado, a lo largo de la historia, en su estudio y comprensión. Los enfoques han variado, sin embargo, el interés en las instituciones continúa vigente. Algunas épocas han estado marcadas por corrientes que subsumen al individuo, indefenso, bajo la poderosa influencia de las instituciones públicas. Otros momentos históricos, por el contrario, han enfatizado la elección de los individuos y la determinación de sus acciones. El nuevo institucionalismo, en opinión de Robert Goodin, *se concentra en como afectan las preferencias y posibilidades del individuo el hecho de encontrarse enraizado en tales entes colectivos.*⁴⁰

Me permito citar a este respecto, la propuesta de síntesis que hace Goodin. Él la denomina *proposiciones de un nuevo institucionalismo consolidado*. El autor realiza este esfuerzo teórico, después de estudiar los nuevos temas institucionales que emergen de los diversos contextos disciplinarios de las ciencias sociales: historia, sociología, economía, ciencia política y la teoría social en general. Por lo mismo, me parece un valioso insumo teórico, idóneo para el abordaje de la presente investigación sobre el caso participativo de Chichicastenango.

El nuevo institucionalismo consolidado de Goodin recoge las siete premisas siguientes:⁴¹

1. Los agentes individuales y los grupos persiguen sus respectivos proyectos en un contexto que se encuentra colectivamente restringido.
2. Tales restricciones toman la forma de instituciones: patrones organizados de normas y papeles socialmente construidos, así como conductas socialmente prescritas que se esperan de quienes desempeñan tales papeles, los cuáles son creados y recreados con el correr del tiempo.
3. Por estrictas que sean, esas restricciones resultan, sin embargo, ventajosas en otros diversos aspectos para los individuos y los grupos en lo que hace a la consecución de sus propios proyectos más particulares.
4. Los mismos factores contextuales que restringen las acciones del individuo y del grupo moldean también los deseos, preferencias y motivaciones de esos mismos agentes individuales o grupales.

³⁹ El desarrollo del presente subtema *Teoría del diseño institucional*, se basa fundamentalmente, en la propuesta de Robert E. Goodin, la cual está descrita en el texto en que el autor aparece como compilador: Goodin, Robert E. *Teoría del diseño institucional*. Capítulo 1. “Las instituciones y su diseño”. GEDISA, Editorial. Barcelona, España: 2003. Págs. 13 – 73.

⁴⁰ *Ibíd.* Pág. 17 – 20.

⁴¹ *Ibíd.* Pág. 35 – 36.

5. Tales restricciones tienen, distintivamente, raíces históricas, como artefactos residuales de las acciones y elecciones del pasado; y
6. Tales restricciones encarnan, preservan e imparten recursos de poder diferenciales con respecto a los distintos individuos y grupos.

Sin embargo y a manera de conclusión:

7. La acción individual y grupal, por muy restringida por el contexto y moldeada socialmente que esté, constituye la fuerza motriz que guía la vida social.

Traduciendo las premisas anteriores de Goodin y aterrizándolas en el contexto, consideremos algunas características de la institucionalidad del Estado de Guatemala: ésta además de ser débil y desestructurada, ha desarrollado mecanismos excluyentes en el ejercicio del poder político; además, la percepción ciudadana al respecto ha sido de desconfianza en su capacidad y desempeño. Dentro de ésta institucionalidad del Estado guatemalteco, interesan de manera específica a la presente investigación, los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Un primer elemento que se puede señalar, es que su estructura y funcionamiento no escapa a esta herencia autoritaria, por lo que el ejercicio ciudadano encuentra dificultades en estos espacios.

Es habitual, dentro del Sistema de Consejos a nivel de la República, encontrarse con situaciones como las siguientes: las organizaciones comunitarias y los diversos sectores sociales (campesinos, mujeres, indígenas, cooperativas, ONG, etcétera) representados en los niveles del Sistema⁴², se esfuerzan por ejercer su derecho de ciudadanos y ciudadanas, por ocupar esos espacios que les corresponden y que por ley les pertenecen; se apegan a lo que la ley contempla, y sin embargo, sus demandas son desatendidas, no se transparenta información, sobre todo la relativa al presupuesto municipal, o simplemente, el Alcalde o Gobernador, impone su autoridad y decide sobre las cuestiones en las que la población debería aportar, e incluso, decidir.

La politización de los Consejos de Desarrollo es un hecho real, los partidos políticos se han aprovechando del Sistema para organizar su base social: otorgando financiamiento solamente a sus Consejos Comunitarios de Desarrollo (Cocode) afines; cooptando a los líderes a cambio de la aprobación de financiamiento para los proyectos; copando el Consejo Municipal de Desarrollo (Comude) con “su gente” y presentando ante el Consejo Departamental de Desarrollo (Codede) las demandas y prioridades establecidas por el Alcalde, o a lo sumo, el Alcalde y su Concejo Municipal. Las denuncias en este sentido son abundantes, los ciudadanos expresan que es evidente la competencia y rivalidad que se establece entre autoridades y entre partidos, sobre todo, en función de canalizar recursos. Finalmente, los aportes, ideas y proyectos emanados de la sociedad civil no son vinculantes, lo que vulnerabiliza las instancias.

Los ejemplos anteriores evidencian algunos vacíos sustentados desde la misma Ley de Consejos; esto hace referencia al aspecto formal del diseño institucional, lo cual significa

⁴² La Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural contempla la integración de cinco niveles: nacional – CONADE, regional – COREDE, departamental – CODEDE, municipal – COMUDE y comunitario o COCODE.

que éste no es idóneo para hacer sostenibles las instancias. Sin embargo, a pesar de las limitaciones que presentan los Consejos de Desarrollo, los actores se han organizado bajo esa figura legal. Respecto de este tema, el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005 de PNUD, contabiliza en total, dentro del territorio nacional, 200 Comude y 6,535 Cocode, evidenciando *la potencialidad del espacio para atraer la participación popular maya y no indígena*.⁴³

Las consideraciones expuestas adquieren mayor relevancia, desde la perspectiva de la teoría del diseño institucional de Goodin, en la que se afirma que las instituciones sociales se transforman debido a la acción deliberada o accidental de los sujetos individuales o colectivos. En efecto, el autor señala que: *el cambio puede ser efecto de una intervención deliberada por parte de sujetos dotados de intención en búsqueda de un objetivo. Tales agentes pueden ser individuos aislados o grupos organizados*.⁴⁴ Visto desde este ángulo, la institucionalidad formal de los Consejos de Desarrollo, estaría en contra de la sostenibilidad de las instancias; lo institucional no sería un elemento favorable al caso participativo. Interesante es abordar, como los ciudadanos, pese a esas contradicciones y vacíos, desarrollan inclusión. La capacidad de agencia de los actores permite que éstos se apropien de los espacios de participación ciudadana generados por el Estado. De allí la importancia de un diseño institucional sólido, sostenible, que garantice la inclusión de los ciudadanos en la gestión pública.

Desde la presente tesis se consideran agentes principales en la elaboración del diseño institucional: por una parte el Estado y por otra los ciudadanos individuales o colectivos. El Estado, puesto que a través de su institucionalidad define la solidez o debilidad del sistema político, los niveles de gobernabilidad y el estatus igualitario y de identidad de la ciudadanía. Y los ciudadanos individuales o colectivos, siendo sujetos protagónicos, capaces de intervenir en la toma de decisiones y en la planificación del desarrollo. Ambos actores, gobernantes y gobernados, contribuyen desde su rol en la creación de un buen diseño institucional; a su vez, deben establecer interlocución y relaciones de cooperación y coordinación entre sí, en lo relativo a la gestión pública.

El diseño, según esta teoría, consiste *en la creación de una forma de promover resultados valiosos en un contexto en particular que sirva de base para la acción*.⁴⁵ Bajo esta acepción se encontraría la literatura sobre el “diseño de políticas”, el “diseño de mecanismos” y el “diseño de sistemas”. A esta altura de las consideraciones, podemos preguntarnos ¿qué es lo que hace que un diseño sea bueno?, o dicho de otra forma ¿qué es un buen diseño institucional?

En general, el autor responde a la pregunta afirmando que una institución bien diseñada sería aquella que resulta tanto coherente en lo interno, como externamente, en armonía con el resto del orden social en el que se inserta. A un nivel más específico, Goodin propone una serie de principios que deberían guiar el diseño institucional que se practica:

1. *Flexibilidad*. Posibilidad de revisión y cambios pertinentes, a partir del contexto y de la experiencia. Capacidad de adaptarse a nuevas situaciones.

⁴³ “Diversidad étnico cultural: La ciudadanía en un Estado plural”. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005. PNUD. Guatemala, 2005. Pág. 213.

⁴⁴ *Ibíd.* R. Goodin, pág. 41.

⁴⁵ *Ibíd.* Pág. 49.

2. *Solidez*. El diseño debe generar confianza, estabilidad y rutinizar prácticas.
3. *Sensibilidad a la complejidad motivacional*. Las instituciones deben responder tanto a los intereses individuales de los individuos como a sus motivaciones nobles y altruistas.
4. *Publicidad*. En el sentido de justificar pública y transparentemente, las acciones.
5. *Variabilidad*. Posibilidad de generar nuevos espacios, nuevas reglas, nuevos diseños, a partir de procesos de seguimiento y evaluación permanente de los diseños existentes.⁴⁶

Continuando en esa línea de reflexión en torno a la importancia de las instituciones sociales y al rol que los individuos asumen transformándolas, este estudio se ubica, como se ha dicho, en Santo Tomás Chichicastenango, El Quiché, donde la población, como parte de la nación, se sujeta a las normas y obligaciones propias de su condición ciudadana. Sin embargo, se considera que los ciudadanos han dado un paso adelante, integrándose a los Consejos de Desarrollo urbano y rural para incidir en la planificación del desarrollo, mediante la definición de políticas públicas, planes y programas que les atañen de manera directa, pues así logran operativizar sus derechos sociales, civiles, políticos y culturales.

En este Municipio, se evidencian acciones sólidas y continuadas, de la sociedad civil organizada, en su empeño por institucionalizar la participación ciudadana a través del fortalecimiento del Sistema de Consejos de Desarrollo de nivel local (comunitario o Cocode de primero y segundo nivel y Municipal o Comude); así mismo, han intentado establecer un vínculo con el nivel departamental o Codede. Se entiende como sociedad civil organizada, a aquella integrada por todas las personas, sectores, grupos, asociaciones, organizaciones, que no forman parte del aparato del Estado, constituidas a partir de sus formas propias de organización, en base a criterios étnicos y socio – organizativos.

La tesis sostiene que los Consejos de Desarrollo de Chichicastenango son una experiencia exitosa, debido a que los ciudadanos han implementado mecanismos políticos y socio–organizativos, que por estar arraigados en las raíces étnicas y la práctica habitual de los actores, tienden a favorecer la sostenibilidad de los mismos, constituyéndolos en instancia legal de participación ciudadana: que respeta la legitimidad de sus representantes, implementa procesos democráticos en la toma de decisiones y se involucra en la gestión pública para mejorar las condiciones de vida de las comunidades.

Estos factores mencionados en relación a la experiencia concreta de la ciudadanía chichicasteca, fortalecen la afirmación en torno a la importancia que adquieren las instituciones sociales, en la generación de oportunidades u obstáculos para que los ciudadanos participen, se integren e identifiquen con el sistema político. Precisamente, un rasgo central que define la institucionalización, en opinión de Goodin, es *la naturaleza estable, recurrente, repetitiva y pautada de la conducta* que tiene lugar dentro de las instituciones y a causa de éstas. En este sentido, el *institucionalismo* ha sido

⁴⁶ *Ibíd.* Págs. 59 – 63.

caracterizado como *el proceso a través del cuál organizaciones y procedimientos adquieren valor y estabilidad.*⁴⁷

En base a lo anterior, se considera interesante este estudio de caso, debido a que en Chichicastenango los actores han posibilitado condiciones para que los Consejos sean espacio alternativo de participación ciudadana, donde la sociedad civil confluye y establece interlocución con las autoridades locales; consigue canalizar demandas sociales, se introduce en prácticas democráticas como la auditoría social y el presupuesto participativo; aprende a planificar el desarrollo local, e incluso, quizá empieza a generar mecanismos de inclusión a partir de una nueva cultura política, en la que se destaca el rol protagónico de la comunidad organizada.

1.4 Descentralización.

1.4.1 Dimensión política de la Descentralización.

Previo al abordaje de la dimensión política de la descentralización es conveniente hacer algunas anotaciones históricas generales que permitan comprender con mayor claridad la noción. En primer lugar, cabe recordar que la centralización fue un requisito para la constitución de los Estados Nacionales a finales del siglo XIX, el cuál resultó funcional a los fuertes presidencialismos instaurados en la región.

En segundo término, la crisis del modelo del “Estado de bienestar” de finales de la década de los ochenta, le dio a la descentralización (y a la privatización de bienes y servicios estatales) un carácter de estrategia central de los procesos de reestructuración económica y reforma del Estado que se llevaron a cabo como salida a la crisis.⁴⁸

Las políticas de ajuste estructural global, pretendían disminuir el déficit fiscal a partir de la disminución del aparato gubernamental centralizado, transfiriendo funciones (no recursos) del gobierno central a los gobiernos locales. Esta visión redujo el planteamiento a su aspecto técnico – administrativo de eficientar la administración del Estado.

Al presente, se ha avanzado en la comprensión política de la descentralización, trascendiendo la visión reduccionista de un funcionamiento tecnocrático y autoritario por *una gestión local democrática y participativa* (Borja, 1982). La Descentralización se entiende como proceso de democratización del sistema político y del Estado: en la revisión de las competencias entre ámbitos de gobierno, en las relaciones intergubernamentales que permitan una relación más equitativa entre el poder central y el local y en la inclusión de la ciudadanía en los procesos decisorios.⁴⁹

Para aportar una definición comúnmente aceptada sobre descentralización, citamos a Rondinelli: *es la transferencia o delegación de autoridad legal y política para planear, tomar decisiones y administrar funciones públicas de agencias centrales de gobierno a organizaciones de base, unidades subalternas de gobierno, corporaciones*

⁴⁷ *Ibíd.* Pág. 38 – 39.

⁴⁸ Citado en: Ziccardi, Alicia. *Descentralización, capacidades locales y participación ciudadana*. Ponencia del Seminario Internacional *Construyendo la democracia desde abajo: descentralización, iniciativas locales y ciudadanía*, Woodrow Wilson Center for Scholars. Fundación Interamericana y FLACSO. Guatemala, abril 2005.

⁴⁹ *Op.cit.* Pág. 3.

descentralizadas, autoridades regionales, autoridades funcionales, gobiernos autónomos y locales y organizaciones no gubernamentales (1981).

Aquí la dificultad radica en determinar qué cuota de poder es la que se transfiere, quién la transfiere y quién la recibe. Sin embargo, es necesario afirmar que para que un verdadero proceso de descentralización se verifique es necesaria la transferencia del poder tomar decisiones, así como la transferencia de recursos económicos para viabilizar las iniciativas emanadas de la ciudadanía.

Desde este marco, la descentralización posee cuatro dimensiones o estrategias: *la descentralización política*, como forma máxima de la función descentralizadora, en esta dimensión se encuentra la elección directa de los gobiernos municipales (descentralización político – territorial); *la descentralización administrativa*, que consiste en reconocer al ente descentralizado competencias específicas en su ámbito jurisdiccional, las modalidades clásicas de descentralización administrativa son: la devolución (descentralización – administrativa – funcional – territorial) y la delegación (descentralización funcional pura). La tercera dimensión es la *descentralización fiscal*, transfiere a los gobiernos locales tanto los ingresos como la facultad de tomar decisiones de gasto; y por último, la *descentralización económica*, que busca redelimitar las funciones del Estado para evitar intervenciones y regulaciones que impidan el funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios privados.

Para abordar el caso participativo de Chichicastenango, es indispensable retomar el tema de la descentralización ya que este es un concepto eminentemente político que nos refiere a una nueva comprensión del poder y a la redistribución del mismo. Esta nueva comprensión del poder se basa fundamentalmente en dos elementos clave: el establecimiento de relaciones de horizontalidad entre gobernantes y gobernados y la inclusión de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones y en la planificación, gestión y ejecución del desarrollo local; esto supone el fortalecimiento político de los ciudadanos y ciudadanas mediante una plena conciencia de sus derechos y deberes ciudadanos, miembros de un territorio específico.⁵⁰

Esta perspectiva devuelve al Municipio, es decir, al espacio local, un rol sustantivo en la construcción del desarrollo, por ende, en el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos. Descentralización, participación ciudadana y desarrollo se vinculan de forma directa; el proceso requiere una amplia participación de todos los sectores y el establecimiento de nuevas relaciones entre gobernados y gobernantes. A este respecto Rokaël Cardona aporta: “...*la descentralización política implica fortalecer la democracia local, la participación ciudadana y la capacidad de gobernar en lo local. Implica nuevos arreglos entre el gobierno electo y los ciudadanos...fortalecer vigorosamente la capacidad de gestión pública, financiera, técnica y administrativa de los gobiernos locales...*”⁵¹

1.4.2 Proceso de Descentralización en Guatemala.

La descentralización en Guatemala se inscribe en el marco de procesos más amplios impulsados en varios países del Continente, desde hace un poco más de dos

⁵⁰ Cardona Recinos, Rokaël. *Políticas y Programas de Descentralización del Gobierno de Guatemala 2000 – 2004*. Ponencia en: “Los nuevos senderos de la descentralización”. Para que conste. COMODES: Comisión Presidencial para la modernización y descentralización del Estado. Guatemala, Mayo 2001.

⁵¹ *Ibíd.* Pág. 38.

décadas. Su motivación principal ha sido el interés por avanzar en la democratización de las Naciones, en particular, la democratización de las relaciones gobierno – sociedad en el ámbito local.

El tema de la descentralización es sustantivo en un territorio como el de Guatemala, en que a lo largo de su historia política y económica, los gobiernos y las políticas públicas que han implementado, han dejado de lado factores tan vitales como el territorio. Territorio supone población, y por ende, ciudadanas y ciudadanos, sujetos capaces de planificar, gestionar y ejecutar su propio desarrollo.

El Estado de Guatemala ha sido altamente centralizado y autoritario, ha ostentado exceso de poder y de recursos, y no ha sido capaz de generar un movimiento descentralizador de Nación que impacte positivamente el ejercicio político en el país, especialmente, en los niveles locales: Municipalidades y comunidades. Las estrategias nacionales han sido definidas desde el gobierno central, privando a la población de ser incluida en la definición de estrategias focalizadas, priorizadas desde el ámbito local, donde los ciudadanos tienen pleno conocimiento de lo que hay que implementar. La inclusión de los actores sociales locales en el diseño de políticas públicas descentralizadas, participativas y democráticas devendría en planes y proyectos incisivos y certeros, pues se gestan desde lo local.

Si bien es cierto, la sola descentralización no impactará lo estructural (tema pendiente en la Agenda Nacional de Guatemala), pero sí fortalece el poder local, empoderando a las Municipalidades y a sus ciudadanos. Habría que avanzar en la descentralización de temas sustantivos, como lo son: la salud, la nutrición, la educación, la vivienda, para que éstas políticas empezaran a hacerse efectivas desde el ámbito municipal. Por supuesto, contando con la distribución equitativa de los recursos que permitan la ejecución de las iniciativas que surgen desde lo local.

Este es otro problema nodal en el hoy de Guatemala: la descentralización fiscal del Estado. ¿Con qué recursos cuenta la ciudadanía que se integra en la gestión del desarrollo, para ejecutar los proyectos que prioriza?; ¿Qué calidad ostentan las transferencias fiscales del gobierno central hacia los gobiernos locales?; ¿Con qué autonomía tributaria cuentan las Municipalidades?; ¿Es que el enfoque territorial amplio que representan las Mancomunidades cuenta con respaldo legal, institucional y financiero?

Para que la descentralización sea sostenible a largo plazo en Guatemala, es necesario convertirla en un Proyecto de Nación, una Política de Estado, en la que se incluyan los actores sociales: el Estado, los Partidos Políticos y la sociedad civil. Si queremos hablar de desarrollo local participativo, los anteriores son temas centrales, por lo tanto, de mucho interés a la presente investigación; éstos se abordan a continuación.

1.4.2.1. Antecedentes del proceso descentralizador del Estado.

Es necesario un recorrido por la historia política de Guatemala, para comprender mejor el proceso de descentralización que se ha impulsado en el país. Con una larga historia de autoritarismo y centralización en el ejercicio del poder político, no será difícil comprender las aristas que hacen tan arduo el camino hacia la descentralización del poder y los recursos. Sin embargo, es necesario resaltar también la amplia tradición organizativa y la cultura ancestral de ejercicio de autoridad local que ostenta el país, nos referimos a las comunidades indígenas que por tradición cultural, han desarrollado un tipo

de autoridad local y de gobierno local.⁵² Las Alcaldías Indígenas de Totonicapán, Chichicastenango y Sololá, son claro ejemplo de esta afirmación.

Síntesis del proceso político que antecedió la propuesta descentralizadora del Estado de Guatemala, 1871 – 2006

Nº	Etapas	Políticas y Estrategias Generales del Estado
A.	Del Estado Cafetalero al Estado autoritario (1871 - 1944).	<ul style="list-style-type: none"> - En 1871 inicia la Reforma Liberal o Estado Cafetalero. Los Cafetaleros convierten en demanda social sus necesidades de inversión a largo plazo, seguridad de la propiedad, tierra para el cultivo, mano de obra y vías de comunicación para el comercio. - Gobiernos de García Granados (1871 - 1873) y Justo Rufino Barrios (1873 - 1885): "modernización" del Estado mediante la creación de una plataforma institucional para favorecer la economía cafetalera de agro exportación: Ministerios de Gobernación y Hacienda; Ejército profesional y permanente; Registro de la Propiedad y Registro Civil. - Separación Iglesia - Estado, la educación es tomada por el Estado para consolidar el poder de la oligarquía. - Gobierno de Manuel Estrada Cabrera (1898 - 1920): manipulación en sus tres reelecciones, gobierno de mano dura y restricción de las libertades individuales. - Establecimiento de la economía de enclave: firma del Convenio con la <i>United Fruit Company UFCO</i> para cultivo y exportación de banano, gozando de exoneración de impuestos y tributo al fisco, y de concesión de tierras, bosque y agua.⁵³ - Gobierno de Jorge Ubico (1931 - 1944): prohibición de partidos políticos y organizaciones sociales, implementación de la persecución, represión y encarcelamiento como mecanismos contra adversarios políticos. - Reducción general de salarios, jubilaciones y presupuesto para educación.
B.	El Estado revolucionario democrático (1944 – 1954) y la contrarevolución (1954 - 1963).	<ul style="list-style-type: none"> - Gobierno de Juan José Arévalo (1945 - 1951) mediante elecciones libres. Ruptura con el proyecto liberal, apertura de espacios políticos de organización de la sociedad. - Impulso a la democratización y modernización del país: Reforma bancaria y monetaria, Ley de Fomento Industrial, Código de Trabajo, Instituto Guatemalteco de Seguridad Social IGSS y Reforma Educativa, entre otros. - Promulgación de la Constitución de la República 1945: separación de poderes dentro del Estado, autonomía de la Universidad de San Carlos, fin del trabajo forzoso y prisión por deudas, posibilidad de interpelación a los Ministros de Estado, reconocimiento de la mujer como ciudadana y su derecho al voto⁵⁴ y reconocimiento de las garantías sociales: derecho al empleo, la seguridad social y la educación de todos los ciudadanos. - Autonomía Municipal para elegir sus autoridades, con posibilidad de

⁵² Op. Cit. Cardona Recinos, Rokaël.

⁵³ Luján Muñoz, Jorge. *Guatemala, breve historia contemporánea*. Fondo de Cultura Económica. México, 2002. La economía de enclave se refiere al establecimiento de empresas con inversión extranjera para la explotación de un producto específico, en determinados territorios y con independencia total del Estado receptor.

⁵⁴ Se objetó a esta Constitución, sin embargo, el haber limitado políticamente el voto de la mujer a las alfabetas, y haber creado el Ministerios de la defensa, otorgándole autonomía y mucho poder al Jefe de las Fuerzas Armadas.

		<p>elegir alcaldes indígenas.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Triunfo electoral de Jacobo Árbenz con amplia simpatía popular (1951 - 1954),⁵⁵ inicia transformaciones estructurales en el país: economía independiente, país capitalista y moderno y elevar el nivel de vida de las mayorías populares. - Construcción de la Carretera al Atlántico, el Puerto de Santo Tomás de Castilla y la Hidroeléctrica de Jurún Marinalá.⁵⁶ - Reforma Agraria (Decreto 900). Oposición de los sectores poderosos: Iglesia Católica, terratenientes, empresario, compañías norteamericanas y Gobierno de EE.UU. Apoyo de los sectores populares: sindicatos, campesinos, universitarios, maestros, partidos políticos y un sector del ejército. - Invasión norteamericana, derrocamiento de Árbenz Guzmán, rompimiento del orden Constitucional, bloqueo al período revolucionario y democrático. - Contrarrevolución instala en el poder al Coronel Carlos Castillo Armas (1954 - 1957): derogación de la Constitución de 1945 y la Ley de Reforma Agraria, devolución de las tierras expropiadas a sus antiguos dueños, disolución de sindicatos y partidos políticos y creación del Comité de Defensa contra el comunismo. - Asesinato de Carlos Castillo Armas, 1957. - Congreso nombra a Ydígoras Fuentes como Presidente de la República (1958 - 1963): administración corrupta y represiva. Permite entrenamiento en territorio nacional, de los militares norteamericanos que invadieron Cuba en 1961 (Bahía Cochinos). - Alzamiento armado de la oficialidad joven del ejército para derrocar a Ydígoras Fuentes 1962, generando la primera célula guerrillera.
C.	El Estado militar y contrainsurgente (1963 – 1986).	<ul style="list-style-type: none"> - Golpe de Estado contra Ydígoras Fuentes, apoyado por los EE.UU. e imposición del coronel Enrique Peralta Azurdía (1963 – 1966) como Presidente, para evitar el triunfo en elecciones libres de Arévalo Bermejo. - Militarización de la sociedad guatemalteca, con apoyo financiero de EE.UU. quien considera al ejército como aliado en la lucha anti comunista. - Estado asume la función contrainsurgente como prioritaria: inicia la represión, violencia selectiva, persecución, desapariciones y asesinatos, dejando un saldo desastroso para el país, a todos los niveles social, político, económico y cultural.⁵⁷ - Desarticulación del movimiento de izquierda, descabezamiento del movimiento popular mediante el asesinato/exilio de sus líderes.

⁵⁵ La elección presidencial del 10 – 12 de noviembre de 1950 obtuvo los siguientes resultados: Árbenz, 266,278 votos; Ydígoras Fuentes, 76,180; García Granados, 28,879 y Víctor Manuel Giordani, también revolucionario, 15,664.

⁵⁶ Éstas no eran simples obras de infraestructura, pretendían objetivos políticos sustantivos: recuperar para el país la generación de energía eléctrica, la cual estaba en manos de la compañía norteamericana *Electric Bond & Share*, y recuperar una vía de comunicación hacia el atlántico, pues existía únicamente el ferrocarril propiedad de la *UFCO*.

⁵⁷ En su labor de documentación, la Comisión para el Esclarecimiento Histórico CEH, da cuenta de 629 masacres, perpetradas en 17 departamentos del país, la mayoría bajo responsabilidad del ejército (93%); 42,275 víctimas, entre hombres, mujeres y niños y 400 comunidades destruidas o parcialmente destruidas. De forma complementaria, el Informe REMHI señala las consecuencias en términos del desplazamiento masivo que provocó la guerra: 1 millón de desplazados internos; 400 mil exiliados a México, Belice, Honduras, Costa Rica y EEUU; 45 mil refugiados legales en México; 150 mil ilegales en México y unos 200 mil en EEUU, además de 200 mil personas organizadas en las Comunidades de Población en Resistencia CPR. Informe Proyecto Interdiocesano de Recuperación de la Memoria Histórica, REMHI. *Guatemala Nunca Más*. Tomo I, Impactos de la Violencia. Pág. 145.

		<ul style="list-style-type: none"> - Procesos electorales viciados, utilizados como pantalla de legalidad a los gobiernos militares. (Ver detalle al final de este cuadro en Tabla I - 1). - Restricción de las garantías constitucionales, violación sistemática de los derechos humanos, limitación a la libre emisión del pensamiento y la libre asociación. - Agotamiento del modelo de Estado contrainsurgente y militar: aislamiento internacional, corrupción y abusos, ausencia de legitimidad por fraudes y golpes de Estado, deterioro de la economía, violencia política.
D.	Del militarismo y transición democrática del Estado (1986 - 2006).	<ul style="list-style-type: none"> - Promulgación de la Nueva Constitución de 1985: establecimiento de una institucionalidad necesaria para el desarrollo de la democracia: Tribunal Supremo Electoral TSE, Procuraduría de los Derechos Humanos, Corte de Constitucionalidad y Ministerio Público. - Elecciones generales de 1985 en la que se realizan por primera vez dos rondas electorales y es electo un civil, Vinicio Cerezo Arévalo (1986 - 1990) después de casi 24 años consecutivos de gobiernos militares. - Finalización del conflicto armado interno mediante la Firma de los Acuerdos de Paz firme y duradera (29 de diciembre 1996), los cuáles pueden agruparse en cuatro ejes temáticos esenciales: <ul style="list-style-type: none"> a) Reasentamiento e incorporación de URNG a la sociedad y reconciliación nacional, b) Desarrollo Humano Integral c) Desarrollo Productivo Sostenible y d) Modernización del Estado democrático.⁵⁸ - Establecimiento del Pacto Fiscal para un futuro con paz y desarrollo (25 de mayo del 2000), firmado por los tres poderes del Estado y por más de 130 organizaciones sociales. Los temas de política fiscal que abarca son: ingresos del Estado, patrimonio del estado, gasto y deuda pública, administración tributaria, combate a la corrupción e impunidad y descentralización.⁵⁹ - Aprobación de las Leyes de Descentralización y participación ciudadana (2002): Ley General de descentralización, Ley de los Consejos de desarrollo urbano y rural y Código Municipal.

TABLA I - 1
Gobernantes de Guatemala, 1963 - 1986

Nombre	Partido	Forma de acceso al poder	Período
Coronel Enrique Peralta Azurdia		Golpe de Estado	1963 - 1966
Lic. Julio C. Méndez Montenegro	PR	Elecciones	1966 - 1970
General Carlos Arana Osorio	MLN - PID	Elecciones	1970 - 1974
General Kjell Laugerud García	MLN - PID	Fraude electoral	1974 - 1978
General Romeo Lucas García	PID - PR	Fraude electoral	1978 - 1982
General Efraín Ríos Montt		Golpe de Estado	1982 - 1983
General Óscar Mejía Víctores		Golpe de Estado	1983 - 1986

Fuente: Ricardo Dardón Flores *et. al.* *Senderos que unen nuestra historia*. Guatemala: 2003.⁶⁰

⁵⁸ Dardón Flores, Ricardo Danilo; Lara Galo, Juan Luis y Montúfar Fernández, Salvador. *Senderos que unen nuestra historia*. Estudios Sociales. EDISUR. Guatemala, 2003. Pág. 127.

⁵⁹ *Desarrollo Humano y Pacto Fiscal*. Informe Nacional de Desarrollo Humano, PNUD. Guatemala, Abril del 2002. Pág. 106.

⁶⁰ Dardón Flores, Ricardo Danilo; Lara Galo, Juan Luis y Montúfar Fernández, Salvador. *Senderos que unen nuestra historia*. Estudios Sociales. EDISUR. Guatemala, 2003. Pág. 124.

A manera de síntesis, desde la Independencia hasta nuestros días, el Estado oligárquico de Guatemala no ha sido representativo de todos los guatemaltecos, éste se ha configurado desde las élites de poder, quienes han ejercido el poder con un estilo autoritario y patriarcal. La institucionalidad de ese Estado y el orden jurídico vigente, se han creado a partir de sus intereses y para la defensa de los mismos, dejando al margen el respeto de los derechos ciudadanos de inmensos sectores de la población. Únicamente en la década de la Revolución del 44 se dieron serias transformaciones en el Estado de Guatemala, tendientes a construir una nación democrática, más homogénea e incluyente, donde las relaciones entre Estado y sociedad civil se sustentaran sobre la base de una nueva y equitativa distribución del poder.

1.4.2.2. Descentralización Fiscal Municipal.

En reiteradas oportunidades el movimiento social ha demandado avanzar en la descentralización del Estado, sobre todo, en una realidad como la guatemalteca, donde la fuerza y el exceso de poder y recursos que el Estado ha exhibido ha sido a costa de menoscabar la participación popular. Esta realidad ha llevado a los ciudadanos, sobre todo en el ámbito local, a plantear una serie de iniciativas a favor de la descentralización del poder y de los recursos públicos.

Ante estas demandas sociales y lo estipulado en los Acuerdos de Paz, sobre todo en lo referente a la Reforma Institucional del Estado, el Estado de Guatemala ha respondido de varias formas. Por un lado, con la creación de instancias gubernamentales tales como la Superintendencia de Administración Tributaria SAT y los Fondos Sociales (FONAPAZ, FIS, FSDC), los cuáles como entidades descentralizadas y con autonomía, ejecutan obras a través de mecanismos no centralizados, con municipalidades, ONG, empresas privadas, etcétera.

Por otro lado, el Estado ha creado una legislación para promover cambios institucionales; entre las leyes sancionadas están: la Ley de Compras y Contrataciones del Estado, la Ley del Organismo Judicial, la Ley del Organismo Ejecutivo, el nuevo Código Municipal, la Ley General de Descentralización y la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

La abundante producción en materia de legislación, ciertamente podría indicar cierta voluntad política del Estado en cuanto a viabilizar la democracia; sin embargo, a pesar de las leyes promulgadas, persisten actitudes autoritarias, centralistas y clientelares como mecanismos cotidianos en el ejercicio del poder político del país. Hace falta más que promulgar leyes para promover la participación ciudadana; se requiere implementarlas, facilitando todo lo que se requiera para tal objetivo, incluyendo los recursos económicos.

En este sentido es necesario abordar el tema fiscal, especialmente, en lo concerniente a las municipalidades. La descentralización fiscal es el proceso que transfiere funciones fiscales exclusivas del gobierno central a otros niveles, como el regional, departamental o municipal. Lo relativo al presupuesto indica en que medida, un Estado está dispuesto a delegar funciones, pues la participación ciudadana y el diseño de instituciones perfectamente descentralizadas no servirán de nada, si no van acompañadas de presupuesto para funcionar y para ejecutar las iniciativas que surgen desde lo local.

El Municipio es la unidad básica de la organización territorial del Estado y el espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos. Tradicionalmente en Guatemala, las municipalidades habían estado subordinadas al Organismo Ejecutivo, fue durante el gobierno revolucionario de Arévalo Bermejo en 1945, que en la Constitución se reconoce por primera vez la autonomía Municipal y se define como un órgano político integrado al concepto mismo del Estado, abriendo así a los espacios locales la posibilidad de elegir sus autoridades e integrar funcionarios indígenas en las Corporaciones. Posteriormente, en 1985, la Constitución fortaleció la autonomía municipal y vinculó el tema de la descentralización al desarrollo territorial, sancionando en su Artículo 119 – literal b) que: *son obligaciones fundamentales del Estado: Promover en forma sistemática la descentralización económica administrativa, para lograr un adecuado desarrollo regional del país.*⁶¹

Desde entonces, el papel y funciones de las municipalidades se han ido ampliando paulatinamente, actualmente el Código Municipal, vigente a partir del 1º de junio del 2002, desarrolla los principios constitucionales referentes a la organización, gobierno, administración y funcionamiento de los municipios y las competencias que le corresponden. En este sentido, el Código Municipal, Artículo 99 define las finanzas municipales como *el conjunto de bienes, ingresos y obligaciones que conforman el activo y el pasivo del Municipio*. Es decir, *los recursos financieros que el gobierno municipal obtiene por cuenta propia o recibe del Organismo Ejecutivo y demás instituciones estatales, para el cumplimiento de sus fines*.

La descentralización fiscal del Estado es clave para promover el desarrollo local, pues propicia el traslado de recursos públicos al gobierno local, instancia gubernamental más próxima a las necesidades y aspiraciones de la población. Contando con el poder de decisión y con los recursos económicos necesarios, las políticas, planes y programas en materia social (salud, educación, vivienda, saneamiento, nutrición, etcétera) serían implementadas desde la ciudadanía local, estimulando la participación e inclusión de los actores locales en *el diseño, priorización, ejecución, control y mantenimiento de inversión pública*.⁶²

A. Transferencias Gubernamentales y dependencia municipal.

Una de las primeras acciones decididas en este proceso de descentralizar los recursos y trasladarlos a niveles locales, fue la asignación anual del 10 por ciento del Presupuesto General de Ingresos del Estado a las Municipalidades, lo cual quedó consignado en la Constitución con carácter de obligatoriedad para el Organismo Ejecutivo (Capítulo VII, Artículo 257). Este paso representó un adelanto significativo, si se parte de que antes de él, las municipalidades del país contaban únicamente con los recursos generados localmente, los cuales eran mínimos e insuficientes para lograr el desarrollo de las comunidades.

⁶¹ Constitución de la República de Guatemala, 1985. Capítulo II. Artículo 119, literal b. El fortalecimiento de la autonomía municipal en Artículo 253: *Los municipios de la República de Guatemala, son instituciones autónomas. Entre otras funciones les corresponde: a) Elegir a sus propias autoridades; b) Obtener y disponer de sus recursos; y c) 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.*

⁶² *Pacto Fiscal para un futuro con paz y desarrollo*. Guatemala, mayo del 2000. Pág. 18.

De igual forma, el Ministerio de Finanzas Públicas, por conducto de la Tesorería Municipal, además de trasladar a las 331 Municipalidades del país el aporte constitucional (10 por ciento), traslada un 8 por ciento más a través de otros mecanismos, como parte de la actividad regular del Estado, es decir, los aportes provenientes de impuestos en coparticipación: IVA – PAZ, Distribución del Petróleo y sus derivados, Circulación de Vehículos y el Impuesto Único sobre Inmuebles IUSI, a favor de las 152 Municipalidades (45.92%) que aún no administran ni recaudan este tributo.⁶³ Tales recursos se entregan cada dos meses de forma directa a las Municipalidades.

Las transferencias cumplen una función redistributiva de los recursos, buscando corregir el desequilibrio fiscal ocasionado por deficiencias en la recaudación entre regiones o municipios. Sin embargo, es necesario hacer énfasis en que la gran mayoría de esas transferencias gubernamentales que reciben las municipalidades, tienen un destino específico, solamente pueden invertirse dentro de los márgenes estipulados por la ley. Únicamente lo transferido por concepto de impuesto a los derivados del petróleo es de libre disposición. Quiere decir que hay descentralización en cuanto a la transferencia del recurso, mientras que la decisión sobre la inversión permanece centralizada.

Corroborando lo anterior estudios realizados en el 2001 para el Foro Nacional: “*Modernización de las Finanzas Municipales*”, demuestran que el condicionamiento Constitucional sobre las transferencias de recursos del Organismo Ejecutivo hacia los gobiernos locales se traduce en limitaciones en el ejercicio del poder local, mismo que es delegado en la Constitución a las autoridades municipales.⁶⁴ El siguiente cuadro permite visualizar con claridad lo afirmado anteriormente:

TABLA I – 2

Transferencias Gubernamentales

NOMBRE	DESTINO		BASE LEGAL
	Inversión	Funcionamiento	
Situado o Asignación Constitucional	Programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos que mejoren la calidad de vida. 90%	10%	Artículo 257 Constitución Política de la República
IVA – PAZ	Programas y proyectos de educación, salud, infraestructura, agua potable, electricidad, drenajes, manejo de desechos o mejora de servicios actuales. 75%	25%	Decreto 66 – 2002 Ley del IVA, Artículo 10.
Impuesto de circulación de Vehículos	Mantenimiento, mejoramiento, construcción y/o ampliación de calles, bordillos y puentes. 97.5%	2.5%	Decreto 70 – 94 Ley del impuesto a la Circulación de Vehículos terrestre, marítimo y aéreo.

⁶³ Orellana González, René Arturo. Tesorero nacional. *Aportes a las Municipalidades 1998 – 2002*. Ministerio de Finanzas Públicas. Tesorería Nacional. Guatemala, mayo 2003.

⁶⁴ Cardona, Rokaël. *La descentralización fiscal y la modernización del gasto Municipal – un desafío para todos los actores*. Ponencia presentada en el Foro Nacional: “La Modernización de las Finanzas Municipales”. GTZ. USAID. Guatemala 14 – 15 Nov. 2001.

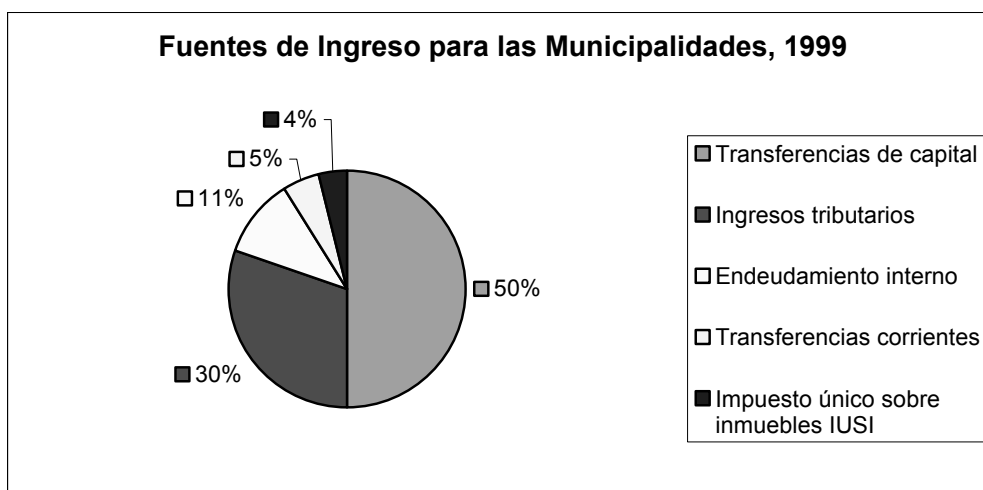
Impuesto a los derivados del petróleo	Libre disposición	Decreto 38 – 92 Ley del Impuesto a la Distribución del Petróleo Crudo y Combustibles Derivados del Petróleo.
---------------------------------------	-------------------	--

Fuente: Finanzas Municipales. Guatemala, 2003. *Proyecto: Voz, Voto y Desarrollo Local*. ASDI, BMZ, GTZ.
Pág. 14

El hecho de que exista una normativa específica, sobre casi el 60% de los ingresos reales con que cuentan las Municipalidades, es una gran limitación y contradice la intención descentralizadora que de suyo tienen las transferencias gubernamentales. Como se observa en la tabla anterior, la limitación a la posibilidad del gasto en funcionamiento es grande, esto impide a las Alcaldías mantener un nivel digno de salarios, una cantidad suficiente de funcionarios y empleados e imposibilita la contratación de personal calificado.

Además del condicionamiento constitucional sobre las transferencias de capital que el Gobierno Central distribuye entre las municipalidades, hay que agregar que éstas significan el 60% de los ingresos municipales, mientras que sólo el 40% proviene de sus ingresos propios. La dependencia es alta pues la principal fuente de recursos municipales proviene del Gobierno Central, mientras que los recursos propios son escasos. Éstos últimos representan en promedio la cuarta parte del financiamiento presupuestario y son utilizados para financiar, casi exclusivamente, gastos de funcionamiento. Bajo esta dinámica, difícilmente se podrá hablar de una autonomía municipal sostenible en el largo plazo, como tampoco podrá viabilizarse la construcción del desarrollo desde lo local. Para visualizar tales limitaciones jurídicas vigentes, en cuanto a la composición del ingreso municipal, se muestra la siguiente gráfica:

GRÁFICA I - 3



Fuente: Elaboración propia con datos de Informe de Desarrollo PNUD, Guatemala 2001.

Con base en información del INE sobre el quinquenio 1998 – 2002, se estima que las transferencias que el Organismo Ejecutivo efectuó a la totalidad de las Municipalidades de

la República, representó aproximadamente el 53.0% de sus ingresos anuales.⁶⁵ Es interesante que el monto total de las transferencias de los 5 aportes, para 1998 fue de Q. 1.155.6 millones alcanzando para el año 2002 la cifra de Q. 2.168.7 millones; esto significa que el aporte *per cápita* llegó a Q. 185.61 en 2002. El aporte por Municipalidad, a nivel general en el país, prácticamente se duplicó en el quinquenio, pasando de Q.5.3 millones en 1998 a Q.6.6 millones en el 2002.⁶⁶

Nótese en la Tabla I – 4, como los aportes más altos, en razón de transferencias del Gobierno Central, fueron recibidos por la Municipalidad de Guatemala, Municipio que ostenta el porcentaje más bajo de pobreza, sin embargo se benefició con el monto mayor de transferencias. Los departamentos del territorio nacional que presentan los porcentajes mayores de pobreza son Quiché (84.6%), Alta Verapaz (84.1%), Huehuetenango (78.3%), Baja Verapaz (73.2%) y San Marcos (73.1%), sin embargo, el criterio para distribuir la asignación constitucional, así como el monto del IVA – PAZ, de los impuestos a los derivados del petróleo y a la circulación de vehículos, no toma en cuenta la ubicación y severidad de la pobreza, sino lo contenido en el Artículo 23 de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (modificados por el Decreto Número 49 – 88) siendo los criterios siguientes:

- 25% en partes iguales entre las 331 municipalidades;
- 25% distribuido proporcionalmente a la población total de cada municipio;
- 25% proporcional al ingreso *per cápita* ordinario de cada municipio;
- 10% proporcionalmente al inverso del ingreso *per cápita* ordinario de cada municipio (compensador a la pobreza) y
- 15% distribuido directamente proporcional al número de aldeas y caseríos.⁶⁷

TABLA I – 4

Mayores transferencias a las Municipalidades, 2002
(En millones de quetzales)

Departamento	Constitucional	IVA – PAZ	Vehículos	Petróleo	TOTAL	Pobreza Total *	Pobreza Extrema *
Guatemala	108.8	113.5	13.4	5.6	241.3	14.2%	1.6%
Huehuetenango	84.8	88.4	10.4	4.3	187.9	78.3%	30.3%
San Marcos	73.5	76.7	9.0	3.8	163.0	73.1%	25.0%
Quiché	59.6	62.1	7.3	3.1	132.1	84.6%	33.2%
Alta Verapaz	54.9	57.2	6.7	2.8	121.6	84.1%	41.2%
Quetzaltenango	53.4	55.6	6.6	2.7	118.3	50.8%	11.2%
SUMA	435.0	453.5	53.4	22.3	964.2		

Fuente: Elaboración propia con datos de *Aportes a las Municipalidades 1998 – 2002*. Guatemala, 2003.

* Fuente: Informe de Desarrollo Humano PNUD. Guatemala, 2005.

⁶⁵ El dato oficial aportado por el INE contrasta con otras fuentes de información, por ejemplo, para el año 1999, el Informe de Desarrollo Humano, PNUD, Guatemala 2001, señala que las municipalidades manejan en torno al 20% de los ingresos corrientes de la Nación. Pág. 188.

⁶⁶ Op. Cit. Orellana G., René Arturo. *Aportes a las Municipalidades 1998 – 2002*. Pág. 5.

⁶⁷ Op. Cit. *Finanzas Municipales*. Guatemala, 2003. Pág. 15.

B. Los escasos recursos propios y la autonomía financiera real.

Otras fuentes de ingreso para los municipios, además de las transferencias gubernamentales, son los ingresos propios o de recaudación local, el endeudamiento interno, los Fondos Sociales (FONAPAZ, FODIGUA, FOGUAMA) y las donaciones de la Cooperación Internacional o el sector privado.

Los ingresos propios o de recaudación local, pueden ser de dos tipos: los ingresos tributarios que son arbitrios estipulados por el Congreso para que las municipalidades obtengan recursos, por ejemplo: Arbitrio de ornato, sobre actividades comerciales, sobre anuncios y rótulos, sobre TV por cable y el IUSI. Sobre éste último a enero 2005, 179 municipalidades administran, cobran y aplican localmente dicho impuesto,⁶⁸ en este caso el 100% se queda en la municipalidad que lo recauda, pudiendo invertir un 30% en funcionamiento y el 70% restante en servicios básicos y obras de infraestructura de interés colectivo.

El otro tipo de ingresos son los no tributarios, es decir, los que el Concejo Municipal puede fijar directamente mediante ordenanza o reglamento, a partir de un servicio prestado, por ejemplo: tasas administrativas (cédulas y registros varios); tasas por servicios (canon de agua, extracción de basura, etc.); contribuciones por mejoras (por obras de urbanización: adoquinado, drenajes, etc.) y multas (por infracciones).

Es importante enfatizar que el régimen tributario municipal de Guatemala es de los más anacrónicos del Istmo, con arbitrios que datan de la época colonial;⁶⁹ además, la Constitución Política prohíbe expresamente a las municipalidades la posibilidad de instituir impuestos, ésta es una competencia exclusiva del Congreso, única instancia que puede autorizarlos.⁷⁰ El control central de los tributos, impide a las municipalidades avanzar en el tema de la sostenibilidad, éstas podrían mejorar su situación financiera mediante el gravamen de algunas actividades productivas de la localidad.

Es importante también analizar en este punto lo relativo a la estructura y composición del gasto municipal, porque al ser insuficientes los ingresos propios, no existe una participación significativa de los mismos en el gasto, como tampoco la posibilidad de que las autoridades locales decidan sobre la inversión; al estar condicionadas las transferencias, el desequilibrio entre el total de gastos corrientes y los gastos de inversión se hace evidente. Para entender lo anterior, la estructura del gasto municipal en Guatemala, está dividida en tres programas: Programa de Funcionamiento (incluye los rubros de: servicios personales, transferencia a instituciones de enseñanza y transferencias a instituciones no lucrativas), Programa de Inversión (con los rubros de: construcciones de bienes nacionales de uso común, construcción de bienes nacionales de uso no común) y el Programa de Deuda.

⁶⁸ Berger Perdomo, Óscar. Presidente Constitucional de la República. *Primer Informe Presidencial al Congreso de la República*. Enero 2005. Pág. 50.

⁶⁹ Pérez M., J. A. *Sistemas Tributarios de los Gobiernos Locales en el Istmo Centroamericano*. En: *Municipalismo, Descentralización, Asociativismo e Integración en Centro América*. FEMICA – CUD. Guatemala: 1997.

⁷⁰ Constitución de la República, Artículo 239: “Corresponde con exclusividad al Congreso de la República decretar impuestos ordinarios y extraordinarios, arbitrios y contribuciones especiales, conforme a las necesidades del Estado y de acuerdo a la equidad y justicia tributaria, así como determinar las bases de recaudación...”

El Programa más voluminoso es el de Inversión, con un promedio del 67% del gasto total, el de Funcionamiento con el 22% y el Programa de Deuda con el 11%. El peso enorme del presupuesto destinado a la infraestructura pública impacta negativamente en la construcción de proyectos de desarrollo integral, sobre todo a nivel de proyectos productivos; así mismo, los rubros antes detallados no permiten invertir en capacitación de los funcionarios y empleados municipales, así como tampoco de los ciudadanos integrados a instancias de participación ciudadana como lo son los Consejos de Desarrollo, restando así al fortalecimiento del capital humano. Las restricciones que privilegian los gastos de inversión en detrimento de los de funcionamiento, hacen depender la capacidad de gestión administrativa, de los escasos recursos propios de los gobiernos locales, lo que impide la modernización de la administración municipal, obligando a las municipalidades, prácticamente a sobrevivir en el plano administrativo.

El Informe “*Guatemala: el financiamiento del Desarrollo Humano*”, PNUD 2001, hace un esfuerzo de cálculo sobre el grado de autonomía fiscal de las municipalidades frente al Gobierno Central, utilizando un índice de Autonomía Fiscal IAF, el cual mide el grado en que el municipio genera sus propios recursos sin depender del Organismo Ejecutivo.⁷¹ Este cálculo reveló el limitado nivel de recaudación propia de los municipios, cuyo promedio no supera el 8% de los ingresos municipales (se excluye la Municipalidad de Guatemala). El estudio indica que la media nacional de autonomía no alcanza el 0.25, es decir, que la autosostenibilidad a largo plazo de los gobiernos locales es aún una utopía. Hay Municipalidades, según lo referido por el Informe, que prácticamente no cumplen el precepto constitucional de ser autónomas, por ejemplo Chiquimula (con un IAF de 0.16) y Jalapa (IAF igual a 0.15). Extremo es el caso de Quiché (0.12), con un IAF casi igual a cero; igualmente Santa Catarina Mita o Zapotitlán, eran municipalidades que para el año 1997 no superaban el 0.01 de autonomía fiscal.⁷²

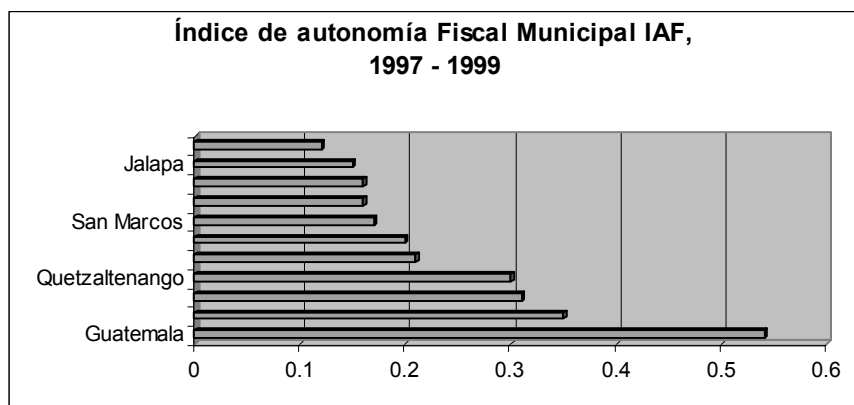
TABLA I - 5

**Índice de Autonomía Fiscal Municipal IAF
1997 - 1999**

Departamento	Índice
Guatemala	0.54
Escuintla	0.35
Media del país	0.31
Quetzaltenango	0.3
Huehuetenango	0.21
Totonicapán	0.2
San Marcos	0.17
Chiquimula	0.16
Jutiapa	0.16
Jalapa	0.15
Quiché	0.12

⁷¹ La fórmula estadística utilizada, aparece en el Informe de Desarrollo Humano, Guatemala 2001. PNUD. Pág. 187.

⁷² *Ibíd.* Págs. 188 –189.



Fuente: Elaboración propia con datos del IDH, PNUD, 2001.

1.4.3 Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Aspecto Formal.

En Guatemala, el marco jurídico institucional de la descentralización cuenta con la Ley General de Descentralización (Decreto 14 – 2002), la Ley de Los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto 11 – 2002) y El Código Municipal (Decreto 12 – 2002). El Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural SCDUR, se considera la propuesta más específica en el tema de la participación ciudadana: *El sistema de Consejos de desarrollo es el medio principal de participación de la población maya, xinca y garífuna y la no indígena, en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo, tomando en cuenta principios de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca.*⁷³

Las reformas a la ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural constituyeron un compromiso concreto del Gobierno a partir de la firma de los Acuerdos de Paz, especialmente lo concerniente al reconocimiento de la Multiculturalidad: *“el respeto de las culturas de los pueblos que conviven en Guatemala”*⁷⁴ y la participación de la población desde el nivel comunitario: *“la Asamblea Comunitaria es el órgano de mayor jerarquía de los Consejos comunitarios de desarrollo...”*⁷⁵ De igual forma es necesario resaltar la inclusión de los pueblos indígenas y la mujer en todos los niveles de los consejos de desarrollo.

Dentro de las funciones que la Ley otorga a los Consejos de Desarrollo, se considera un avance el reconocimiento de la comunidad como sujeto protagónico en la planificación del desarrollo, la identificación de problemas y la priorización de soluciones a los mismos, pues implica que la base del SCDUR parte del nivel más local, que es la comunidad: *“promover, facilitar y apoyar la participación efectiva de la comunidad y sus organizaciones, en la priorización de necesidades, problemas y sus soluciones, para el desarrollo integral de la comunidad”*, Artículo 14, literal b). Estas mismas funciones se establecen para todos los niveles de los Consejos, generando así una vinculación entre los mismos, lo cual es muy importante pues permite una base para el respeto a las

⁷³ Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Capítulo I. Naturaleza, Principios y Objetivos. Artículo 1.

⁷⁴ *Ibíd.* Artículo 2. Principios, literal a).

⁷⁵ *Ibíd.* Artículos 13 – 17.

decisiones tomadas en el nivel más local (Artículos 12, 10 y 8 literal b) para los niveles municipal, departamental y regional respectivamente, y para el nivel Nacional en el Artículo 6, literal d).

En cuanto a la integración de los Consejos de desarrollo en sus diversos niveles, es importante enfatizar que el espíritu de la Ley no es crear estructuras paralelas a las ya existentes, sino generar la coordinación entre las mismas, de tal forma que las organizaciones presentes en las comunidades, municipios y departamentos, se identifiquen con estas instancias legales y aprovechen lo estipulado en la ley para nombrar a sus representantes legítimos a fin de que se integren a las mismas.⁷⁶ Sin embargo, por falta de comprensión y asesoría, el proceso de integración de los Consejos ha dado lugar a varios problemas: en primer lugar, se ha prestado para que el gobierno de turno cree sus bases de campaña electoral; otro problema es el relativo a que en algunas comunidades se ha instalado más de un cocode; así mismo, los alcaldes han sugerido que los integrantes de cocode no pertenezcan a ningún otro grupo organizado, creando así instancias paralelas a las existentes; e incluso, en algunos lugares, se han reactivado grupos paramilitares.

Estas instancias que sintetizan la propuesta de descentralización en el país, han cobrado últimamente mayor relevancia, debido a la disposición gubernamental de posibilitar la administración de fondos públicos a través de dicha figura legal para la ejecución de proyectos comunitarios. La Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, contempla la transferencia de competencias a la sociedad civil, como ya se mencionó anteriormente, la priorización de las necesidades comunitarias a fin de que se canalicen fondos públicos para su atención, así como la posibilidad de elaborar políticas, planes y programas de desarrollo local, todo sobre la base de una coordinación interinstitucional, entre gobierno y organizaciones de la sociedad civil.⁷⁷

Es interesante que la Ley en su Artículo 20 rescata el principio de consenso en la toma de decisiones: *“Los Consejos de desarrollo tomarán sus decisiones por consenso; cuando éste no se logre, se tomarán por el voto de mayoría simple”*. Este principio es regente fundamentalmente, en las comunidades mayas. Así mismo, hay que resaltar el reconocimiento que la ley hace respecto de la elección de representantes *“con base a principios, valores, normas y procedimientos de la comunidad...”*.⁷⁸

Sin embargo, a pesar de que la Ley contempla la transferencia de tales competencias a la sociedad civil, esto no se evidencia en la cotidianidad de las comunidades, Municipios y Departamentos en los que funciona el SCDUR. Al contrario, el autoritarismo con el que ejercen el poder las autoridades electas, los altos niveles de politización, la discrecionalidad del Sistema y otros factores como centralización, clientelismo y prebendas, son entre otros, mecanismos institucionales que reproducen la exclusión

⁷⁶ Esto aparece en 4 Artículos que establecen la “Integración” de los Consejos de Desarrollo (Artículo Número 5, 7, 9, y 11), cuando utilizan la expresión ‘...que habitan en la región’, ‘...que operan en el departamento’, ‘...que están presentes en el municipio’. En el nivel comunitario, en cambio, existe una contradicción entre los artículos 13 y 16, en cuanto a la conformación del órgano de coordinación de los Consejos comunitarios. El artículo 13 estipula que los órganos de coordinación se integrarán de acuerdo a sus principios, valores, normas y procedimientos, mientras que en el 16 se establece que los mismos se conformarán por el Alcalde comunitario, quien lo preside y por un máximo de 12 miembros nombrados por la Asamblea.

⁷⁷ *Ibíd.* Artículo 3. Objetivos.

⁷⁸ *Ibíd.* Artículo 14, literal a) y Artículo 15.

política, bloqueando el proceso de integración de los individuos. Estos factores, generan opacidad en el proceso de toma de decisiones de los ciudadanos e invisibilizan el liderazgo local y el protagonismo comunitario.

De allí que a partir de ese contexto socio político específico sea necesario replantear mecanismos institucionales que garanticen calidad de la democracia participativa, y no solamente, aquellos que favorecen la democracia representativa. En este sentido, es necesario favorecer una segunda etapa de reformas a los instrumentos que sustentan el ejercicio ciudadano en Guatemala, concretamente a las *Leyes para la participación ciudadana, la descentralización y el poder local*.

Considero que la experiencia participativa de la ciudadanía de Chichicastenango, en el seno de los Consejos de Desarrollo, tiene mucho que aportar en esta línea, por lo mismo, los resultados que emanen de la presente investigación serán insumos muy valiosos para este propósito.

2. El Contexto Municipal.

2.1 Descripción general de Chichicastenango.

2.1.1 Antecedentes históricos.

El nombre de Chichicastenango, podría tener dos orígenes: una tradición lo vincula al náhuatl *Tzitzicastii* “en el cercado de las ortigas” o “en el lugar amurallado por las ortigas”. La *Urtica dioica* u ortiga, es la planta conocida popularmente con el nombre de chichicaste.⁷⁹ Según otras fuentes documentales, el nombre k'iche' de Chichicastenango es *Chuwila* que significa “lugar de las ortigas”.⁸⁰

En el Memorial de Sololá o Los Anales de los Kakchiqueles consta que en el territorio que ocupa actualmente el Municipio de Santo Tomás Chichicastenango se asentó la corte kakchiquel denominada Chiavar, Chub'ila' o Chiguila' (lugar de las ortigas). Los kakchiqueles emigraron desde Tulán y permanecieron aliados al pueblo k'iche', aproximadamente hasta 1450, según se relata en la crónica. Posteriormente, ambos pueblos se enemistaron, al punto de ser expulsados los kakchiqueles hacia Iximché, durante el período del Rey Quikab'. La muerte del poderoso Rey provocó la guerra entre ambos pueblos, facilitando la conquista española.

Chichicastenango fue fundado en el siglo XVI, como ‘pueblo de indios’, y durante el período colonial no tuvo población española. Durante este período la región central de Quiché fue encomendada a los Misioneros Dominicos, quienes se encargaban de su administración. La primera caracterización de Chichicastenango data de 1690, hecha por Francisco de Fuentes y Guzmán, en su *Recordación Florida*: “... de temperamento frío... pueblo numeroso y muy activo tiene aspecto material bien adornado, con las más habitaciones de teja; su templo y su convento es ostentoso y la Casa de Cabildo muy cumplida y suficientes oficinas y habitables... el número de vecinos tributarios es de 1,596”.⁸¹

El 13 de septiembre de 1948, el pueblo de Santo Tomás Chichicastenango fue elevado a la categoría de Villa mediante acuerdo gubernativo de esa fecha, y declarado Municipio del Departamento de Quiché. La población chichicasteca era eminentemente k'iche', no fue sino hasta mediados del siglo XIX que se evidenció presencia ladina significativa en el Municipio.

Otro acontecimiento importante para el Municipio, se refiere a que el párroco de Santo Tomás Chichicastenango, el Padre Francisco Ximénez, cuando llegó a ese lugar en 1688, descubrió en el Convento del pueblo y transcribió, a principios del siglo XVIII (se cree que entre 1701 y 1703), el máximo texto de la literatura indígena: el Pop Wuj, libro sagrado y emblemático para los k'iche's, supuestamente escrito por el indígena Diego Reynoso en 1550, conocido también como *Manuscrito de Chichicastenango*.

⁷⁹ Plan de Desarrollo Municipal de Chichicastenango, 2003 – 2013. Guatemala, Noviembre 2003. Pág. 14.

⁸⁰ *La Alcaldía Indígena en Guatemala*. Casos ilustrativos. Serie socio – cultural, Colección IDIES. Guatemala, 1997.

⁸¹ Gall: 1978: 673 – 8. Citado en *La Alcaldía Indígena en Guatemala*. Casos ilustrativos. Serie socio – cultural, Colección IDIES. Guatemala, 1997.

2.1.2 Datos Generales del Municipio.

Chichicastenango es uno de los 21 municipios del Departamento de El Quiché. Está situado en la Región VII – Noroccidente. El departamento de Quiché, cuenta con una extensión territorial de 8,378 KM cuadrados, equivalente al 53% del territorio de la Región VIII y al 7.42% del territorio nacional.

El Municipio de Chichicastenango se ubica geográficamente en la parte sur del departamento de El Quiché, a una distancia de 18 kilómetros de la cabecera departamental, y a 145 kilómetros de la Ciudad Capital de Guatemala. Colinda al sur con Sololá; al norte, con la cabecera departamental de Quiché; hacia el oriente con los municipios de Chiché (Quiché) y Tecpán (Chimaltenango) y al occidente con Totonicapán.

Su población total asciende a 107,193 habitantes⁸² (municipio más poblado de El Quiché, seguido por la cabecera departamental Santa Cruz del Quiché con 62,369 habitantes), mientras que su densidad poblacional es de 268.0 habitantes/KM cuadrado, en una extensión territorial de 400 KM cuadrados.

En relación a los índices de desarrollo humano que ostenta el Municipio, se presentan las siguientes tablas comparativas entre los departamentos de Quiché y Guatemala, y algunos municipios de Quiché con el Municipio de Guatemala:

TABLA II – 1

Índices y porcentajes de Desarrollo Humano de los Departamentos de Quiché y Guatemala 2005

	Pobreza		Población		IDH	I. salud	I. educación
	Total	Extrema	Rural	Indígena			
Quiché	84.6	33.2	75.3	88.8	0.508	0.638	0.383
Guatemala	14.2	1.6	14	13.5	0.795	0.852	0.803

Fuente: Informe Nacional de Desarrollo Humano. PNUD. 2005.

TABLA II – 2

Índices y porcentajes de Desarrollo Humano de los municipios más pobres y menos pobres de Quiché y el Municipio de Guatemala 2005

	Pobreza		Población		IDH	Índice salud	Índice educación
	Total	Extrema	Rural	Indígena			
Chichicastenango	83.5	28.7	87.5	98.5	0.485	0.527	0.41
Chajul	92.8	40.6	68.2	92.5	0.393	0.41	0.274
San Pedro Jocopilas	92.3	42	95.6	94	0.488	0.714	0.283
Sta. Cruz del Quiché	68.3	21.3	66.5	82.6	0.632	0.786	0.546

⁸² XI Censo Nacional de población y VI de habitación. Instituto Nacional de Estadística. Guatemala, 2003.

Pachalum	54.1	10.4	71	15.2	0.652	0.841	0.572
Guatemala	6.3	0.4	0	7.3	0.826	0.877	0.857

Fuente: Informe Nacional de Desarrollo Humano. PNUD. 2005.

Como se observa en las tablas, el departamento de Quiché y el municipio de Chichicastenango se encuentran en una condición de pobreza severa. Nuevamente se constata que en el país la pobreza está localizada en la zona rural y afecta fundamentalmente a la población indígena. En Chichicastenango, el área urbana la conforma únicamente el 13% de la población y sólo un pequeño porcentaje se considera no indígena. El Plan de Desarrollo Municipal, da cuenta de 95% de población k'iche' y 5% de población no indígena.⁸³

2.1.2.1 Aspecto económico – productivo.

Las principales actividades económicas de la población chichicasteca son la agricultura y el comercio. Un 50% de la población se dedica a la agricultura, el 30% al comercio, y el restante 20% se dedica a diversos servicios como: maestros, bachilleres, peritos contadores, secretarías, albañiles, etcétera. El mercado de Chichicastenango es considerado como uno de los más importantes del altiplano; así mismo, es famoso por estar al aire libre y ser el más visitado y colorido de Centro América. Son días de mercado el jueves y el domingo.

En el municipio, la concentración agraria está ubicada, sobre todo, en el área rural; sin embargo, no existen latifundios, sino pequeños propietarios cuyas fincas tienen una extensión promedio de 2 manzanas. En cuanto a la propiedad de la tierra, el 92% de la población tiene terreno propio; el 5% no tiene terreno propio sólo alquila; el 2% tiene terreno sólo para su vivienda, por lo cual se ve en la necesidad de alquilar tierra para la producción agrícola; el 1% es terreno comunal.⁸⁴

Del total de la población el 26.9% es económicamente activa, de este porcentaje el 86% pertenece al género masculino y el 14% al género femenino.⁸⁵ El maíz es el producto de mayor cobertura en los cantones (100% de las comunidades), luego el frijol (87.5% de las comunidades) y posteriormente la manzana (78% de las comunidades) y otras frutas y hortalizas (durazno (51%), ciruela (70%), aguacate, etcétera). Las frutas, constituyen la fuente más importante de ingresos en el municipio, pues son producidas a gran escala para la exportación.

Otro rubro importante lo constituye el turismo, según datos del INGUAT para el 2005, el movimiento de ocupación hotelera registra una ocupación anual para Chichicastenango del 45.53%; ascendiendo la cifra de huéspedes residentes a 30,069 y los huéspedes no residentes alcanzaron los 59,048.⁸⁶ Según estas estadísticas, la comparación de ocupación hotelera de huéspedes residentes y no residentes, de enero – diciembre 2005, para Chichicastenango alcanza el 45.53%, lo que revela una de las mayores dificultades, y a la vez, retos para el municipio: los turistas no pernoctan en el pueblo, llegan por el día de mercado y se retiran después de almuerzo.

⁸³ Plan de Desarrollo Municipal de Chichicastenango. 2003 – 2013. . Guatemala, Nov. 2003. Pág. 16.

⁸⁴ Plan de Desarrollo Económico Local de Chichicastenango. SERJUS. Guatemala, octubre del 2004.

⁸⁵ Agenda de Desarrollo de las Mujeres. Chichicastenango, octubre del 2003.

⁸⁶ *Guatemala alma de la tierra*. Boletín anual N° 34, estadísticas de turismo año 2005. Instituto Guatemalteco de Turismo, INGUAT. Guatemala, 2005.

La mayoría de estos turistas proceden de Francia, Italia y los Estados Unidos, sin embargo, para el mismo año 2005 se registraron turistas de 30 nacionalidades diferentes, lo cual demuestra una reputación internacional bastante buena del Municipio. Otras potencialidades se refieren a la infraestructura turística disponible en la cabecera municipal y al fácil acceso y ubicación estratégica. Uno de sus mayores atractivos lo constituye la cultura maya k'iche', la cual mantiene vivas muchas de sus tradiciones en comparación con otros lugares turísticos del país; en Chichicastenango se encuentra el Centro Ceremonial de Pascual Abaj, en donde los sacerdotes mayas celebran ceremonias, por lo cuál se reconoce por los pobladores del municipio como centro de espiritualidad maya.

2.1.2.2 Medio ambiente y recursos naturales.

El clima de Chichicastenango, por estar ubicado en tierras altas del altiplano occidental, es considerado frío – templado, con temperatura media anual de 12°C a 18°C. Las elevaciones del Municipio oscilan de 1,500 a 2,400 metros sobre el nivel del mar, con profundas pendientes. La vocación principal del suelo es forestal, todos los centros poblados cuentan con recursos forestales: 90% de Pino, 5% de Ciprés y 5% de otras variedades de árboles.

A pesar de la riqueza en recursos forestales e hídricos con que cuenta Chichicastenango, el Municipio experimenta altos niveles de deterioro ambiental. En relación a los bosques, se calcula que el 80% de la población utiliza la leña como único medio de combustión, además de esto, la población crece junto con la frontera agrícola, lo cual deviene en la tala inmoderada de árboles. En cuanto al deterioro de los suelos, el problema es también de consideración, pues al no ser de vocación agrícola la tierra de Chichicastenango, los agricultores utilizan productos químicos para hacer producir sus tierras, eliminando la poca fertilidad de los mismos.

El recurso agua escasea, debido a la disminución de los bosques y a la indebida utilización de las fuentes de agua: contaminación de manantiales y ríos por inadecuado sistema de disposición de los desechos sólidos, excesivo uso de químicos en la producción agrícola, falta de saneamiento ambiental en los cantones, etcétera.

2.1.2.3 Cultura y tradiciones.

Un elemento importante al abordar la identidad cultural de los pobladores del Municipio, lo constituye el que el 95% de la población se considera k'ich'e; según consta en el Plan de Desarrollo Municipal, el 93% de la población tiene como idioma materno el k'iche', y únicamente el 7% el español.⁸⁷ La gran mayoría de varones es bilingüe, siendo esta realidad diferente para las mujeres adultas y ancianas, quienes en gran porcentaje son monolingües. Esto debido sobre todo, a la pervivencia de patrones socio – culturales machistas en el país, que mantienen a las mujeres en condiciones de marginación y desigualdad respecto de los hombres: falta de acceso a la educación y la salud, confinamiento a la esfera privada del hogar, no se le permite participar en espacios colectivos, etcétera.⁸⁸

⁸⁷ Plan de Desarrollo Municipal. Chichicastenango 2003 – 2013. Capítulo I. Página 16.

⁸⁸ *Ibíd.* Capítulo II: Mujer, Niñez y Juventud. Pág. 24 – 26.

Por el peso de población rural en el Municipio, la vida en la mayoría de los cantones es de tipo rural – campesino, marcada por las tradiciones ancestrales propias de la cultura k'iche'. Tres son las religiones principales que se profesan en Chichicastenango: evangélica (45%), católica (39%) y espiritualidad maya (11%). Existen otros grupos menores, como los mormones y los episcopales.⁸⁹

Dentro de las tradiciones que más distinguen a Chichicastenango está la celebración de tres grandes fiestas: Todos Santos, Santo Tomás apóstol, patrono del Municipio y la Semana Santa.

El Día de Todos los Santos (1º de Noviembre), marca el inicio de la fiesta patronal. Ese día se acostumbra visitar el cementerio, adornar las tumbas de los seres queridos fallecidos y colocar un altar en el hogar con platos tradicionales (atole de elote, güisquil cocido, ayote en dulce, tamalitos de elote). Así mismo, en esa fecha se realiza el primer paso en el cambio de la principal Cofradía: la de Santo Tomás Apóstol, Patrono del Municipio. Para esa ocasión es tradicional realizar danzas ancestrales: “El baile del torito” y “El baile del mexicano”. La feria titular del Municipio en honor del Patrono, Santo Tomás, principia en diciembre, con la realización de varios “Convites”.

Pedir permiso y hacer ofrendas para la siembra y la cosecha es tradicional, así como para acontecimientos especiales como bodas, enfermedades, viajes, etcétera. La ofrenda al Ser Supremo toma en cuenta las estaciones del año y los puntos cardinales; se realiza en lugares sagrados (Templo, Centro Ceremonial Pascual Abaj) y se ofrecen productos como: candelas, incienso, pétalos de flores, azúcar, pan dulce, estoraque y cusha que es un licor de fabricación artesanal.

2.2 Caracterización político – organizativa del Municipio.

2.2.1 Antecedentes históricos.⁹⁰

Para comprender mejor la dinámica socio-organizativa de Chichicastenango, se hace necesario profundizar sobre la historia de las dos alcaldías que han funcionado en el Municipio desde su conformación como tal en el siglo XIX hasta la época actual.

Al principio la autoridad de Chichicastenango se ejercía desde la Alcaldía indígena, la cual se constituyó en el ente encargado de impartir justicia según sus usos y costumbres tradicionales; en ese ejercicio del poder, las autoridades indígenas eran reconocidas como el gobierno local de los pobladores k'iches. Hacia 1945 se da el nombramiento de la alcaldía oficial, la cual en sus inicios era administrada únicamente por ladinos, paulatinamente esto ha ido cambiando, de tal forma que en la actualidad todos los miembros del Concejo municipal son k'iche's.

Desde el principio ambas municipalidades funcionaron en el mismo edificio, a un costado de la Iglesia católica, pero en recintos diferentes. A nivel formal, sin embargo, siempre figuró una sola alcaldía municipal. En la actualidad, esta continúa siendo una característica del Municipio de Chichicastenango, donde al igual que en Totonicapán y Sololá, persisten alcaldías indígenas para el ejercicio de una autoridad vinculada a las

⁸⁹ *Ibíd.* Pág. 17 – 19.

⁹⁰ El presente subtema se basa en el estudio de la antropóloga Ruth Bunzel, *Informe sobre el Gobierno Local de Chichicastenango*. Guatemala, 1981. Citado en: *La Alcaldía Indígena en Guatemala: de 1821 a la Revolución de 1944*. Casos ilustrativos. Serie socio – cultural, Colección IDIES. Guatemala, 1997. Pág. 124.

tradiciones, usos y costumbres de las comunidades mayas y paralelamente funcionan las Alcaldías Municipales oficiales.

2.2.1.1 Alcaldía Indígena de Chichicastenango.

A. Primera etapa, época de esplendor (1821 – 1944).

Chichicastenango, desde la época precolonial, ha sido un territorio habitado por población indígena, fundamentalmente maya k'iche'. Este hecho ha sido fundamental en la determinación de su organización sociopolítica. En 1840, según relato de J. L. Stephens,⁹¹ los indígenas eran los únicos administradores del poder local, utilizaban sus normas, usos y costumbres en la aplicación de la justicia.

La Alcaldía Indígena estaba compuesta por unas 221 personas, de las cuáles las autoridades de mayor rango eran el Alcalde primero y el Alcalde segundo, únicos que estaban en servicio permanente. Los demás miembros, se dividían en grupos de 38 personas para prestar servicio *ad honorem* semanal (esta costumbre del *semaneo* proviene de los turnos que prestaban los alcaldes en la España medieval). Exclusivamente para las grandes fiestas: Santo Tomás, Todos Santos y Semana Santa, se reunían los 221 miembros.

Para tener una idea del alcance y las funciones de la Alcaldía indígena de Chichicastenango, se cita a la antropóloga Bunzel, quien en su estudio resalta que: *los indígenas mantenían una considerable cantidad de gobierno propio y en los asuntos que conciernen solamente a ellos, están relativamente libres de interferencia*. Entre sus funciones estaban: impartir justicia entre los indígenas cuando les fuera requerido (litigios de tierra, adulterio, corrección de jóvenes, separaciones conyugales, deudas); nombrar alcaldes auxiliares y principales de cada cantón, dirigir las cofradías y ceremonias mayas, hacer listas de jóvenes de los cantones, posibles candidatos a alguaciles,⁹² etcétera.

El símbolo que identificaba su autoridad era una vara, la cual variaba en tamaño según la jerarquía del cargo; las adornaban con borlas, pomo y punteras de plata. Estas varas eran custodiadas todas las noches en el altar de la casa del primer alcalde indígena, y para tomarla por las mañanas, los funcionarios realizaban un ritual que consistía en oraciones en el altar, en la calle saludos en cada esquina y antes de entrar a la alcaldía oraciones en dirección a los cuatro puntos cardinales.

Los miembros de la alcaldía indígena eran nombrados por los principales del pueblo, quienes los elegían por considerarlos honrados y capaces, el dictamen era enunciado públicamente por el secretario. Para elegir a los servidores de mayor rango, como Alcalde primero y segundo, había más requisitos, pues era indispensable haber ascendido en la jerarquía religiosa, mediante servicio como mayordomo en cofradías de rango medio y de rango superior, así como también, haber cumplido tiempo de servicio en la alcaldía indígena, de forma alterna.

⁹¹ Stephens, J.L. 1971: 143. Citado en el texto referido con anterioridad. Pág. 123.

⁹² Los alguaciles eran los encargados de limpiar la plaza después del mercado y días festivos, trabajar gratuitamente en la casa o siembras del alcalde ladino, llevar mensajes a otros pueblos, servir de guías a los viajeros, entre otros.

El 21 de diciembre se realizaba una ceremonia especial donde los funcionarios salientes ofrecían una comida a los entrantes; el 22 de diciembre, los recién nombrados para los cargos eran conducidos al juzgado, formando parte del protocolo k'iche', negarse al nombramiento de servicio, generalmente aduciendo incapacidad, burlas de la gente y pobreza. El principal rechazaba éstas negativas recordándoles que habían sido electos, que no había otras personas para los cargos y que el servicio duraba sólo un año. El final de la ceremonia consistía en la aceptación del cargo por los recién nombrados, la cuál se signaba recibiendo 30 semillas de cacao.

El traspaso total del cargo se celebraba el 31 de diciembre a partir de las 10 de la noche, los funcionarios salientes hacían un recorrido por el pueblo, pasando a recoger a los nuevos a sus casas, cada uno a quien lo reemplazaría en el cargo, de la casa de personas con cargos inferiores a la casa de personas con cargos superiores, todos juntos partían en procesión hacia la municipalidad. En el trayecto hacían complicados saludos y oraciones dirigidas hacia los cuatro puntos cardinales. Era tarea del segundo principal, entregar a los recién nombrados sus varas distintivas, de tal manera que a media noche todos tuvieran sus varas y pudieran presentarse ante el pueblo haciendo oraciones frente al juzgado y frente a la iglesia católica.

Cada cantón tenía un principal, cuyo cargo era vitalicio, aunque no hereditario. Para ser electos debían gozar de prestigio y conocer el ritual. Éstos eran considerados, ante la Alcaldía, los representantes de cada cantón (Chichicastenango en 1981, se dividía en 64 cantones). Sus funciones consistían en: recolectar el tributo en dinero y en trabajo, hacer nombramientos menores y servir de testigo (juez) para transacciones de tierra o matrimonios.

Sobre los 64 principales de cada cantón, estaban los cinco líderes indígenas tradicionales de Chichicastenango, llamados *principales del pueblo*, éstos eran los encargados de elegir a los integrantes de la alcaldía indígena. Representaban sectores (según los puntos cardinales), pues cada uno de ellos aglutinaba a varios cantones con sus principales; su prestigio dependía de la cantidad de familias que representaban. Estos cinco principales del pueblo eran elegidos por los 64 principales de los cantones, con base en el prestigio, conocimiento de costumbres, buen comportamiento, servicio en los cargos comunales religiosos (cofradías) y civiles (alcaldía indígena).

B. Segunda etapa, época de transformaciones (1945 a 1996).

El funcionamiento de la Alcaldía indígena de 1945 a 1960 se mantuvo casi igual que en la década de 1930, apegados a sus tradiciones y rituales y gozando de autoridad extendida en todo el territorio de Chichicastenango.

La década de 1960, representó para el pueblo maya en general, una época de transformaciones encaminadas hacia la incorporación de los indígenas al ámbito público nacional.⁹³ Las comunidades de Chichicastenango igualmente experimentaron ese cambio. Uno de los primeros elementos en transformarse fue la autoridad de la alcaldía indígena, la cual empieza a decrecer, debido principalmente a la influencia del movimiento Acción Católica, instaurado desde 1955 por los misioneros españoles del Sagrado Corazón.

⁹³ Bastos, Santiago y Camus, Manuela. *Quebrando el silencio. Organizaciones del pueblo maya y sus demandas (1986 – 1992)*. FLACSO, Guatemala. 1992. Págs. 17 – 40.

La Acción Católica se enmarca desde la visión de la *nueva evangelización* la cual consistía en organizar a las comunidades en torno a la lectura bíblica; de aquí surge la figura de los catequistas como nuevos actores, líderes de las comunidades. Este movimiento generó procesos de formación de catequistas en los cantones, de promoción de la educación primaria, básica y técnica; así como otros proyectos de desarrollo: las cooperativas y asociaciones campesinas. El movimiento tuvo aceptación en las comunidades k'iche's, logrando la integración de grupos importantes de la población.

Los simpatizantes integrados a la Acción Católica, motivados por la formación que recibían, rechazaron la práctica de tradiciones ancestrales tales como: la autoridad indígena, cofradías, quema de candelas e incienso, bailes e ingerir licor. Todo esto ocasionó que mermaran los miembros de la alcaldía indígena, desapareciendo los cargos de alguaciles y mayores.

Por otra parte y vinculada a Acción Católica, en esta década del sesenta, la Democracia Cristiana Guatemalteca DCG inicia su penetración en el sector indígena – campesino, su estrategia era llegar al nivel municipal a través de las alcaldías, para fortalecer su base social y así llegar al gobierno central. Su acción fue mayor en Quiché y Quetzaltenango. En Chichicastenango, la Democracia Cristiana tuvo raíces profundas, siendo uno de los partidos tradicionales del Municipio.

A partir de 1970, se manifiesta mayor convulsión política, la guerrilla está organizada prácticamente en todo el territorio nacional y el ejército fortalece sus mecanismos de inteligencia y represivos. Esta es una época de gobiernos militares, que se suceden uno tras otro, a fuerza de fraudes e imposición, hasta desembocar en la época más cruenta del conflicto armado, que para El Quiché tendría graves repercusiones, por el nivel de violencia desatada contra sus comunidades.

Los años peores para Quiché, como para el resto del país, empezaron en 1980 y se extendieron a 1983. El Proyecto Interdiocesano de Recuperación de la Memoria Histórica, REMHI, da cuenta de *que la mayoría de las masacres registradas corresponden al departamento de El Quiché.*⁹⁴ El REMHI documentó datos generales sobre 410 masacres, de las cuáles 264 (64.39% del total) se perpetraron en El Quiché. En el Municipio de Chichicastenango, el Informe da cuenta de al menos 10 masacres, las cuáles aparecen documentadas de la siguiente forma:

TABLA II – 3

MASACRES COMETIDAS EN CHICHICASTENANGO, 1980 – 1983

Nº	Cantón	Fecha	Fuerza que la ejecutó
1	Villa de Chichicastenango	- / 1982	Ejército
2	Chupol	Julio / 1980	Ejército
3	Chupol	Dic. / 1981	Ejército
4	Patzib'al	Junio / 1983	Comisionados militares y PAC
5	Chuab'aj	- / 1982	Ejército y PAC

⁹⁴ Informe Proyecto Interdiocesano de Recuperación de la Memoria Histórica, REMHI, *Guatemala nunca más*. Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado ODHA. Guatemala, 1998. Tomo II. *Los mecanismos del horror*. Capítulo 1. Págs. 3. 33 – 47.

6	Chujulimul	- / 1981	Ejército
7	Semeja	- / 1982	Ejército
8	Camanchaj	- / 1980	Ejército
9	Chicuá	- / 1980	Ejército
10	Chocojom	- / 1983	PAC

Fuente: Informe REMHI. Págs. 42 – 43.

Esta situación se agravó a finales de los 80 con la imposición de las Patrullas de Autodefensa Civil o PAC, las cuales formaron parte de la red de inteligencia militar. Se iniciaron con el general Benedicto Lucas, durante el gobierno de Romeo Lucas García. Sin embargo, fueron constituidas como aparato de control permanente y fuerza contrainsurgente en 1982, durante el período del general Efraín Ríos Montt. En Chichicastenango, las PAC se organizaron a gran escala, militarizando y desestructurando la vida comunitaria; el ejercicio y mantenimiento del poder mediante la coacción, replanteó la gestión del poder local en los cantones.

La guerra destruyó el tejido social, generó dispersión en las comunidades e imposibilitó la organización, esto último por temor a la represión instituida por el ejército, en el marco de la violencia selectiva contra la población civil. Los efectos de esta violencia se manifestaron a nivel de las formas organizativas propias de las comunidades k'iche's, la cultura y las relaciones sociales. Según afirma el REMHI: *Estos efectos colectivos tienen consecuencias profundas en la vida de la gente, ya que alteran las relaciones sociales (vecindad, respeto), los valores y prácticas colectivas (ritos, celebraciones) y las estructuras sociales básicas (autoridades, grupos sociales de pertenencia).*⁹⁵

Mientras tanto, las condiciones económicas se vulnerabilizaban, creciendo los niveles de pobreza de la población, debido al impacto de la guerra y a la influencia de las políticas neoliberales implementadas desde el gobierno central. Este factor impactó negativamente a nivel de la organización tradicional, pues la participación en la Alcaldía indígena requería gastos, recordemos además que los cargos se cumplían *ad honórem*. A partir de 1992, ya no fue posible llenar todos los cargos, la falta de personas dispuestas a participar ocasionó que ya no se hicieran las elecciones en la forma tradicional, sino que se intentara convencer a algunos para el ejercicio de las funciones.

C. Tercera etapa, época actual.

La alcaldía indígena de Chichicastenango es actualmente una institución de carácter cultural, tradicional, ético y religioso (cofradías). Su función es permanente en todas las comunidades del Municipio y su atención se orienta a los asuntos que conciernen a la población k'iche'. La autoridad que ejercen es evidente, sin embargo, tienen fuerte oposición de aquellos que propugnan por un Estado de derecho; contraponiendo la autoridad ancestral, a la autoridad oficial; con ello tratan de deslegitimar su presencia y autoridad tradicional.⁹⁶

Dentro de los actores sociales del Municipio, la Alcaldía indígena establece su relación principal de coordinación y alianza con la Asociación de Alcaldes comunitarios de Chichicastenango, ADACH y con la Asociación de Desarrollo Comunitario ASDECO. La

⁹⁵ Ibid. Tomo I. *Impactos de la violencia*. Capítulo cuarto. *Agresión a la Comunidad*. Pág. 99 – 135.

⁹⁶ Plan Operativo Anual, Chichicastenango 2006. Servicios Jurídicos y Sociales, SERJUS.

ADACH es una organización que aglutina aproximadamente a unas 300 autoridades comunitarias entre alcaldes comunitarios y principales de los cantones del municipio.⁹⁷ Su lucha es incipiente, reivindican su lugar dentro del órgano de coordinación de los Cocode. Por la representación que ostentan de conformidad con la Ley, mantienen cierta relación con el Alcalde Municipal.

A finales del año 2005, la Alcaldía Indígena se propuso dentro de sus objetivos, la recuperación de la dignidad de los indígenas. Su primera acción consiste en la recuperación de un terreno que, según afirman consta en documentos que le pertenecía a la Alcaldía Indígena, y les fue expropiado en la década de los setenta. Al presente, el terreno lo ocupan las instalaciones de TELGUA, contra quiénes ya han establecido un litigio.

Este último problema ha generado distanciamiento y oposición entre la Corporación Municipal y la Alcaldía Indígena. Las relaciones de coordinación aún no se han restablecido. Ambas instancias, funcionan en el mismo edificio de la Municipalidad, pero en recintos diferentes y con funciones diferenciadas, como históricamente ha sido.

2.2.1.2 Municipalidad oficial de Chichicastenango.

A. Primera etapa, establecimiento (1821 – 1944).

La población ladina, siempre representó una minoría de Chichicastenango; se estableció en el municipio a mediados del siglo XIX. Sin embargo, en el año de 1871, durante la segunda época liberal, los pocos ladinos del pueblo habían adquirido ya parte del poder local, instaurando su propia Corporación municipal, paralela a la Alcaldía indígena. Según el estudio de la antropóloga Bunzel, en 1930 la municipalidad era mixta ladina – indígena, sin embargo, aunque la legislación de la época determinaba la unidad de ambas y éstas se ubicaban en el mismo edificio, lo habitual era que funcionaban por separado.

La Municipalidad ladina ejercía justicia entre los ladinos, contaba con 5 miembros: Alcalde, secretario, tesorero, mayordomo de plaza e intérprete español – k'iche'. Es importante resaltar que todos los cargos de la alcaldía ladina eran remunerados. La mayoría de las funciones que desempeñaba estaban orientadas al cumplimiento de las órdenes del gobierno central, sobre todo lo referido al cobro de impuestos, servicio militar y trabajo gratuito de los indígenas en la construcción de obras públicas.⁹⁸ Además de esto, impartía justicia entre los ladinos, llevaba los libros de nacimientos y defunciones y cobraba el impuesto de “piso de plaza”, o derecho de vender, el cual constituía el principal ingreso del pueblo.

Es interesante que el estudio de Bunzel da cuenta de actos ilegales cometidos por el alcalde ladino, entre ellos: cobro de regalías por la venta de licor clandestino y aplicación de leyes no vigentes relacionadas al trabajo obligatorio, no remunerado, de indígenas en

⁹⁷ El número de alcaldes auxiliares varía de un cantón a otro, anualmente para todo el Municipio de 1970 a 1999, oscilaban entre 140 y 148 en total. En esa época, los documentos dan cuenta de 68 ó 70 cantones, en el 2000 aumentaron a 76, no se encontró información sobre el total de la población; al presente son 84 cantones y 107 mil habitantes.

⁹⁸ A nivel nacional, los indígenas debían trabajar gratuitamente en la construcción de ferrocarriles, caminos, acueductos y edificios públicos. Así mismo, la obligatoriedad incluía la construcción de plantas de energía eléctrica de propiedad extranjera, quienes no remuneraban el trabajo indígena.

tierras de ladinos. Para esto último, entraban en componendas con terratenientes, generalmente, en la época de escasez de mano de obra, utilizando el mecanismo de la deuda: los indígenas eran sancionados por faltas leves, principalmente ebriedad, al pago de grandes multas; los dueños de fincas las pagaban, a fin de endeudar al indígena y cobrarle con trabajo no remunerado en sus tierras.

Las elecciones de la alcaldía ladina diferían mucho de la forma k'iche': los ladinos incluían a los indígenas en sus elecciones, conduciéndolos de forma obligatoria para que votaran por el candidato oficial. El comandante de la Villa, junto con sus cuatro o cinco soldados traía a la gente de los cantones al pueblo a votar. Estas elecciones se realizaban el 8 de diciembre, en ocasión de la fiesta católica de la Inmaculada Concepción.

B. Segunda etapa, nombramiento oficial (1945 a 1996).

A partir de 1945, la alcaldía ladina pasó a ser oficial, por ser mediante la elección popular que se accede, desde ese momento, al cargo de Alcalde Municipal. De 1952 a 1965, la corporación estaba integrada por 8 miembros (alcalde, síndico y 6 regidores), los cuáles eran electos por períodos de un año. Éstas eran conformadas exclusivamente por ladinos y su proyección privilegió el área urbana y en menor escala los cantones del área rural; fue hasta 1964 que surgió el primer síndico k'iche'. Posteriormente, de 1966 a 1981, se agregó un miembro más a la corporación (regidor) y el período se aumentó a cuatro años. Para 1970, se aumentaron cuatro cargos más: un síndico y tres regidores. Lo importante de este período, es que la participación indígena se hizo más notoria, de 4 corporaciones electas, dos de ellas integraron síndicos k'iche's.

En el año de 1974 por primera vez, fue electo un Alcalde indígena: Tomás Tiniguar, del Cantón Chuab'aj (Democracia Cristiana Guatemalteca, DCG), así como también hubo mayoría de integrantes indígenas en la Corporación. El señor Tiniguar se proyectó principalmente hacia los cantones, ganándose el respaldo de la población. Además, resulta muy interesante el dato de que en esta corporación fungieron 2 mujeres como regidoras, así mismo en la de 1978⁹⁹ en la que participó una mujer regidora.

El conflicto armado interno provocó que de 1982 a 1985 los alcaldes y vice-alcaldes fueran nombrados por el Ejecutivo. A partir de 1986 se verificaron cambios: debido a la finalización de los gobiernos militares y a la llegada de un civil a la presidencia (Vinicio Cerezo - DCG), se restableció la Corporación por elección popular; se modificaron los períodos municipales a cinco años y disminuyeron los integrantes de la Corporación a seis miembros. Para 1991 esto último se modificó, aumentando a 10 los funcionarios municipales.

De las tres corporaciones municipales de este período, sólo la primera contó con mayoría ladina y con la presencia de una mujer regidora; las restantes dos se caracterizaron por tener mayoría indígena y ausencia de mujeres. Lo anterior se puede apreciar gráficamente en la siguiente tabla:

⁹⁹ Cabe resaltar que el señor Tomás Tiniguar fue asesinado con sus acompañantes en el tiempo de la represión. La Alcaldía del 78 fue ganada por Domingo Morales, del Cantón Chuguexá, por la DCG, quien suspendió su cargo ante amenazas de muerte, yéndose a vivir a la Capital de Guatemala. Posteriormente regresó a la Municipalidad y fue igualmente asesinado en una de las calles de la población.

TABLA II – 4**Origen étnico y de género de los integrantes de la Corporación Municipal de Chichicastenango, 1952 – 1978**

Años	Integrantes	Origen étnico		Género	
		Ladinos	Indígenas	Hombres	Mujeres
1952 - 1963	8	8	-	8	-
1964	8	7	1	7	-
1965	8	8	-	8	-
1966	9	9	-	9	-
1970 – 1974	13	13	-	13	-
1974 – 1978	13	5	8	11	2
1978 – 1982	13	5	8	12	1
1986 – 1991	6	4	2	5	1
1991	10	3	7	10	-
1996	10	2	8	10	-

Fuente: elaboración propia con datos de: *La Alcaldía Indígena en Guatemala: de 1944 al presente (1997)*

Para las elecciones de 1990 se despertó mucha expectativa en el municipio en cuanto a la posible candidatura a la presidencia del general Ríos Montt del Frente Republicano Guatemalteco FRG, la cual era deseada por buen número de votantes; esto se explica desde la fuerte penetración de las sectas evangélicas en los cantones y la pertenencia de un importante grupo de la población a las PAC, organizadas a gran escala en Chichicastenango durante el conflicto armado.

El triunfador en las elecciones para alcalde de 1990, fue el candidato de la DCG Juan Mejía Morales (promotor de desarrollo, k'iche', Cantón Xecalib'al, miembro de trayectoria en la DC), con una mínima ventaja de 65 votos sobre el candidato del FRG, José Gutiérrez Gutiérrez (Cantón Chujupén, integrado al FRG el mismo año de la elección). A un mes de la toma de posesión del nuevo alcalde, se organizó una coalición integrada por el FRG, la UCN, los patrulleros y los comisionados militares, cuyo fin era hacer renunciar al señor Mejía Morales. Lo lograron con el apoyo de algunas comunidades y haciendo uso de la fuerza. Sin embargo, gracias a la mediación del Tribunal Supremo Electoral, el gobernador departamental y el Procurador de los Derechos Humanos, el conflicto se solucionó, reinstalándose en su cargo el alcalde de la DCG.

C. Tercera etapa, época actual (1996 – 2006).

El año de 1996 es importante en Guatemala, pues marca el fin oficial del conflicto armado interno con la Firma de los Acuerdos de Paz firme y duradera, que se realizó durante el gobierno de Álvaro Arzú Irigoyen, el 29 de diciembre de ese año. El camino hacia la legalidad, tanto en Chichicastenango, como en el resto del país fue arduo, suponía construir una serie de mecanismos que ayudaran a reconstruir el tejido social, a generar confianza en la institucionalidad del Estado y a retomar la participación y organización social.

De 1996 a la fecha han pasado tres corporaciones municipales, en las que los 3 alcaldes han sido del Frente Republicano Guatemalteco FRG, k'iche's y con Corporaciones

municipales conformadas fundamentalmente por funcionarios k'iche's. Esto marca un cambio interesante, desde la conformación de la municipalidad oficial, que estaba integrada exclusivamente por ladinos. Además, es necesario notar que ha sido una constante en el municipio de Chichicastenango, la ausencia de participación de la mujer en este espacio público. En toda la historia política de Chichicastenango, únicamente cuatro mujeres se han integrado como regidoras en la municipalidad oficial (1974, 1978 y 1986).

Actualmente, la Corporación Municipal está conformada por 14 miembros titulares: el alcalde, 3 síndicos y 10 concejales; y 5 miembros suplentes: 1 síndico y 4 concejales. Hay tres partidos políticos representados, la mayoría pertenecen al FRG (nueve titulares, tres suplentes), le sigue la UNE (tres titulares, un suplente) y finalmente la GANA (dos titulares, un suplente). Los 19 funcionarios son hombres y son k'iche's. En relación a las mujeres, están integradas dentro de la Municipalidad, ocupando cargos en secretarías y en la Coordinación de la Oficina Municipal de Planificación OMP, sin embargo, ninguna mujer ha sido miembro del Concejo Municipal desde hace 20 años.

La siguiente tabla muestra el movimiento político electoral tanto de Guatemala, como de la Municipalidad oficial de Chichicastenango, en cuanto a los presidentes y alcaldes que han estado en el gobierno, sus partidos, y para el caso concreto del municipio, la etnia de pertenencia.

TABLA II - 5

Personas y partidos políticos en el gobierno nacional de Guatemala y en el Municipio de Chichicastenango, 1986 - 2007

Años	Presidencia		Alcaldía de Chichicastenango		
	Presidente	Partido político	Alcalde	Partido político	Etnia
1986 - 1991	Vinicio Cerezo	DCG	Antonio López Cordero	DCG	Ladino
1991 - 1993	Jorge Serrano Elías	MAS	Juan Mejía Morales	DCG	k'iche'
1993 - 1996	Ramiro de León Carpio	UCN			
1996 - 1999	Alvaro Arzú Irigoyen	PAN	Walter Eulogio Alvarado	FRG	k'iche'
2000 - 2003	Alfonso Portillo	FRG	Manuel Sut Lucas / Francisco Guarcas Cortéz	FRG	k'iche'
				FRG	k'iche'
2004 - 2007	Óscar Berger	GANA	José Tiriquiz Tiniguar	FRG / independiente	k'iche'

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Tribunal Supremo Electoral. Sede Chichicastenango.

A manera de resumen, Chichicastenango fue fundado en el siglo XVI estableciéndose como forma de gobierno local la alcaldía indígena; en cuanto al ejercicio del gobierno, éste se hacía a través de los jefes de patrilinaje. Durante muchos años, la población de Chichicastenango fue eminentemente k'iche', hasta mediados del siglo XIX se verificó presencia ladina significativa en el pueblo. La llegada de ladinos generó cambios en el ejercicio del poder local, creándose una forma de gobierno caracterizada por la presencia de dos alcaldías separadas, una indígena y una ladina, ésta última considerada la oficial. Ambas funcionaron en el mismo edificio, a un costado de la Iglesia católica, pero en recintos diferentes (como en la actualidad). A nivel formal, sin embargo, siempre figuró una sola alcaldía municipal, la oficial. Al presente, esta es una de las características del

Municipio de Chichicastenango, al igual que en Totonicapán y Sololá, en donde persisten alcaldías indígenas para el ejercicio de una autoridad vinculada a las tradiciones, usos y costumbres de las comunidades mayas.

En la década de 1930, la alcaldía indígena estaba en su esplendor, logrando colocar a Chichicastenango como uno de los pueblos más tradicionales, por las ceremonias y rituales en la elección y cambio de autoridades locales. En el municipio se desarrolló todo un ceremonial k'iche' vinculado al ejercicio del poder local, manifestando así su gran capacidad organizativa, tanto a nivel social como político. Desde entonces los líderes del pueblo gozaban de representatividad y prestigio; así mismo, sus funciones eran determinadas desde la cosmovisión maya k'iche' que privilegia el servicio y la pertenencia a la comunidad.

La alcaldía indígena funcionó según su tradición hasta 1960, sin embargo en esa época empezó a tomar auge la Acción Católica, instaurada por los misioneros españoles del Sagrado Corazón desde 1955. Los seguidores del movimiento se separaron de las tradiciones k'iche's, de las cofradías y de la alcaldía indígena, negándose a encender candelas, quemar incienso, tomar licor y bailar. A partir de estos factores, los miembros de la alcaldía indígena empezaron a disminuir considerablemente.

Otro acontecimiento que impactó negativamente en cuanto a la celebración de las tradiciones de la cultura k'iche' fue el desarrollo del conflicto armado interno y la violencia represiva, que golpeó fuertemente al Quiché desde finales de 1970 y que se prolongara hasta principios de la década de 1980. A partir de 1992, el aumento de la población que se integraba a otras religiones (principalmente la evangélica y el movimiento carismático católico) y el aumento de las condiciones de pobreza ocasionaron que los cargos tradicionales de la alcaldía indígena ya no se llenaran.

Actualmente, la alcaldía indígena sigue impartiendo justicia en los casos que los cantones les presentan, especialmente en lo relacionado al cuidado de los bosques, los títulos de las propiedades comunales y todo lo relativo a ceremonias mayas, cofradías, bailes tradicionales y fiestas tradicionales del pueblo. Aglutina a unas 300 autoridades indígenas entre alcaldes auxiliares y principales de los cantones.¹⁰⁰

2.2.2 Descripción general político – organizativa y administrativa de Chichicastenango.

2.2.2.1 Estructura político – organizativa.

El municipio está organizado territorialmente por la cabecera municipal, sitio donde se asienta el gobierno municipal, las instituciones públicas y una amplia red de servicios y comercios. Administrativamente, Chichicastenango está compuesto por 82 cantones oficiales y dos en proceso de oficializarse,¹⁰¹ haciendo un total de 84. Al presente, éstos

¹⁰⁰ Plan Operativo Anual, Chichicastenango 2006. Servicios Jurídicos y Sociales SERJUS.

¹⁰¹ Según Acuerdo Municipal contenido en el Punto Quinto del Acta No. 87-2005 de fecha 23 de septiembre del 2005, se acordó oficializar y emitir su reconocimiento a los Ochenta y dos (82) cantones que a la fecha conforman la división administrativa del área rural del municipio de Chichicastenango. En el Anexo 1, aparece el listado oficial con los nombres de los cantones, la micro región a la que pertenecen y la distancia en KM a la que se encuentran de la cabecera municipal. Y en el Anexo 2 el mapa de la actual micro regionalización del municipio.

84 cantones se encuentran organizados en ocho micro regiones, conformadas oficialmente según Acuerdo Municipal del 19 de Marzo del 2000.

Desde 1997, a propuesta de las organizaciones sociales locales, se inició en el Municipio un proceso de micro regionalización, que en aquel momento respondía al criterio de facilitar la movilización de los comunitarios a las reuniones, talleres, y demás eventos organizativos. A este respecto, es preciso recordar que ya en 1931, los pobladores k'iche's aglutinaron a los 64 cantones en que se dividía en ese entonces el territorio de Chichicastenango, en cinco sectores de influencia, a partir de los cuatro puntos cardinales. Cada sector era representado por un *principal del pueblo*, que era la autoridad de mayor rango. El prestigio de los principales dependía, de la cantidad de cantones que aglutinaba, y por ende, del número de familias que representaba. En las siguientes tablas se puede apreciar el proceso de micro regionalización que se ha dado en el Municipio de 1931 al 2006.¹⁰²

TABLA II - 6

División Administrativa de Chichicastenango

Categoría de principal	1931			1995		2006 *	
	Nº de cantones	Ubicación	Nº de familias	Grupo de cantones	Nº de cantones	Micro región	Nº de cantones
Primero	27	Oeste Norte	1,000	1	7	1	17
Segundo	8	Sur	250	2	9	2	7
Tercero	7	Sur	150	3	9	3	10
Cuarto	14	Este	400	4	8	4	10
Quinto	7	Este	200	5	8	5	10
TOTAL	64		2,000	6	10	6	13
				7	8	7	7
				8	9	8	10
				TOTAL	68	TOTAL	84

Fuente: La Alcaldía Indígena en Guatemala, 1997.

* Fuente: Elaboración propia con datos de la OMP, Chichicastenango.

El Municipio de Chichicastenango se ha caracterizado por una gran capacidad organizativa, lo cual ha permitido la creación de una amplia red de organizaciones de muy diversa índole. Actualmente se considera que Chichicastenango cuenta con alrededor de 600 organizaciones,¹⁰³ es decir, un promedio de 7 por comunidad, entre las que están: comités pro mejoramiento, de desarrollo local, de agua potable (introducción, ampliación y mantenimiento), de energía eléctrica (introducción y ampliación), de camino y carretera

¹⁰² Nótese en la Tabla II - 6 que el Municipio se divide en ocho regiones tanto en 1995 como en 2006. El origen de esto data del sistema tradicional que se utilizaba para elegir a los integrantes de la Alcaldía indígena: todos los cantones se aglutinaban en ocho grupos, porque eran ocho los integrantes de la Alcaldía indígena (dos alcaldes y seis regidores). Cada grupo debía llenar un cargo nombrando un representante, de forma alterna: una vez el de alcalde y otra el de regidor, se rotaban así en los puestos para que los ocho grupos cubrieran diferente cargo cada año. Bunzel, 1981.

¹⁰³ Sobre esta cifra no hay un dato oficial, así mismo no existe acuerdo entre los expertos locales y miembros de diversas organizaciones sociales sobre la cantidad de organizaciones en el Municipio, se mencionaron 500, 600 y 700 como número promedio.

(apertura de brechas, mantenimiento y ampliación), asociaciones de desarrollo, cooperativas, asociaciones de mujeres, grupos de comercialización, artesanía y agrícolas; organizaciones populares reivindicativas en temas económicos, sociales, políticos y culturales, etcétera.

Además se han establecido los Consejos de Desarrollo de nivel local, instancias legales planteadas en las Reformas del año 2002 a las Leyes de Descentralización (Ley General de Descentralización, Código Municipal y Consejos de Desarrollo Urbano y Rural), es decir, los Consejos Comunitarios de Desarrollo, Cocode (Chichicastenango tiene 82 Cocode activos y plenamente legalizados), ocho Micro regiones o Consejos de 2do. Nivel y el Consejo Municipal de Desarrollo, Comude.

Existen otro tipo de organizaciones sociales como fundaciones, movimientos populares y coordinadoras, tal es el caso de la Fundación para el Desarrollo Económico, Social y Educativo FUNDADESE, la Coordinadora de Asociaciones y Organizaciones de Desarrollo Integral CASODI y la Asociación de Desarrollo Comunitario ASDECO, por mencionar algunos ejemplos de organizaciones locales que se dedican al fortalecimiento organizativo para la consecución del desarrollo.

2.2.2.2 Datos del padrón electoral.

El departamento de El Quiché, cuenta con un padrón electoral que al presente asciende a un total de 253,671 empadronados,¹⁰⁴ convirtiéndolo en un fuerte caudal electoral de la Región de Occidente. Chichicastenango es a nivel del departamento, el segundo municipio en importancia, después de la cabecera departamental de Santa Cruz del Quiché, debido al tamaño del padrón electoral que ostenta, ascendiendo al momento a 26,657 empadronados, distribuidos de la siguiente forma:

TABLA II – 7

Estadísticas del padrón electoral de Chichicastenango, al 31 de Julio 2006

Ciudadanos alfabetos			Ciudadanos analfabetos			Vigentes
Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Total
8,662	2,739	11,401	8,973	6,283	15,256	26,657

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Tribunal Supremo Electoral, sede Chichicastenango.

Para las Elecciones Generales del 2003, de los 16 partidos políticos que participaron en la contienda nacional, siete lanzaron su candidatura para la alcaldía municipal: FRG, URNG, UNE, PAN, UNIONISTAS, DCG y Alianza GANA. De los siete candidatos, cinco eran k'iche's y dos ladinos, éstos dos últimos candidatos, aunque nacidos en Chichicastenango, no residían en el municipio. Otro dato interesante, como puede observarse, es que no participó en la contienda ningún Comité Cívico.

¹⁰⁴ Estadísticas actualizadas del padrón electoral del Departamento de El Quiché, al 31 de Julio del 2006, proporcionadas por el Tribunal Supremo Electoral, sede Chichicastenango.

El nivel de abstencionismo para las pasadas elecciones se ubicó en un 41.71%, para la primera vuelta, ascendiendo a un 60.36% para la segunda vuelta. Resulta interesante observar en la siguiente tabla la participación por género y edad:

TABLA II – 8

**Participación del electorado chichicasteco por género y edad
Elecciones Generales 1999**

Cantidad de empadronados			Género	
Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
17,811	8,917	26,728	73.73%	26.27%

Edad				
18 a 25	26 a 35	36 a 45	46 a 55	Mayor a 56
17.35%	30.89%	23.62%	15.86%	12.28%

Fuente: Tribunal Supremo Electoral, sede Chichicastenango.

Más del cincuenta por ciento de la población en capacidad de votar se encuentra entre 26 y 45 años de edad, los ancianos y jóvenes representan menor caudal electoral. Así mismo, es de notar la poca participación de la mujer en el ejercicio del sufragio. Este aspecto es una constante en el municipio de Chichicastenango, la presencia de la mujer en los espacios de participación ciudadana es débil.

En las elecciones generales 2003, la preferencia del electorado chichicasteco se manifestó con amplio margen, a favor del Frente Republicano Guatemalteco, siguiéndole en segundo lugar la UNE, y en tercer lugar la Alianza GANA, esto tanto para elecciones de presidente y vicepresidente, como para alcalde y Corporación municipal, como se aprecia en la siguiente tabla:

TABLA II – 9

Presidenciales			Municipales	
Partidos	1a. vuelta	2a. Vuelta	Partido	Resultados
FRG	5,879		FRG	6,113
UNE	4,162	7,094	UNE	3,446
GANA	2,107	2,986	GANA	2,069
URNG	605		UNIONISTA	940
PAN	539		URNG	711
UNIONISTA	527		PAN	640
DCG	117		DCG	227
DIA	107		Blancos	716
UN	39		Nulos	717
MSPCN	29		Válidos	14,146
DSP	23		Emitidos	15,579
Blancos	614	49		
Nulos	831	465		
Válidos	14,134	10,080		
Emitidos	15,579	10,594		
Abstención	41.71%	60.36%		

Fuente: Memoria elecciones generales 2003, Tribunal Supremo Electoral, Chichicastenango.

En relación al porcentaje de población con pertenencia a agrupación política partidista, se intentó desde la presente investigación indagar al respecto, resultando imposible hacerlo ante el hermetismo encontrado tanto en la sede del Tribunal Supremo Electoral del Municipio como en las mismas agrupaciones políticas. Una de las razones por las que no fue posible acceder a este dato es la coyuntura electoral en la que se encuentra ya el país, a pesar de que las elecciones generales están programadas para finales del 2007, la prematura campaña electoral iniciada dificultó conseguir información al respecto. Sin embargo, al ser consultados los expertos locales en entrevistas, sobre el porcentaje de la población con pertenencia a agrupación política partidista, se inclinaron por considerar que éste es bajo y que posiblemente se encuentra ubicado entre un 5% y un 8% de la población empadronada.

Los mismos informantes que participaron en esta investigación, afirmaron en un 100% estar empadronados y haber votado en las elecciones pasadas; sin embargo, sólo un 20% de la muestra aceptó ser miembro de organización política partidista. Este dato es interesante pues el perfil de los informantes se refiere a actores sociales y líderes comunitarios vinculados a procesos organizativos e integrados en diversos espacios de participación ciudadana.

La muestra del estudio refleja de alguna manera la percepción ciudadana de los guatemaltecos, desde la cual los partidos políticos están desprestigiados como instancias de representación de los intereses de la sociedad civil, y en especial de las mayorías empobrecidas; en su mayoría los partidos políticos han representado intereses particulares de políticos que utilizan estas agrupaciones como trampolines para enriquecerse de forma ilícita, o para ubicarse en puestos clave del gobierno que les permitan gozar de prebendas, dinero y poder. El sistema político partidista del país se ha cimentado sobre figuras caudillistas; sobre dueños que se vuelven “líderes” gracias a las altas sumas de dinero que aportan para el funcionamiento de las agrupaciones; y sobre una dinámica electoral, en la que surgen y desaparecen partidos y candidatos de forma cíclica, de acuerdo a los tiempos electorales.¹⁰⁵

2.2.2.3 Finanzas Municipales de Chichicastenango.

La Región Noroccidente que incluye los departamentos de Huehuetenango y El Quiché, fue una de las más favorecidas durante el año 2002 en cuanto a los aportes del Gobierno Central, recibiendo en total un desembolso de Q.320 millones de quetzales, lo que supuso el 14.7% del total de transferencias gubernamentales. Le antecede en suma recibida únicamente la Región Sur – Occidente (Sololá, Totonicapán, Quetzaltenango, Suchitepéquez, Retalhuleu y San Marcos) con un monto que ascendió a los Q.560.3 millones, lo cual significó el 25.8% del aporte total del Gobierno Central.¹⁰⁶

¹⁰⁵ El estudio realizado en el 2004 por PNUD: *Perfil de la Democracia en Guatemala*, sobre la percepción ciudadana en torno a la democracia, aporta elementos importantes que sustentan esta idea. La percepción de los entrevistados sobre los grupos que mejor los representarían son: iglesias 36%, medios de comunicación 19%, grupos populares 13%, y sólo un 4% consideró la opción de los partidos políticos. Así mismo, el mismo estudio da cuenta de que los guatemaltecos muestran un bajo apoyo extendido a instituciones democráticas clave: TSE, tribunales y partidos políticos; el menor apoyo fue recibido por éstos últimos. En cuanto a la opinión sobre democracia y régimen electoral, el 50.8% de la muestra afirma que vota sin partido, 9.8% afirma que pertenece a partido pero no vota lealmente, y solamente el 8.4% reconoce que pertenece a partido y vota lealmente. Pág. 22, 25 y 26.

¹⁰⁶ Op. Cit. Ministerio de Finanzas Públicas. Guatemala, 1998 – 2002. Pág. 11 – 12.

Los 320 millones desembolsados por el Ejecutivo a favor de la Región Noroccidente se distribuyeron así: Huehuetenango absorbió Q.187.9 millones, con lo que se coloca en el segundo Departamento, después de Guatemala, en cuanto al volumen del aporte constitucional emitido a su favor. Para Quiché, la asignación presupuestaria ascendió a Q.132.1 millones, ubicándose así en el cuarto departamento según el volumen recibido.¹⁰⁷

Como se dijo con anticipación, Chichicastenango es uno de los 21 Municipios de Quiché, está conformado por 84 cantones, con una población de más de 107 mil habitantes y un porcentaje de pobreza total del 83.5% y de pobreza extrema de 28.7%. La información disponible del Ministerio de Finanzas, da cuenta de un total de aportes constitucionales para el Municipio de Chichicastenango (año 2002) de Q.9,403,246.86 millones, ubicándose así en el segundo municipio de Quiché en importancia por volumen de aporte constitucional, antecedido únicamente por el Municipio de Pachalum, cuyo monto ascendió a Q.9,701,887.18 millones.

TABLA II – 10

**Volumen del Aporte Constitucional 2001 y 2002 por Municipio, Departamento de Quiché
(En millones de quetzales)**

Municipio	TOTAL	10% Constitucional	IVA – PAZ	Vehículos	Petróleo	IUSI
Pachalum	9,701,887.18	4,376,521.31	4,563,396.92	537,549.57	224,419.38	0.00
Chichicastenango	9,403,246.86	4,241,680.20	4,422,798.16	520,987.60	277,504.99	275.91
Ixcán	8,665,563.78	3,908,377.62	4,075,263.71	480,049.49	200,413.89	1,459.10
Santa Cruz del Quiché	6,485,185.91	2,917,810.19	3,042,399.44	358,382.26	149,619.55	16,974.47
Zacualpa	3,636,775.69	1,640,543.29	1,710,593.81	201,500.98	84,123.81	13.8
Canillá	3,579,419.61	1,613,983.49	1,682,899.91	198,238.74	82,761.90	1,535.57

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas. Guatemala, 1998 – 2002.

En la tabla anterior se muestran de forma desglosada los aportes constitucionales de los seis municipios de Quiché que reciben los montos más altos y los más bajos, a fin de establecer una comparación entre ellos. Sin embargo, resulta muy interesante comparar el total de la asignación recibida con el porcentaje de pobreza total y de pobreza extrema que ostenta cada municipio, además de la población total con que cuenta. Esto hace inferir que los criterios de asignación deben ser modificados, de tal forma que los municipios donde se ubica con severidad la pobreza puedan recibir asignaciones que les permitan combatir ese flagelo y construir desarrollo local.

¹⁰⁷ Las transferencias constitucionales experimentaron un aumento significativo del año 2001 al 2002. Todos los departamentos registraron alzas en el aporte promedio, especialmente Guatemala que varió de 11.4 a 14.2 millones. Huehuetenango incrementó en Q. 33.2 millones, recibiendo en el 2001 Q. 154.7 millones y El Quiché experimentó un alza de Q. 23.8 millones en relación al 2001, en que recibió Q. 108.3 millones.

TABLA II – 11

Asignación presupuestaria 2001 y 2002, población total, inversión municipal per cápita, porcentajes de pobreza y población indígena. Municipios de Quiché.

Municipio	Asignación Total	Población total *	Inversión per cápita	Pobreza Total *	Pobreza Extrema *	Población indígena *
Pachalum	9,701,887.18	7,037	Q. 1,378.69	54.10%	10.40%	15.2%
Chichicastenango	9,403,246.86	107,193	Q. 87.62	83.50%	28.70%	98.5%
Ixcán	8,665,563.78	61,448	Q. 141.02	88.30%	36.50%	77.9%
Santa Cruz del Quiché	6,485,185.91	62,369	Q. 103.98	68.30%	21.30%	82.6%
Zacualpa	3,636,775.69	22,846	Q.159.18	84.40%	34%	94.2%
Canillá	3,579,419.61	9,073	Q. 394.51	79.00%	33.90%	44.7%

Fuente: Elaboración propia con datos de Ministerio de Finanzas, 1998 – 2000

* Censo XI de población, INE, 2002. Informe de Desarrollo Humano PNUD, 2005

El Municipio de Pachalum, con sólo siete mil habitantes, con el menor porcentaje de pobreza y de población indígena del Departamento, es al que se le insufla mayor volumen de recursos; mientras que un Municipio como Zacualpa, con tan elevado porcentaje de pobreza y de población indígena recibe una asignación presupuestaria mínima, incapaz de procurarle la posibilidad de mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Es así mismo alarmante la desproporción en cuanto al promedio de inversión municipal *per cápita* anual que reciben las diversas Comunas, nuevamente contrasta el aproximado de Q.1, 378.69 quetzales de cada habitante de Pachalum, contra los Q.87.62 que sería el aproximado de cada habitante chichicasteco.

Chichicastenango es uno de los 179 Municipios que cobra y administra el IUSI para mejorar sus ingresos propios, a partir del año 2002 se inició con esta modalidad; sin embargo, es un ingreso de poca relevancia para el Municipio (Q.200 mil anuales)¹⁰⁸, debido a la escasa cultura tributaria de los ciudadanos guatemaltecos, que en general, para evitar el pago al fisco devalúan sus propiedades pagando un mínimo por ellas. De parte de la Comuna de Chichicastenango, no se ha implementado un sistema de avalúos, hasta el momento cada ciudadano valúa su propiedad al precio que considera conveniente. Con el objetivo de crear conciencia en la población chichicasteca sobre sus deberes tributarios, se han implementado una serie de medidas tendientes a que los ciudadanos paguen sus impuestos, por ejemplo: para cualquier tipo de construcción que se hace en Chichicastenango (casa, drenaje, agua, etcétera) el vecino requiere de una solvencia para que se le extienda el permiso respectivo. Esta solvencia no se extiende si el vecino no se ha puesto al día en el pago del IUSI.

Así mismo, en el año 2004, como fruto de un consenso establecido en el marco del Comude, se decidió un arbitrio de Q.30.00 mensuales por canon de agua, debido a que anteriormente el pago del canon se reducía a Q.0.70 centavos mensuales (Q.8.40 al año); esta medida se estableció para todos los vecinos con servicio municipal de agua, especialmente en el casco urbano. La disposición causó reacciones contrarias de parte de

¹⁰⁸ Dato no oficial, proporcionado por un ciudadano integrado al Comude, coordinador de una de sus Comisiones, y por lo tanto miembro activo de la Comisión de Finanzas Municipales.

la población no integrada en el Comude contra las autoridades municipales, llegando el problema a desencadenar una serie de protestas, marchas, anuncios radiales, etcétera, que bloquearon el proceso y limitaron a la Municipalidad la posibilidad de acceso a mayores ingresos propios, teniendo que reducir la cuota a Q.10.00 quetzales mensuales (Q.120.00 anual).

En repetidas ocasiones, miembros del Concejo Municipal han expresado que es mayor la inversión que supone para la Comuna de Chichicastenango, la extensión de recibos y emisión de facturas, que los ingresos mismos percibidos por los diversos trámites en el Registro Civil o por servicios prestados. Esta afirmación al parecer es exagerada, sin embargo al revisar las tasas vigentes se comprende la gravedad de la misma:

TABLA II - 12
Tasas y arbitrios municipales, Chichicastenango 2006

Ingresos Tributarios		Ingresos no Tributarios	
Arbitrio de ornato	Q.4.00, Q.10.00, Q.15.00, Q.50.00, Q.75.00, Q.100.00 y Q. 150.00	Partidas de nacimiento	Q. 2.00
Sobre actividades comerciales	Cuotas de Q. 0.75 a Q. 2.00 al año	Cédulas	Primera cédula: Q.5.00 Reposición: Q. 20.00
Sobre rótulos y anuncios comerciales	Q. 15.00 al año	Defunciones	Q.2.00
Hoteles, Restaurantes y Abarroterías	Q.3.00 al mes, un total de Q. 36.00 al año	Canon de Agua	Q. 10.00 al mes Q.100.00 hoteles y restaurantes
Tiendas	Q. 1.50 al mes Q.18.00 al año	Extracción de basura	Q. 10.00 al mes, (servicio concesionado)
Cantinas	Q. 0.25 al mes Q.3.00 al año	Multas y sanciones	Por retraso en cédula Q. 50.00
** Por certificación de cualquier documento todas las oficinas cobran Q.1.00			

Fuente: elaboración propia en base a información obtenida en el Municipio a partir de la OMP.

La preocupación de las autoridades municipales en este sentido, la expresó en entrevista el ex alcalde Municipal período 2000 – 2004: *“Al año la municipalidad recibe alrededor de 180 mil quetzales de ingresos por Registro, ese monto se destina a funcionamiento. El retiro de los libros afecta la autosostenibilidad de la municipalidad y la autonomía.”*¹⁰⁹ Los precios de cédula y partida de nacimiento están entre Q2.00, Q.7.00 y Q20.00. La

¹⁰⁹ Para aclarar el contexto de esta afirmación sobre *el retiro de los libros*, el entrevistado se refiere a la acción ejecutada de forma impositiva por la Gobernación Departamental del Quiché, en fecha posterior a la aprobación de la Ley del RENAP, Decreto Número 90 – 2005, cuando se apersonaron en la Municipalidad, tomaron y condujeron los libros del Registro Civil de Chichicastenango a la sede de la Gobernación. Esto amparado en las nuevas funciones que se delegan al RENAP, sin embargo, después de un análisis a la Ley del RENAP, el Comude definió que la acción no procedía, por lo que definieron acciones para la recuperación inmediata de los Libros de Registro propiedad de la Municipalidad de Chichicastenango.

*descentralización está lejana, vamos retrocediendo, ahora con la aprobación de la Ley del Registro Nacional de las Personas RENAP, en vez de llegar el Estado a los cantones, la población debe desplazarse a la Gobernación departamental. No se defienden los intereses de la población y se vuelve a centralizar”.*¹¹⁰

Para tener una idea del monto de ingresos propios de la comuna de Chichicastenango, a continuación aparece una tabla con la única información disponible a que se tuvo acceso sobre el Presupuesto de Ingresos y Egresos Municipales, la cual se obtuvo del Plan de Desarrollo Municipal, con datos correspondientes al año 2003:

TABLA II - 13

Presupuesto Municipal de Ingresos y Egresos, Chichicastenango 2003

Rubro	Monto (Q.)	Porcentaje
Ingreso total de la Municipalidad	8,981,187.00	100
Ingresos anuales propios de la Municipalidad	2,216,056.32	24.6
Ingresos anuales por aportes constitucionales	6,765,130.68	75.4
Gastos anuales de funcionamiento	3,156,567.00	35.1
Gastos anuales de inversión	5,824,620.00	64.9
Amortización anual de la deuda municipal	0.0	
Intereses por deuda municipal	0.0	

Fuente: Plan de Desarrollo Municipal, Chichicastenango 2003 – 2013.

En conclusión, la Comuna de Chichicastenango tiene un bajo índice de autonomía financiera, no se puede hablar de una verdadera descentralización fiscal si se ve amenazada la sostenibilidad de la inversión. Esta situación impacta negativamente en el proceso de participación ciudadana y en la construcción del desarrollo que procuran los ciudadanos y las ciudadanas. Si no cuentan con recursos suficientes para implementar las iniciativas que nacen de lo local ¿cómo se verifica la descentralización administrativa del Estado de Guatemala? Será sólo un espejismo, una Ley sin posibilidad de practicarse.

Es necesaria y urgente la reforma a la legalidad que rige este respecto, especialmente en los puntos siguientes: que las Municipalidades adquieran la potestad de fijar tributos y decidir sobre las inversiones, eliminando la regulación del destino específico de las transferencias gubernamentales; brindar autonomía a las Municipalidades para buscar otras alternativas de financiamiento y utilizarlas en las necesidades que los ciudadanos prioricen desde diversas instancias de participación. Así mismo, se deben revisar los criterios utilizados para distribuir la asignación constitucional y los impuestos compartidos, tomando en cuenta factores como los que se reflejan en el Mapa de Pobreza del país: ubicación y severidad de la pobreza, municipios donde hay mayor presencia indígena, entre otros.

¹¹⁰ Entrevista N° 10. Chichicastenango, 13 de septiembre 2006.

2.3 Consejos de desarrollo urbano y rural de Chichicastenango.

2.3.1 Antecedentes de la conformación de los Consejos.

El proceso organizativo de Chichicastenango no se inicia con la conformación de los Consejos de Desarrollo, data de la tradición ancestral del pueblo k'iche'; la cultura de participación local y de autoridad indígena data de antes de la época Colonial. Los pobladores tienen una percepción de sí mismos en la que resaltan la capacidad organizativa de los k'iche's y su habilidad de unificarse en torno a temas y acciones de beneficio comunitario. En palabras de una mujer k'iche', vinculada a procesos organizativos desde hace más de 30 años: *"...somos gente con mucha capacidad de organizarnos...la organización es parte de la gente de acá, se trae en la sangre y la mente de los habitantes de Chichicastenango"*.¹¹¹

Esa expresión *"en la sangre y en la mente"* alude a las raíces culturales k'iche's, a la cosmovisión maya que está en el origen del proceso organizativo de Chichicastenango; los actores sociales más antiguos expresaron a lo largo de la investigación, la trama y continuidad que los ciudadanos han logrado establecer entre las actuales figuras organizativas formales y sus raíces culturales.

Para expresar esta percepción, los actores sociales de más antigüedad en el proceso, utilizaron la imagen de un tejido o un petate para representar la estructura organizativa del Municipio; recordemos que para la cultura maya lo ritual y lo simbólico ocupan un lugar privilegiado. Citando sus mismas palabras: *"...todo el proceso organizativo es considerado como un tejido, como el petate. Toda esa organización tiene que ir tejiéndose y lo que se trata de alcanzar con esto, es que todos seamos parte del proceso y que no sea un proceso sectorizado. Esa ha sido la filosofía institucional y es parte del origen de todo el proceso organizativo. La cultura k'iche' es participativa, con capacidad de organización, esa ha sido la dinámica que se ha inyectado y con ese carácter se conoce al vecino chichicasteco. La creatividad de la gente de Chichicastenango es eso, no se quedan conformes con lo que tienen"*.¹¹²

Esta representación del tejido y el petate, se vincula al territorio, a la Región de Occidente y más específicamente a la propuesta organizativa de la Asociación *Centro de Desarrollo Rural de Occidente* CDRO, en Totonicapán. La experiencia organizativa de CDRO, impulsa el empoderamiento de las comunidades indígenas a partir del Sistema POP (petate) y la organización de Consejos Comunales. Esta experiencia, bien conocida por el nivel organizativo que ha alcanzado y por la gran fortaleza a nivel del poder local y la autoridad indígena en que se sustenta, motivó e influenció, de forma indirecta, el desarrollo organizativo de Chichicastenango. Esta influencia en el Municipio se concretó al inicio, a través de la organización local *Fundación para el Desarrollo educativo, social y económico* FUNDADESE, y posteriormente por el trabajo desarrollado por *Servicios Jurídicos y Sociales* SERJUS, que impulsó la propuesta de la organización participativa de la comunidad y mantuvo desde sus inicios una coordinación y alianza estratégica con CDRO.

A este respecto una lidereza local de amplia trayectoria en el municipio aporta que: *"dentro del tema de los Consejos Comunales que existían en ese entonces, habíamos*

¹¹¹ Entrevista N° 9. Chichicastenango, 29 de Agosto del 2006.

¹¹² Entrevista N° 8. Líder local k'iche'. Chichicastenango, 23 de Agosto 2006.

*partido de la experiencia de CDRO, en Totonicapán. Nunca nos reunimos formalmente, sistemáticamente, con CDRO, para que nos explicaran cuál era el Sistema de Consejos Comunales, y como ellos lo veían. Más bien fue un compañero quien tenía las ideas y nos comentaba como lo hacían en Totonicapán”.*¹¹³

La propuesta organizativa de la comunidad, impulsada por SERJUS en Chichicastenango a partir de 1997, se basa en los valores culturales mayas, la organización comunal, el poder local y la construcción del desarrollo integral. Pretende la integración total de la comunidad, en una visión compartida de la realidad y con un proyecto organizativo conjunto y de desarrollo, que se realiza mediante la conformación de redes a varios niveles: comunitario, micro regional, municipal, departamental y regional.¹¹⁴

Además de estos factores culturales, existen otros de tipo estratégico que han posibilitado el fortalecimiento de la organización en Chichicastenango uno de ellos es el elemento de continuidad que han garantizado algunos líderes y lideresas locales que han impulsado la organización y el desarrollo desde el principio y aún continúan integrados en el proceso. Una de éstas lideresas locales, directora de la *Coordinadora de Asociaciones y Organizaciones de Desarrollo Integral CASODI*, lo expresó así: “Eso ha permitido que la población haya aceptado esto, por los resultados que han visto y el respaldo legal que existe. Igual se les ha explicado que no es que el gobierno se preocupe, y emita leyes para ayudar... No. ... esto es sacrificio de gentes que en el pasado lucharon y querían una atención justa, que seguramente dieron su vida y los que deben aprovechar estos frutos son los que están actualmente”.¹¹⁵

La historia político-organizativa de Chichicastenango ha estado influida por una serie de acontecimientos históricos que han impactado positivamente el proceso participativo del Municipio, entre ellos están: la Celebración de los 500 años de Resistencia Indígena y Popular en 1992, la Firma de los Acuerdos de Paz en 1996, la Consulta Popular de 1999 y la Promulgación de la Ley General de Descentralización, el Código Municipal y la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural 2000 – 2002. Así mismo, otro tipo de acontecimientos ha limitado la experiencia ciudadana del Municipio, el mayor restrictivo ha sido el conflicto armado interno, que por la crudeza y la magnitud con que afectó al Quiché, marcó a la población y dejó desestructuradas a las comunidades, destruyendo el tejido social, impactando en las raíces culturales y generando desconfianza y temor en la población. Partiendo de estas circunstancias, el proceso organizativo anterior a la conformación de los Consejos de Desarrollo de Chichicastenango ha pasado por varias etapas:

A. Desestructuración y dispersión de las comunidades (1987 – 1990).

Esta etapa estuvo marcada por la guerra. El dominio del ejército en esta región se hizo sentir con fuerza, el poder de los patrulleros era muy fuerte, había una lucha entre lo civil y lo militar. Fue un tiempo muy complicado para el trabajo organizativo, los líderes y lideresas corrían peligro y las comunidades no podían organizarse políticamente. Cuando las organizaciones locales empezaron a trabajar el tema de desarrollo, las comunidades estaban militarizadas. Se vivían diversas situaciones represivas, por ejemplo: al

¹¹³ Entrevista N° 9. Experta local. Chichicastenango, 29 de Agosto del 2006.

¹¹⁴ *La organización participativa de la comunidad en el Desarrollo Integral del Municipio. ¿Sueño o realidad?* SERJUS. Guatemala, 1998. Pág. 18.

¹¹⁵ Entrevista N° 6. Experta local k'iche'. Chichicastenango, 22 de Agosto 2006.

movilizarse los habitantes hacia las comunidades se requería identificación personal e información sobre la diligencia que se estaba realizando; así mismo, al dirigirse a la comunidad era preciso hacerlo con un lenguaje pertinente, pues utilizar términos como: organización, aportes, paz, justicia, derechos humanos, unidad, etcétera, eran peligrosos por la connotación “guerrillera” o de izquierda que se les había otorgado. Lo permitido era hablar de la salud, la educación, los caminos y demás obras de infraestructura. No se podía abordar ningún tema político. Derechos humanos era un tema prohibido y delicado de manejar.

Este período fue más difícil para las mujeres, específicamente las viudas quienes eran mal vistas, perseguidas, despreciadas y hostigadas; se les investigaba en todo sentido, pues se partía del supuesto de que eran esposas de guerrilleros. El enfoque de trabajo debía ser general, dirigido a la población y no en específico a las viudas, a fin de no levantar sospechas.

Durante la etapa de la militarización de las comunidades, el acercamiento de las organizaciones sociales a las comunidades había que plantearlo con otros mecanismos. Uno de los temas que se podía abordar era la infraestructura, a ello se debe que en esta etapa se haya privilegiado la construcción de infraestructura física en las comunidades. Se considera que este factor, entre otros, influyó en la población, tanto comunidades como autoridades locales, de tal forma que actualmente su visión de desarrollo está fuertemente orientada hacia la construcción de obras de infraestructura.

B. Celebración de los 500 años de resistencia y conformación de los Consejos Comunales (1992 – 1995).

La Celebración de los 500 años de resistencia indígena y popular, como se denominó críticamente por el movimiento popular, en oposición a lo que la Iglesia Católica denominó los 500 años de evangelización, abrió en 1992, un espacio interesante de discusión, análisis y reflexión sobre el alcance y las consecuencias del Descubrimiento e Invasión de América por los españoles. Este acontecimiento permitió que las comunidades reflexionaran sobre la historia maya, pues hasta ese momento su divulgación había estado prohibida, debido a los altos niveles represivos del Estado.

En ese mismo año 1992, para responder a la situación de desintegración social en que se encontraban las comunidades del Municipio a consecuencia del conflicto armado, surge en lo local FUNDADECE, organización que a pesar de la militarización logró mantener su presencia en las comunidades rurales de Chichicastenango. En ese momento las comunidades estaban organizadas en Comités de diversa índole: Comités pro Mejoramiento, Comités de Luz, de Caminos, de Energía Eléctrica, de Escuela, etcétera. Así mismo, la estructura comunitaria contaba con la figura tradicional del Alcalde Auxiliar y los Principales, autoridades locales que continúan hasta la fecha.

Esta estructura mínima con que contaban las comunidades del Municipio estaba atomizada, sectorizada y sin ningún tipo de coordinación interna; cada comité actuaba de forma independiente, de tal forma que las gestiones en organizaciones locales o instituciones de Gobierno se duplicaban, sin tener posibilidad de atender todas las demandas. La situación generaba un clima de tensión e ingobernabilidad lo cual no posibilitaba la verdadera organización de las comunidades para construir el desarrollo.

Esta forma organizativa generaba competencia y rivalidad entre los grupos, a la vez que se favorecía la creación de redes clientelares en la asignación de los recursos. Dicho en palabras de una lidereza local: *“...de un diagnóstico que se realizó, se logró recabar información acerca de la existencia de unos 500 ó 600 comités, sólo en Chichicastenango. Por decir, que había comunidades que tenían 5, 8 ó 14 Comités cada una... no era ver un desarrollo de la comunidad, sino ver como resolver problemas sectoriales del cantón. Esto más que ayudar al Municipio y a la comunidad, perjudicaba... y como todo mundo quería venir a resolver sus problemas en la Municipalidad, en un mismo día llegaban dos o tres comités de una misma comunidad a gestionar su proyecto específico. Entonces ocurría que se favorecía al primero que llegaba, o quizá el amigo o conocido del Alcalde era beneficiado. No se evaluaba si el proyecto apoyaba a la comunidad. Se vio que era necesario organizarse al interior de las comunidades y que los grupos coordinaran entre sí, pues no existía comunicación entre ellos. Había ese recelo entre comités “mejor si no escucha el otro comité que nosotros estamos gestionado... les ganamos... demostremos a la comunidad que nosotros sí podemos”.*¹¹⁶

FUNDADECE visualiza esta problemática y establece como planteamiento estratégico de la Fundación la organización comunitaria. El primer paso en esta línea consistió en la conformación de los Consejos Comunales en cada comunidad, por áreas temáticas. Esta propuesta de Consejos Comunales, como se mencionó anteriormente, parte de la experiencia del *Centro de Desarrollo Rural de Occidente* CDRO, en Totonicapán. Los temas sectoriales con que se conformaron los Consejos Comunales fueron: a) Educación y Cultura; b) Economía y Comercialización; c) Agropecuaria; d) Salud y e) Comités pro mejoramiento. Cada Consejo impulsaba propuestas relativas al tema, a la vez que estratégicamente se planteaba la conformación de grupos intercomunitarios sectoriales, a fin de establecer redes de salud, educación, agropecuaria, etcétera.

Estos primeros Consejos Comunales hicieron aportes relevantes al Municipio, cabe resaltar por ejemplo: el Consejo de Educación y Cultura que implementó una Biblioteca Popular, la cuál funcionó en FUNDADECE por varios años y actualmente se convirtió en la Biblioteca Municipal, donde al presente funciona. Así mismo, el Consejo de Comercialización hace surgir el proceso de unificación de los productores de manzana, logrando su unificación con otras instancias, lo que dio origen a la Asociación Nacional de Productores de Chichicastenango, Quetzaltenango y Jalapa ANAPDERCH, logrando incidir en la política pública económica, a través de la cual les fueron asignados Q.0.01 ó Q.0.02 centavos del arancel de importación que pagaban los importadores de manzana. El Ministerio de Economía les asignó este subsidio, a fin de que tecnificaran su producción. Este movimiento fue encabezado por líderes locales, se menciona de manera especial a Don Manuel Guarcas Sipriani, originario del Cantón Semejá II, cuando fungía como Presidente del Consejo de Comercialización.

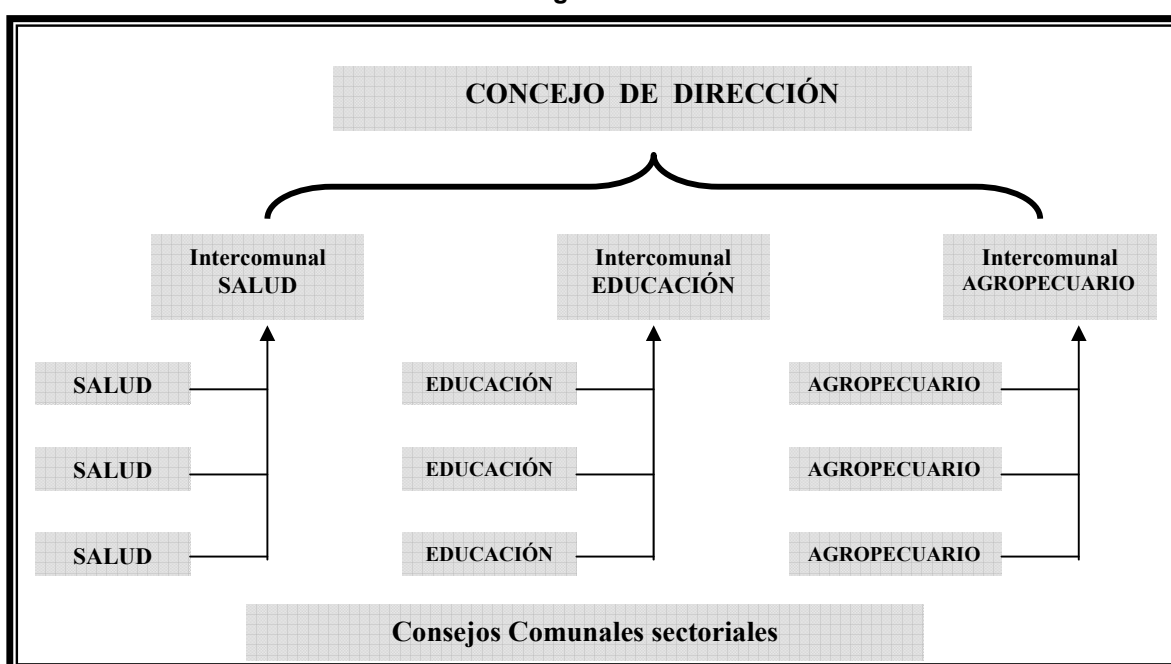
Por su parte, los Comités Pro Mejoramiento culminaron con la fundación de la Asociación de Desarrollo Comunitario ASDECO, la cual entre sus logros unificó a 14 comunidades. A la fecha, ASDECO orienta su trabajo a la recuperación de la autoridad local, mediante el fortalecimiento de la Alcaldía Indígena y la figura tradicional de los Alcaldes Auxiliares.¹¹⁷

¹¹⁶ *Ibíd.* Entrevista N° 6.

¹¹⁷ ASDECO, dentro de sus líneas estratégicas actuales se plantea promover el desarrollo local a través de la participación de la organización comunitaria, con énfasis en el desarrollo de programas dirigidos a las mujeres, la educación, la salud, la comunicación social, la asistencia financiera a través de créditos y de forma muy específica la recuperación de la cultura Maya. SERJUS, Plan Operativo Anual, 2006.

Esta estructura comunal comprendía tres niveles: los Consejos Comunales, los Consejos intercomunales y el Consejo de Dirección. El segundo nivel o intercomunal se conformaba a partir de la asociación de varias comunidades en el mismo eje temático (salud, educación, comercialización, etcétera). El tercer nivel de mayor jerarquía, funcionaba como grupo decisorio, contaba con 10 miembros, cada Consejo intercomunal delegaba dos representantes para conformarlo; ellos decidían sobre los proyectos que se apoyarían en determinadas comunidades y tenían un carácter de asesor de la Fundación.

GRÁFICA II - 14
Estructura organizativa de las Comunidades, Consejos Comunales
Chichicastenango 1992 - 1995



Fuente: elaboración propia en base a datos obtenidos en el Municipio durante trabajo de campo.

Como parte del proceso organizativo, se decidió legalizar a los Consejos Comunales con la figura de Asociación, a fin de que se unificaran en una Coordinadora Municipal, así nace la *Coordinadora de Asociaciones y Organizaciones de Desarrollo Integral CASODI*. A finales de 1996, se logra la figura legal de todo este proceso con el establecimiento de CASODI.

C. Firma de los Acuerdos de Paz y reconstrucción del tejido socio - organizativo del Municipio (1996 - 1999).

Esta etapa fue determinante porque permitió fortalecer el trabajo socio - organizativo que se había iniciado con el esfuerzo de conformación de los Consejos Comunales y toda la estructura en torno a los mismos. Así mismo, el sector religioso,

especialmente la Iglesia Católica, jugó un papel muy importante a través de las Pastorales: Pastoral de la Tierra y Pastoral Social.

■ *Conformación de la Coordinadora de Asociaciones. Elaboración del primer Diagnóstico Municipal.*

A finales de 1996 FUNDADECE plantea dentro de su Plan de Trabajo, la iniciativa de elaborar un Diagnóstico del Municipio, para tal efecto, el primer paso consistió en identificar a las organizaciones sociales presentes en Chichicastenango y proponerles el establecimiento de una coordinación y alianza estratégica, bajo la figura de una Coordinadora Municipal. Existían en ese entonces 18 Asociaciones locales, la mayoría sin estatus legal, sin embargo todas desarrollando algún tipo de actividad en el Municipio. Se convoca a una Asamblea General a la que de las 18 Asociaciones existentes, asisten únicamente 5, fundamentalmente por temor y desconfianza ante la propuesta de integración; con ellas se inicia el proyecto de conformar la Coordinadora de Asociaciones, actualmente CASODI.

A estas cinco primeras asociaciones locales se agregan otras cinco, haciendo un total de 10 Asociaciones integradas a la Coordinadora. Además, se convoca a otras organizaciones sociales con presencia en el Municipio que fortalecieran la propuesta de unificación, aceptan integrarse al proceso conjunto de FUNDADECE y CASODI: SERJUS, INCIDE, NEXUS Municipal, Programa Quiché – Proyectos de la Unión Europea y CARE. Al instalarse esta coordinación, se concreta la iniciativa de establecer un solo esfuerzo ampliado y no una serie de propuestas dispersas y sin fuerza.

La primera iniciativa desde este espacio de coordinación, fue la realización del primer Diagnóstico Municipal, el cual perseguía un análisis actualizado de la realidad de Chichicastenango, realizada por las comunidades, con el objetivo de identificar las necesidades más sentidas y plantear estrategias de desarrollo local. Fue así que se empezó un trabajo en equipo con la Coordinadora. La primera necesidad identificada desde el espacio fue el fortalecimiento organizativo de las comunidades, para lo cual se planteó trabajar en base al modelo de los Consejos Comunales, pero promoviendo mayor representatividad comunitaria en las instancias, debido a que la primera propuesta de Consejos Comunales era sectorizada, representaban a pequeños sectores de la Comunidad. La segunda experiencia pretendía que los Consejos fueran comunitarios, es decir, que en ellos estuviera representada toda la comunidad. La estrategia, fue simplemente, la integración al Consejo de todas las autoridades existentes en la Comunidad, incluyendo al Alcalde Auxiliar y los Principales.

■ *Micro regionalización del Municipio, elaboración de la Agenda Política y realización de los primeros Foros Públicos con candidatos a la Alcaldía Municipal.*

Con ocasión de la Consulta Popular (1999) se realizaron diversas actividades de sensibilización y análisis en el Municipio. Sin embargo, en muchas comunidades no había interés, más bien había desconfianza. Se vinculaba el trabajo organizativo de desarrollo con la guerrilla. En otras áreas, en cambio, las comunidades fueron muy receptivas.

Durante este mismo año 1999, a partir de los espacios que se abrieron a raíz del establecimiento de los Acuerdos de Paz, las organizaciones sociales promovieron la elaboración de una *Agenda política* conocida en el Municipio como Plan Mínimo: “Hacia el Siglo XXI. Unidos construyendo el desarrollo de Chichicastenango. Una propuesta de

Desarrollo Municipal desde las organizaciones de la Sociedad Civil". Chichicastenango, 10 de octubre de 1999. A este respecto se cita a una lidereza local k'iche', quien describe parte del proceso: "... con los Acuerdos se abre nuevamente la mente de la gente y se va recuperando el poder hablar. En este momento se acercaba la etapa electoral, la Coordinadora vio las elecciones como una oportunidad para plantear a las nuevas autoridades las demandas de la población. Se hizo una convocatoria Municipal en la que se invitó a construir una propuesta entre todos; hubo mucha afluencia, todas las comunidades expresaron sus demandas y empezaron a hablar de las injusticias que habían vivido: no se daba un trato igualitario, sólo los simpatizantes políticos eran tomados en cuenta".¹¹⁸

Para elaborar la Agenda se involucró a todas las comunidades del Municipio, regionalizando a la población en cuatro sectores, a partir de criterios geográficos: Chupol, Saquillá, Camanchaj y el Centro urbano. Esta Agenda sería presentada a todos los candidatos a la Alcaldía para las Elecciones Generales 1999, en el marco de *Foros Públicos*, uno por sector. Se invitó a los candidatos solicitándoles que presentaran ante los comunitarios su Plan de Trabajo, lo cual devino en una experiencia interesante y estratégica a nivel político, pues los candidatos no estaban acostumbrados a presentar sus Planes de Trabajo ante la población. Finalmente se les hizo entrega pública de la Agenda elaborada con el concurso de las comunidades y se firmó un Pacto Político; cabe resaltar que dentro de la estrategia pensada por los actores sociales, el documento se les había entregado con anticipación a los candidatos para que retomaran las demandas de la población y se comprometieran incluyéndolas en sus propuestas, en caso de ser electos para la Alcaldía.

Esta estrategia implementada por los ciudadanos para comprometer a los candidatos y establecer un precedente respecto de su deseo de participar en la gestión pública, es expresado en palabras de uno de los líderes antiguos: "*Antes, las autoridades manejaban al pueblo, pero en esa ocasión sucedió lo contrario: el pueblo presentó sus demandas y obligó a los candidatos, posibles futuras autoridades del Municipio, a firmar el documento que era del pueblo. Desde entonces, las autoridades comunitarias se empezaron a unir*".¹¹⁹

Las elecciones fueron ganadas por el candidato del FRG, señor Manuel Sut Lucas. Los actores sociales identifican como un salto cualitativo en el Municipio que se transitara de la diversidad de organizaciones, acciones y proyectos sectorizados, a la atención a un tema específico, que fue el tema de la ciudadanía, de la organización comunitaria, sustentada ahora en una autoridad legítima y civil. Uno de los grandes logros de la sociedad civil chichicastea en este período, fue sustentar la propuesta de micro regionalización del Municipio a través de un Acuerdo Municipal, el cuál entró en vigencia el 19 de Marzo de 1999. Por sociedad civil se entiende desde el presente estudio a aquella integrada por todas las personas, sectores, grupos, asociaciones, organizaciones, que no forman parte del aparato del Estado, y que se han constituido a partir de sus formas propias de organización, en base a criterios étnicos y socio – organizativos. Como población, se sujetan a las normas y obligaciones propias de su condición ciudadana, sin embargo, pueden incidir en la definición de las políticas públicas, los planes y programas en que se concretizan sus derechos.

¹¹⁸ Entrevista N° 9. Experta local. Chichicastenango, 29 de Agosto del 2006.

¹¹⁹ Líder local k'iche'. Entrevista grupal II, Chichicastenango, 31 de Agosto 2006.

No todas las comunidades aceptaron micro regionalizarse, de 82 comunidades que había 54 ó 52 aceptaron tener esta estructura organizativa. Se empezó con ellos conformando cinco micro regiones aunque oficialmente se habían integrado siete. Lo interesante fue que los mismos comunitarios decidieron la estructura que debía tener la micro regionalización y ésta quedó establecida en el Acuerdo Municipal. Lo que se pretendía era el desarrollo del Municipio, en esto Chichicastenango se anticipó a la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Lo primero fue identificar con la gente las necesidades y problemas comunes, a fin de llegar a inferir que las necesidades no eran individuales sino colectivas, que era necesario pensar en proyectos grandes y no pequeños proyectos que beneficiaban a pequeños sectores. El reto era unificarse para abordar a las autoridades, ya que se había llegado a la conclusión de que no era conveniente que cada Comunidad tuviera cinco o más Comités desarticulados entre sí.

Se les proponían proyectos que afectaban a la colectividad, para que logran acuerdos como región y así lucharan de forma conjunta por ellos. Los primeros proyectos que se impulsaron fueron carreteras y comercialización de productos. La historia organizativa de las comunidades influyó en la rapidez o lentitud con que fueron respondiendo al proyecto de micro regionalización. Chupol fue de las áreas más avanzadas, ayudó en su apertura las condiciones de infraestructura: el Mercado, la Iglesia, el estar a orilla de carretera, etcétera y la historia organizativa propia del área. Posteriormente los Panimachés, Las Trampas y Chumanzana, que empezaron a sentir que debían crear su propia micro región.

D. Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural: conformación de los 84 cocode, instalación de la Oficina Municipal de Planificación OMP, del Consejo Municipal de Desarrollo Comude y elaboración del Plan de Desarrollo Municipal (2000 – 2003).

En el lapso de la discusión de las reformas a Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural a nivel de la cúpula, el Municipio toma conciencia de que éste era un tema importante y que había que trabajarlo. Desde esta época empieza a consolidarse el proceso de conformación de los Consejos de Desarrollo; las Leyes no habían sido aprobadas aún y en Chichicastenango se había trasladado toda esa información a las comunidades, la gente ya estaba organizada. Al tomar posesión las nuevas autoridades a principios del 2000, de hecho, encuentran un Municipio micro regionalizado y en proceso de conformación de los Consejos comunitarios.

Simultáneamente a todo este proceso, varias organizaciones sociales de Chichicastenango manifiestan su interés por consolidar el proceso organizativo y conforman la Comisión de Municipalización que asesoraría el proceso. En ésta Comisión se integran: FUNDADESE, CASODI, ASDECO, NEXUS Municipal, INCIDE y SERJUS, posteriormente también CARE.

Al ser aprobadas las Leyes de Descentralización en el año 2002 se fortaleció el proceso organizativo del Municipio, las siete micro regiones ya estaban funcionando. La estructura micro regional o intercomunitaria les permitía abordar problemas globales de su región y hacer planteamientos en forma conjunta, para lo cuál la gente manifestaba mucha disposición.

Con las comunidades el planteamiento de integrar los cocode cayó en tierra fértil, siendo muy fácil su conformación; ocurriría lo contrario en la actitud de las autoridades municipales, quienes en un primer momento mostraron resistencia a la propuesta. El Alcalde electo don Manuel Sut Lucas no continuó en el ejercicio del cargo, el cual fue asumido por el Alcalde interino, don Francisco Guarcas Cortéz quien terminó el período en la administración municipal; su primera reacción fue oponerse a la instalación de los cocode y del Comude, pero posteriormente fue uno de los aliados y promotores del proceso. El mismo Alcalde hizo el trabajo de convencimiento al interior del Concejo Municipal para que avalaran el proceso y se procediera a la conformación de los cocode.

Haber impulsado el proceso antes de la aprobación de la Ley fue muy positivo, puesto que permitió que las comunidades asumieran como propio el proceso, y no de forma inversa, lo que generalmente ocurrió en la mayoría de Municipios del país: al salir la Ley se les impuso a las comunidades la conformación de los Consejos de Desarrollo, independientemente de sus formas propias de organización. En Chichicastenango éstos no se trabajaron como “ley”, de forma obligada, sino como oportunidad para abordar los temas de interés colectivo. Lo contrario ocurrió en otros Municipios, en donde incluso se cometió el exceso de ser el Alcalde quien nombrara a los cocode, las Micro regiones y el Comude. Esta forma autoritaria reprodujo la entrega del poder y control sobre las comunidades en manos de las autoridades electas; mientras que en Chichicastenango las comunidades retomaron el poder local, que tradicionalmente habían ejercido.

Es necesario aclarar que en Chichicastenango, el cocode se comprende como el órgano de coordinación en el que están representados todos; mientras que la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, en su Artículo 13, considera el cocode como la Asamblea Comunitaria y el órgano de coordinación: *“Los consejos comunitarios de desarrollo se integran así: a) La Asamblea comunitaria, integrada por los residentes de una misma comunidad; y b) El órgano de coordinación, integrado de acuerdo a sus propios principios, valores, normas y procedimientos, o en forma supletoria, de acuerdo a la reglamentación municipal existente”*.¹²⁰

Para evitar la politización de las instancias, los actores sociales diseñaron la forma de integración de los órganos de coordinación, de aquí que los Consejos de Desarrollo de Chichicastenango están conformados según sus usos y costumbres: la Ley estipula que el órgano no debe ser mayor de 13 miembros,¹²¹ sin embargo, en el municipio algunos son más amplios pues se *incorporan* al cocode representantes (a veces dos por organización) de todas las organizaciones existentes en la comunidad, éste es un mecanismo de legitimación de sus autoridades locales electas en Asamblea General.

Otro factor muy importante en la constitución de los Consejos en Chichicastenango fue que se trató de un proceso incluyente, pues se estipuló en el Municipio, desde el principio, que debían ser convocadas todas las organizaciones, incluyendo a las Iglesias, para que se incorporaran a la estructura de los Consejos Comunitarios. Esta decisión fue relevante a la hora de integrarse los grupos de mujeres; en Chichicastenango esto es simultáneo, si existe una organización de mujeres, inmediatamente entra a formar parte activa del

¹²⁰ De aquí en adelante, cuando en el presente documento se aluda al cocode, se está haciendo referencia al órgano de coordinación; la Asamblea Comunitaria se aludirá con esta misma denominación.

¹²¹ Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Artículo 16: *El órgano de Coordinación de los Consejos Comunitarios de Desarrollo constituidos en el municipio, se integran de la siguiente forma: el Alcalde Auxiliar, quien lo preside; y hasta un máximo de doce representantes electos por la Asamblea General.*

cocode, lo cual parece evidente, sin embargo a nivel del país, la inclusión de las mujeres en la estructura de los Consejos es muy difícil de lograr.

El año 2000 se caracterizó por una gran producción política de la sociedad civil. La Comisión de Municipalización impulsó la actualización del Plan Mínimo de Desarrollo de 1999, elaborándose la *Agenda de Desarrollo Integral*, en Julio del 2000; este documento fue entregado en un evento público en el que también se oficializó la instalación de la Oficina Municipal de Planificación OMP, con el apoyo institucional de varias organizaciones sociales: FUNDADECE tuvo a su cargo la contratación del primer técnico para la OPM, la Municipalidad cedió el espacio físico, el Programa Quiché Nexus remodeló y equipó la oficina y aportó una motocicleta. Posteriormente aportaron financiamiento CASODI y CARE, las demás instituciones aportaron metodología, asistencia técnica y costearon varias actividades del proceso.

Desde la instalación de la OMP en el 2000 se tenía la visión de elaborar el Plan de Desarrollo Municipal. Esta actividad se inició en febrero del 2001 con el diseño de la metodología para implementar un Diagnóstico Municipal que abarcara a todas las comunidades y contara con los aportes de la población. Este proceso abarcó dos años hasta el 2002, año en el que se instaló el Consejo Municipal de Desarrollo Comude, con la integración de las diversas comisiones de trabajo estipuladas en la Ley; ambos procesos fueron acompañados por las organizaciones sociales aglutinadas en la Comisión de Municipalización, a la que se agregó la OMP.

El Plan de Desarrollo Municipal PDM tiene una vigencia de 10 años 2003 – 2013 y cuenta con el aval de las ocho micro regiones que conforman el municipio y con el de la Alcaldía Municipal, quien ha asumido el PDM como compromiso del Gobierno Municipal. La percepción de los actores sociales con permanencia en el proceso es que una gran fortaleza del proceso organizativo de Chichicastenango ha sido, precisamente, la anuencia de las autoridades municipales en cuanto a acompañar el proceso y participar en él; aunque también expresan que el apoyo de las autoridades no ha sido total, ha tenido siempre sus limitaciones y controversias, sin embargo, se ha logrado consolidar y la ciudadanía asume el proceso como propio.

2.3.2 Estructura de los Consejos de Desarrollo de nivel Municipal en Chichicastenango.

La participación de la ciudadanía en los Consejos de Desarrollo de Chichicastenango realmente es reciente. Se ha ido consolidando durante los últimos cinco años, período en el cual tanto ciudadanos como autoridades han ido aprendiendo, conociendo y mejorando la aplicación de las Leyes de Descentralización.

Como todo proceso innovador, éste ha sido difícil. Ha experimentado resistencias de parte de la población y de las autoridades; sin embargo al presente, el proceso ha adquirido solidez debido al empeño de los ciudadanos por construir una nueva forma de ejercicio del poder: incluyente, compartido y con acceso a la toma de decisiones sobre los fondos públicos, a fin de garantizar mayor cobertura de los servicios sociales y de construir el desarrollo local mejorando las condiciones de vida de las comunidades.

Para los actores sociales del Municipio, la conformación de los Consejos de Desarrollo fortaleció el poder local y aportó en la reestructuración del tejido social comunitario tan afectado por la violencia ejercida contra la población civil durante el conflicto armado.

Uno de los líderes k'iche's, de mucha trayectoria en el pueblo expresó así la transición de sus formas organizativas anteriores hacia los Consejos de Desarrollo: *“las comunidades ya estaban organizadas, los representantes ya sabían de organización. Cuando salieron las leyes, se legalizó la organización comunal, salió el material que vino a fortalecer la organización ya existente en el municipio. Aquí fue el pueblo el que empezó a prepararse, no fueron las autoridades las que organizaron a la gente, sino fue el pueblo quien se organizó. Fue así como se conformaron los órganos de coordinación. Es como si un anillo estaba en la joyería, ya estaba hecho, sólo llegó el dueño, se lo probó... ¡y cabal a su medida!”*¹²²

En la actualidad Chichicastenango está conformado por 82 cantones oficiales y dos en proceso de legalización. Todos han organizado sus Consejos comunitarios, es decir que son 84 cocode debidamente legalizados. Estos cantones se aglutinan en ocho micro regiones cuyo ente máximo es la Junta Directiva Municipal de Micro regiones, conformada por 16 miembros, dos por micro región. Para continuar profundizando en la experiencia concreta de los Consejos de Chichicastenango, se describirán sus características, empezando del nivel comunitario al municipal.

■ Consejos Comunitarios de Desarrollo. Primer nivel, Cocode.

Los cocode son el ente organizado de las comunidades, el órgano de coordinación donde confluyen los representantes de los diversos grupos organizados de la comunidad. En total Chichicastenango cuenta con 84 cocode, 82 en el área rural y 2 en el área urbana. Éstos se reúnen con una periodicidad quincenal, aunque varía puesto que en cada cantón deciden la regularidad de sus reuniones algunos lo hacen semanalmente, otros una vez al mes.

Los Consejos Comunitarios están integrados por representantes de todas las organizaciones existentes en cada cantón, constituyendo así un Órgano de Coordinación de los diversos intereses sectoriales. En promedio cada comunidad tiene de 6 a 14 organizaciones diversas. El cocode permite la coordinación de todos estos grupos y sectores de la comunidad, lo que ha favorecido la unidad de los comunitarios del área rural.

Una de las tareas fundamentales de los cocode consiste en la priorización de proyectos comunitarios para la gestión, al estar en él representados todos los intereses sectoriales de la comunidad. Se analiza y se decide lo que debe privilegiarse, utilizando el criterio de beneficio colectivo, es decir, a mayor número de familias beneficiadas mayor jerarquía se otorga al proyecto, y a menor número de familias beneficiadas, menor importancia se le otorgará al mismo, posponiéndose su gestión.

Las 84 comunidades con que cuenta el Municipio tienen organizados y debidamente legalizados sus cocode, es decir que todos ellos han cumplido los cuatro requisitos siguientes:

- Inscripción ante el Registro Civil de la Municipalidad, la cual les extiende sus respectivas credenciales.

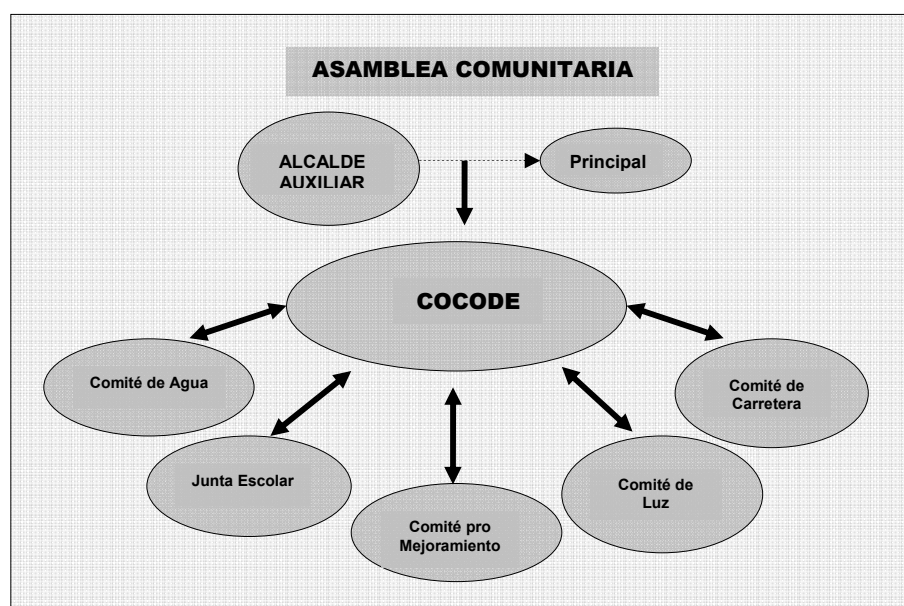
¹²² Entrevista grupal II. Chichicastenango, 31 de Agosto 2006. El énfasis con signos de admiración es propio, no corresponde al experto local.

- Legalización ante la Gobernación Departamental, de quien reciben la Resolución para recaudación de fondos.
- Trámite ante la Contraloría General de Cuentas de la Nación, que les extiende su cuentadancia: documento que registra al cocode ante la CGC mediante la inscripción de su Presidente y del Tesorero en función de la rendición de cuentas. La cuentadancia capacita a los cocode para realizar colectas públicas y/o recibir fondos de alguna institución, a partir de la emisión del Recibo 1 – D1.
- Trámite ante la Superintendencia de Administración Tributaria SAT, para que al representante legal del Cocode le sea extendido su Número de Identificación Tributaria NIT, además de obtener el NIT de exoneración de impuestos, al efectuar el Cocode sus compras.

La próxima gráfica muestra la estructura comunitaria actual, donde la Asamblea comunitaria ostenta la mayor jerarquía y donde las demás autoridades locales se integran al órgano de coordinación o cocode.

GRÁFICA II – 15

Estructura organizativa de las Comunidades, Consejos Comunitarios de Desarrollo, cocode. Chichicastenango 2006



Fuente: Elaboración propia a partir de observación en el Municipio.

Esta gráfica evidencia la estructura organizativa comunitaria del Municipio, en la que como se mencionó anteriormente, la autoridad máxima es la Asamblea Comunitaria; es en Asamblea que se delega a líderes y lideresas locales para los diversos cargos en Comités y en el cocode. Esta función es asumida por la tradición k'iche' como un servicio a la comunidad, todos deben pasar por turnos (los varones adultos), siempre y cuando demuestren interés en servir, responsabilidad y capacidad de entrega. El Alcalde Auxiliar y el principal forman parte del órgano de coordinación. Generalmente, se deja la potestad a los Alcaldes auxiliares de decidir si ellos asumen la presidencia del cocode o la delegan

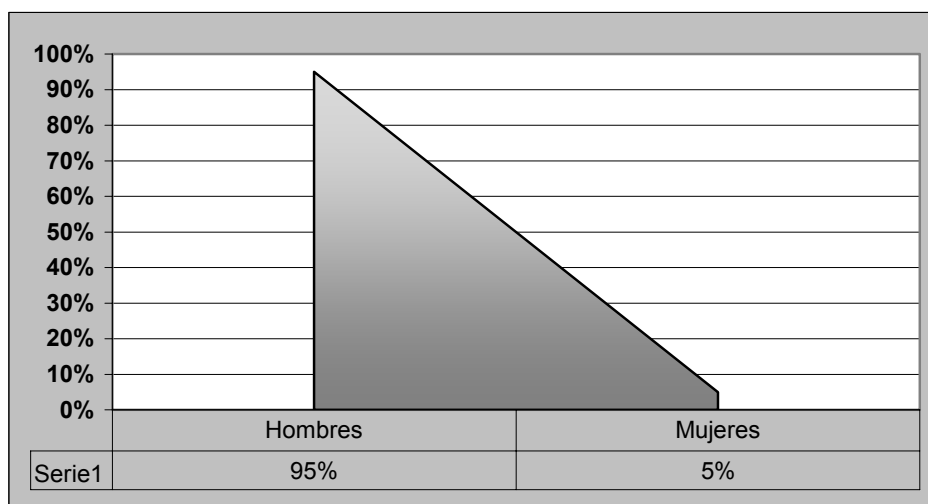
en otra persona. Más adelante se incluye una gráfica mostrando quiénes son los líderes que al presente presiden los cocode en el municipio.

Para garantizar la representatividad del órgano de coordinación en Chichicastenango los comunitarios han definido que cada grupo existente en la comunidad nombre un representante (en algunas comunidades son dos) para integrarse al cocode, de tal suerte que si en una comunidad existen 8 grupos, igual número de integrantes tendrá el órgano de coordinación. Este representante que cada organización envía suele ser el Presidente del Comité o grupo, ésta se ha constituido una práctica habitual en el Municipio. La valoración que los comunitarios tienen de la instancia se expresa en la siguiente frase: *“el cocode es como el UCUX, la cabeza de la comunidad... Todos entran en el cocode, es como el imán que jala”*.¹²³

Estas instancias, como cualquier forma de organización social tienen debilidades. En el caso concreto de los cocode de Chichicastenango, una de las mayores debilidades es la ausencia de participación de la mujer en esos espacios, la siguiente gráfica nos muestra la desproporción a nivel de equidad de género al respecto:

GRÁFICA II - 16

Participación de la Mujer en los cocode. Chichicastenango 2006.



Fuente: Estadísticas proporcionadas por OMP, Chichicastenango.

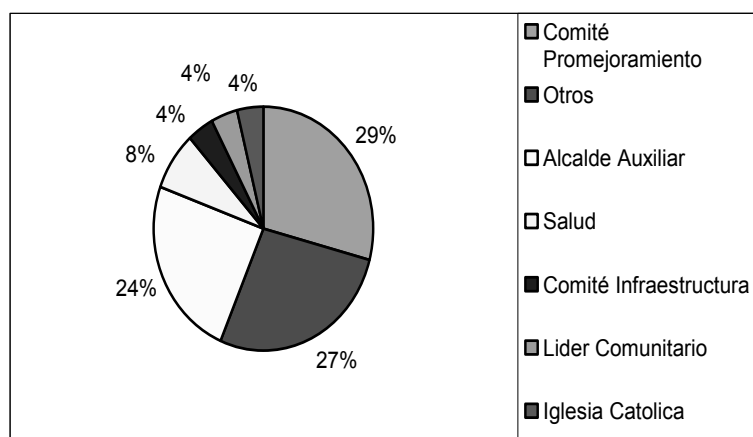
Otro dato interesante respecto de la conformación de los cocode del Municipio, es el relativo a quienes lo presiden, observándose que quienes encabezan la mayoría de cocode son los Presidentes de los Comité Pro Mejoramiento. Históricamente estos comités adquirieron mayor jerarquía que los demás, debido a que lograban más recursos para la ejecución de proyectos de infraestructura. Recordemos que en la época post conflicto sólo se podía abordar en las comunidades el tema del desarrollo, vinculado específicamente a la construcción de obras físicas.

¹²³ Frase expresada textualmente por un comunitario, miembro recién electo para el cocode de su comunidad. Cantón Chutzorop, 16 de agosto 2006.

Un dato interesante, recabado durante el trabajo de campo de la investigación, fue que en un primer momento, después de la aprobación de las Leyes de Descentralización, cuando en el Municipio se orientó a las comunidades para que conformaran los cocode, un error recurrente fue que automáticamente las comunidades convertían al Comité pro mejoramiento en cocode, sin cambio de miembros ni de funciones, sólo se cambiaba la denominación de la instancia. Esta situación provocó que el cocode tuviera una visión de desarrollo limitada a la construcción de obras de infraestructura, así habían trabajado los Comité pro mejoramiento en el tiempo inmediatamente posterior al conflicto y su papel había adquirido reconocimiento entre los comunitarios, por lo que se trasladó esa forma de trabajo a los nuevos órganos de coordinación.

Líderes locales integrados a los Consejos de Desarrollo, organizaciones sociales que trabajan el tema de la participación ciudadana y autoridades municipales de Chichicastenango, impulsan el empoderamiento y la recuperación de la figura tradicional del Alcalde auxiliar o Alcalde comunitario, motivando a las comunidades a retomar su autoridad y analizar las ventajas de nombrarlos presidentes de cocode; muchas comunidades desisten de tal posibilidad debido a que los Alcaldes Auxiliares suelen ser personas mayores de la comunidad y las actuales funciones del presidente del órgano de coordinación requieren de ciertas habilidades tales como saber leer y escribir, hablar español, gestionar proyectos, etcétera. Al presente, las comunidades optan por nombrar para los cargos de servicio a personas jóvenes, con cierta escolaridad y habilidades de gestión.

GRÁFICA II - 17
Presidentes de los cocode. Chichicastenango 2006.



Fuente: Estadísticas proporcionadas por OMP. Chichicastenango.

■ Consejos Comunitarios de Desarrollo. Segundo nivel, Micro regiones.

El Municipio está dividido en ocho Consejos Comunitarios de segundo nivel o micro regiones, con características homogéneas en el ámbito de: territorialidad, productividad, problemas sociales, escolaridad, comercialización, cultura, etcétera. Éstas aglutinan a varios cantones, en cantidades que oscilan de los siete a los 17 cantones. Estos Consejos de segundo nivel funcionan como Asambleas comunitarias, debido a que convocan a la diversidad de autoridades comunales: Alcaldes Auxiliares, Principales,

representantes de Comités, mujeres, miembros de iglesias, etcétera, integrados en el órgano de coordinación o cocode, por lo que se convierten en el espacio idóneo para la toma de decisiones que afectan al área rural.

Cada micro región elige a su Junta Directiva de Micro región por un lapso de dos años con posibilidad de reelección.¹²⁴ Esta se conforma con un miembro de cada cantón aglutinado en la misma, de tal forma que hay representación de todas las Asambleas Comunitarias. Es la Junta Directiva la que preside todas las reuniones, lleva el Libro de Actas, tiene el sello de la Micro región, avala proyectos, elabora las Agendas y hace las gestiones pertinentes ante la Municipalidad y demás instancias en los puntos de interés definidos por el colectivo.

El espacio micro regional funciona como un vínculo, un canal directo de comunicación entre las comunidades y la Municipalidad, las grandes decisiones se toman desde este espacio, pues las autoridades de cada comunidad llevan el sentir de las Asambleas Comunitarias a la micro región y allí se consensúan las demandas y planteamientos colectivos, con todas las autoridades reunidas.

Las reuniones o rondas micro regionales¹²⁵ tienen una periodicidad mensual, se efectúan cada una en su propia sede, en una de las comunidades previamente establecida con infraestructura y condiciones de accesibilidad; el calendario de las mismas se elabora desde la OMP en el mes de Enero, de tal forma que los comunitarios saben con mucha anticipación las fechas de reunión de su micro región. Ocupan el espacio de una mañana entera para su realización (9:00 AM – 2:00 PM), debido a que éstas tienen un carácter formativo e informativo a la vez. En ellas se facilitan capacitaciones, con temas elegidos en coordinación con los representantes máximos de los cantones (Junta Directiva Municipal de Micro regiones) y se abordan cuestiones de interés para la población: proyectos, problemas comunales, información municipal, etcétera.

El financiamiento de estas reuniones se asume desde las organizaciones sociales integradas a la Comisión de Descentralización, Fortalecimiento Municipal y Participación Ciudadana del Comude¹²⁶, pues la Alcaldía Municipal no cuenta con un rubro específico para capacitación. El número de participantes a cada micro región varía mucho, depende fundamentalmente de la cantidad de cantones que la conforman, así como de las características de la población. En la micro región más concurrida participan un promedio de 125 personas por ronda, en contraposición con la menos dinámica a la que asisten unas 25 ó 30 personas; sin embargo, el promedio de asistencia de las ocho micro regiones oscila entre los 60 y 75 participantes. Un pequeño porcentaje de las asistentes

¹²⁴ En el Reglamento de la ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural se estipula que los miembros del órgano de coordinación serán electos por un período igual a un año, sin embargo, los comunitarios en Chichicastenango han definido que sea por dos años para garantizar continuidad en el trabajo, tomando en cuenta el tiempo y costo que requiere el proceso de legalización. Es habitual que los Presidentes de las mismas sean reelegidos en el cargo por un período más, esta estrategia ha sido valorada como positiva por lo expertos locales entrevistados ya que ha dado solidez al proceso participativo, sin generar perpetuación de los líderes en los cargos.

¹²⁵ En el municipio se conoce como ronda micro regional a las 8 reuniones, una en cada micro región, las que generalmente son de carácter formativo e informativo. Para las organizaciones sociales que tienen a su cargo la realización de las mismas incluye: facilitar el tema de capacitación y aportar la refacción y el almuerzo a cada uno de los comunitarios participantes en el evento.

¹²⁶ Las organizaciones que aportaron para la realización de las rondas micro regionales fueron: CASODI (local), CARE y SERJUS (externas).

son mujeres. Desde la presente investigación se observaron tres reuniones micro regionales en las que la participación por género se desagregó así: Micro región VIII “*Las Trampas*”: 40 hombres – 5 mujeres, Micro región VII “*Mucub’altzip*”: 62 hombres – 1 mujer, Micro región VI “*Chupol*”: 31 hombres – 2 mujeres.

▪ **Junta Directiva Municipal de Micro regiones.**

Los máximos representantes cantonales integran la llamada Junta Directiva Municipal de Micro regiones JDMM, conformada por 16 miembros plenos, los cuáles son electos en Asamblea micro regional, dos por cada Micro región. Éstos son los líderes comunitarios de mayor jerarquía ante el pleno del Consejo Municipal de Desarrollo Comude, delegados para llevar a su seno los intereses de las comunidades y expresar las decisiones que ellos han tomado en Asamblea. Sus formas de elección, conservan elementos ancestrales, lo cual sustenta la legitimidad de las autoridades comunitarias y genera actitudes de respeto entre ellos y las bases.

La Junta Municipal de micro regiones tiene una función unificadora de las ocho micro regiones, una suerte de Coordinadora de los intereses, iniciativas y demandas de la población del área rural de Chichicastenango. Estos 16 representantes mantienen una relación directa con la Alcaldía Municipal, son el vínculo primero de las autoridades electas con las autoridades comunitarias. Todas las decisiones que afectan directamente a las comunidades se discuten con la Junta Directiva Municipal de Micro regiones, la cual consulta con las bases y posteriormente traslada el sentir de los comunitarios a las autoridades y viceversa.

Los miembros de la JDMM son elegidos por un lapso de dos años, con posibilidad de ser reelectos para el cargo. De hecho, el Presidente de la JDMM lleva 4 años fungiendo como tal. De igual forma, es habitual en el municipio que las micro regiones reelijan a su Presidente, los actores sociales han optado por esta estrategia para dar continuidad al proceso.

■ **Consejo Municipal de Desarrollo, Comude.**

El Consejo Municipal de Desarrollo está contemplado dentro de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural; es el ente organizado en donde participan los diversos sectores del municipio: autoridades municipales, representantes de las comunidades, miembros de las organizaciones no gubernamentales y representantes de los organismos del gobierno.

En el municipio de Chichicastenango el Comude se reúne mensualmente, logrando la participación del Alcalde y la Corporación Municipal en el desarrollo de las reuniones, aunque no de forma continuada. Se compone de ocho Comisiones sectoriales las cuáles cuentan con la participación de diversas organizaciones sociales presentes en el municipio.¹²⁷ A fin de lograr mayores niveles de coordinación e incidencia entre sociedad civil y autoridades municipales, los actores sociales decidieron conformar esas ocho

¹²⁷ No se cuenta con el dato actualizado en torno a cuántas son las organizaciones integradas al Comude. La lista que fue proporcionada por la OMP data de su instalación en el año 2002. Últimamente, diversas organizaciones sociales, tanto locales como externas, han declinado su participación en el espacio, lo que ha debilitado la instancia. Este punto se profundiza en el Capítulo 3 del presente informe.

Comisiones con los mismos temas de las Comisiones del Concejo Municipal estipuladas en el Artículo 36 del Código Municipal:

- Educación, Educación bilingüe, Interculturalidad, Cultura y Deportes;
- Salud y Asistencia Social;
- Servicios, Infraestructura, Ordenamiento territorial, Urbanismo y Vivienda;
- Fomento económico, Turismo, Ambiente y Recursos Naturales;
- Descentralización, fortalecimiento municipal y participación ciudadana;
- De Finanzas (conformada por los Coordinadores de cada Comisión con la finalidad de apoyar en las decisiones referidas al Presupuesto Municipal);
- De probidad;
- De los Derechos Humanos y de la Paz;
- La Familia, la Mujer, y la Niñez.¹²⁸

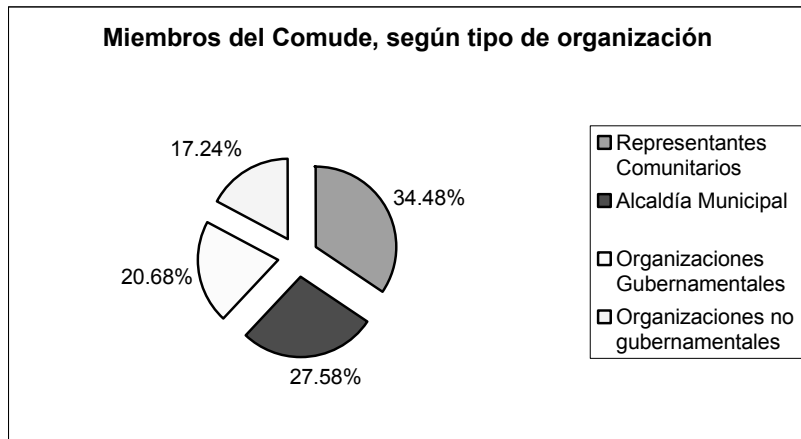
El perfil de los miembros del Comude de Chichicastenango presenta algunas características, una de las cuáles se refiere al porcentaje de miembros según tipo de organización a la que pertenecen, siendo las categorías: Representantes comunitarios, funcionarios de la Municipalidad, Organizaciones gubernamentales y Organizaciones no gubernamentales.¹²⁹

La mayoría de miembros actuales son comunitarios alcanzando un 34.48% del total, fundamentalmente representados en la Junta Directiva Municipal de Micro regiones; al estar debilitada la participación de los ciudadanos en la instancia, éstos resultan ser los miembros mayoritarios. Le sigue el grupo de funcionarios municipales con un 27.58%, este sector incluye a los miembros del Concejo Municipal y los de la OMP. Las organizaciones gubernamentales integradas al Comude son por ejemplo: el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales MARN, el Centro de Salud, la Policía, los Bomberos, etcétera; y en relación a las organizaciones no gubernamentales, tanto locales como externas, ha descendido mucho su participación conformando el grupo minoritario, con la permanencia en el espacio únicamente de: CASODI, ASDECO, PNUD, GTZ, SERJUS, CARE, Defensoría indígena, Child Hope, entre otros. La siguiente gráfica nos muestra los porcentajes mencionados anteriormente:

¹²⁸ Respecto de las ocho comisiones del Comude, es necesario resaltar que aunque formalmente se encuentran conformadas, inscritos sus miembros y designados sus coordinadores, únicamente dos de ellas están funcionando en el Municipio; las restantes 6 se encuentran desarticuladas, no tienen reuniones periódicas de trabajo y muchos de sus miembros se han retirado. Como en el inciso anterior, esta situación su profundiza en el Capítulo 3.

¹²⁹ El cálculo se realizó en base a un total de 58 miembros plenos del Comude inscritos en la Oficina Municipal de Planificación de Chichicastenango, desde el año de su instalación 2002.

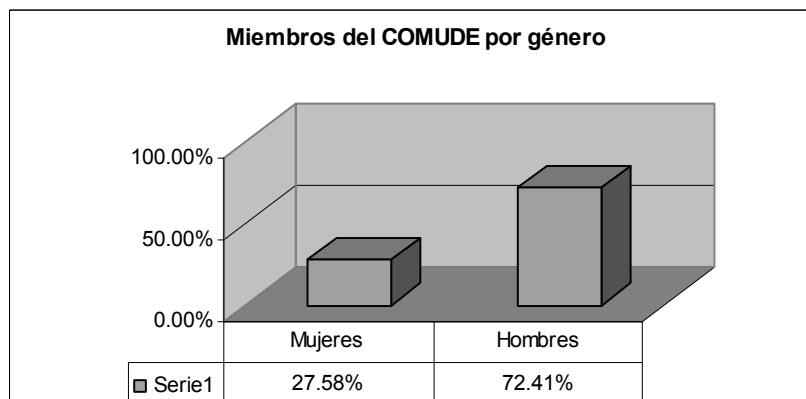
GRÁFICA II - 18



Fuente: elaboración propia en base a datos de OMP.

Es interesante observar la equidad de género dentro del Comude, para un total de 58 miembros inscritos, 42 son hombres y 16 son mujeres. Al igual que en los demás niveles del Sistema de Consejos de Desarrollo, en el Comude las mujeres son el grupo minoritario, constituyéndose esta ausencia de participación femenina en una de las debilidades más grandes de los Consejos de Desarrollo de Chichicastenango, y a la vez en uno de los retos más urgentes: fortalecer la participación política de la mujer en las diversas instancias.

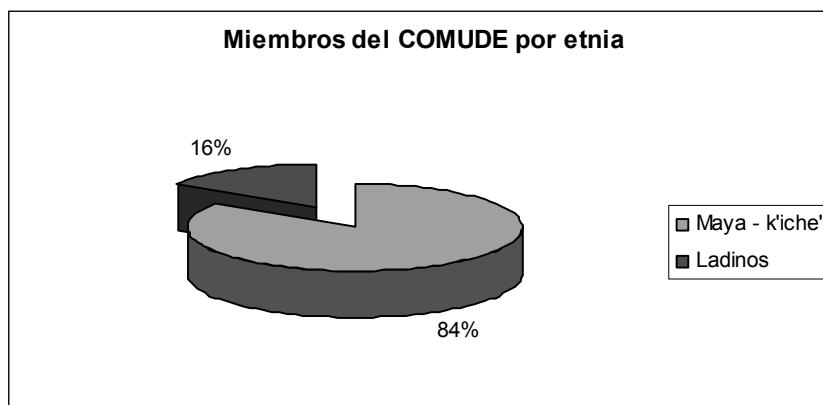
GRÁFICA II - 19



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OMP.

Al contrario de la participación de la mujer en el Comude, desagregar los datos por etnia evidencia la gran mayoría de población k'iche' integrada en la instancia, la cual asciende al 84%, en contraposición con el 16% de ciudadanos que se identifican como ladinos o no indígenas.

GRÁFICA II – 20



Fuente: Elaboración propia en base a datos de OMP. Chichicastenango 2006.

El Municipio cuenta con un Plan de Desarrollo Municipal PDM, el cual tiene una vigencia de 10 años (2003 – 2013); fue elaborado a partir del año 2001 con el concurso de la sociedad civil. La primera fase de su realización consistió en la elaboración de un Diagnóstico Municipal, con el cual se actualizó la información sobre la realidad de Chichicastenango. Posteriormente, las ocho Comisiones del Comude, realizaron diagnósticos sectoriales y Planes estratégicos, así como la organización micro regional elaboró planes comunitarios y planes micro regionales.

Al presente la instancia del Comude está debilitada. Los actores sociales entrevistados expresan que el Consejo Municipal manifiesta debilidad en el ámbito de su posicionamiento político y sus capacidades técnicas. Por lo mismo no está cumpliendo con su rol de interlocutor de las demandas de la sociedad civil ante las autoridades municipales. La dinámica de sus reuniones ha tomado un carácter informativo, más que deliberativo; los actores integrados votan sobre las decisiones que el Concejo Municipal ha tomado, se evidencia ausencia de propuesta y discusión.

Por otra parte, no se cuenta con toda la representación requerida. No todas las organizaciones sociales del municipio participan en la instancia, algunas otras que antes participaban se han retirado, fundamentalmente, desilusionadas ante la falta de apoyo financiero para implementar las propuestas e iniciativas que han surgido del seno de las Comisiones. Las organizaciones sociales que trabajan el tema de la participación ciudadana han motivado la participación de mayor número de representantes de las micro regiones en las diversas Comisiones del Comude, sin embargo, ésta es todavía insuficiente, de tal manera que las demandas de la población rural no siempre son retomadas en las propuestas sectoriales.

Las Comisiones del Comude han trabajado en varias iniciativas, algunas han contado con apoyo y otras han caído al vacío. Son aportes relevantes: el Plan de Desarrollo Económico Local, elaborado en el año 2005 por la Comisión de Fomento Económico Turismo, Ambiente y Recursos Naturales, en el cual se establecen las áreas potenciales de desarrollo para el Municipio. Actualmente le dan seguimiento a sus planteamientos y se pretende lograr que la Corporación Municipal apruebe financiamiento para su implementación, sin embargo no ha sido posible lograrlo.

Por su parte la Comisión de la Familia, la Mujer y la Niñez presentó en el 2005 un Proyecto para implementar la Oficina de la Mujer en Chichicastenango, para el cual no se aprobó el financiamiento; actualmente, se encuentran elaborando una propuesta de Política Municipal de la Niñez, posteriormente se elaborará la propuesta de Política para la Mujer y para la juventud. La mujer es el sector menos representado a nivel de las instancias de los consejos, y quizá el que menos avances ha tenido a nivel de lograr respuesta a sus solicitudes, al respecto en entrevista se expresó lo siguiente: “... en el 2004, las autoridades no les dieron nada (a las propuestas de las mujeres), diciendo que ellas eran más conflictivas, que sólo eran grupitos, que seguramente eran de grupos políticos, que ellos no querían trabajar aquí, sino que mejor trabajaban con todas las mujeres de las comunidades. Pero ahora son ellos los que eligen a los grupos de mujeres que apoyan, y generalmente, son las afiliadas a su partido. Con las mujeres todavía no se logra avanzar en la integración real de sus propuestas...”¹³⁰

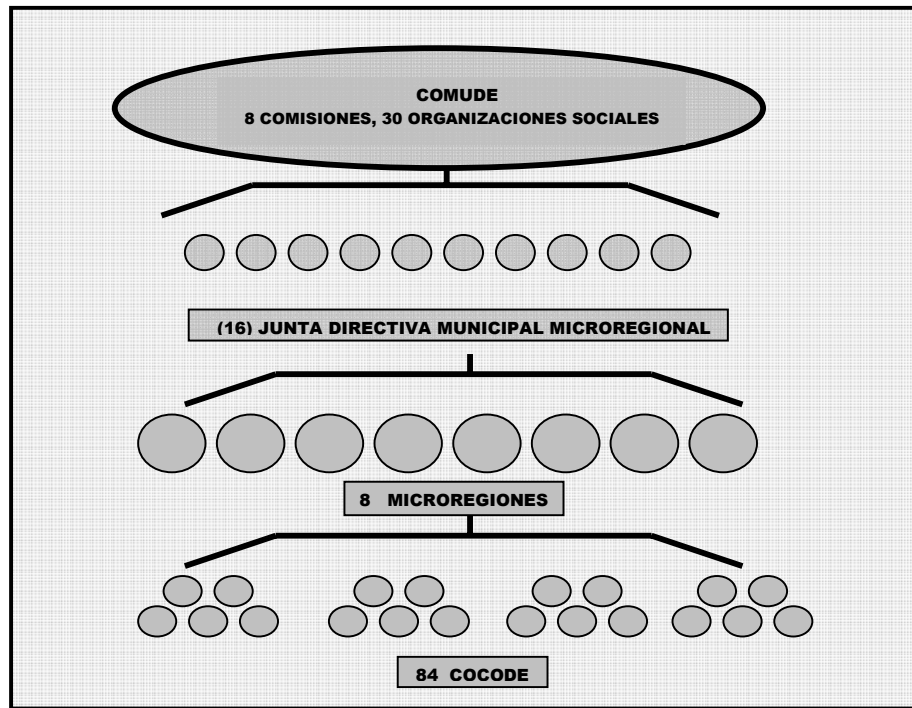
De igual forma, la Comisión de Servicios, Infraestructura, Ordenamiento territorial, Urbanismo y Vivienda elaboró en el año 2005 un Proyecto para implementar el Catastro y el Ordenamiento territorial, sin embargo, por oposición de la población y falta de apoyo financiero de las autoridades municipales el Proyecto no llegó a realizarse. Al respecto el coordinador de la comisión comentó: “en la Comisión de Urbanismo hemos contado con un grupo muy bueno de vecinos, gente preparada, como arquitectos e ingenieros. Hemos presentado propuestas diversas al Comude, por ejemplo un proyecto de catastro, sin embargo la Municipalidad nos falló... Presentamos también, un reglamento de construcción urbana, en conjunto con GTZ, que era para que se analizara, se discutiera, se hicieran las reformas y se aprobara en el COMUDE, pero no se hizo... Hay una barrera en cuanto a recursos en la Municipalidad, no sabemos por qué, pues tenemos entendido que manejan un presupuesto anual estimado en unos 8 millones. Toda la vida no hay dinero... incluso hemos pedido que las Comisiones del Comude tengan un mínimo presupuesto, para marcadores, papel, calculadora, etc. Y no se ha podido. Trabajamos con recursos propios. Tuvimos que poner de nuestra bolsa para impulsar un proyecto urbano”¹³¹.

El Proyecto que más apoyo ha recibido de parte de las autoridades municipales ha sido la implementación del Convenio de cooperación entre la Comisión de Descentralización, fortalecimiento municipal y participación ciudadana y la Corporación Municipal, el cual consiste en el desarrollo de un proceso formativo para los funcionarios y empleados municipales en diversos temas de interés, orientados a eficientar la prestación de servicios, la administración y las finanzas municipales. A partir de este proceso la Municipalidad está trabajando en la introducción de la Policía Municipal de Tránsito y un Proyecto de Seguridad Ciudadana, que incluye la ampliación de la Policía Nacional Civil y de Politur, orientados a la protección de la población y de los turistas.

¹³⁰ Entrevista N° 6. Experta local. Chichicastenango, 22 de agosto 2006.

¹³¹ Entrevista N° 3. Experto local. Chichicastenango, 18 de agosto del 2006.

GRÁFICA II - 21
Estructura del Sistema de Consejos de Desarrollo de nivel Municipal
Chichicastenango, 2006



Fuente: Elaboración propia a partir de observación realizada en el Municipio.

En síntesis y a manera de resumen, el proceso organizativo de Chichicastenango es anterior a la conformación de los Consejos de Desarrollo. Se sustenta en la capacidad organizativa del pueblo k'iche' y en su cosmovisión maya que privilegia valores y principios comunitarios de solidaridad y trabajo en función del colectivo. La experiencia participativa implementada en los Consejos de Desarrollo de Chichicastenango, se fraguó a partir del impacto positivo de ciertos acontecimientos históricos del país, que a la larga fortalecieron el poder local y los procesos organizativos de las comunidades: la celebración de los 500 años de resistencia indígena y popular 1992, la firma de los Acuerdos de Paz 1996, la Consulta Popular 1999 y la promulgación de las Leyes de Descentralización 2000.

La apertura política que permitieron estos acontecimientos y fundamentalmente, la finalización del conflicto armado interno, fueron aprovechados por la ciudadanía de Chichicastenango, especialmente aquéllos integrados a diversas organizaciones sociales de nivel local, quienes a partir de éstos, estratégicamente impulsaron un proceso de reconstrucción del tejido social, en base a los valores propios de su cultura, la búsqueda de mejores condiciones de vida para las comunidades y la coordinación intercomunitaria e interinstitucional. Estos elementos se fusionaron y aportaron solidez a las instancias legales de participación ciudadana creadas en este contexto: los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural de nivel comunitario y municipal.

Dentro de los mecanismos que aportan solidez a los Consejos de Desarrollo de nivel local del Municipio están:

- a) La legitimidad y representatividad de sus autoridades locales, electas en Asamblea Comunitaria, mediante criterios culturales de servicio a la comunidad, de todos los varones mayores de edad, por turno, con cualidades de honradez, servicio y búsqueda del interés colectivo;
- b) El proceso de integración de los órganos de coordinación, en el que cada uno de los grupos y sectores organizados de cada cantón nombra a un delegado, generalmente el presidente de los mismos, para integrarse al cocode y las funciones de los mismos son decididas en Asamblea Comunitaria;
- c) El proceso de priorización de las necesidades comunitarias por discusión y votación en Asamblea Comunitaria;
- d) La instalación del comude con representatividad social de las organizaciones, instituciones y sectores que tienen presencia en el municipio;
- e) La actitud de las autoridades municipales facilitando el proceso participativo de los ciudadanos.

Por otra parte, es necesario identificar las mayores debilidades de las instancias, las cuáles radican a nivel general en:

- a) La ausencia de participación de la mujer, debido a patrones culturales basados en la preeminencia del hombre sobre la mujer y a un ejercicio del poder y la autoridad concebido desde el patrilineaje;
- b) Una gestión con fuerte tendencia a la construcción de obras de infraestructura física, debido a las condiciones de pobreza y pobreza extrema de las comunidades que carecen de los servicios básicos, una visión de desarrollo caracterizada por tales objetivos y los condicionamientos que la ley estipula respecto de las transferencias de recursos a las municipalidades;
- c) Un comude convertido en instancia informativa no deliberativa, donde la sociedad civil confluye pero no se le permite tomar decisiones, sino sólo avalar las propuestas que la Corporación Municipal presenta.

3. Caracterización de la participación ciudadana de los Consejos de Desarrollo de Chichicastenango.

La democracia representativa en el Continente latinoamericano y concretamente en Guatemala, atraviesa una fuerte crisis de credibilidad que al presente no ha sido superada, a pesar de ser proclamada como la mejor forma de gobierno.¹³² Esta crisis se sustenta en varios factores, entre ellos la frustración cotidiana de los ciudadanos respecto de sus pilares institucionales: los partidos políticos y la burocracia estatal. Ambos desde la percepción ciudadana de los guatemaltecos, no han sido capaces de responder a las demandas crecientes de las mayorías. El aparato estatal se ha mostrado obsoleto, distante, centralizado y prepotente; incapaz de instituir una eficaz y eficiente administración pública. Lejos de constituirse en servidores públicos, los funcionarios y empleados públicos adoptan un aire de suficiencia y se ubican en una jerarquía superior a la de los ciudadanos comunes.

Por su parte los partidos políticos, base fundamental del sistema democrático, no han logrado constituirse como interlocutores de las demandas ciudadanas, verdaderos representantes del pueblo. Por el contrario, la trayectoria del multipartidismo en el país, de carácter electorero y caudillista, ha generado dispersión y confusión en los electores. Los guatemaltecos vemos con decepción como cada cuatro años nacen y mueren partidos de la nada, instancias “de cascarón”, con el número mínimo de afiliados estipulados en la Ley Electoral y de Partidos Políticos, sin base social, sin formación de cuadros; carentes de una ideología clara y de un planteamiento político propio elaborado en base a la realidad de Guatemala. Muchos de los líderes que encabezan tales instancias, no tienen una trayectoria política que los respalde, los criterios que les han sido válidos para estar en los cargos son de tipo económico, es decir, cuanto dinero aportan para la campaña y para el partido; o politiqueros: capacidad de oratoria, demagogia y populismo.

Después de 20 años de haberse iniciado la transición democrática del Estado de Guatemala, todavía no existe una clara definición hacia la propuesta incluyente, participativa y representativa de que hace alarde la democracia. Como se ha mencionado, las instituciones públicas se debilitan generando importantes niveles de abstención electoral, de desconfianza en los partidos políticos e incapacidad del gobierno para procesar las demandas de la ciudadanía (tema étnico, tributario, agrario, problemas ambientales, de género, inseguridad, entre otros). Por otro lado, como agravante de la crisis, las condiciones de pobreza y pobreza extrema en que viven millones de guatemaltecos se han incrementado, y no han sido tema prioritario en las Agendas de estos representantes, alimentando así la desconfianza y el descrédito no sólo en la institucionalidad del Estado, sino también en agrupaciones políticas y espacios socio organizativos en general, en los que podría viabilizarse el ejercicio ciudadano.

A esto se añade el hecho de que la democracia incipiente en el país se sustentó sobre la base de electores y no de ciudadanos, como plantea el estudio de PNUD, *La democracia en América Latina*.¹³³ La democracia electoral a secas limita el ejercicio ciudadano al

¹³² Murillo Castaño, Gabriel. *El fortalecimiento de la ciudadanía: consideraciones sobre gobernanza, participación ciudadana y democracia deliberativa en la era de la globalización*. Ensayo presentado en el II Seminario Internacional de la Woodrow Wilson Center *Descentralización, iniciativas locales y ciudadanía*, Washington, 2 de septiembre del 2005.

¹³³ *La Democracia en América Latina*. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas. PNUD. 2004.

voto, considerando al ciudadano más como un espectador desconfiado, apático e impotente, que como un sujeto de derecho dotado de capacidades diversas. Para superar esta práctica reduccionista, centralista y excluyente es necesario transitar de la democracia representativa a la participativa, incluyendo al ciudadano común en la práctica política, no sólo en los procesos electorales y de monitoreo del ejercicio de la función pública (democracia representativa), sino también a través del impulso a las iniciativas ciudadanas, orientadas a la construcción del desarrollo, mediante procesos deliberativos extendidos en los diversos ámbitos de convivencia: hogar, comunidad, trabajo, barrio, etcétera (democracia participativa).¹³⁴

Los cambios producto de la globalización desafían severamente la capacidad institucional del Estado para responder efectivamente a las demandas de la ciudadanía. Dicha situación ha obligado al Estado, por un lado, a incluir nuevas voces dentro del proceso de toma de decisiones y a estimular nuevas formas de participación política en la etapa de formulación de soluciones (políticas públicas, planes, programas, agendas), así como en la evaluación de las mismas.¹³⁵ Por otro lado, los ciudadanos con mayor conciencia de sus derechos, han peleado espacios de participación política que les permitan acceder a la toma de decisiones, sobre todo en la búsqueda por mejorar sus condiciones de vida, mediante la canalización de los fondos públicos que garanticen mayor cobertura de los servicios sociales.

En este panorama se inserta la noción de *gobernanza*, que hace referencia a una forma más incluyente y cooperativa de formular y ejecutar políticas públicas. A diferencia del concepto de gobernabilidad, que se enfoca en la relación vertical de poder entre Estado y ciudadano, la gobernanza implica un sistema de relaciones con la esfera estatal, en las que intervienen actores no gubernamentales, públicos o privados, nacionales o internacionales. Para Renate Mayntz, *la estructura de la gobernanza moderna no se caracteriza por la jerarquía, sino por actores corporativos autónomos (organizaciones formales) y por redes entre organizaciones*,¹³⁶ que junto al Estado toman parte del proceso de toma de decisiones.

Una base institucional propia, efectiva y representativa es necesaria para avanzar en procesos democráticos. De allí resulta interesante ahondar en el proceso participativo que los ciudadanos y ciudadanas de Chichicastenango están implementando desde los Consejos de Desarrollo. A continuación se abordarán tres factores esenciales en el diseño de instancias sostenibles de participación ciudadana, mismos que desde la presente investigación han sido considerados variables que permiten identificar la calidad de la participación ciudadana en los Consejos de Desarrollo de Chichicastenango: la representación y la representatividad, los mecanismos en la toma de decisiones y la implementación de prácticas democráticas.

¹³⁴ Murillo Castaño, Gabriel. Op. cit. Pág. 7.

¹³⁵ Preciado Coronado, Jaime. *La gobernabilidad democrática en el México post-priista*. En: MOST Documentos de Debate, N° 60, 2001.

¹³⁶ Mayntz, Renate. *El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna*. Revista de CLAD Reforma y Democracia, Caracas, N° 21, 2001, p. 1.

3.1 Legitimidad de la representación en los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural de Chichicastenango.

La legitimidad es un elemento de la representación en los Consejos de Desarrollo de Chichicastenango que nos abre a profundos interrogantes sobre el ejercicio político en el país: por un lado podríamos cuestionar si es la falta de formas eficaces de representación y participación ciudadana lo que impacta negativamente en los niveles de involucramiento de los guatemaltecos en la administración pública. ¿Quiénes representan a quiénes y para qué? ¿Qué condiciones garantizan que la participación ciudadana logre los fines que se propone?

Para responder a estos interrogantes, un primer elemento a ser valorado es la cuestión de la representación, la cual sin duda es elemento central en el diseño de nuevos espacios de participación ciudadana. Sin embargo, en los municipios del país se advierte un déficit de representatividad social, que se explica desde dos vertientes: en primer lugar, la sociedad local no está plenamente representada en todas las poblaciones o sectores que la conforman, por ejemplo: jóvenes, indígenas, discapacitados, campesinos, etcétera; y en el contexto machista del país, especial mención en este punto de la representación merece el tema de género: las mujeres continúan siendo un sector marginado de la población con escasas posibilidades de participación política y social.¹³⁷ La segunda vertiente se refiere a que la mayoría de las veces, los representantes involucrados en la gestión pública no son legítimos, no representan a sus sectores, no han sido electos sino designados, y por ende, no existe una identidad colectiva ni un sentimiento de solidaridad con la población a la que se supone representan.

Es bastante frecuente encontrar en Guatemala espacios supuestos de representatividad de la sociedad civil, conformados de forma improvisada y arbitraria, en los que el Ejecutivo, el Legislativo o las Gobernaciones Departamentales convocan a los sectores que ellos definen y a quienes los representarán, sin concurso de la sociedad civil, sin procesos de elección, etcétera. Esta forma perpetúa el autoritarismo que caracterizó las relaciones de poder por varias décadas en el país, además de generar en el ciudadano una escasa identidad con sus representantes.

Así mismo, esta forma consagra los viejos liderazgos, cuestión muy delicada, puesto que por un lado impide la rotación y el surgimiento de nuevos liderazgos; y por otro, al sustentarse los espacios en liderazgos prominentes, éstos generan dependencia y no participación ciudadana responsable, de tal suerte que al desaparecer el líder, se cae el espacio. Otro problema de estos espacios es que al carecer de una normativa clara y estable que regule su actuación, se convierten en una arena con alta conflictividad social e institucional y baja capacidad de incidir en la gestión pública.¹³⁸

Otro factor que es necesario abordar en esto de la representación, es la distinción entre organizaciones no gubernamentales y organizaciones comunitarias; en las primeras los representantes suelen tener un perfil técnico, generalmente son designados y no tienen sustento en una base social o territorial. En cambio, en el caso de las organizaciones

¹³⁷ En el caso de los Consejos de Desarrollo de Chichicastenango esta es una gran debilidad, la mujer está ausente en esos espacios de participación, por los que sus demandas no están representadas. Hay un proceso ya iniciado de sensibilización y capacitación impulsado por diversas organizaciones sociales, así mismo se están haciendo esfuerzos desde la Comisión de la Mujer, la niñez y la familia del Comude.

¹³⁸ Cfr. Ziccardi, Alicia, 2003.

sociales de carácter comunitario, los representantes son miembros de la misma comunidad que representan y han sido elegidos en base a ciertas normas o criterios definidos por los mismos actores. De esta manera, mientras la representación es un problema de cantidad, es decir, cuántos, quiénes y cuándo han elegido a alguien; la representatividad es fundamentalmente una cuestión de calidad: que tanto los intereses e identidad de un sector en particular se reflejan en las propuestas hechas por sus representantes.

Estas consideraciones nos permiten afirmar que en lo relativo a procesos y/o instancias de participación ciudadana frente al Gobierno local, lo más importante no es garantizar normas y reglas formales de representación, sino fortalecer mecanismos de representatividad, en el sentido de que quienes se integren a los espacios sean interlocutores de los intereses del sector de la ciudadanía que representan y verdaderos canales de articulación entre representantes y representados.

En Chichicastenango uno de los factores que le da solidez a los Consejos de Desarrollo de nivel comunitario, es precisamente, el proceso de elecciones en que se sustenta la autoridad de sus representantes. Como se analizó al principio de la tesis, la historia del municipio evidencia una alta capacidad organizativa, así como una trayectoria ancestral de elección de sus autoridades locales mediante ritos diversos y desde la perspectiva del servicio comunitario realizado por turnos: *“el compromiso va en orden, todos tenemos que pasar a servir a la comunidad”*.¹³⁹

En este sentido, las comunidades mayas de Guatemala han desarrollado una fuerte tradición en la creación de espacios comunales autónomos desde los cuales se han generado formas de solidaridad basadas en el trabajo comunitario. Para las autoridades electas por las comunidades k'iche's de Chichicastenango la pertenencia a una comunidad que lo ha elegido como representante es una fuerza; nótese que no se les llama representantes, sino autoridades. Al ser nombrados por la comunidad, adquieren simultáneamente la autoridad, y ésta se basa en la pertenencia a la misma comunidad y en el servicio a la colectividad. Para los líderes esto supone una gran responsabilidad: la conciencia de llevar las aspiraciones, decisiones y necesidades de la propia comunidad a la que se pertenece y de tener bajo su cargo el procurarlas; esto aporta solidez y legitimidad al proceso participativo.

Lo anterior se expresa en palabras de un comunitario elegido para ser presidente de la Junta Directiva de su micro región de origen: *“no se hace por uno mismo, sino por el bien común. Cada presidente de cada comité conforma el cocode. Allí se ven todas las necesidades, se trabaja en conjunto entre los comités. Es un trabajo duro para la comunidad, el cocode trabaja sobre todos los comités. Siempre se trabaja junto con los comités, nadie trabaja por su lado, sino todos unidos”*.¹⁴⁰ En esta expresión se dibuja la calidad de pertenencia del individuo y la fuerte presencia en su imaginario del sentido comunitario que lo motiva a asumir el cargo en servicio de su comunidad.

Esta es una cuestión clave en la representatividad: si los representantes son elegidos por los ciudadanos o designados por el gobierno. Por lo general, las Comisiones de alto nivel,

¹³⁹ Comunitario miembro de cocode, entrevista grupal I. Chichicastenango, 29 de agosto 2006.

¹⁴⁰ Miembro de cocode electo por su comunidad y Presidente de la Junta Directiva de su micro región de pertenencia, elegido para este cargo en Asamblea de micro región. Aporte proporcionado en entrevista grupal II. Chichicastenango, 31 de agosto 2006.

las Mesas de Discusión, los Consejos Consultivos (vivienda, salud, educación, etcétera) son designados por las mismas autoridades, mientras los comités de carácter local: barriales, comunitarios, vecinales, etcétera son elegidos directamente por la ciudadanía a través de formas propias o mediante procesos electorarios.

Si los actores no son representativos de la sociedad local esto tendrá fuertes efectos sobre la participación de la ciudadanía: baja participación en los procesos de elección de representantes políticos y sociales (abstencionismo) y poco involucramiento en la implementación de los instrumentos de participación ciudadana existentes; así mismo, las instancias carentes de representatividad no serán sostenibles en el largo plazo, tienden a decaer y sus niveles de incidencia son muy débiles.

3.1.1 Mecanismos de elección de las autoridades comunitarias (representantes y líderes locales).

En primer lugar cabe insistir en que para las comunidades k'iche's de Chichicastenango, los representantes tienen la jerarquía de autoridades comunitarias. Así las consideran a partir del proceso de elección que previamente se implementa para su nombramiento. Esta forma de elección evoca las formas ancestrales en las que las comunidades elegían a sus autoridades indígenas, de allí la solidez de las mismas. Las comunidades han logrado fusionar sus formas propias de elección con el diseño formal de la Ley de Consejos de Desarrollo, implementando mecanismos propios. Entre estos mecanismos resalta que la máxima autoridad es la Asamblea Comunitaria, conformada por todas las familias que viven en el cantón y todos los grupos organizados, es decir, todas las personas que habitan una comunidad específica.

Para elegir a sus autoridades, normalmente se realizan dos Asambleas Comunitarias, éstas son presididas por el Alcalde auxiliar, los principales, el cocode y todos los comités, es decir, por todas las autoridades que están fungiendo como tales en el cantón. Es habitual que la primera Asamblea se estructure de la siguiente manera:

- a) Recordatorio a la población sobre el cumplimiento del tiempo de servicio de las autoridades y necesidad de renovarlas,
- b) Solicitud a todos los grupos organizados del cantón para que designen a su representante, el cuál se integrará al órgano de coordinación o cocode,
- c) Definición de la fecha de la siguiente Asamblea comunitaria y levantamiento del Acta respectiva.

En el caso concreto de Chichicastenango, es interesante que ellos mismos hayan definido para un lapso de dos años la duración de los cargos de las autoridades comunales. Esto no concuerda con el Reglamento de la Ley de Consejos de Desarrollo que lo estipula para un año. Una autoridad comunitaria lo expresó así: *“no es servicio completo el que hizo si el alcalde auxiliar dura sólo un año en el trabajo... porque los comités tienen que estar 2 años. Los cantones tienen sus propios reglamentos, donde se comprometen las autoridades por dos años de servicio. En cambio la ley y la municipalidad piden que el presidente y los miembros del cocode sean renovados cada año... allí no hay acuerdo todavía”*.¹⁴¹

¹⁴¹ Ibid. Entrevista Grupal II. Chichicastenango, 31 de agosto 2006.

En la segunda Asamblea Comunitaria, cada comité o grupo organizado presenta a su delegado ante la Comunidad. Es función de la Asamblea avalar esos nombramientos y además definir el cargo que cada uno de ellos asumirá dentro del cocode: presidente, tesorero, secretario, etcétera. Suele ser potestad del Alcalde Auxiliar decidir si él será o no quien presida el cocode; si el Alcalde no quiere asumir el cargo, él mismo propondrá a la persona o delegará directamente a la Asamblea para que lo nombre entre los delegados de cada grupo.

Al comprender el cargo de autoridad comunal como un servicio realizado por turnos, por el que todos los varones mayores de edad deben pasar, es habitual que para elegir a las nuevas autoridades se elabore una lista; por lo general, esta función la realiza el Alcalde Auxiliar con el principal, todos los miembros de comité y el órgano de coordinación. Anteriormente, las comunidades nombraban para los cargos a las personas que no colaboraban en las tareas comunitarias durante el año, con carácter de sanción o castigo, sin embargo, las comunidades fueron comprendiendo paulatinamente que esta costumbre perjudicaba a la comunidad, al no existir compromiso de parte del sancionado.

El criterio que al presente priva en la elección, además del turno que se debe cumplir es de incluir a aquellos que tengan aptitudes para velar por el desarrollo de la comunidad, según lo manifestó una de las actuales autoridades comunitarias: *“la comunidad sabe a quien delega para cada cargo, depende de su capacidad. El criterio para elegir a alguna persona para desempeñar un cargo o servicio comunitario es que tenga experiencia. Antes se les daba el cargo a los ancianos, ahora ya no porque debido a la edad se les dificulta, además la mayoría no sabe leer ni escribir. Se busca gente buena para el trabajo y que sepa leer y escribir”*.¹⁴²

En la tabla siguiente aparecen los pasos que las comunidades implementan en la elección de sus autoridades, a nivel de los cantones (comunitario) y a nivel micro regional: Juntas Directivas de cada micro región y la Junta Directiva Municipal de Micro regiones, órgano máximo de representatividad comunal en el Municipio.

¹⁴² Comunitarios miembros de la Junta Directiva de Micro región. Entrevista grupal I. Chichicastenango 29 de agosto 2006.

TABLA III - 1

**Mecanismos implementados en la elección de autoridades comunitarias
Chichicastenango, 2006**

Autoridades de nivel comunitario (Alcalde auxiliar, Principales, Cocode y Comités)	Autoridades de nivel micro regional
<ol style="list-style-type: none"> 1. Se eligen a la mitad o al final del año, según la costumbre de cada cantón; 2. El Alcalde Municipal envía aviso a todas las comunidades, a través del Alcalde Auxiliar, para elegir los relevos; 3. Todas las autoridades comunitarias (Alcalde auxiliar, Principales, Cocode, Comités, etc.) se reúnen para programar la Asamblea General y elaboran la lista que será propuesta de los que no han pasado en el turno del servicio a la comunidad; 4. La Asamblea Comunitaria aprueba la lista y hace los nombramientos para los cargos que cada uno de ellos asumirá: Alcalde auxiliar, Principales y comités; 5. Una vez elegidos el Alcalde Auxiliar, los Principales y los miembros de Comités, cada comité nombra un delegado para integrarse al órgano de coordinación o cocode, suelen ser los Presidentes de cada grupo. <p>El Alcalde Auxiliar y los Principales quedan automáticamente integrados al cocode, es potestad al Alcalde Auxiliar decidir si él lo presidirá o si delega el cargo en otro de los nombrados o permite que sea la Asamblea quien lo decida. En todo caso, siempre es la Asamblea quien avala todas las decisiones.</p>	Junta Directiva de Micro región
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Cada uno de los cantones que constituyen la micro región nombra a un delegado para integrarse a la Junta Directiva, de tal forma que la Junta tendrá tantos miembros como cantones haya; 2. Estos delegados son presentados en Asamblea Micro regional, y es la Junta Directiva recién electa la que hace sus nominaciones para los diversos cargos y las somete a juicio de la General. Si la Asamblea los avala así permanecen, y si hay alguna objeción se hacen las modificaciones en los cargos según la Asamblea lo decide; 3. Los cargos tienen una duración de dos años
	Junta Directiva Municipal de Micro regiones JDMM
<ol style="list-style-type: none"> 1. Al estar electas la Juntas Directivas de las ocho micro regiones del Municipio, cada una de ellas nombra a dos de sus miembros como delegados para conformar la JDMM; 2. Una vez elegidos los 16 miembros, dos por micro región, entre ellos definen los cargos que cada uno asumirá al interior de la JDMM; 3. El cargo se asume por dos años, con posibilidad de reelección. <p>Esta es la instancia de mayor jerarquía a nivel de los comunitarios, todos son miembros plenos del Comude y los representantes máximos de los cantones.</p>	

Fuente: elaboración propia en base a observación realizada en el Municipio y a entrevistas grupales.

3.2 Mecanismos en la toma de decisiones.

La participación ciudadana es también participación política, sin embargo, no se restringe a los derechos políticos tradicionales de elegir, ser electos, participar en cargos públicos y pertenecer a un partido político, como el pensamiento hegemónico definió la democracia en sociedades capitalistas. La participación ciudadana es una noción que aporta calidad a esta participación política, pues supone el involucramiento más permanente y directo de los ciudadanos y las ciudadanas en la gestión pública, de tal suerte que éstos se convierten en co-responsables de las decisiones tomadas en ese marco.

Como afirma el Programa de Apoyo para las Iniciativas Ciudadanas PAIC de Paraguay, la participación ciudadana implica también *una cuota de responsabilidad de la ciudadanía en*

*el éxito o fracaso de la sociedad en la consecución de sus objetivos.*¹⁴³ Lo anterior implica un reestablecimiento de las relaciones Estado – sociedad, en cuanto que el monopolio de lo público ya no es sólo competencia del Estado, sino también de la ciudadanía. La sociedad pasa de un papel pasivo a uno activo, mientras que el Estado pasa de las relaciones verticales a la horizontalidad.

A pesar de la claridad que progresivamente se adquiere en torno a la urgencia de impulsar esta re-estructuración del Estado, basada en una redistribución del poder y en el ejercicio de una democracia participativa, muchas interrogantes están todavía discutiéndose, entre ellas: ¿cuál es entonces el papel del Estado? ¿Hasta dónde debe llegar la participación de los ciudadanos? Si se delega en los ciudadanos la toma de decisiones ¿para qué se elige a las autoridades? Posturas conservadoras emergen en esta búsqueda y se hace normal escuchar en diversos ámbitos, expresiones como las siguientes: “darle participación a la gente es jugar con fuego”, “si delegamos el poder generamos dos instancias paralelas”, “no en todas las decisiones debe participar la población”, etcétera.

El ejercicio de la autoridad en Guatemala ha tenido una trayectoria centralizada y autoritaria, en la que la toma de decisiones ha correspondido únicamente a los gobernantes; al presente, sin embargo, se han dado algunos pasos y el alcance de la participación de los ciudadanos y las ciudadanas tiende a demandar mayor acceso a la toma de decisiones sobre los asuntos públicos. Está claro que gobernar supone tomar decisiones, así mismo, es necesario tomar en cuenta que en la democracia representativa los ciudadanos delegan ese poder en los representantes, de tal suerte que si se delegara totalmente en los ciudadanos la toma de decisiones, el Gobierno dejaría una de sus funciones prioritarias. Desde la presente investigación se comprende que la función de los gobernantes implica decidir, pero sobre la base de procesos de escucha, discusión y coordinación con la ciudadanía; procesos inclusivos de los diversos sectores en la búsqueda de soluciones a los problemas locales y en el planteamiento de propuestas de desarrollo.

En relación a lo anterior, una de las experiencias aportadas por uno de los expertos locales entrevistados en el marco del presente estudio, expresó que en Chichicastenango “...las autoridades comunitarias ya hacen sus planteamientos, ya tienen esa capacidad de incidir y de hacer sus propuestas, y le dan continuidad a todo esto. Pero como todo esto pasa por varios filtros, aunque ellos hacen sus planteamientos y logran incidencia, las autoridades municipales van eliminando ciertos aspectos...la mentalidad de las autoridades está muy politizada... Si se lograra que las autoridades cambiaran su visión, considero que las cosas serían distintas, Chichicastenango daría un giro, no se está logrando hasta el momento... Aunque el Gobierno Central es otro gran filtro, pero por lo menos lograr un planteamiento más puro a nivel municipal”.¹⁴⁴

A nivel del traslado del poder de decisión política la Ley de Descentralización es clara cuando reconoce que: “la concentración en el Organismo Ejecutivo del poder de decisión, de los recursos y las fuentes de financiamiento para la formulación y ejecución de las políticas públicas, impide la eficiente administración, la equitativa distribución de los

¹⁴³ Fuente citada en Enríquez Villacorta y Rodríguez. *Participación ciudadana en San Salvador*. 2004. Programa de Apoyo a las Iniciativas ciudadanas PAIC: http://www.cird.org.py/iniciativas/CIRD_2da_convocatoria.pdf.

¹⁴⁴ Entrevista N° 8. Experto local k'iche'. Chichicastenango 23 de agosto 2006.

fondos públicos y el ejercicio participativo de los gobiernos locales y la comunidad...¹⁴⁵
En base a ese reconocimiento la Ley continúa exponiendo que: *“la descentralización implica el traslado del poder de decisión política y administrativa del Gobierno Central hacia entes autónomos...”¹⁴⁶* Sin embargo, es necesario resaltar que ambos textos forman parte de los considerandos, por lo tanto, no tienen vinculancia de ley.

De hecho, en el proceso descentralizador del Estado de Guatemala, este aspecto de la distribución del poder de decisión ha sido una de sus aristas; por lo mismo no aparece en la Ley como facultad de las instancias de participación ciudadana. Un ejemplo de los resabios centralizadores que aparecen en el Código Municipal, es que definitivamente el poder de decisión descansa en las autoridades de gobierno. Quizá uno de los textos más enfáticos a este respecto es el Artículo 61, el que contradictoriamente, se encuentra en el apartado que regula lo concerniente a la *Información y Participación Ciudadana*: *“Facultades de decisión. Las formas, medios y procedimientos de participación ciudadana que los consejos municipales de desarrollo establezcan en ejercicio de su potestad para auto organizarse no podrán en ningún caso menoscabar las facultades de decisión que corresponden al Concejo Municipal, al alcalde y los demás órganos representativos regulados por la Ley”¹⁴⁷*.

Así mismo, el Código Municipal afirma en su Artículo 9 que: *“el Concejo Municipal es el órgano colegiado superior de deliberación y decisión de los asuntos municipales”*; y establece en el literal “a”, dentro de las competencias que le confiere: *“la iniciativa, deliberación y decisión de los asuntos municipales”*. La última palabra la tienen siempre las autoridades de gobierno; y es precisamente en este punto, en que se sustentan muchas decisiones arbitrarias realizadas sin concurso de la sociedad civil, incluso ha sido frecuente que las autoridades electas utilicen ese argumento como una suerte de amenaza a la población que demanda participación: *“hagan sus propuestas, pero no se olviden que quien toma la decisión final soy yo, el Alcalde Municipal”*.

Sin embargo, el mismo Código Municipal reconoce por primera vez, a la comunidad organizada como parte integrante del municipio, con el agregado de otorgar validez a sus autoridades tradicionales propias (Artículo 8, literales c y d); de la misma manera el Artículo 17 relativo a los derechos y obligaciones de los vecinos, literal f estipula *la participación activa y voluntaria en la formulación, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas municipales y comunitarias*. El reconocimiento desde la Ley respecto de la comunidad y el acceso de la ciudadanía al proceso de elaboración de propuestas, supone la delegación de cierta cuota de poder, y por ende, corresponsabilidad de los ciudadanos en las decisiones relativas a la gestión pública.

En relación a la Ley de Consejos de Desarrollo, un ejemplo de esta ambigüedad centralizadora dentro de la propuesta descentralizadora, es aquella que estipula que la presidencia y coordinación de los diversos niveles del Sistema de Consejos de Desarrollo corresponde a la máxima autoridad del nivel específico¹⁴⁸, esto es:

¹⁴⁵ Ley General de Descentralización, Decreto Número 14 – 2002. Guatemala. Primera parte, Considerando tercero.

¹⁴⁶ *Ibíd.* Considerando cuarto.

¹⁴⁷ Código Municipal. Artículo 61. Guatemala, 2002.

¹⁴⁸ Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Artículos 5, 7, 9, 11 y 16. Guatemala, 2002.

TABLA III – 2
Presidencias y coordinaciones de los diversos niveles de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural

Nivel	Nombre	Preside y Coordina
Nacional	Consejo Nacional de Desarrollo UR, CONADE	Presidente de la República
Regional	Consejo Regional de Desarrollo UR, COREDE	Coordinador regional nombrado por el Presidente de la República
Departamental	Consejo Departamental de Desarrollo UR, CODEDE	Gobernador Departamental
Municipal	Consejo Municipal de Desarrollo UR, COMUDE	Alcalde Municipal
Comunitario	Consejo Comunitarios de Desarrollo UR, COCODE	Alcalde Auxiliar

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

En el caso de los niveles más específicos, comunitario y municipal, podría suponerse que esta decisión vendría a fortalecer el poder local al otorgar competencias a las autoridades locales electas por la población, esto partiendo de la base de que se tratara de figuras realmente representativas. Sin embargo en los tres niveles superiores Conade, Corede y Codede, el escenario es propicio a la politización por la fuerte influencia del Ejecutivo. Nótese que en los tres espacios o es el mismo Presidente de la República el coordinador (Conade), o es él mismo quien directamente los nombra: en el caso de los Gobernadores Departamentales, está estipulado en el Artículo 227 de la Constitución Política de la República y respecto del Corede, aparece en el Artículo 7 literal “a” de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

Lamentablemente en Guatemala, esta es una experiencia sistemática para quienes se integran en espacios de representatividad de la sociedad civil, un comunitario de Chichicastenango, Presidente de la Micro región II, comentó en el marco de un Taller de análisis: “...no se respeta la ley de descentralización, nosotros discutimos, hablamos, pero desde arriba no se escucha. Por ejemplo, gobernación se llevó los libros del Registro Civil de la Municipalidad de Chichicastenango y se va a hacer un memorial para recuperarlos... Pero ellos no cumplen, tenemos que pedir respeto a los cocode. Cada quien está por su lado, nosotros desde aquí proponemos... pero las autoridades actúan por su lado”.¹⁴⁹

La frase de este ciudadano denota un vacío a nivel del acceso a la toma de decisiones en el proceso descentralizador que se impulsa en el país. De hecho, el nivel alcanzado en la toma de decisiones dará la talla a la calidad de la democracia que se vive en determinado país o en las diversas instancias de participación política. En el caso participativo de Chichicastenango resultó muy interesante la divergencia de opinión de los actores sociales, según el nivel de los Consejos de Desarrollo en que éstos estaban integrados, al solicitárseles su valoración sobre el nivel alcanzado en la toma de decisiones desde los Consejos de Desarrollo.

En general para la gran mayoría, tanto de expertos locales entrevistados, como de ciudadanas y ciudadanos integrados a los Cocode y al Comude, el proceso es incipiente, requiere consolidarse en dos sentidos: de parte de los ciudadanos asumir con más definición su papel, pasando de ciudadanos informados a ciudadanos propositivos; y de

¹⁴⁹ Observación del Taller de análisis sobre la Ley del RENAP dirigido a los miembros del Comude. Salón de Honores de la Municipalidad. Chichicastenango, 6 de septiembre, 2006.

parte de las autoridades, permitir que los Consejos de Desarrollo transiten de instancias informativas a constituirse en espacios deliberativos y de discusión.

Sin embargo, por ser heterogénea la percepción sobre el nivel alcanzado en la distribución del poder en el Municipio, se hace necesario plantear las valoraciones según los diversos niveles del SCDUR.

3.2.1 Consejos Comunitarios de Desarrollo, Cocode.

En el nivel más local de la comunidad, es dónde la percepción sobre la toma de decisiones es más favorable. Los comunitarios integrados a los Consejos de Desarrollo tanto de primer nivel como de segundo, consideran que hay avances importantes en este sentido. Para ellos el alcalde es abierto, toma en cuenta su opinión y les consulta antes de cualquier decisión. Tienen una clara percepción de que ellos deciden sobre las cuestiones de interés común: *“el Alcalde es muy abierto, consulta a las comunidades su parecer, abre las puertas a la población. Antes de aprobar algo él hace consultas, busca un acuerdo con los comunitarios. Eso hace que nuestro municipio vaya para adelante”*.¹⁵⁰

Desde la percepción de los comunitarios, son tres sus grandes logros a nivel del acceso a la toma de decisiones en el Municipio: la priorización de proyectos comunitarios desde la misma comunidad, la distribución equitativa del 10 por ciento Constitucional entre los 84 cantones del Municipio y el impacto positivo de esta gestión en las condiciones de vida de las comunidades.

A. Priorización de proyectos comunitarios definida desde la Comunidad.

La ley de Consejos de Desarrollo Artículo 14 literal b), estipula como función de los consejos comunitarios: *“promover, facilitar y apoyar la organización y participación efectiva de la comunidad y sus organizaciones, en la priorización de necesidades, problemas y sus soluciones, para el desarrollo integral de la comunidad”*. En Chichicastenango, este artículo se ha hecho una práctica habitual. Las comunidades deciden qué proyectos serán priorizados para ejecutarse durante el año. Es función del cocode organizar el proceso de priorización de las necesidades del cantón las cuáles serán ejecutadas con el Presupuesto Municipal, y/o gestionadas ante el Consejo Departamental de Desarrollo Codede y los Fondos Sociales. Este mecanismo es habitual, se hace anualmente, generalmente en el mes de septiembre, antes de que el Concejo Municipal elabore su Presupuesto Anual de Ingresos y Egresos. El procedimiento es formal, se comunica desde el Comude, queda consignado en Acta y es realizado en todos los cantones.

Con el fin de fortalecer la autoridad de la comunidad y las funciones del cocode, es disposición Municipal, que sólo a través del cocode se gestionen los proyectos. Para que el Concejo acepte un proyecto comunitario debe contar con el aval del cocode y el de la Oficina Municipal de Planificación OMP, instancias que lo acreditan mediante un sello.¹⁵¹

¹⁵⁰ Presidente de la Junta Directiva Municipal de Micro regiones. En el marco de una reunión de Intercambio de experiencias sobre el funcionamiento de los cocode y las micro regiones con miembros del *Consortio Programa Alta Verapaz PAV*, de Tukurú. Municipalidad de Chichicastenango, 31 de agosto, 2006.

¹⁵¹ Cuando el Proyecto lo gestiona el cocode ante los Fondos Sociales (con excepción de FONAPAZ) requiere además el sello de la Municipalidad; y si el Proyecto comunitario se gestiona ante el Codede requiere el sello de la Gobernación Departamental.

Algunas instancias de gobierno han establecido cierta coordinación al respecto, por ejemplo, todos los proyectos que se gestionan ante FODIGUA y el Codede deben tener el aval del cocode. Únicamente FONAPAZ no tiene ese requisito y permite la gestión directa de grupos pequeños, no representativos de toda la comunidad, lo que ha generado dispersión y división en algunos cantones. A nivel interno, para motivar a que todos los grupos organizados de las comunidades se integren al órgano de coordinación, las autoridades k'iche's integradas a los consejos de Chichicastenango intentan unificarse en cuanto a que no se avala ningún proyecto si éste proviene de un grupo no integrado al cocode. De tal suerte que si les interesa gestionar recursos, necesariamente deberán integrarse al órgano representativo de la comunidad.¹⁵²

El proceso de priorización fortalece la cohesión de la comunidad, pues requiere la realización de Asambleas Generales para tomar la decisión sobre cuál es el proyecto que se gestionará durante el año. Los comunitarios expresaron reiterativamente, que antes de la conformación de los consejos de desarrollo, las comunidades no estaban integradas, sino dispersas, existiendo competencias y rivalidades entre grupos: *“sí ha ayudado, en el sentido de la unificación de esfuerzos. Antes los grupos de comité, trabajaban por competencia, a ver quien lograba sacar su proyecto. Algunos comités, según el partido político al que pertenecieran lograban los proyectos, pero los que no eran del partido no lograban nada. La perjudicada era la comunidad, porque sólo podía lograr un proyecto. Ahora hay más coordinación entre grupos”*.¹⁵³

Otro comunitario expresó la misma idea en estos términos: *“en Pocohil se trabajaba por sectores, pero se aceptó el trabajo en cocode, se juntó la gente y ahora se hace un solo trabajo... antes en cambio, se hacía por sectores o Comités. El Consejo es como una pequeña comunidad, trabaja con todos los grupos que haya en el Cantón”*.¹⁵⁴ Es una percepción generalizada en los actores, que la conformación de consejos comunitarios aportó en la integración social, facilitando la coordinación entre grupos y erradicando las rivalidades y competencias que se generaban en torno al acceso a recursos.

Además de ayudar en términos de cohesión social, este mecanismo de priorización de las necesidades ha favorecido a la alcaldía en términos de gobernabilidad, coordinación y finanzas municipales. Los canales de comunicación, así como los niveles de coordinación se han visto fortalecidos, debido a que la municipalidad en vez de coordinar con alrededor de 500 comités y grupos organizados en los cantones, coordina con 84 cocode legalizados, acreditados para el manejo de fondos públicos y en capacidad de realizar acciones de monitoreo y auditoría durante la ejecución de los proyectos: *“cada año se les pide a las comunidades su priorización, cada año ellos tienen que traer un documentito: ‘nosotros para el año 2007 queremos escuela, nosotros queremos agua, etcétera’. Pero lo tiene que decir la Asamblea, la Asamblea que lo diga. El cocode es representante de la Asamblea. Nosotros respetamos esas decisiones ¿por qué?, porque es la gente la que lo está pidiendo. Ya no es como antes, que el Alcalde está dando, o que el Comité a su sabor y antojo decía yo quiero hacer esto... ya no es así, vamos a las verdaderas necesidades de las comunidades”*.¹⁵⁵

¹⁵² No todos los cantones han aceptado esta propuesta por temor a generar tensión y división en la comunidad.

¹⁵³ Entrevista grupal I. Chichicastenango, 29 de agosto del 2006.

¹⁵⁴ Entrevista grupal II. Chichicastenango, 31 de agosto del 2006.

¹⁵⁵ Entrevista N° 10. Experto local. Chichicastenango, 13 de septiembre 2006.

A ese respecto, el ex alcalde municipal socializó su propio balance sobre las ventajas del cocode a nivel de la priorización y auditoría de los proyectos: “... y a nosotros nos favorecía (la organización de los consejos)... ¿Por qué? Por la situación económica municipal, nuestro presupuesto es chiquito, y lo que manda el gobierno no es una gran cosa. En cada comunidad existen 4 ó 5, hasta 17 grupos organizados... ahora en Chicué I hay 17 grupos de Comité en una sola comunidad, y tenemos 84 comunidades oficiales... Gran cantidad de solicitudes entraban diariamente a la municipalidad. Entonces al conformar los cocode en Chichicastenango, fue un alivio municipal. Porque entonces nosotros ya no coordinamos con el comité de escuela, de camino, con los 17... No, ahora coordinamos con una sola instancia que es el cocode. Muy bueno porque los trabajos comunales están saliendo muy bien. Yo se que la Contraloría General de Cuentas no es apta para fiscalizar los trabajos en las comunidades, lo están haciendo mejor las comunidades que la Contraloría. Lo están haciendo muy bien. Hay una experiencia en una comunidad, que solicitaron aquí un aporte municipal, dimos el cheque, ellos que vayan a cotizar el material, cotizaron buen material, pero a la hora que ellos hicieron su compra dijeron que el hierro no estaba bien, que no les gustaba la calidad, “queremos tal hierro”... ¿qué están haciendo allí? Auditando, poniéndole importancia a su compra, a lo que ellos van a invertir y como nosotros les decimos: ustedes compran, ustedes coticen, compren buen material para que su trabajo dure”¹⁵⁶

En este proceso de priorización las comunidades han estipulado criterios, sin embargo, esto más que ser un mecanismo formal, normado por algún reglamento homogéneo para todos los cantones, constituye un mecanismo informal, asimilado por todos y sustentado sobre la base de un pensamiento colectivo permeado por actitudes solidarias, en dónde lo que se privilegia es que el proyecto tenga mayor alcance, mientras a más familias beneficie más jerarquía se le otorga. Si el proyecto beneficia a un pequeño sector de la población, y por lo tanto, no representa el sentir colectivo se pospone. Expresado en palabras de un comunitario: “si la necesidad no beneficia a todos o a la mayoría no se prioriza, el criterio es que beneficie a la mayor parte...si sólo beneficia a un pequeño grupo se deja para después...”¹⁵⁷

TABLA III – 3
Mecanismos para la priorización de Proyectos Comunitarios

PASOS
<ol style="list-style-type: none"> 1) Se reúnen todas las autoridades comunitarias: Alcalde Auxiliar, Principal, órgano de coordinación y todos los grupos y Comités. Plantean los proyectos que cada grupo considera necesarios. Al estar presentes todos los grupos organizados del cantón, están presentes todas las necesidades; 2) En conjunto analizan y discuten en base al alcance de beneficiarios de cada proyecto y su viabilidad. A partir de ello priorizan el proyecto que se ejecutará durante el año; 3) Se convoca a toda la comunidad a Asamblea General para presentarles la propuesta de priorización. La comunidad discute y decide si esa propuesta se avala o si existe otra. El quórum es determinado por la mitad más uno, en algunos cantones la mitad más 5 ó 6. Si no se reuniera esa cantidad de personas, se vuelve a convocar a otra Asamblea. Pero si hay quórum, se decide y los comunitarios que no asistieron deberán aceptar; 4) Una vez tomada la decisión se levanta Acta y todos pasan a firmarla, quienes no saben leer y escribir colocan su huella digital.

Fuente: elaboración propia a partir de información recabada en trabajo de campo. Chichicastenango.

¹⁵⁶ Ibíd. Entrevista. Chichicastenango, 13 de septiembre 2006.

¹⁵⁷ Comunitario, Presidente de cocode. Entrevista grupal I. Chichicastenango, 29 de agosto 2006.

B. Distribución equitativa del 10 por ciento Constitucional entre los 84 cantones del Municipio.

Desde el año 2004, la municipalidad de Chichicastenango distribuye de forma equitativa el ingreso del 10 por ciento constitucional entre los 84 cantones que conforman el Municipio. Los comunitarios k'iche's consideran éste como un gran paso, resultado de su incidencia y gestión ante las autoridades municipales. La única información disponible en torno al monto de esta asignación presupuestaria para Chichicastenango, proviene del Ministerio de Finanzas años 2001 y 2002, según la cual el 10 por ciento constitucional recibido por el municipio en esos años ascendió a unos Q. 4,241,680.20 millones.¹⁵⁸ En la Tabla siguiente se muestra la dinámica descendente en cuanto a los montos asignados cada año a las comunidades:

TABLA III - 4

Tendencia en la distribución equitativa del 10 por ciento constitucional entre los 84 cantones de Chichicastenango

Año	Monto transferido	Causa de la disminución en la asignación presupuestaria para cada comunidad
2004	Q. 35,000.00	
2005	Q. 25,000.00	La municipalidad argumenta una disminución en la transferencia del 10 por ciento constitucional de parte del Gobierno Central a la Municipalidad de Chichicastenango.
2006	Q.10,000.00	Las autoridades municipales someten a discusión en el Comude, la propuesta de que cada comunidad done una parte de su aporte constitucional para la compra de un Mini Convoy para el arreglo de los caminos y carreteras del municipio. De las ocho micro regiones existentes la propuesta fue aceptada en siete y rechazada en una. Al ser la mayoría de comunidades las que están a favor se aceptó la propuesta.

Fuente: elaboración propia a partir de información recabada durante trabajo de campo de la investigación.

Los fondos aportados a cada uno de los cantones han sido ejecutados desde los cocode en aquellos proyectos definidos por las Asambleas Comunitarias. En su mayoría, las comunidades comunicaron que esa cantidad no cubrió el total de las obras priorizadas, por lo que la cada familia aportó económicamente para completar los montos necesarios. Esto es visto con beneplácito desde las autoridades municipales, pues según su percepción, tiende a minimizar el paternalismo que pretenden las comunidades: *"...y otra de las ventajas que se están manejando aquí es que nosotros damos a las comunidades parejito el 10 por ciento constitucional, por ejemplo este año dimos 10 mil quetzales a cada cantón, pero el proyecto a ellos les sale en 25 ó 35 mil quetzales, quiere decir que el resto lo están dando ellos... entonces como que vamos desapareciendo un poco el paternalismo. Eso se le va metiendo a la gente, que sólo para dentro, sólo para dentro..."*

¹⁵⁸ Ministerio de Finanzas Públicas. Guatemala, 1998 – 2002. Aparece en la página 65 de este informe.

*no es justo, sino que tienen que dar ellos, tienen que trabajar ellos y la municipalidad dar su aporte... así se debe trabajar “.*¹⁵⁹

Los comunitarios entienden ésta distribución junto con la priorización de necesidades, como parte del presupuesto participativo, lo cuál es comprensible desde su experiencia ciudadana caracterizada por un ejercicio político autoritario, centralista y basado en el establecimiento de redes clientelares, que obligó a una gestión comunitaria similar en el pasado reciente: *“El trabajo que realizan los cocodes, sí ayuda a las comunidades, las micro regiones han recibido fondos. Antes cada quien lograba sólo por amistad con el Alcalde, o por el partido político. Había quien por ser conocido del Alcalde lograba más. La unidad que existe entre las 84 comunidades, sus representantes, ha permitido que influyan para que cada una de las comunidades reciba la misma cantidad; hay que dividirlo parejo. Anteriormente, cuando un conocido del Alcalde llegaba a la municipalidad, se le decía: “pase adelante”... y si uno no era conocido, al contrario: “síntese por allí”... y así se iba pasando la hora”.*¹⁶⁰

Es interesante la convergencia de opiniones que se encontró en los informantes k'iche's entrevistados en el marco de esta investigación, aunque con perfiles diversos (comunitarios, autoridades municipales, técnicos de ONG, miembros del comude), sobre ese elemento de *“estamos logrando parejo; antes no, pero ahora aprovechamos parejo”.*¹⁶¹ Se hizo evidente que esa equidad, esa suerte de igualdad en el trato es muy valorado dentro del imaginario k'iche', la expresión “parejo” de los pobladores del municipio, sugiere que no les importa que el aporte sea mínimo, les importa más bien que éste sea equitativo y que todas las comunidades reciban la misma cantidad, sin ningún tipo de privilegios o de discriminación. Ven en ese acto una forma justa de repartir los fondos, expresado popularmente por una lidereza k'iche' de amplia trayectoria organizativa en el municipio, ella se refirió en los siguientes términos al asunto: *“pero aquí sí que o todos hijos o todos entenados, tenemos que ir parejo”.*¹⁶²

Por el contrario, para los informantes con identidad ladina, especialmente el grupo de técnicos de ONG, este mecanismo supone un retroceso, el que incluso les ha valido fuertes cuestionamientos a los líderes locales k'iche's que lo impulsaron ante las autoridades. Para ilustrar este debate, me permito transcribir a continuación un fragmento de la entrevista realizada a una lidereza k'iche', cuya trayectoria organizativa en el municipio data de 30 años a la fecha:¹⁶³

Análisis aportado en entrevista por lidereza k'iche' de Chichicastenango

Creo que la participación de las comunidades es fuerte, pero a partir de que tenga condiciones, apoyo, respaldo legal y hasta cierto punto, que tenga resultados esa participación. Por ejemplo, la experiencia más interesante y que ha ido forjando, fortaleciendo los Consejos acá, talvez no es ni el mecanismo ni el aporte más valioso que se ha recibido, pero es la participación de las comunidades en la decisión mínima sobre la distribución del presupuesto municipal.

¹⁵⁹ Entrevista N° 10. Chichicastenango, 20 de septiembre 2006.

¹⁶⁰ Comunitario Presidente de micro región. Entrevista grupal I. Chichicastenango, 29 de agosto 2006.

¹⁶¹ *Ibíd.* Comunitario, Entrevista grupal II. Chichicastenango, 31 de agosto 2006.

¹⁶² Entrevista N° 2. Experta local k'iche. Chichicastenango, 18 de agosto del 2006.

¹⁶³ Entrevista N° 9. Experta local. Chichicastenango, 29 de agosto 2006.

Eso creo yo, le dio valor a la participación de la gente... lograr que tengan participación en las decisiones, en decirle al Alcalde: nosotros proponemos que nos asigne una cantidad equitativa a cada comunidad. Eso fue un gran logro, aunque para muchas instancias no era lo más adecuado... hubo alguien que nos criticó duramente preguntando: ¿por qué cantidades equitativas a las comunidades, si no están en las mismas condiciones?

Como lo dijera yo hace poco, es que no estábamos en condiciones para exigir... si tuviéramos ya el poder y el control total sobre los recursos, entonces sí valdría la pena decir, por ejemplo: las comunidades de los Mactzules y los Panimachés, son las comunidades más pobres, tendrían que recibir tal porcentaje del presupuesto... eso nos falta, quizá en 50 años lo logremos... Pero el decir, al menos que no haya discriminación en la distribución de los recursos...

Primero, era una estrategia para unificar a las comunidades, en el sentido de que tengan un interés común: queremos que en el presupuesto se incluya una cantidad igual a todas las comunidades, eso automáticamente cohesionaba a la gente. Por el otro lado, eso mismo de que recibieran una cantidad igual, permitió a ellos el verse por igual y no empezar a tener luchas de que a éstos los favorecen más, a éstos los favorecen menos, a nosotros no nos dan nada... y empezar a manejar el poder según el partido de turno.

Eso permite de alguna manera, ir construyendo la participación ciudadana y consciente.

Para el año 2007, se ha propuesto desde las autoridades municipales que la distribución del 10 por ciento constitucional entre los cantones tenga una variante, la cual se está discutiendo en el comude y en las micro regiones; aparentemente la Junta Directiva Municipal de Micro regiones se mostró de acuerdo, sin embargo, estos representantes en su mayoría, están terminando su tiempo de servicio, por lo que se prevé que el próximo año se hará un trabajo de cabildeo en las micro regiones. La propuesta consiste en transferir mayor cantidad a los cantones del municipio que ostentan los niveles de pobreza y pobreza extrema más severos: Panimaché y Pachoj. En este sentido el mecanismo consiste en transferir mayor asignación presupuestaria a esos cantones, a costa de restar al aporte constitucional de los demás.

C. Impacto positivo de la gestión de los cocode en las condiciones de vida de las comunidades.

La conformación oficial de los consejos de desarrollo en Chichicastenango es muy reciente, data del año 2002, es decir que éstos llevan cuatro años en su gestión. Este es un tiempo corto como para valorar si el impacto de la gestión de los consejos de desarrollo en las condiciones de vida de la población ha sido positivo y ha tendido a una reducción de los niveles de pobreza y pobreza extrema en Chichicastenango, sobre todo si nos referimos a un municipio que ostenta un 83.5% de pobreza total y un 28.7% de pobreza extrema. Sin embargo, es viable un acercamiento a la percepción de los ciudadanos y a cierta información sobre algunas obras realizadas en las comunidades a partir del trabajo de los cocode.¹⁶⁴

¹⁶⁴ Para efectos de la presente investigación se intentó recabar información sobre el presupuesto municipal y los proyectos ejecutados durante la presente administración municipal, sin embargo no fue posible obtenerla, pues según se explicó, el tesorero es quien dispone de esa información y se maneja con confidencialidad; así mismo había atraso en lo referente al informe presupuestario del presente año. Desde la OMP se obtuvo información acerca de los Proyectos aprobados por el cocode para el presente año 2006.

En primer lugar, la percepción general de los ciudadanos entrevistados es que la gestión de los consejos sí ha mejorado las condiciones de vida en las comunidades y en el municipio, lo anterior se ilustra con la percepción de una de las funcionarias municipales: *“son procesos, cambios, apenas llevan cuatro años los Consejos en su gestión, en esos años ninguna comunidad se ha quedado sin nada. A comparación de ocho años atrás, no era así. Sólo cierta región era favorecida, mucho en unas partes y poco en otras”*.¹⁶⁵ La misma idea se refuerza en la percepción de los comunitarios miembros de cocode: *“la comunidad está mejorando, el cocode vela entre toda clase de autoridad, vela por los fondos que vienen de la municipalidad o de las instituciones. Han mejorado las comunidades y también ha mejorado el pueblo”*.¹⁶⁶

Las opiniones anteriores insisten en que a partir de las acciones realizadas por los consejos de desarrollo, la politización y las redes clientelares que privaban en la canalización de recursos hacia los cantones, han ido cediendo paso a una gestión definida desde las comunidades y realizada desde una instancia representativa de las mismas, que en este caso son los consejos comunitarios, tanto de primer nivel como de segundo nivel.

Es interesante constatar que los actores sociales del municipio van más allá que la sola consideración en torno a que la gestión de los cocode favorece las condiciones de vida de las comunidades. Ellos establecen un vínculo entre participación ciudadana y desarrollo local: *“...definitivamente hay relación entre participación ciudadana y desarrollo local. El desarrollo no se da porque mi alcalde es tan bueno que llega a hacer todo y toda la vida espero... sino que la sociedad a partir de que esté consciente de su participación y de que el aporte debe ser de doble vía, se puede dar el desarrollo, porque en conjunto se estaría viendo que es lo que hay que trabajar, que hay que hacer en la comunidad y no alguien que venga a imponer lo que no necesita la comunidad. Si continúa así, no se logra, pero con la participación sí. Nosotros sí creemos que participando se puede lograr el desarrollo”*.¹⁶⁷

La capacidad organizativa y el carácter emprendedor del pueblo k'iche' se evidencia en la frase anterior de la lidereza local. Nos remite nuevamente a que la organización de las comunidades en el municipio es anterior a la conformación de los consejos de desarrollo; sin embargo al presente, las comunidades han comprendido que a través de estas instancias, logran el acceso a la participación en la toma de decisiones sobre cuestiones que les afectan de forma directa y a recursos públicos para inversión, lo cual impacta en una mejoría de sus condiciones de vida. De hecho, los comunitarios afirman que una de las grandes motivaciones que tuvieron para integrarse a los consejos de desarrollo fue la posibilidad de obtener proyectos comunitarios. Según la estimación de un chichicasteco, técnico de ONG: *“de los 84 cocode en el municipio, ya habrán unos 70 que están posicionados, que han encontrado en los cocode una instancia de participación que ha logrado resultados”*.¹⁶⁸

La función prioritaria que los comunitarios encuentran en los consejos es la obtención de proyectos de infraestructura; ese nexo se pudo constatar en el marco de las tres reuniones micro regionales observadas, cuyo tema de formación era el *Sistema de*

¹⁶⁵ Entrevista N° 1. Experta local k'iche'. Chichicastenango, 15 de agosto 2006.

¹⁶⁶ Comunitario, vocal de cocode. Entrevista grupal II. Chichicastenango, 31 de agosto 2006.

¹⁶⁷ Entrevista N° 6. Experta local k'iche'. Chichicastenango, 22 de agosto 2006.

¹⁶⁸ Experto local no indígena. Reunión observada, Chichicastenango, 07 de septiembre 2006.

Planificación, Monitoreo y Evaluación PME, dónde los comunitarios establecían claramente un vínculo entre planificación y elaboración de proyectos: “*un plan es hacer una lista de necesidades y luego se priorizan entre ellas cuál es la primera, la segunda, la tercera... ese es un plan de trabajo*”.¹⁶⁹ Comprenden su trabajo como cocode en íntima relación con la elaboración, gestión y ejecución de proyectos de beneficio comunal.

Cuando los comunitarios se refieren a desarrollo aluden a obras de infraestructura. Esta es una de las características de la gestión de los consejos de Chichicastenango encontradas en el marco del presente estudio: la fuerte tendencia hacia la construcción de obras diversas y una visión de desarrollo que aún no ha trascendido lo infraestructural. Esta visión, sin embargo, no es homogénea de todos los actores sociales, varía al tratarse de líderes con mayor trayectoria en el trabajo organizativo, que han desarrollado funciones de dirección o coordinación en las organizaciones sociales locales y han adquirido un perfil técnico o universitario, teniendo un mayor acceso a la discusión de temas políticos. Para este perfil de ciudadanos chichicastecos, esa fuerte tendencia de la gestión hacia la infraestructura solamente, constituye una de las mayores debilidades del proceso organizativo del municipio.

En la siguiente tabla aparece un listado con el tipo de obras que se han aprobado para ejecutar durante el presente año. Esta información proviene del Alcalde Municipal quien en el marco de una reunión del comude lo socializó al pleno.¹⁷⁰

TABLA III – 5
Proyectos ejecutados o en proceso de ejecución,
Chichicastenango 2006

Nº	Nombre del proyecto	Institución financiante	Monto
1	Construcción de carrileras	CODEDE	Q.200,000.00
2	Centro de Acopio	MAGA	No se socializó*
3	Muro de contención		“
4	Vivienda mínima para mujeres viudas por STAN, Cantón <i>Agua Escondida</i>	PNUD	“
5	Cocina escolar	CODEDE	“
6	Puente de Hamaca	FONAPAZ	“
7	Proyecto de estufas mejoradas en seis cantones	CODEDE	Q. 750,000.00
8	Firma de Convenio para mantenimiento de camino, Cantón <i>Chumazano</i>	Cooperación internacional	No se socializó
9	Proyecto de escuela, Cantón Chugüexá III		“
10	Escuela comunal indígena		“

Fuente: información socializada por Alcalde Municipal en reunión de Comude.

* Esta información no fue socializada por el Alcalde y los miembros del Concejo.

Como es evidente, la información proporcionada por el Alcalde Municipal ante el pleno del comude, es escueta y está incompleta. Corresponde solamente a una parte del año y fue

¹⁶⁹ Observación realizada en trabajo de campo. Asamblea Micro región VI. Chichicastenango, Cantón *Chupol*, 30 de Agosto, 2006.

¹⁷⁰ Reunión observada en trabajo de campo. Comude, Chichicastenango, 23 de agosto 2006.

realizada de manera informal, verbalmente. Es pertinente una información detallada sobre este aspecto, sin embargo, no fue posible obtenerla como se explicó anteriormente.

Continúa siendo una preocupación para los ciudadanos de Chichicastenango cómo vincular el Presupuesto Municipal al desarrollo local. Entienden que el presupuesto es una herramienta para lograr mejores condiciones de vida para la población, y en consecuencia, debería tender a erradicar la pobreza de las comunidades más afectadas por ese flagelo. A este respecto en la Comisión de Descentralización se proponía la elaboración de un Mapa de la pobreza para Chichicastenango, a partir del cuál se iniciara la elaboración de un presupuesto participativo. Uno de los miembros de la comisión expresaba así su inquietud: *“en el Comude la Corporación Municipal socializó que uno de sus criterios para la asignación del 10 por ciento constitucional para el 2007, es priorizar las comunidades más pobres. ¿Cómo vincular el presupuesto municipal al desarrollo sostenible? Éste es una herramienta para lograr el desarrollo, sin embargo, hasta el momento tanto los comunitarios, como las autoridades municipales han privilegiado obras de infraestructura”*.¹⁷¹

En síntesis, se enlistan a continuación las ventajas que los comunitarios identifican respecto de la gestión de los cocode y su aporte a las comunidades k'iche's de Chichicastenango:

- En Chichicastenango el cocode es un órgano de coordinación, representativo de todos los grupos y sectores de las comunidades. La conformación de los cocode ha generado cohesión social y ayuda a disminuir el grado de politización y clientelismo que en el contexto político del país, generalmente determina la aprobación de proyectos: *“sí ha ayudado, en el sentido de la unificación de esfuerzos. Antes los grupos de comité trabajaban por competencia, a ver quien lograba sacar su proyecto. Algunos comités, según el partido político al que pertenecieran lograban los proyectos, pero los que no eran del partido no lograban nada. La perjudicada era la comunidad, porque sólo podía lograr un proyecto. Ahora hay más coordinación entre grupos”*.
- A través del cocode se priorizan los proyectos de carácter comunitario, mediante criterios que los mismos actores sociales han definido, de tal forma que la gestión se decide desde la Asamblea Comunitaria: *“anteriormente no había distribución equitativa del presupuesto municipal, por que las comunidades no priorizaban sus proyectos. Con los consejos de desarrollo, las comunidades empezaron a tomar las decisiones sobre los proyectos que se priorizan. Antes sólo el Alcalde decidía. Ahora esto nos da mucho resultado”*.
- La corta gestión de los cocode en el municipio (4 años) ha impactado positivamente en el logro de proyectos de infraestructura social, lo cuál desde la percepción del sector comunitario supone un avance en cuanto a que han mejorado sus condiciones de vida y se han alcanzado mayores niveles de desarrollo en las comunidades.
- Para los actores sociales más antiguos y con un perfil más técnico, la fuerte tendencia de la gestión hacia la construcción de obras físicas, constituye una de las mayores debilidades del proceso participativo, planteando la necesidad de trascender a propuestas que tiendan a lograr un desarrollo sostenible y más integral.

¹⁷¹ Reunión observada en trabajo de campo. Comisión de Descentralización, fortalecimiento municipal y participación ciudadana. Chichicastenango, 24 de agosto 2006.

3.2.2 Consejo Municipal de Desarrollo, Comude.

El grupo de miembros plenos del Comude¹⁷², entrevistados en el marco de la presente investigación, constituye el sector más crítico y menos satisfecho respecto del nivel alcanzado por la instancia en la toma de decisiones. Los actores afirman que de los tres niveles de los Consejos de Desarrollo que funcionan en Chichicastenango, el nivel municipal es el que se encuentra más debilitado. Sin embargo, a pesar de estas valoraciones, los ciudadanos integrados en el espacio pretenden asumir un papel más activo e intentan que el comude adquiera un carácter deliberativo, en el que se desarrollen procesos de discusión e interlocución de todos los sectores, para que a partir de ello se tomen las decisiones referentes al desarrollo de Chichicastenango.

Según la percepción de estos actores sociales la instancia del comude se ha debilitado, debido fundamentalmente a dos razones: la primera se refiere a que el comude ha asumido una dinámica informativa, en la que los actores sociales solamente avalan las propuestas que presenta el Concejo Municipal. La segunda, a que varias organizaciones sociales han declinado su participación en el espacio durante el último año 2005, situación que ha impactado en un debilitamiento de las Comisiones de trabajo conformadas en el Comude.

Antes de ahondar sobre las razones percibidas por los actores en torno al debilitamiento del comude, se considera necesario describir el perfil de los entrevistados, en función de comprender el marco desde el que los ciudadanos perciben y califican la realidad. Aunque al presente, el sector mayoritariamente integrado al comude es el de los comunitarios con un 35% del total y el sector minoritario lo constituyen las organizaciones no gubernamentales con el 17%,¹⁷³ la mayoría de entrevistados se identificaron como miembros de ONG: de un total de 18 actores entrevistados 13 de ellos son miembros de organizaciones sociales locales: CASODI, ASDECO, Cooperativa urbana, Pastoral juvenil católica y Asociación Cívica; 2 son miembros de organizaciones internacionales con presencia en el municipio: CARE y Child Hope; y 3 son miembros de organizaciones gubernamentales: Ministerio de Salud y Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales MARN.

Además, resulta interesante resaltar que dentro del perfil de los miembros del comude entrevistados: 10 de ellos se identifican como k'iche's, 7 como ladinos o no indígenas y uno no contestó. En cuanto al género fueron 12 hombres y 6 mujeres, lo que nuevamente revela la escasa participación de la mujer en los consejos de desarrollo del municipio. De las ocho comisiones que conforman el comude, los entrevistados son miembros de cinco de ellas: urbanismo, salud, mujer, fomento económico y descentralización.

¹⁷² Se llaman miembros plenos del comude a todos aquellos representantes y delegados, miembros de Organizaciones Gubernamentales, Organizaciones No Gubernamentales, autoridades comunitarias, diversos sectores del municipio y autoridades municipales, acreditados mediante su inscripción en la Oficina Municipal de Planificación OMP, nombrados por sus organizaciones o sectores para participar en la instancia.

¹⁷³ Cfr. Gráfica II – 18. Página 87 del presente estudio.

A. Comude de Chichicastenango: ¿instancia de carácter deliberativo o de carácter informativo?

Volviendo a la primera razón del debilitamiento del comude percibida por los ciudadanos, relativa a que la instancia actualmente es más de carácter informativo que deliberativo, la Coordinadora Regional del Programa de la Cooperación Alemana GTZ, quien conoce de cerca el proceso participativo del municipio, e inclusive, el proceso de los consejos de desarrollo del Departamento de Quiché, expresó en entrevista lo siguiente: *“yo tengo la idea, como la ley lo reza también, de que este (el Comude) debe ser un foro propositivo, de diálogo, de cotejar y de tomar decisiones, para ser propositivo. Sin embargo, el Comude de Chichicastenango últimamente se ha transformado en una instancia informativa. Y nuestros compañeros comunitarios no saben que allí pueden discutir el desarrollo de ellos mismos y se conforman sencillamente, con ser informados. Creo que la capacidad de las micro regiones debería apoyarse y fortalecerse un poco más, en el sentido de que utilicen ese foro como un diálogo, para una discusión, pues solamente lo están utilizando para información. Sin embargo, para mí, Chichicastenango es la piedra angular, es la mejor experiencia participativa del departamento”*.¹⁷⁴

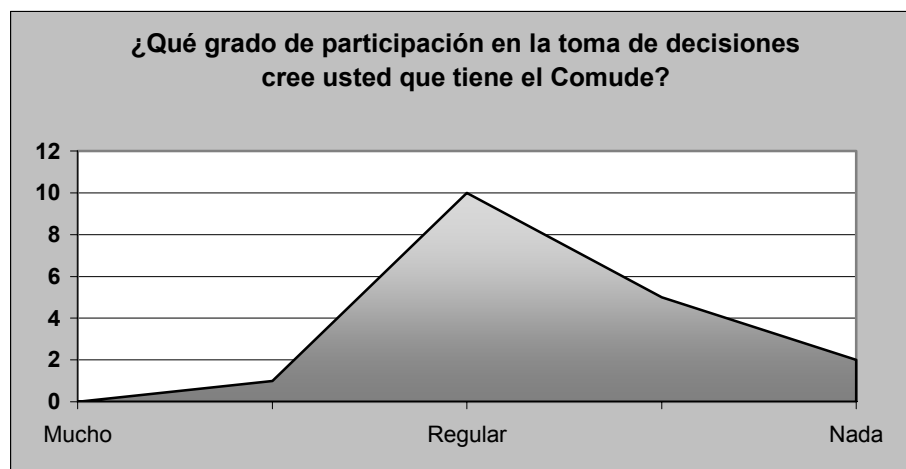
No solamente los técnicos de ONG tienen esa percepción, igualmente los ciudadanos chichicastecos integrados al Comude, consideran que la instancia ha perdido su orientación y un poco su sentido, ante el rol pasivo que se delega a la sociedad civil: *“yo creo que las decisiones se toman desde la Corporación municipal; entendemos que la finalidad del Comude es respaldar, avalar decisiones, pero no tomar decisiones en primer grado, porque si no perdería su utilidad la autoridad municipal. Todo lo que plantea el Alcalde lo plantea ante el Comude, pero nosotros sólo avalamos nada más, lo que él ya propuso allá. No sabemos si fue priorizado o no. Hay un poco de descontrol en esa cuestión”*.¹⁷⁵ Este ciudadano tiene claro que las autoridades ejercen la función de decidir, sin embargo, en el entendido de que esas decisiones serán el resultado de un proceso de deliberación con la ciudadanía.

Para determinar la percepción de los actores sociales sobre el nivel de participación en la toma de decisiones alcanzado en el Comude, se solicitó a los entrevistados que calificaran en una escala de 1 a 5 el grado que le otorgaban, siendo 1 y 2 la calificación mayor correspondiente a *Mucho*, 3 y 4 a *Regular* y 5 el grado menor correspondiente a *Nada*. Los resultados aparecen en la siguiente gráfica:

¹⁷⁴ Entrevista N° 5. Experta local. Santa Cruz del Quiché, 22 de agosto 2006.

¹⁷⁵ Entrevista N° 3. Experto local. Chichicastenango, 18 de agosto del 2006.

GRÁFICA III - 6



Fuente: elaboración propia a partir de tabulación de respuestas de cuestionarios.

Como se observa, la mayoría de miembros plenos del comude califica como regular el grado de participación en la toma de decisiones alcanzado por la instancia, de los 18 entrevistados, 15 califican de regular el nivel alcanzado (10 ciudadanos lo calificaron con 3 y 5 con 4); 2 ciudadanos le otorgaron la calificación más baja correspondiente a nada y solamente uno ubicó la calificación en mucho, sin embargo no en la casilla de máxima valoración, sino en el segundo lugar correspondiente a 2.

Al contestar a la pregunta de ¿por qué lo considera así?, la mayoría de las respuestas se ubicaron en la línea de que aunque se hacen propuestas quienes deciden son los miembros del Concejo Municipal, y perciben que detrás de las propuestas del Concejo Municipal hay cierta intencionalidad: “... porque mi apreciación es que el espacio e información para la toma de decisión que se propicia en el comude, va intencionada”.¹⁷⁶ De forma reiterada las respuestas integraron la expresión: “no se toman en cuenta nuestras propuestas”. Los actores sociales integrados al comude que fueron entrevistados, reconocieron que hasta el momento no se han implementado mecanismos al interior de la instancia para participar en la toma de decisiones y para que sus decisiones sean respetadas por las autoridades: “hasta ahora no hay ningún mecanismo para que el comude decida, sólo propone y avala”.¹⁷⁷

Es interesante esta percepción surgida en el seno de las organizaciones sociales, muy diversa a la de los comunitarios quienes consideran que sí ha sido efectiva su integración al espacio de los Consejos de desarrollo para ser incluidos en la toma de decisiones. Para comprender esta aparente contradicción, es necesario recordar que los comunitarios manifiestan una fuerte tendencia a solicitar la construcción de obras de infraestructura, en cambio, las Comisiones del Comude han elaborado propuestas más complejas, tendientes a la construcción de un desarrollo sostenible. Por ejemplo, la propuesta de ordenamiento territorial y Catastro Municipal, la cuál incluía un reglamento de construcción urbana, elaborada por la Comisión de Urbanismo en el año 2005; o la

¹⁷⁶ Respuesta aportada en cuestionario aplicado a los ciudadanos miembros del Comude. Chichicastenango 2006.

¹⁷⁷ Ibid.

Comisión de Fomento Económico que elaboró el Plan de Desarrollo Económico Municipal año 2004, mediante una metodología que incluyó a varios sectores de la población; así mismo, la propuesta de política pública de la Niñez, en proceso de elaboración durante el presente año 2006 por la Comisión de la Familia, la mujer y la niñez.

Estas propuestas elaboradas por iniciativa de la sociedad civil, fueron presentadas ante las autoridades municipales, pero no obtuvieron apoyo financiero. Uno de los miembros de la Comisión de Finanzas, la cuál era conformada por los coordinadores de todas las Comisiones del comude expresó a este respecto: *“dentro de la organización que hicimos la vez pasada, todos los coordinadores de las Comisiones éramos miembros de la Comisión de Finanzas Municipales, y allí hicimos una serie de propuestas que la Muni no ha querido implementar: a) revisión y actualización de los arbitrios y tasas municipales, b) inventario de todos los negocios que existen en la población, para que ellos tributen a la tesorería Municipal, y c) conocer el Presupuesto Municipal que casi no conocemos...”*.¹⁷⁸

Otra explicación, se refiere a que en Chichicastenango la prioridad de la administración municipal está volcada hacia la atención del área rural, a diferencia de como ocurre en la mayoría de municipalidades de Guatemala, en las que el área urbana absorbe la mayoría de beneficios y recursos. Uno de los miembros del comude, quien se identifica como ladino lo expresa así: *“creemos que el Comude va a necesitar una reingeniería para tener aceptación dentro del caso urbano de la población. Desde hace varios períodos administrativos, los alcaldes y Concejos municipales, han manejado la idea de que se debe apoyar prioritariamente a las comunidades rurales. Pero ahora ya es una dinámica establecida, y ya casi es todo el presupuesto municipal volcado allá. La población que es el centro, el corazón del municipio no está recibiendo el beneficio de la organización administrativa del municipio”*.

Esta es la percepción del sector ladino del pueblo, el cual en cuanto a porcentaje de población en Chichicastenango es poco significativo (5% del total), con cierto poder económico, pero a nivel de lo político, dentro del gobierno local, no tiene participación y casi ninguna influencia. Recordemos que de los 84 cocodes legalizados del municipio, 82 pertenecen al área rural y solamente dos son urbanos. La población ladina no se siente representada dentro del SCDUR, sin embargo, se muestra apática respecto de su integración a los consejos de desarrollo: *“el Comude está reconocido por las comunidades rurales, pero la población urbana casi no tiene referencia del comude... hemos tratado de integrar a más personas de la población, pero no dan su tiempo... Como representantes del área urbana sólo hemos dos personas, de una asociación. Estamos formando tres cocodes, pero no llegan al comude. El sector castellano no está representado”*.¹⁷⁹

B. ¿Crisis de representación o de representatividad en el Comude de Chichicastenango?

Otra de las percepciones de las ciudadanas y los ciudadanos entrevistados en el marco de la presente investigación se refiere a que el comude de Chichicastenango se ha debilitado debido a que varias organizaciones sociales, tanto locales como externas, han declinado su participación en el espacio durante el último año. Previo a profundizar en las causas que han provocado el retiro de miembros plenos del comude de la instancia, recordemos que al principio de este Capítulo se explicaba que *mientras la representación*

¹⁷⁸ Entrevista N° 3. Experto local. Chichicastenango 18 de Agosto, 2006.

¹⁷⁹ Ibid.

*es un problema de cantidad: cuántos, quiénes y cuándo han elegido a alguien, la representatividad es fundamentalmente una cuestión de calidad, es decir, que tanto los intereses e identidad de un sector en particular se reflejan en las propuestas hechas por sus representantes.*¹⁸⁰

A partir de estas consideraciones se retomará en primer término al sector de las ONG, para luego abordar los sectores de las OG, las autoridades municipales y los comunitarios, que al presente constituyen el sector mayormente representado en el comude.

Las razones por las que la participación de los representantes de ONG se ha debilitado son múltiples; sin embargo, en primer lugar hay que diferenciar los dos tipos de ONG integradas al comude. Como ya se mencionó, el primer tipo lo constituyen aquellas organizaciones locales con base comunitaria, y el otro tipo se refiere a las ONG externas, nacionales o internacionales, pero sin base social. Para las primeras, su distanciamiento del comude se debe en primer término, a una suerte de desencanto respecto de la instancia, ya que desde su percepción, consideran mínima la incidencia que pueden ejercer desde el espacio. Así mismo, como en el resto del país, los actores sociales han asumido esa actitud apática debido a la reiterada frustración experimentada al participar regularmente en las reuniones de comisión y de Asamblea del comude, invertir su tiempo en la elaboración de propuestas de desarrollo para el municipio, presentarlas ante las autoridades municipales para que finalmente, éstas no sean tomadas en cuenta y no se apruebe su ejecución, argumentando constantemente la misma razón: no hay disponibilidad de presupuesto.

En ese sentido, actores sociales del comude, contestando a la pregunta de *¿qué formas o mecanismos utilizan los ciudadanos integrados al comude para participar en la toma de decisiones y para que sus decisiones sean respetadas por las autoridades?*, contestaron lo siguiente: *“...hasta ahora creo que se ha logrado cierto nivel organizacional; ahora para la toma de decisiones todavía no hay, o la mayoría de decisiones, las toman a nivel de autoridad municipal”*. Otro ciudadano lo percibe así: *“tratamos de incidir ante las autoridades haciendo propuestas a través de las Comisiones, pero hasta ahora no han sido tomadas en cuenta”*.¹⁸¹

De la misma manera, cuatro expertos locales entrevistados vinculados a las comisiones del comude (2 fungen actualmente como coordinadores de comisión, y uno de ellos recientemente la dejó ante la falta de logros alcanzados) afirmaron que el retiro de las organizaciones se debe a la falta de motivación, ya que no ven resultados respecto de su participación en el espacio, perciben una pérdida de tiempo, recursos y energía tanto a nivel institucional como a nivel de los mismos actores, quienes experimentan desgaste personal ante constantes frustraciones. Una de las limitantes identificadas se refiere a que las autoridades municipales no muestran interés y voluntad política, priorizando su participación en las comisiones del comude, lo que resta impacto a las propuestas que se hacen desde esos espacios: *“... yo creo que el mayor reto es el de darle sostenibilidad darle mantenimiento y seguimiento, para fortalecer cada vez más el Consejo de Desarrollo y el trabajo mismo del Comude; y todo esto con la participación directa de las autoridades, porque como le comentaba la falta de participación directa de las autoridades municipales a veces desmotiva a la otra parte, es decir la parte institucional*

¹⁸⁰ Cfr. Página 95 del presente estudio.

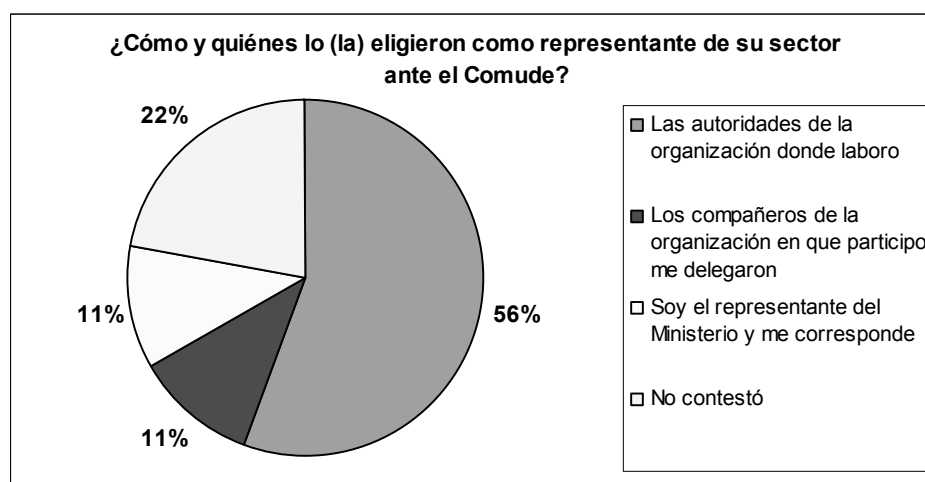
¹⁸¹ Cuestionarios aplicados a miembros plenos del Comude. Chichicastenango, agosto del 2006.

*gubernamental o no gubernamental, y se pierde el interés en cuanto al trabajo que se hace...*¹⁸²

Por su parte, las organizaciones no gubernamentales externas, con presencia en el municipio, responden a objetivos, metas y temas de interés de los organismos que las financian; al variar las prioridades, la población meta de su acción o los espacios de incidencia, declinan su participación en el comude. Al presente, persisten en el espacio únicamente cuatro organizaciones de este tipo, cuyos temas de interés se vinculan al fortalecimiento de la participación ciudadana, el poder local y la descentralización.¹⁸³

Una de las limitantes en cuanto a la participación de los representantes de ONG locales o externas en el comude, es que por lo general, no han sido elegidas a partir de procesos democráticos de elección, sino a partir de simple delegación desde las instancias superiores de las organizaciones a las que pertenecen. Para ilustrar este aspecto a continuación se presenta una gráfica, con lo relativo a la representatividad y legitimidad de su acreditación como miembros plenos del comude, representantes de su sector. En las respuestas se evidencia que más de la mitad de los miembros del comude entrevistados fueron delegados por sus jefes superiores inmediatos; una cantidad poco significativa (11%) fue elegida a partir de algún proceso eleccionario y a igual cantidad de miembros, por ser representantes de Ministerios, automáticamente les correspondía. El 29% no contestó a la pregunta:

GRÁFICA III - 7



Fuente: elaboración propia a partir de respuestas a cuestionario aplicado al Comude.

Este debilitamiento en la participación de los sectores del comude no corresponde únicamente a las ONG. Igualmente las organizaciones gubernamentales han disminuido su presencia en el espacio, aunque desde la instalación del comude la participación de éstas no ha sido muy significativa. En este caso las razones varían; en primer lugar, hay que reconocer que la capacidad instalada del Estado en el municipio no es muy amplia, se limita a unas 10 instituciones: Ministerio de Salud, de Educación, de Ambiente y

¹⁸² Entrevista N° 4. Experto local. Chichicastenango, 18 de agosto del 2006.

¹⁸³ Estas cuatro organizaciones son: PNUD a través del Programa de Voluntariado; CARE, Servicios Jurídicos y Sociales SERJUS y Cooperación Alemana GTZ.

Recursos Naturales y de Agricultura y Ganadería; SIAS, PNC, Bomberos y algunos Fondos Sociales, entre otros.

Por otro lado, los funcionarios públicos se integran al comude por mandato, es decir, porque se les exige desde instancias superiores de la institución. Los delegados son designados, muchas veces, sin conocimiento del objetivo y el rol que dentro de la instancia deben perseguir. Son personas con otro tipo de intereses, éstas no definen su participación en el comude a partir de una visión o de una estrategia política específica, o por una cuestión de derecho ciudadano, sino por cumplimiento. Estas situaciones devienen en una serie de limitantes en cuanto a la integración de los funcionarios públicos en los espacios de participación ciudadana: la mayoría de las veces no son pobladores del municipio, lo cuál le resta interés a su participación, tornándose la misma en irregular y poco permanente; de igual forma, a pesar de estar acreditados los delegados para participar en el espacio, cuando surgen otros compromisos envían a otra persona como representante, impidiendo la continuidad del proceso.

El impacto sentido en el comude, en cuanto al retiro de diversas organizaciones sociales se manifiesta en el debilitamiento de la mayoría de las Comisiones que lo conforman; actualmente de ocho comisiones que aparecen conformadas formalmente, únicamente dos se mantienen activas, es decir: con una regularidad en la periodicidad de sus reuniones, con objetivos establecidos, con la permanencia de un número representativo de organizaciones, elaborando propuestas y ejecutando diversos proyectos.¹⁸⁴ El resto de comisiones están desarticuladas, de hecho cuentan con algunos integrantes, de los cuáles algunos participan ocasionalmente en las reuniones del Comude, pero no están funcionando, no tienen reuniones como comisión para elaboración de propuestas o discusión de temas de interés para el sector que representan.

A este respecto, una de las expertas locales entrevistada, expresó lo siguiente: *“yo diría que las Comisiones del comude están debilitadas, no se arman estrategias sobre cómo trabajar, como operativizar todo. Ahora las reuniones del comude empiezan a las 9:00 AM y terminan a medio día y es para información de la Municipalidad... hasta allí, pero no se mira un movimiento de las Comisiones”*.¹⁸⁵ En conclusión se puede afirmar que actualmente el Comude de Chichicastenango atraviesa por una crisis de representación debido a la mínima cantidad de organizaciones sociales, gubernamentales y no gubernamentales, que están integradas a la instancia. De las 50 organizaciones que conformaban las ocho comisiones del Comude para la instalación del mismo en el año 2002, actualmente, las únicas dos comisiones que funcionan con regularidad en el municipio, cuentan con la representación de un total 10 organizaciones sociales.

Así mismo, se evidenció un problema de representatividad ocasionado por la falta de calidad de las propuestas de miembros plenos del comude, representantes de

¹⁸⁴ Confrontar información en el Anexo 3, en el cual aparecen las ocho comisiones del Comude con sus integrantes en el momento de la instalación del mismo año 2002, en contraste con las que funcionan en el presente año 2006.

¹⁸⁵ Entrevista N° 2. Experta local. Chichicastenango, 18 de agosto del 2006. El dato aportado por la experta local, en relación al horario del comude, hace referencia a que durante el año 2004 – 2005, se había decidido por el pleno la implementación de un mecanismo que dio mucho resultado, el cual consistía en que cada una de las reuniones mensuales de comude el horario se distribuiría de la siguiente forma: de 9:00 AM a 11:00 AM para reunión de trabajo de las ocho comisiones, y de 11:00 a 1:00 PM para reunión de la Asamblea. Allí se socializaban los proyectos de cada comisión, se discutían y se tomaban decisiones. La reunión terminaba alrededor de las 2:00 PM con un almuerzo compartido, el cual era financiado de forma rotativa por las organizaciones sociales y eventualmente por la Municipalidad.

organizaciones gubernamentales, generalmente designados para tal fin sin que haya una estrategia clara, una conciencia previa respecto del rol que deben desempeñar y una identidad con los intereses del sector que deben representar. En la misma línea, representantes de ONG locales o externas, designados para participar en el comude por las autoridades superiores de la institución en la que laboran y debido la recarga de responsabilidades que deben cumplir, cuando hacen planteamientos generalmente son débiles, aislados y carecen de seguimiento al no ser secundados por una base social.

C. Percepción de las autoridades municipales respecto de la toma de decisiones en el Comude.

Las autoridades municipales, por su parte, tienen su propia percepción sobre la cuestión de la toma de decisiones en el Comude. El concejal primero en entrevista expresó que: “no se puede tomar en cuenta a la gente para todas las decisiones”; e indicó el proceso que sigue el Concejo Municipal para tomar decisiones.¹⁸⁶

¿Cómo hacen ustedes como autoridades, para tomar en cuenta la opinión de la gente en la toma de decisiones?

1. *Nosotros todos los años hacemos un diagnóstico a nivel municipal, desde las diferentes comisiones del Concejo Municipal. Por ejemplo, yo estoy en la comisión de salud, de aquí en un par de semanas voy a entregar mi propuesta de lo que estoy viendo yo como concejal, de lo que se va a hacer en salud para el otro año.*
2. *Se recogen todas las propuestas de todas las comisiones y se nombra una comisión: el director del AFIM, los señores síndicos, el señor alcalde se reúnen y se priorizan las necesidades. Todas las necesidades se van evaluando, para ver si se pueden hacer dos calles, tres, el drenaje, ¿qué costo tiene?... todo hay que analizarlo muy bien.*
3. *Ya sabemos cuanto vamos a recibir anualmente, no debemos pasarnos de eso. Si miramos que el presupuesto se pasó hay que retomar, y volver a priorizar... uno ¿cuál es el proyecto más importante?: ¿el agua?, ¿el drenaje? ... este aguanta para el otro año...*
4. *El otro paso es comparar esa priorización con el Plan de Desarrollo Municipal... el famoso PDM, compararlo: ¿coincide?, porque en el PDM hay cosas que se pusieron pero son muy ambiciosas... no son realistas. Pero hay que compararlo... si vamos bien, pues no hay ningún problema.*
5. *Se toman las decisiones en esa comisión específica que siempre se organiza todos los años en la Municipalidad, y ya vamos al comude. Se plantean las necesidades, se les da conocimiento, y si alguien tiene alguna duda o pregunta, la puede hacer, antes de establecer el acuerdo para dejarlo presupuestado. Eso hicimos el año pasado.*
6. *Otra cosa que nos ha ayudado mucho, es retomar las Actas que se hacen en el comude. Es cierto que el alcalde no está en toda la reunión, yo casi no participo, por muchas situaciones. Pero en un ratito que tenemos tiempo con el señor Alcalde, se retoman las Actas de la OPM y miramos de que se trató... tomamos ideas de lo que dice la gente, esto es lo que quiere, muy bien; esto es lo que no quiere, muy bien... Nosotros vamos evaluando eso, monitoreando esa parte.*

¹⁸⁶ Entrevista N° 10. Chichicastenango, 13 de septiembre del 2006.

Dentro del proceso que socializó el señor Concejal, no hay intervención de los ciudadanos: las iniciativas surgen del seno de las comisiones conformadas al interior del Concejo Municipal y son priorizadas por otra comisión de la municipalidad, se cotejan con el PDM y con las Actas del Comude. Finalmente, una vez tomada la decisión por los miembros del Concejo, se dan a conocer en el marco del comude, con posibilidad de dudas o aclaraciones. De esta forma, la percepción de que la instancia del comude ha adquirido un carácter informativo y no deliberativo se confirma. Esta es la percepción de los ciudadanos, que las decisiones previamente tomadas por las autoridades municipales se presentan ante el comude, simplemente para ser avaladas y tener el soporte de la sociedad civil. En las Actas quedan establecidos los Acuerdos, en los que aparentemente se siguió un proceso de deliberación entre sociedad civil y autoridades municipales, cuando no es esta la realidad del proceso.

Si el proceso se abriera a la participación de los ciudadanos tendría mayor solidez, como afirma Gabriel Murillo: *“en el deber ser de las instituciones primarias de la representación – los cuerpos colegiados, las corporaciones públicas –, las decisiones tomadas deberían estar antecedidas por reuniones, asambleas y encuentros entre los ciudadanos y sus representantes con el fin de discutir y priorizar los temas de mayor interés público, así como las decisiones más favorables para resolver las necesidades de cada comunidad representada. En otras palabras, el logro de una agenda pública ciudadana y democrática requiere del proceso deliberativo”*.¹⁸⁷

En Chichicastenango ya existe la plataforma de las ocho comisiones del comude que han sido conformadas de acuerdo a los mismos temas de las comisiones del Concejo municipal, a fin de constituirse en un ente asesor de los funcionarios municipales. En todas ellas se ha integrado un miembro del Concejo municipal, estas serían las instancias idóneas para realizar los procesos de deliberación, discusión y priorización de necesidades, funciones que han sido delegadas al Consejo Municipal de Desarrollo, como lo estipula la Ley de Consejos de Desarrollo y su Reglamento: *proponer a la Corporación municipal las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo local, para que sean incorporados en las políticas municipales; hacer propicia la auditoría social de la gestión pública y proponer a la Corporación municipal la asignación de recursos de preinversión e inversión pública, sobre la base de la disponibilidad financiera y las necesidades, problemas y soluciones priorizados por el Consejo Municipal*.¹⁸⁸

D. Proceso de toma de decisiones al interior de las Comisiones del Comude.

Se ha evidenciado que la instancia del comude actualmente no tiene impacto significativo en cuanto a la toma de decisiones a nivel municipal; sin embargo, en la observación realizada durante el desarrollo de diversas reuniones de los consejos de desarrollo de nivel comunitario y municipal, la dinámica que los actores establecen respecto de la toma de decisiones privilegia el consenso, la participación equitativa de todos y el planteamiento de las iniciativas en calidad de propuestas para ser discutidas y decididas por el colectivo.

¹⁸⁷ Murillo Castaño, Gabriel. *El fortalecimiento de la ciudadanía: consideraciones sobre gobernanza, participación ciudadana y democracia deliberativa en la era de la globalización*. Ensayo presentado en el II Seminario Internacional de la Woodrow Wilson Center *Descentralización, iniciativas locales y ciudadanía*, Washington, 2 de septiembre del 2005.

¹⁸⁸ Reglamento de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Artículo 44.

Resalta la calidad democrática de los actores, no únicamente cuando toman decisiones, sino en el fomento de estas actitudes como práctica habitual de su relacionamiento. Existe una dinámica de consensuar entre los miembros de la comisión los temas que se abordan, es usual que dentro de la agenda que se elabora para las diversas reuniones ordinarias, el punto final sea lo que ellos denominan: “establecimiento de acuerdos”, momento en el que precisamente se retoma el contenido de la reunión y lo que falta por hacer, y entre todos los participantes se definen compromisos y acuerdos. Se observó así mismo, la referencia constante a decisiones tomadas anteriormente, o a lo discutido y avalado en otros espacios, a fin de no contradecirlos sino de fortalecerlos.

Es usual que para el desarrollo de las reuniones de comisión, los miembros se coloquen en círculo, para facilitar el contacto visual de todos y para que todos tengan la misma posibilidad de opinar y externar sus ideas.¹⁸⁹ Generalmente, el coordinador o coordinadora modera la reunión y constantemente invita a los miembros a participar, a fin de que todo se discuta en el pleno y se tomen las decisiones en conjunto. Esto evoca un ejercicio del liderazgo que privilegia la búsqueda de consenso, por ejemplo, el presidente de la JDMM, después de exponer su opinión en una reunión de Comisión de descentralización, expresó: “...no se qué dicen los compañeros, no puedo mandar yo, para mí es necesario un consenso”.¹⁹⁰

En el marco de esa reunión, se observó que el carácter de la misma era político, de establecimiento de acuerdos conjuntos entre la comisión de descentralización y los máximos representantes comunitarios reunidos en la JDMM. Su objetivo principal era discutir la propuesta que surgió de las micro regiones, en cuanto a la elaboración de un planteamiento político que defienda y garantice la pervivencia y funcionamiento del sistema de Consejos de desarrollo en el Municipio, adelantándose al evento electoral del año 2007. Así mismo se discutió la pertinencia de abordar el tema de Acuerdo sobre identidad y Derechos de los pueblos indígenas, en las ocho micro regiones y el impacto que esto podría tener en las comunidades k'iches.

El proceso propuesto para la elaboración de ese planteamiento político evidencia la manera en que toman decisiones y construyen sus propuestas al interior de la Comisión:

- Los máximos representantes comunitarios reunidos en la JDMM, conjuntamente con la comisión de descentralización se reunieron tres veces, en el marco de talleres, para aportar insumos que servirán en la elaboración del documento final;
- Este será redactado por la comisión de descentralización y presentado nuevamente a la JDMM para enriquecerlo, modificarlo y avalarlo;
- Esta propuesta de documento será trabajado en las ocho micro regiones, para que los comunitarios aporten sus insumos y lo modifiquen si fuera necesario;
- Al finalizar las rondas micro regionales se habrán recogido todos los insumos necesarios para la redacción final del documento, el cuál expresará el sentir de las comunidades a través de los aportes de sus representantes.

¹⁸⁹ Es interesante a este respecto, que cuando las reuniones son en los cantones del área rural (reuniones de cocode o micro región) o en la Municipalidad (Asamblea del Comude), los actores se colocan en filas y las autoridades presiden desde un espacio más alto. Hay que resaltar, que por falta de sedes específicas para los consejos de desarrollo, generalmente las reuniones se realizan en escuelas, donde el espacio condiciona de cierta forma a colocarse en filas. En la Municipalidad el Salón de Honores está construido con una tarima en la que siempre se colocan las autoridades municipales.

¹⁹⁰ Presidente de la Junta Directiva Municipal de Micro regiones. Reunión observada en trabajo de campo. Chichicastenango, 23 de Agosto del 2006.

De igual forma, en el desarrollo de la reunión de la Comisión de la Familia, la mujer y la niñez, se hizo evidente la forma democrática en que participan los miembros, cada organización con su espacio para expresar y proponer. El punto final de la Agenda consistía en el establecimiento de acuerdos, para el cuál la comisión establece de forma unánime, que para mejorar su trabajo harán tres planteamientos en el marco del próximo Comude:

- Solicitar la presencia permanente del delegado de la Corporación municipal para la Comisión en las reuniones y actividades de la misma;
- Socializar la propuesta de la Comisión respecto de la elaboración de tres políticas públicas municipales, durante el 2006 - 2007: de la niñez, de la juventud y de la mujer (en ese orden);
- Recordar al pleno del Comude que existe un Acuerdo Municipal a favor de la mujer.

Con respecto a este último punto, la comisión hace el análisis en cuanto a que esto es un gran logro, pues en otros municipios han conseguido en primer plano la construcción de la Oficina de la Mujer, pero no se ha logrado el Acuerdo Municipal que le de sustento. En el caso de Chichicastenango, es al revés, tienen el sustento legal, pero no han conseguido que la Municipalidad aporte financiamiento para la Oficina de la Mujer.

Como se ve, a pesar de que hay poco avance en cuanto a la toma de decisiones del Comude y que la instancia se encuentra debilitada, algunas Comisiones han desarrollado mecanismos democráticos en su práctica habitual y en el proceso de toma de decisiones. Sin embargo, hace falta generar incidencia para que estos mecanismos que privilegian el consenso, favorecen la participación equitativa de las organizaciones y buscan asumir acuerdos conjuntos se generalicen en una práctica habitual dentro del Comude, específicamente, en las relaciones entre representantes de la sociedad civil y autoridades municipales.

3.3 Establecimiento de prácticas democráticas.

Desde la presente tesis se consideran prácticas democráticas la planificación del desarrollo (incluyendo la priorización y ejecución de propuestas o proyectos, el monitoreo y la evaluación), el presupuesto participativo y la auditoría social. La planificación del desarrollo, porque como se ha mencionado anteriormente, es una función propia de los Consejos de Desarrollo,¹⁹¹ además refiere a una ciudadanía incluida en la gestión pública, capaz de elaborar planes y programas que tiendan a resolver de forma integral los problemas del vecindario o del municipio. La ejecución, monitoreo y evaluación son acciones complementarias a la gestión del desarrollo local.

En relación al presupuesto participativo, porque es un espacio en el proceso de toma de decisiones públicas que permite al ciudadano común opinar sobre el gasto, la inversión, los recursos y lo que a nuestro entender es lo más importante, el control de la actividad financiera del sector público, donde se generará una ciudadanía más exigente y más crítica de la gestión del Estado. Esta herramienta se ha implementado en la práctica de gobiernos locales durante los últimos años, debido a que abre la posibilidad concreta a los

¹⁹¹ Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Artículos 1, 3, 14 literales b), d), e), f) y g). Código Municipal, Artículo 17, literal f) y g).

habitantes de aldeas rurales o barrios urbanos de definir en detalle y democráticamente el destino de los fondos públicos.¹⁹²

La auditoría social también está contemplada como un derecho de los ciudadanos en el Código Municipal y la Ley de Consejos de Desarrollo.¹⁹³ Así mismo es considerada como parte fundamental del ejercicio de la ciudadanía, incluyendo a los ciudadanos no sólo en el proceso de priorización de necesidades y ejecución de proyectos, sino en el seguimiento y control de los mismos.

A. Planificación y gestión del desarrollo.

En Chichicastenango, los consejos de desarrollo de nivel comunitario han implementado procesos de priorización de necesidades y han logrado su institucionalización a nivel de las autoridades municipales, quienes año con año solicitan a las comunidades esta decisión para incluirla en el Presupuesto Municipal Anual. Así mismo, ellos consideran un logro de su gestión la distribución equitativa del 10 por ciento constitucional entre los 84 cantones del municipio. Ambas prácticas son consideradas por los comunitarios como parte de la planificación del desarrollo local e incluso del presupuesto participativo.¹⁹⁴

Una de las fortalezas de los ciudadanos de Chichicastenango se refiere a que a nivel de la formación que reciben, esos términos son conocidos en el municipio y se abordan de forma habitual. La coordinadora de la OMP, lo refirió con los siguientes términos: *“las microregiones son el punto del que se ha partido: presupuesto participativo, priorización de proyectos. Se inició con la parte formativa, lo cual contribuye a desarrollar las capacidades técnicas, la formación ciudadana. Por las mismas limitantes de escolaridad, quizá no pueden interpretar o comprender la importancia, pero están dentro, van hacia eso, tienden a esos procesos, como son cambios no podemos esperar que sea rápido, es procesual”*.¹⁹⁵

A nivel de esos procesos formativos realizados con los comunitarios durante el año 2006, resulta interesante mencionar que 3 de las 10 rondas micro regionales formativas se relacionaron con el tema de la planificación: “Planificación comunitaria I y II” y “Sistema de Planificación, Monitoreo y Evaluación – PME”.¹⁹⁶ En el marco de la presente investigación, se observaron tres de estos Talleres con el tema del Sistema PME¹⁹⁷, en el que los comunitarios se mostraron receptivos y con expectativa de *“aprender nuevos elementos de la planificación para mejorar su trabajo”*, como ellos mismos expresaron. Así mismo, demostraron tener conocimiento del tema a partir de su práctica cotidiana: la priorización y elaboración de proyectos comunitarios y la gestión de fondos.

¹⁹² En la ciudad Brasileña de Porto Alegre se está aplicando con éxito desde 1989. Mereció el premio de la ONU y reconocimiento del Banco Mundial como instrumento eficaz de gestión pública. Se ha implementado a partir de esa experiencia en países de Europa y América. Fundación Ambiente y Recursos Naturales, 2001. <http://www.farn.org.ar>

¹⁹³ Código Municipal, Artículo 17 literal h). Ley de Consejos de Desarrollo Artículos: 6 incisos e), h), i); 8 incisos d), h); 10 incisos d), f), h); 11 inciso e) y 12 incisos h), i).

¹⁹⁴ Cfr. Página 102 – 110 de este informe.

¹⁹⁵ Entrevista N° 1. Experta local. Chichicastenango, 15 de Agosto del 2006.

¹⁹⁶ Cfr. Tabla VI – 1 del presente estudio.

¹⁹⁷ Las tres reuniones micro regionales observadas se realizaron en: a) *Las Trampas*, Micro región VIII, 14 de agosto del 2006; b) *Mucub'altzip*, Micro región VII, 15 de agosto 2006; y c) *Chupol*, Micro región VI, 30 agosto 2006; todas realizadas en jornadas de 9:00 AM a 1:00 PM.

Como parte de la metodología del Taller, los comunitarios debían escribir en carteles que entendían por planificación, monitoreo y evaluación, algunas de sus respuestas fueron las siguientes:

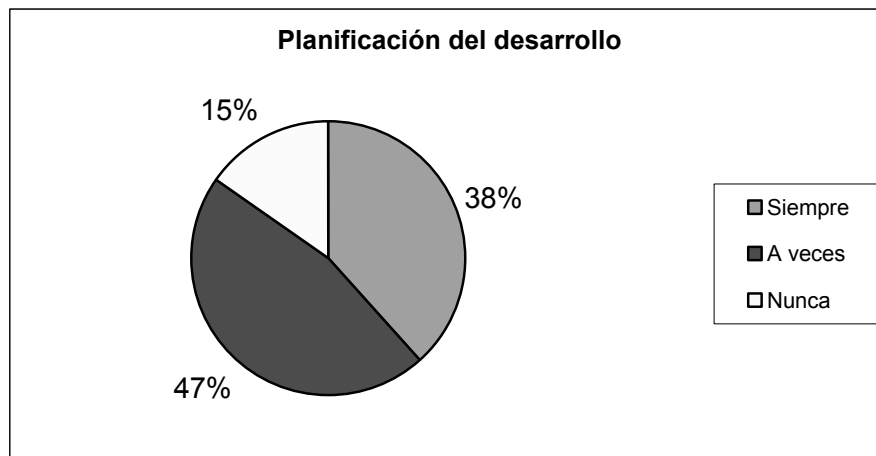
Término	Cómo lo comprenden los comunitarios
Planificación	<ul style="list-style-type: none"> • <i>“Es ponerse de acuerdo en la comunidad”</i> • <i>“La planificación es para el desarrollo de la comunidad, se habla de planificación comunitaria porque somos líderes comunitarios. Cada grupo organizado debe hacer su plan”</i> • <i>“Un plan es sacar una lista de necesidades y luego se prioriza entre ellas cual es la primera, la segunda, la tercera... ese es un plan de trabajo”</i> • <i>“Se delegan responsabilidades y se ordena”</i> • <i>“Plan quiere decir pensar, es ver primero los recursos que se tienen y ver que se puede hacer con ellos, y que es lo que falta y como conseguirlo”</i>
Monitoreo	<ul style="list-style-type: none"> • <i>“Ver el trabajo que se realiza, supervisar que se haga bien”</i> • <i>“Revisar los trabajos, ver si están bien o hay que hacer ajustes”</i> • <i>“Esta es una palabra más elevada, gracias ustedes que nos dan las capacitaciones en k’iche’ podemos entender”</i> • <i>“Monitorear es hacer un seguimiento de los trabajos que se hacen”</i>
Evaluación	<ul style="list-style-type: none"> • <i>“En los cantones los comités y los cocodes hacen evaluaciones, una vez se realiza el proyecto se mira como salió, que se gastó, que sobró, etcétera”</i> • <i>“Se hace después de realizada una actividad, así como reunión o Asamblea. Se evalúa de acuerdo al plan y también lo que no estaba en el plan y se hizo”</i> • <i>“Es ver si todo salió bien o no y lo que hay que corregir”.</i>

Es interesante notar como los comunitarios establecen un vínculo entre la planificación y el establecimiento de consenso en la comunidad; en sus carteles para explicar los pasos de la planificación, ubicaban en primer lugar la realización de una Asamblea comunitaria: *“debe participar toda la comunidad en la elaboración del plan”*. Así como la delegación de cargos y funciones viene dada por la comunidad, igualmente la organización del trabajo es una tarea que tiene que avalar la comunidad.

Como mencionábamos al principio, el proceso de planificación del desarrollo incluye otras acciones complementarias, como lo son la priorización y ejecución de proyectos, el monitoreo y la evaluación. En los cuestionarios aplicados a los ciudadanos integrados al comude, se preguntó si los consejos de desarrollo del municipio realizaban esas prácticas democráticas, la respuesta ofrecía tres tipos de categorías: siempre (de 3 a 6 veces al año), a veces (1 ó 2 veces al año) y nunca. En las gráficas siguientes se muestra la percepción ciudadana respecto de cada una de las prácticas.

¿Realizan los Consejos de desarrollo en el Municipio algunas de las siguientes prácticas democráticas?

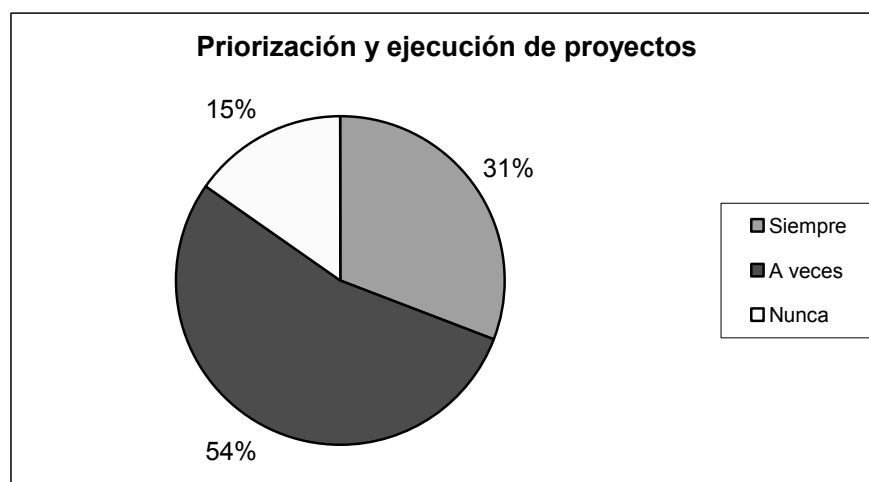
Gráfica III – 8a



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en aplicación de cuestionarios.

Como se observa en la gráfica anterior, el 75% de los actores sociales integrados al comude que fueron entrevistados, tienen la percepción de que los consejos del municipio participan en la planificación del desarrollo como mínimo dos veces al año. Sin embargo, es necesario enfatizar que la mayoría de las respuestas se refieren al nivel comunitario de los consejos de desarrollo. En relación a la priorización y ejecución de proyectos, el mismo 75% percibe que si hay inclusión de la ciudadanía en esa práctica. Difiere ligeramente el porcentaje de los que afirman que se realiza siempre, 31 % y los que afirman que se realiza a veces, 54%.

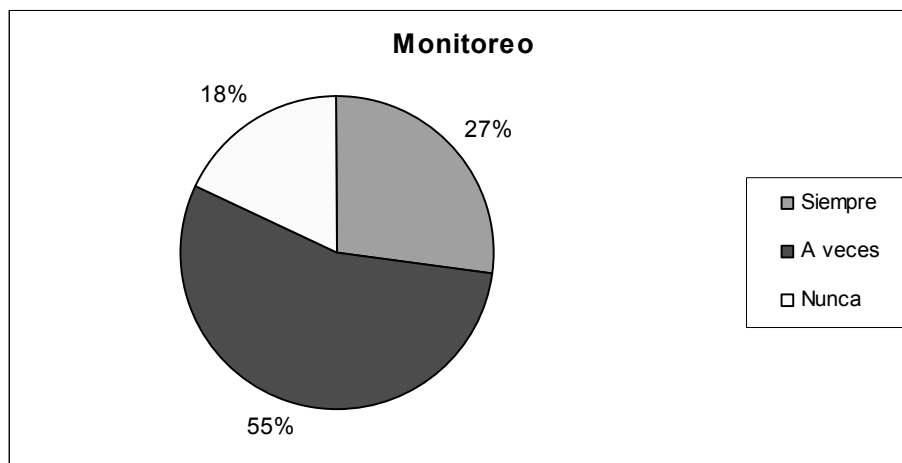
Gráfica III – 8b



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en aplicación de cuestionarios.

Respecto al monitoreo y la evaluación, los ciudadanos consideran que son prácticas menos implementadas en el trabajo habitual de los consejos de desarrollo; más de la mitad, el 55% considera que el monitoreo se realiza solamente una o dos veces al año, lo cual significa que es una práctica que debe fortalecerse.¹⁹⁸

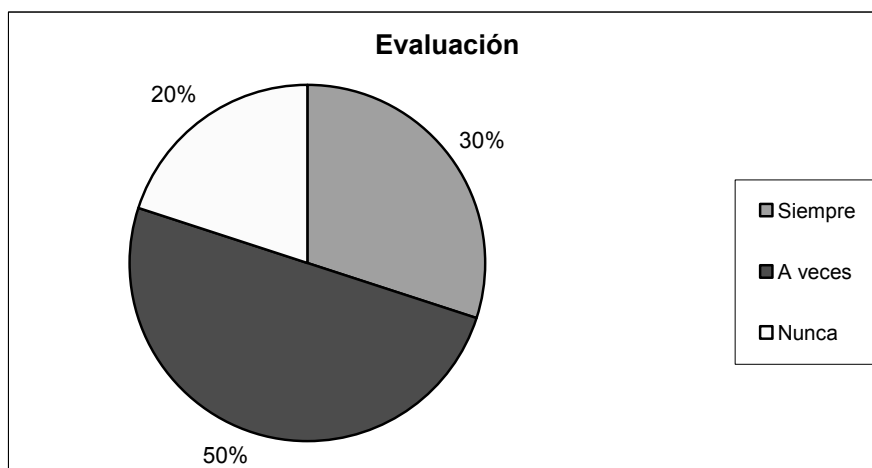
Gráfica III – 8c



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en aplicación de cuestionarios.

En cuanto a práctica de la evaluación, un grupo importante el 30%, considera que se realiza siempre, es decir, con una frecuencia de entre 3 y 6 veces al año, lo cuál si se suma al grupo del 50% que considera que se realiza por lo menos dos veces al año, la coloca como una práctica regular de los consejos de desarrollo del municipio. Esto es comprensible si tomamos en cuenta que las comunidades k'iche's en sus reuniones ordinarias, dan un espacio importante a la revisión de sus tareas, sus actitudes y su vida cotidiana. Supone para ellos una actividad normal dentro de la dinámica propia de la convivencia comunal.

Gráfica III – 8d



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en aplicación de cuestionarios.

¹⁹⁸ Ley de Consejos de desarrollo urbano y rural contempla el monitoreo y la evaluación como funciones de los mismos, lo cuál se estipula en el Artículo 14 literales f) y g).

B. Presupuesto participativo.

Aunque para los comunitarios integrados a los consejos de desarrollo de Chichicastenango la priorización de los proyectos comunitarios y el acceso equitativo de los cantones al 10 por ciento constitucional ya es una forma participativa de inclusión en la elaboración del presupuesto municipal, para los técnicos de organizaciones sociales, es necesario avanzar para que el presupuesto participativo que se implementa en el municipio sea realmente una herramienta de inclusión de los ciudadanos en la definición del destino de los fondos públicos, y por lo tanto, en la obtención de mejores niveles de desarrollo local.

La Comisión de descentralización y participación ciudadana del Comude, se planteó para este año 2006: *“hacer un ejercicio de presupuesto participativo en las micro regiones para el mes de septiembre, adelantándose a la elaboración del Presupuesto municipal, ya que el contenido teórico se abordó el año pasado con los comunitarios, ahora hay que lanzarse a la práctica para que sus demandas sean asumidas por la Corporación municipal.”*¹⁹⁹ Esta estrategia, sin embargo, no fue posible realizarla este año debido a otras prioridades en la Agenda y a imprevistos que la realidad municipal presentó.

La comisión avanzó, sin embargo, en la elaboración de una propuesta sobre criterios para construir participativamente el Presupuesto Municipal, la cuál estratégicamente se presentaría ante el Comude para generar incidencia. Los actores reconocen que *no se trata de que el Comude lo construya y lo apruebe, ya que ésta es competencia de la Corporación; se trata de conocer como las autoridades construyen el presupuesto municipal y de manejar transparencia para que la población no dude de su administración.*²⁰⁰ Los criterios en torno a la elaboración del presupuesto municipal que la Comisión prevé proponer en el Comude son los siguientes:

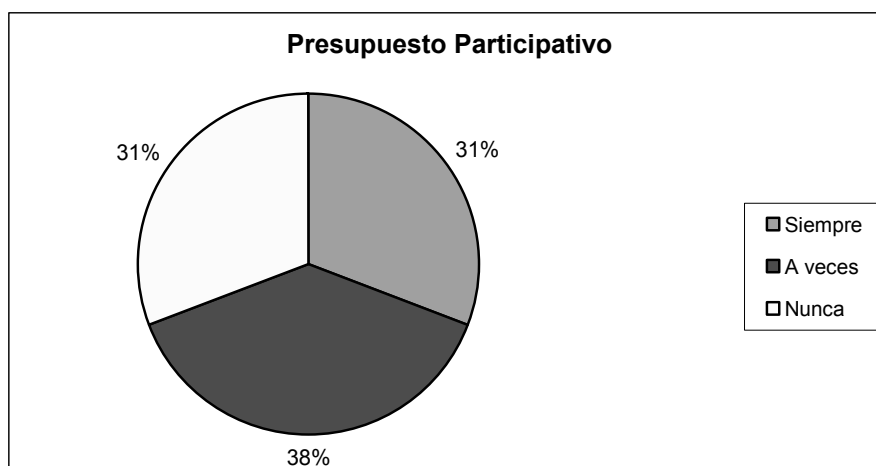
- Establecer un mapa de pobreza del municipio, para en base a él presupuestar y orientar recursos hacia las zonas más pobres.
- Basarse en una concepción de desarrollo humano, con una visión integral de la persona humana.
- El presupuesto municipal es una herramienta para lograr el desarrollo, sin embargo, en Chichicastenango se han privilegiado obras de infraestructura. Es fundamental vincular el presupuesto municipal al desarrollo.
- Que el presupuesto sea un instrumento para operativizar el Plan de Desarrollo Municipal.
- Que los proyectos que se envían al Codede, los Fondos Sociales u otras organizaciones se ejecuten en las comunidades más pobres.
- Recuperar la visión del Plan de Desarrollo Económico local de Chichicastenango, elaborado por la Comisión de Fomento Económico del Comude en el año 2004.

¹⁹⁹ Comisión de Descentralización del Comude. Reunión observada. Chichicastenango, 24 de Agosto del 2006.

²⁰⁰ *Ibid.*

El hecho de que muchos ciudadanos consideran la priorización de proyectos y la distribución del 10 por ciento constitucional como parte del presupuesto participativo se evidenció en las respuestas de los miembros del comude al preguntárseles si se realizaba esa práctica democrática en el municipio. Nótese en la Gráfica III – 9 como el mismo porcentaje de entrevistados, el 31% consideran que se realiza siempre y que nunca se realiza. Esa contradicción manifiesta que no existe acuerdo en cuanto a la comprensión del proceso de presupuesto participativo. Sería conveniente abordar la temática en los espacios formativos que se propician con los miembros del comude, a fin de impulsar con mayor claridad y definición el proceso de elaboración de un presupuesto realmente participativo.

Gráfica III – 9



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en aplicación de cuestionarios.

Así mismo, los actores recordaron que la primera experiencia de socialización del Informe de ejecución presupuestaria de Chichicasteñango se hizo en un acto público en el 2004 por la presente administración municipal, sin embargo, ya no se ha vuelto a rendir un Informe ante los ciudadanos, de tal forma que a la fecha, se desconoce el Presupuesto Municipal. En entrevista, la directora de FUNDADESE expresó: *“sólo una vez informó la municipalidad de sus gastos, no me acuerdo si fue el año pasado, pero sólo una vez lo ha hecho... y llegó poca gente, quedamos igual pienso yo... Quizá tendría que ser un proceso diferente, y que el mismo comude se involucrara más en eso”*.²⁰¹

De hecho el desconocimiento del presupuesto municipal, es valorado por los ciudadanos chichicastecos como una de las mayores debilidades del SCDUR del municipio, a pesar de que el Código Municipal, en el Artículo 135 establece que: *“para hacer posible la auditoría social, el Concejo Municipal compartirá cada tres meses con el Consejo Municipal de desarrollo, la información sobre el estado de ingresos y egresos del presupuesto municipal. La misma información deberá estar a disposición de las comunidades a través de los alcaldes comunitarios y a la población en general, utilizando los medios a su alcance”*. Así mismo, el Código Municipal define en el Artículo 132: *la participación de las organizaciones comunitarias en la formulación del presupuesto municipal*.

²⁰¹ Entrevista N° 2. Experta local. Chichicasteñango, 18 de agosto del 2006.

Los ciudadanos saben que es su derecho conocer el presupuesto municipal. La falta de información a ese nivel genera desconfianza en la ciudadanía, lo cual provoca apatía, descrédito de la administración municipal y un terreno apto para debilitar la gobernabilidad. Un ciudadano lo expresa así: *“yo siento que no nos dan a conocer el presupuesto, ni siquiera a los viejos. Sólo una vez recuerdo que nos lo presentaron, informándonos de todo lo que había ingresado y lo que se había gastado; era un movimiento de unos 8 millones de quetzales, en el año 2002 creo yo, pero de ahí ya no conocimos... Del 2003 en adelante, ya no hemos conocido el Presupuesto Municipal, de esa forma tan transparente”*.²⁰²

C. Auditoría social.

En cuanto a la auditoría social, todavía no se ha tenido una experiencia formal en el municipio. La práctica más cercana de que se tiene experiencia es el monitoreo y la evaluación que realizan los cocode y los comités en la ejecución de los proyectos comunitarios. Como expresara el ex alcalde municipal y actual Concejal Primero: *“la auditoría la están haciendo mejor las comunidades que la Contraloría”*,²⁰³ refiriéndose a ese proceso de fiscalización y seguimiento que los comunitarios implementan cuando se trata de verificar la efectiva ejecución de sus proyectos.

A este respecto merece especial realce el mecanismo de auditoría implementado por los ciudadanos de Chichicastenango. La ley determina que el órgano de coordinación es el ente encargado de administrar fondos públicos para la ejecución de los proyectos priorizados por las comunidades,²⁰⁴ sin embargo, en el municipio se ha determinado que los fondos se retiran por el cocode, pero se administran por los comités: *“los comités ejecutan proyectos, el cocode ejecuta acciones y estrategias”*. Esta decisión a la vez que fortalece el liderazgo, la identidad y el trabajo de los comités, otorga al cocode funciones de carácter más estratégico y político que operativo, como la de auditar la administración que realizan los comités. Los comunitarios consideran que el cocode se ubica así sobre los demás grupos organizados, cumple la función de coordinación entre ellos y audita el trabajo que realizan, garantizando mayor transparencia en la administración de los fondos públicos: *“La comunidad está mejorando. El cocode vela entre toda clase de autoridad, vela por los fondos que vienen de la municipalidad o de las instituciones. El cocode es un beneficio más para la comunidad, anteriormente existía más la corrupción al interior de los comités, cada uno trabajaba por su lado, sin saber del otro. Con el cocode es más seguro para la comunidad porque hay unión”*.²⁰⁵

Los actores sociales del municipio se han planteado desde el año 2005 la constitución de la Comisión Ciudadana Municipal de Auditoría Social estipulada en el Artículo 17 literal h) del Código Municipal, con el objetivo principal de que esta instancia monitoree y audite la implementación del Plan de desarrollo Municipal: *“ya estando en el espacio, debemos reforzar la auditoría social, la ley nos ampara para saber exactamente cuanto es el fondo que entra a la municipalidad y como éste se distribuye en las comunidades. Pero a veces, los que encabezan niegan el tiempo, o quizá nos da miedo... uno se arriesga para poder exigir, no es fácil”*.²⁰⁶

²⁰² Entrevista N° 3. Experto local. Chichicastenango, 18 de agosto del 2006.

²⁰³ Entrevista N° 10. Experto local. Chichicastenango, 20 de septiembre 2006.

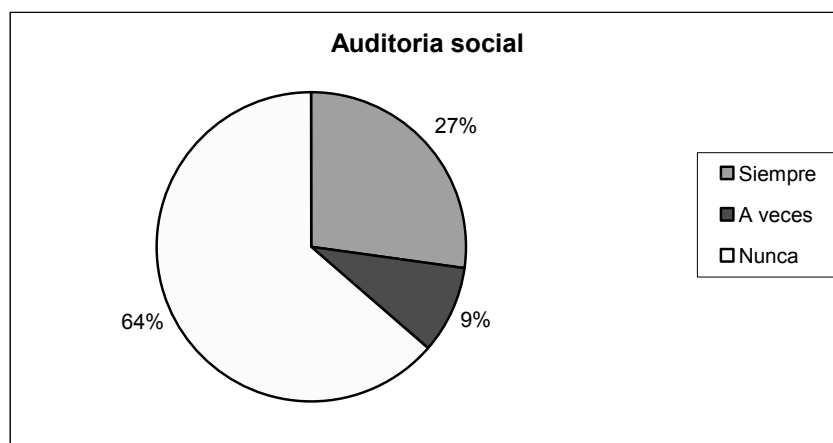
²⁰⁴ Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Artículo 17 literal b).

²⁰⁵ Comunitario miembro de cocode. Entrevista grupal I. Chichicastenango, 29 de agosto del 2006.

²⁰⁶ Presidente de la Micro región VI. Entrevista grupal II. Chichicastenango, 31 agosto 2006.

El proceso de conformación de la Comisión de Auditoría social o CAS como se le denomina en el municipio, se está impulsando desde la Comisión de Descentralización del Comude y la Junta Directiva Municipal de Micro regiones. Las organizaciones sociales que lo impulsan, especialmente SERJUS, preveían que a finales del 2005 estaría ya conformada la Comisión, sin embargo, las autoridades municipales mostraron cierta resistencia a la iniciativa, por lo que tanto comunitarios como miembros de la Comisión de descentralización prefirieron posponer el tema, a fin de no generar excesiva oposición y bloquear así el impulso de la propuesta.

Gráfica III – 10



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en aplicación de cuestionarios.

Como se observa en la gráfica, desde la percepción ciudadana la auditoría social es la práctica democrática que menos se realiza en Chichicastenango, el 64% de los entrevistados opina que nunca se realiza. En comparación con el 31% que afirmó que nunca se realizaba el presupuesto participativo, se duplica la cifra de ciudadanos que notan la ausencia de esta práctica, por lo que merece atención la resistencia que el tema ha generado en el municipio. El derecho a estar informado y la publicidad de los actos administrativos constituye uno de los derechos individuales consignados en la Constitución Política de la República, Artículo 30; así mismo el Código Municipal estipula como un principio regulador de los procedimientos administrativos, la información para la auditoría social en su Artículo 139. Los consejos de desarrollo tienen la facultad de dar seguimiento a la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo priorizados por las comunidades, así como verificar su cumplimiento; a nivel municipal, Artículo 12 literales f), g), h), i); y a nivel comunitario Artículo 14 literales f), g), i).

Durante el presente año 2006 se conformó la Comisión Promotora de la Auditoría Social, como un paso previo a la conformación de la CAS; la misma consta de 14 miembros representantes del sector comunitario, de ONG, de OG y autoridades municipales. Al mes de septiembre, de las ocho micro regiones del municipio únicamente dos habían nombrado sus delegados (la Micro región VI y la VII) y una de ellas se mostró en desacuerdo. Las restantes cinco están en proceso de nombrar a sus delegados, dos por micro región, los cuáles para el mes de octubre debían estar elegidos. El sector de ONG ya eligió a su representante y el de OG está pendiente.

Un mecanismo habitual en la experiencia de las comunidades k'iche's, vinculado a la auditoría social, es el relativo a la fiscalización de los viáticos que la Asamblea

comunitaria realiza a las autoridades, líderes y representantes comunales. Como parte de la solidaridad y conciencia del trabajo colectivo, cada familia del cantón aporta una suma de dinero al año, para cubrir los gastos de transporte y alimentación en que incurren los alcaldes auxiliares, principales, cocode y comités, al efectuar trámites y transacciones vinculadas a la gestión de proyectos y demás acciones de beneficio comunal.

Explicando cómo las comunidades se organizan, un comunitario expresó que: *“la comunidad les reconoce sus viáticos a los cocode y comité la mayoría de veces, pero siempre son escasos. Las autoridades comunitarias fijan el aporte anual que cada familia dará, estando entre Q.10.00 y Q.15.00 quetzales por familia. Por aparte cada comunidad recolecta entre todas las familias del cantón un aporte de Q.50.00 para los viáticos de la JDMM. Tanto los cocode como la JDMM dan cuenta del dinero que reciben, y cuando este se termina, vuelven a solicitar la misma cantidad”*.²⁰⁷

Los comunitarios elegidos para ser miembros del cocode, sienten una gran responsabilidad respecto de la rendición de cuentas que tienen que hacer ante sus comunidades, el proceso es muy serio, el tesorero recibe los aportes y se levanta Acta sobre el monto recolectado; así mismo, él es el encargado de llevar recibos, facturas, boletos de pasaje y demás documentos que comprueben los gastos de las autoridades comunales. Las comunidades son exigentes respecto de esta rendición y cuando no se logra la aprobación de proyectos suelen cuestionar el beneficio de los gastos. De igual forma, generalmente se muestran renuentes a financiar actividades de carácter formativo, por considerarlas de poca utilidad práctica para la gestión y logro de proyectos, que suele ser lo que les interesa con prioridad.

La cuestión económica es una limitante en cuanto a la integración voluntaria de los ciudadanos del área rural a los cocode o comités, lo que experimentan como una carga, debido a los gastos que representan los trámites y diligencias que implican los cargos. Fue así mismo sugerente el que los comunitarios asistentes a las dos entrevistas grupales, al preguntárseles por los problemas que amenazan la sostenibilidad de los consejos, mencionaran de forma unánime, la cuestión económica: *“los miembros del cocode somos pobres, y tenemos que poner de nuestra bolsa para los viajes de las gestiones, para las reuniones, etcétera. La comunidad ofrece una contribución en viáticos para el cocode, pero es poca. Se rinden cuentas a la comunidad siempre, pero la gente es muy exigente... la cuota que cada familia da la estipulan las autoridades, está entre Q.10.00, Q.15.00 ó Q.20.00 al año; sin embargo, cuando se acaba, tenemos que volver a pedirle a la gente otro desembolso igual, pero ellos se molestan”*.²⁰⁸

²⁰⁷ Reunión observada. Asamblea Micro regional, Cantón Las Trampas. Chichicastenango, 14 de agosto 2006.

²⁰⁸ Comunitarios miembros de cocode. Entrevistas grupales I y II. Chichicastenango, 29 y 31 de agosto 2006.

4. Funcionamiento de los Consejos de desarrollo urbano y rural de Chichicastenango.

El acercamiento al caso participativo de Chichicastenango pretendió indagar sobre el funcionamiento específico de los Consejos de desarrollo del municipio para comprender *qué es lo que hacen y cómo hacen* los ciudadanos de Chichicastenango para constituir el espacio de los Consejos de desarrollo en instancias de participación ciudadana. Se intentaba verificar si el funcionamiento de los consejos de desarrollo del municipio es un caso exitoso o no lo es. Para acceder a una mayor comprensión sobre los mecanismos implementados por los ciudadanos, se generaron una serie de interrogantes, los cuáles una vez resueltos permitieron descubrir que en Chichicastenango se está viabilizando, a través de la integración a los Consejos de desarrollo de nivel comunitario y municipal, una manera de institucionalizar la participación ciudadana y de construir ciudadanía en el municipio.

Pero ¿cuáles son los mecanismos políticos y socio–organizativos de participación ciudadana implementados en los Consejos de Desarrollo, que posiblemente están institucionalizando la participación ciudadana en Chichicastenango? ¿Cómo hacen los ciudadanos y ciudadanas de Chichicastenango para favorecer la sostenibilidad de los Consejos de desarrollo? La participación dentro de los Consejos ¿permite a los ciudadanos mayores niveles de integración social y política? Estos son algunos de los interrogantes que la investigación intenta responder.

Los documentos disponibles sobre Consejos de Desarrollo generalmente abordan los límites y vacíos que presenta la Ley, la estructura y el funcionamiento de los mismos. La propuesta de la presente investigación, consiste por el contrario, en explicar como la capacidad de ciudadanos concretos del Municipio de Chichicastenango, ha logrado constituir a los Consejos de desarrollo en espacios de participación ciudadana, cuando en otras regiones del país, éstas mismas instancias son inoperantes. Esta idea se vincula al planteamiento teórico citado por Goodin, respecto a que el diseño institucional consiste *en la creación de una forma de promover resultados valiosos en un contexto en particular que sirva de base para la acción.*²⁰⁹

El abordaje teórico – metodológico del estudio, privilegia al sujeto protagónico, capaz de movilizarse, de enfrentar la pobreza y la exclusión a partir del ejercicio de sus derechos ciudadanos. Se plantea que uno de los motores que generan este protagonismo de los actores sociales es, precisamente, la inclusión de la ciudadanía en la gestión pública. A este respecto, la *Teoría del diseño institucional*, enfatiza la importancia de las instituciones sociales en cuanto que éstas configuran las preferencias y aspiraciones de los actores sociales. Estos agentes, pueden aportar en el diseño o en la transformación de las instituciones a partir de sus intervenciones intencionales o accidentales. Se trata de institucionalizar la inclusión plena del individuo en la sociedad.

En esta tesis se plantea que los mecanismos políticos y socio–organizativos de participación ciudadana implementados por los sujetos en los Consejos de Chichicastenango, por estar arraigados en una práctica habitual de los actores, tienden a construir ciudadanía y por lo tanto favorecen la sostenibilidad de las instancias. A fin de

²⁰⁹ Bobrow y Dryzek, 1987. Pág. 201. Citado en: Goodin, Robert E. *Teoría del diseño institucional*. Editorial GEDISA. Barcelona, España: 2003. Página 49.

lograr un acercamiento en este sentido, se han priorizado cuatro variables, las cuáles se abordarán en el presente capítulo: los procesos formativos que se generan desde los Consejos de desarrollo, los canales de comunicación que los actores han construido, la relación que establecen los Consejos de desarrollo con las autoridades de gobierno y las coordinaciones o alianzas estratégicas que se implementan desde las instancias.

En el caso de Guatemala, un estudio de caso como el de los Consejos de Desarrollo de Chichicastenango es pertinente, puesto que indaga sobre los factores de éxito que implementan los ciudadanos y ciudadanas en razón de darle sostenibilidad a las instancias. ¿Se da en Chichicastenango un proceso estratégico de institucionalización de la participación ciudadana en los Consejos de desarrollo, capaz de enfrentar amenazas del entorno político y variaciones respecto a líderes, períodos de gobierno y procesos políticos? Este tipo de análisis resulta interesante en un contexto como el de nuestro país, marcado por la politización, el autoritarismo excluyente de la participación ciudadana y una débil institucionalidad del Estado.

Institucionalizar es una noción compleja, para Robert E. Goodin, como se citó en el Capítulo 1 de la presente tesis. Un rasgo central que define la institucionalización es *la naturaleza estable, recurrente, repetitiva y pautada de la conducta* que tiene lugar dentro de las instituciones y a causa de éstas.²¹⁰ Así referido, el institucionalismo ha sido caracterizado como *el proceso a través del cuál organizaciones y procedimientos adquieren valor y estabilidad.*²¹¹ Para que la participación ciudadana sea efectiva, no se pueden improvisar mecanismos. Es necesario el diseño de espacios específicos para ese fin, con reglas claras y estables para los actores involucrados en el proceso, lo cual supone compromisos institucionales del Estado.

Precisamente, uno de los principales desafíos que enfrenta el Estado es crear las condiciones para que sus habitantes sean ciudadanos, que puedan ejercer sus derechos políticos, sociales, culturales, cívicos, cumpliendo con las obligaciones que implica el habitar un territorio específico.²¹² El ejercicio de los derechos de ciudadanía supone construir nuevos y mejores espacios públicos que favorezcan la inclusión de los ciudadanos en la gestión pública local, asumir a la ciudadanía como protagonista de su propio desarrollo, integrándola en la elaboración de políticas públicas que garanticen el acceso de las comunidades a los recursos y servicios.

El fortalecimiento institucional es un requisito del desarrollo económico y social, así como de los procesos democratizadores y descentralizadores del Estado. En este sentido, el ámbito municipal y el ámbito comunitario constituyen espacios privilegiados para emprender el diseño, rediseño y fortalecimiento de instituciones de participación ciudadana. Sin embargo, la simple legalización, institucionalización o apertura de espacios no garantiza de forma automática la participación activa de los ciudadanos en lo público.

²¹⁰ Goodin, Robert E. *Teoría del diseño institucional*. GEDISA, Editorial. Barcelona, España: 2003. Pág. 38

²¹¹ Huntington, Samuel P. *El orden político en las sociedades en cambio*. Paidós. Barcelona: 1997. Citado en Goodin, *Teoría del diseño institucional*. 2003. pág. 38.

²¹² Ziccardi, Alicia. *Descentralización, capacidades locales y participación ciudadana*. Ponencia presentada en el Woodrow Wilson Center for Scholars. Fundación Interamericana y FLACSO. Guatemala, abril del 2005. Pág. 9.

Finalmente, el estudio pretende aportar sobre la necesidad de institucionalizar mecanismos y estrategias de inclusión política, que garanticen la sostenibilidad de las instancias, bajo la premisa de que mayores niveles de participación ciudadana impactarán positivamente en la consecución del desarrollo local. La implementación de estas estrategias permitirá ir construyendo una nueva cultura política: más inclusiva, participativa y transparente; lo que requiere así mismo, el establecimiento de nuevas relaciones entre autoridades y sociedad civil, basadas en la coordinación, la interlocución y el trabajo compartido.

4.1 Procesos de formación.

4.1.1 ¿Existen procesos formativos en los diversos niveles de los Consejos de desarrollo?

Las autoridades indígenas de Chichicastenango, desde la conformación de la Alcaldía Indígena, han desarrollado una dinámica formativa en el municipio, en aquel momento basada fundamentalmente en la transmisión de las prácticas culturales propias de la cultura k'iche'. Posteriormente, las organizaciones sociales locales que impulsaron procesos organizativos vinculados al desarrollo, en la época posterior al conflicto armado interno, tenían ya la visión de partir de procesos formativos para construir el desarrollo local.

La implementación de procesos formativos, especialmente dirigidos al área rural, ha constituido una estrategia política de los actores sociales, desde el inicio del proceso organizativo de Chichicastenango. La capacitación dirigida a los representantes comunales para fortalecer sus capacidades políticas y técnicas y así mejorar los niveles de incidencia de los actores, ha sido una constante en los planes operativos de quienes han rectoreado el proceso organizativo en el municipio: *“hasta que a finales del 99 se convoca a todas las comunidades y allí se les plantea la estructura de las micro regiones. Fue muy visionario, nos adelantamos a la ley...bajo un Acuerdo Municipal, se inicia el proceso de conformación de las micro regiones, así les llamamos en ese entonces. ¿Qué empezamos trabajando con ellos? Se inició con temas como la importancia de la organización, la importancia de la coordinación, las obligaciones de la población con sus autoridades, igualmente las obligaciones de las autoridades con la población. Y así, para ir entendiendo el por qué de la agrupación que se hizo”.*²¹³

Hablar de procesos formativos supone más que una serie de capacitaciones aisladas e improvisadas; se refiere a procesos establecidos a partir de cierta lógica, sistemáticos, planteados a partir de necesidades y objetivos claros, impartidos con determinada periodicidad, coordinados de forma interinstitucional, etcétera. Actualmente en el municipio, entendido de esa forma, se impulsan tres procesos formativos; dos de esos procesos se han delegado a tres organizaciones locales de Chichicastenango, mediante Acuerdo Municipal en el año 2000: los Alcaldes auxiliares a ASDECO y las micro regiones a FUNDADESE y CASODI. El tercer proceso está dirigido a la formación de los funcionarios y empleados municipales, establecido mediante un Convenio de Cooperación

²¹³ Entrevista N° 6. Experta local. Chichicastenango, 22 de agosto del 2006.

interinstitucional firmado en el año 2004, e impulsado a través de la Comisión de Municipalización – CODEMU de Chichicastenango.²¹⁴

Respecto de la formación que ASDECO proporciona a los Alcaldes auxiliares del municipio, desde la presente investigación, no fue posible el acceso a información sobre los temas y la periodicidad de los mismos, debido al distanciamiento coyuntural de la Alcaldía Indígena (con quien ASDECO establece su relación de coordinación y alianza estratégica) y la Alcaldía Oficial, el cuál aparece referido en las páginas 55 y 56 de la presente tesis.

- **Proceso formativo dirigido a los Cocode y las Micro regiones.**

En lo relativo al proceso formativo que se desarrolla a través de las rondas micro regionales con las autoridades comunitarias, éstas tienen lugar en la sede de cada una de las ocho micro regiones, con una periodicidad mensual (de febrero a noviembre). La organización de las mismas como ya se mencionó, fue delegada por la Municipalidad en dos organizaciones locales con base comunitaria: CASODI y FUNDADESE, en coordinación con la OMP. Desde el principio, esta competencia fue apoyada por otras organizaciones externas, como SERJUS, CARE, GTZ, INCIDE, entre otras. La responsabilidad de la organización que asume la ronda micro regional incluye facilitar el tema de capacitación y aportar la refacción y el almuerzo a cada uno de los comunitarios participantes en los eventos. Las autoridades comunitarias por su parte, aportan su tiempo, lo cuál es necesario resaltar, pues la mayoría de asistentes son agricultores y jornaleros, una minoría comerciantes, que obtienen sus ingresos económicos como resultado de su trabajo diario.

Por esta participación, los comunitarios no reciben viáticos. En algunos casos logran destinar una parte del aporte económico que sus comunidades les dan para pagar sus pasajes, pero la mayoría de veces aportan de su propio dinero para participar en las capacitaciones, y el pequeño fondo de viáticos con que las comunidades los proveen lo reservan para los trámites relativos a la gestión de proyectos. Así lo manifestó en entrevista, el Presidente de la Junta Directiva Municipal de Micro regiones.²¹⁵

²¹⁴ Esta instancia nació en el año 2002 con el fin de impulsar el proceso de conformación de los Cocode y el Comude, así como de operativizar el proceso de elaboración y seguimiento del Plan de Desarrollo Municipal. Su función es brindar apoyo técnico y fortalecer el poder local para que la sociedad civil se empodere del proceso y se constituya en actor protagónico del mismo. Es un esfuerzo de coordinación interinstitucional entre las instancias locales, externas y gubernamentales vinculadas al impulso del desarrollo municipal: CASODI, FUNDADESE, SERJUS, OPM y Municipalidad. Actualmente, los actores se plantean que las funciones para las que fue creada la instancia, pueden asumirse desde la Comisión de Descentralización del Comude, por lo que se prevé el fortalecimiento de ésta última y la desaparición de la CODEMU en el corto plazo.

²¹⁵ Entrevista N° 7. Experto local. Chichicastenango, 23 de agosto del 2006.

“... Por supuesto que sí, las capacitaciones o formación que ellos reciben aporta mucho a las autoridades, para eso está la ronda micro regional. Gracias a las instituciones que han acompañado el proceso: SERJUS, CASODI, PNUD, ellas están aportando esas formaciones, ese beneficio va a los comunitarios.

Lo que pasa con otros municipios, habrá sus razones, sólo unos comentarios que yo he recibido, a raíz de la violencia, las instituciones los acostumbraron con capacitaciones pero recibiendo viáticos... esa es otra cuestión, yo siempre les he dicho en las micro regiones: “aquí no hay viáticos, aquí hagamos el esfuerzo, porque el beneficio es para nuestras comunidades, tenemos que hacer el esfuerzo para poder captar y ser activos en las formaciones”, porque es bastante esencial para ellos.

Por ejemplo, el día de hoy, usted misma se dio cuenta hoy en el Comude, la reacción de ellos ante la Ley del RENAP, la misma gente planteó y querían que se hiciera rápido la acción, mañana querían. Ellos son así, porque han captado el resultado de las capacitaciones, el resultado de la lucha y del apoyo de las instituciones. En algún momento se aburren, pero hay que hacer dinámicas para que aguanten”.

Sobre el anterior aporte del máximo representante comunitario, es pertinente una breve reflexión sobre la dinámica establecida por ONG en algunos municipios del territorio nacional, donde para motivar la participación de los pobladores se dan viáticos, consistentes en dinero en efectivo. También ha sido recurrente el mecanismo de invitar a capacitaciones en hoteles o restaurantes lujosos, ofreciendo alimentación. Estos mecanismos han propiciado que los comunitarios desvirtúen la capacitación y valoren únicamente los viáticos o lugares a los que se les invita, siendo estos los únicos criterios que determinan su asistencia o no a los eventos.

Ciertamente, el trabajo con la población económicamente más afectada, ha requerido en algunas ocasiones incentivos de esa naturaleza que garanticen su participación en los procesos formativos, por ejemplo los grupos de mujeres. El problema se ha dado, cuando el único interés de las ONG ha sido llenar las listas de participación a los eventos para ejecutar fondos o para justificar el financiamiento de la Cooperación Internacional. Sin embargo, cuando los procesos formativos son sólidos, generan conciencia y compromiso en la población.

En relación al calendario de las rondas micro regionales, un mecanismo que ha aportado en la dinámica *estable y recurrente* del proceso es que éste es fijo, está previamente estipulado para cada una de las ocho micro regiones, de tal manera que las autoridades saben, por ejemplo, que su micro región se reúne los primeros viernes de cada mes, o el tercer miércoles del mes, etcétera. Este calendario anual se elabora en Enero desde la OMP y se entrega a todos los cantones, de tal forma que las fechas son conocidas por las autoridades con mucha anticipación, lo cuál facilita su participación.

La elección de los temas de formación que se impartirán durante el año ha pasado por un proceso interesante, en el que al principio no había ninguna participación de los comunitarios. Los temas eran definidos sólo por las instituciones a cargo del financiamiento, de acuerdo a sus propios intereses. Actualmente, los temas se eligen de forma coordinada entre la Junta Directiva de Micro regiones, la Comisión de Descentralización del Comude y la OMP. De esta forma, los intereses de los comunitarios,

de las organizaciones sociales y de la Municipalidad se fusionan: *“para decidir los temas de formación se hace de acuerdo a las necesidades que ven las micro regiones, lo que ellos ven que les puede servir para su buen funcionamiento, ellos lo han requerido, se hizo en Asamblea con ellos los representantes de las micro regiones y con los miembros de la Comisión de descentralización (CASODI, FUNDADECE SERJUS, PNUD, CARE y OMP). Existe una estrecha relación, también eso contribuye a que todos maneemos la misma visión”*²¹⁶

Este esfuerzo se implementó a partir del año 2005. Merece especial mención puesto que anteriormente en el municipio, las ONG actuaban de forma aislada y desarticulada, imponiendo a los comunitarios un ritmo cargado de reuniones y talleres, lo cual ocasionaba desgaste, a la vez que había dispersión de esfuerzos y duplicidad de actividades. Para mencionar un ejemplo, durante el año 2004, tres diferentes organizaciones impartieron el tema de “Funciones de los Consejos de Desarrollo” en el municipio, dirigido a la misma población meta: representantes comunitarios y miembros de cocode.

Actualmente es un requisito en el Municipio, que toda organización que solicita desarrollar algún tipo de formación o capacitación en Chichicastenango, debe coordinarlo con la Comisión de Descentralización del Comude y la OMP, que forma parte de la misma. Se autorizará la realización de la misma, si el proceso está de acuerdo al Plan de Desarrollo Municipal y a las prioridades establecidas desde la coordinación interinstitucional de la Comisión. Esto evita la gestión directa con la Corporación Municipal, que muchas ONG utilizaban como mecanismo para agilizar la ejecución de sus proyectos. Al eliminar este procedimiento que invisibilizaba a las instancias en donde participa la sociedad civil, a la vez que fomentaba actitudes autoritarias y centralistas, se ha fortalecido el perfil de la Oficina Municipal de Planificación OMP y el de la Comisión de Descentralización del Comude.

Desde el punto de vista de los mismos comunitarios y de actores sociales vinculados a los procesos formativos, la formación sí ha impactado positivamente en los ciudadanos del área rural. Esto se nota en una mayor conciencia sobre sus derechos, en el logro de mayores niveles de organización e incidencia política y en el fortalecimiento de habilidades técnicas para la gestión de propuestas y proyectos comunitarios: *“ahora hay más conciencia en la gente, gracias a las capacitaciones, allí sí se ve la incidencia, y que la ciudadanía está formada. No es que Chichicastenango diga que somos los primeros, pero realmente si comparamos con otros municipios hay mucha diferencia. Por ejemplo en Patzité que estamos trabajando con las mujeres... al llevarles una capacitación, lleva uno sus materiales, se los presenta muy didáctico y lo que dicen ellos es: “no nos gusta así, otras instituciones solo nos hablan y se van... no nos gusta así”... entonces ¿cómo van a entender? Quieren salir rápido. Acá en Chichicastenango las capacitaciones empiezan a las 9:00 AM y terminan hasta la 1:00 PM ó 2:00 PM; mientras que en otros lugares, ellos quieren empezar a las 2:00 PM y terminar a las 5:00 PM, no dan su mañana y en la tarde no hay energía igual que en las mañanas. Realmente en cuestión organizativa y de participación hay mucha diferencia”*²¹⁷

Sin embargo, directores de organizaciones sociales, técnicos de ONG y coordinadores de comisiones del Comude, se han mostrado críticos respecto al tema formativo, afirmando

²¹⁶ Entrevista N° 1. Experta local. Chichicastenango, 15 de agosto del 2006.

²¹⁷ Entrevista N° 6. Experta local. Chichicastenango, 22 de agosto del 2006.

que es una debilidad en el proceso participativo de Chichicastenango, que debería fortalecerse mediante la implementación de procesos formativos que tiendan a la construcción de un desarrollo sostenible, y por lo tanto, que impacten positivamente en las condiciones de vida de la población: *“falta implementar procesos formativos. Yo siempre he pensado que, para mejorar la alimentación, primero hay que educar a la población, enseñarles a nutrirse adecuadamente. Hace falta eso, hace falta promover fuentes de trabajo: hortalizas, crianza de ganado... No hay esa clase de proyectos en las comunidades. Hay ONG que están promoviéndolo, pero muy lento y se va sólo en bla bla...necesitamos desarrollo. Sentimos que hay que seguir preparando a la gente”*.²¹⁸

La percepción ciudadana apunta a que una primera etapa formativa se agotó, esta incluyó temas sobre organización comunitaria, participación ciudadana, liderazgo, fortalecimiento institucional, Ley de Consejos de Desarrollo, elaboración y gestión de proyectos, entre otros. Estos temas ayudaron en su momento y han fortalecido a la ciudadanía. Sin embargo, en este momento, el municipio requiere un planteamiento político más claro y una acción más tajante y decidida en el sentido de transitar de una visión de desarrollo que privilegia la infraestructura, a un desarrollo sostenible que tienda a impulsar proyectos productivos para enfrentar las condiciones de pobreza y pobreza extrema de las comunidades. A ese respecto, el fragmento de la entrevista que se encuentra a continuación es ilustrativo:²¹⁹

“Nosotros como que le hemos dado otro matiz a este proceso, y nos interesa impulsar un proceso que genere procesos productivos en el municipio. Ir viendo y organizando todo esto para que la gente tenga ya esos medios para impulsar los demás proyectos, que no tengan una dependencia total a las instituciones de cooperación tanto local, nacional, como internacional y que seamos nosotros mismos los que estaríamos generando parte de esas necesidades, es decir, el financiamiento de los proyectos, que seamos nosotros los que demos el primer paso, y mantener ciertas utilidades en las inversiones, y así tendríamos capacidad de acceso a la educación para los hijos, acceso a una mejor alimentación.

Nuestra conclusión es muy utópica, pero mientras yo tenga un ingreso económico mensual fijo, permanente, pues yo ya tendría todas las capacidades y me garantiza que mis hijos no sufran de desnutrición, que ellos ya no sufran lo que yo sufrí: de no tener las opciones de estudiar de niño o de joven... Que ellos experimenten otro tipo de vida.

Considero que esta parte todavía no se agota muy profundamente con las comunidades, con los productores, pero se está trabajando en esto. La visión en este momento para las autoridades comunitarias sobre desarrollo es construir una escuela, ampliarla, construir un salón comunal, todos estos aspectos: puente, carretera, podría ser, pero son medios para poder alcanzar el verdadero desarrollo. Falta mucho para decir que ya estamos dando pasos para un desarrollo real, un desarrollo legítimo del Municipio, eso todavía no se da.

La producción frutícola del Municipio aún se maneja de forma desorganizada, si se lograra organizar lo frutícola, considero que podríamos dar el primer paso, y ya visualizamos el recorrido que tendríamos que hacer. Nos hace falta llegar a esta etapa, con esto se convertiría en una parte que vertebraría el movimiento social del Municipio. Tendrán que pasar un par de años más para lograrlo”.

²¹⁸ Entrevista N° 3. Experto local. Chichicastenango, 18 de agosto del 2006.

²¹⁹ Entrevista N° 8. Experto local. Chichicastenango, 23 de agosto del 2006.

Otra debilidad de los procesos formativos dirigidos a los representantes comunitarios, se refiere a que éstos duran solamente dos años en sus cargos, por lo que los procesos formativos se pierden al cambiar las autoridades comunitarias. Una de las expertas locales entrevistadas lo expresó así: *“otra debilidad en cuanto a la participación ciudadana de Chichicastenango, es que la rotación de los cocode es cada dos años, se pierde continuidad en el trabajo y esto debilita las propuestas. Se está siempre empezando en las capacitaciones”*²²⁰.

- **Convenio de Cooperación Interinstitucional dirigido a la Corporación Municipal, los funcionarios y empleados municipales.**

En relación al proceso formativo dirigido a los funcionarios y empleados municipales, éste se realiza en el marco del Convenio interinstitucional entre la Corporación Municipal y la CODEMU. Empezó a desarrollarse en el año 2005, incluyendo varios ejes de trabajo entre los que se encuentran: Finanzas Municipales, Administración Municipal, Descentralización y Participación Ciudadana, Derechos Humanos, Análisis de Contexto. Los Talleres se imparten con una periodicidad trimestral (5 al año), incluyendo al menos dos asesorías de seguimiento a la Corporación Municipal, a fin de que implementen las capacitaciones recibidas y así mejoren la prestación de servicios, y la administración municipal en general.

El desarrollo de este proceso ha sido complicado, debido a las múltiples ocupaciones de los funcionarios y empleados municipales, quienes no han mostrado disponibilidad de tiempo para integrarse a las capacitaciones; por un lado no han querido abandonar sus tareas cotidianas y por el otro no han estado dispuestos a dar tiempo extra para la realización de las mismas. De allí que la jornada formativa se reduzca, los Talleres previstos para iniciar a las 2:00 PM, generalmente empiezan después de esa hora y como la jornada normal de trabajo en la Municipalidad termina a las 4:00 PM, muchos de los participantes se retiran a esa hora, aunque la hora de finalización de los Talleres se fijara de común acuerdo con el Concejo Municipal para las 5:00 PM.

Otra debilidad del proceso es la irregularidad en la participación de los empleados municipales, en el sentido de que no hay continuidad en su asistencia, lo ideal sería que se participara en los 5 módulos formativos, sin embargo eso no se ha logrado. Dicha irregularidad se agrava al tratarse de los miembros del Concejo Municipal, quienes prácticamente no asisten a las jornadas formativas, o asisten únicamente a una parte de los Talleres, lo que impactó negativamente en términos de continuidad del proceso e implementación de las capacitaciones en la actual administración municipal. Las funciones operativas, la gestión de recursos y el contacto con las comunidades rurales son las actividades que la actual Corporación Municipal privilegia, otorgando muy poco tiempo a las actividades de carácter formativo.

- **Proceso formativo dirigido al Comude.**

El nivel municipal de los Consejos de desarrollo es el que está más debilitado en cuanto a procesos formativos. Actualmente no existe en el municipio un proceso como tal, sistemático, instituido, dirigido a los miembros del Comude. Durante este año 2006 se han dado algunas capacitaciones aisladas, dependiendo de la coyuntura municipal. Por

²²⁰ Entrevista N° 2. Experta local. Chichicastenango, 18 de agosto del 2006.

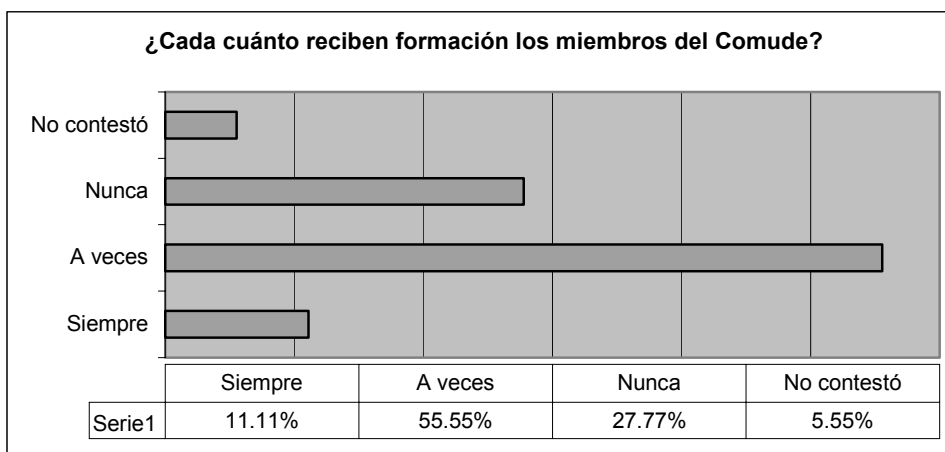
ejemplo lo relativo a la Ley del RENAP, pero no se ha definido un ritmo y una temática para fortalecer a los miembros del Comude.

De hecho, los representantes comunitarios que son miembros plenos del Comude, reciben el proceso formativo dirigido a los comunitarios en las micro regiones; los técnicos de organizaciones sociales reciben procesos de capacitación al interior de las instituciones o en otros espacios; igualmente, ocurre con los miembros de las organizaciones gubernamentales integrados a la instancia. A lo que nos referimos es al vacío de un proceso generado para ellos como miembros del Comude, o de las Comisiones sectoriales que lo conforman.

Al principio, en la conformación del Comude, esto no funcionó así. La instancia en ese momento contaba con un proceso formativo sólido, se privilegió la formación de sus miembros como una estrategia política para empoderar a los ciudadanos integrados a la instancia. Así lo comparte uno de los miembros fundadores del Comude y actual coordinador de una de sus comisiones: *“costó un poquito mantener la organización del Comude porque había que estudiar la Ley. El primer paso fue obtener la ley, estudiarla, el Alcalde en esa época inició la organización del Comude. Nos dedicamos a estudiar la Ley y a estudiar el Código Municipal. Nos fuimos empapando y nos fueron proporcionando material para estar sabidos de cuáles eran los compromisos... y se comenzó a trabajar; todos con la buena voluntad de apoyar el desarrollo municipal, no de apoyar ningún partido político, sino de apoyar el desarrollo municipal. Y hemos estado trabajando así desde el año 2000”.*²²¹

Por el contrario en la actualidad, la percepción ciudadana de los miembros del Comude respecto a la formación que reciben es baja, consistente en formaciones ocasionales y no en un proceso implementado para su fortalecimiento político y técnico. En los cuestionarios aplicados a miembros del Comude, al preguntárseles ¿cada cuánto reciben formación los miembros del Comude? Siempre (3 ó 4 veces al año), A veces (1 ó 2 veces al año) o Nunca, más de la mitad, el 55% afirmaron que a veces y el 28% que nunca, lo cual revela la debilidad de la instancia en cuanto a la implementación de un proceso formativo sólido dirigido a ellos.

Gráfica IV - 1



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en aplicación de cuestionarios.

²²¹ Entrevista N° 3. Experto local. Chichicastenango, 18 de agosto 2006.

4.1.2 ¿Cómo se convoca para participar en la formación: abierta o selectivamente? ¿Existe la devolución de la formación a las bases?

La formación que se implementa en el municipio, está fundamentalmente dirigida a los líderes comunitarios. A las rondas micro regionales se invita a participar a todas las autoridades comunitarias: Alcaldes auxiliares, principales, miembros de comités, órganos de coordinación o cocode, grupos de mujeres, etcétera. La población de base que habita las comunidades está excluida de estos procesos, a no ser que pertenezcan a alguno de los grupos organizados de las comunidades, los cuáles generalmente tienen oportunidad de participar en eventos formativos de carácter sectorial, convocados por las organizaciones que financian, o por instituciones de gobierno.

Esta característica de los procesos formativos de Chichicastenango, está condicionada tanto por la extensión territorial del municipio como por su densidad poblacional. Como ya se mencionó en la descripción del contexto, el territorio alcanza los 8,378 KM cuadrados; y la población total comprende 107 mil 193 habitantes, divididos en 84 cantones oficiales. Por las condiciones del terreno y la pobreza, la mayoría de las comunidades son de difícil acceso, a través de carreteras de terracería, las cuáles en tiempo de invierno requieren vehículos de doble transmisión para ser utilizadas como medios de comunicación.

Al quedar la formación en manos de las organizaciones locales, las instituciones han tenido que plantear acciones acordes a criterios de disponibilidad de recursos (humanos y económicos), más que a estrategias políticas vinculadas a las necesidades de los actores. A este respecto, la coordinadora de una de estas organizaciones locales a las que les ha sido delegada la formación de las micro regiones nos dice: *“faltan procesos formativos, y allí también la responsabilidad de las instituciones por el enfoque que le estamos dando, pero es que tampoco podemos darnos el lujo de capacitar a toda la comunidad, seguimos trabajando sólo con los líderes de las comunidades porque no podríamos entrarle a todo... Calidad sería que se hicieran como Asambleas comunitarias”*.²²²

Este punto es interesante, puesto que al principio, la micro regionalización del municipio impulsada por las organizaciones locales en 1999, obedeció a criterios geográficos, que facilitarían la movilización de los técnicos de las organizaciones, que impartían la formación a los líderes comunitarios. Esta primera organización de los cantones requería menor inversión de recursos financieros, pues en vez de visitar 76 comunidades, se visitaban 7 micro regiones: *“Este proceso de desarrollo municipal se inicia con la organización del municipio en micro regiones para facilitar el trabajo de las instituciones participantes, pero más el facilitar y descentralizar la atención a las comunidades y que participen mejor”*.²²³

Actualmente, aunque algunas organizaciones sociales encargadas de la formación pensaban modificar esta dinámica para llegar a cada comunidad y hacer accesible la formación a las bases, al plantearse a los líderes comunitarios ellos no estuvieron de acuerdo. La razón principal que aducen es que esta nueva forma, si bien favorecería a las bases pues haría accesible las capacitaciones en cada cantón, debilitaría la unión, la

²²² Entrevista N° 2. Experta local. Chichicastenango, 18 de agosto 2006.

²²³ Agenda de Desarrollo Integral, Municipio de Chichicastenango, Julio 2000. CASODI, FUNDADESE, NEXUS Municipal. Página 7. En ese momento el Municipio contaba con 76 cantones oficiales, divididos en 7 micro regiones.

coordinación y el posicionamiento que los comunitarios han logrado como sector, a través del espacio micro regional de segundo nivel.

En el caso específico del proceso formativo dirigido a los líderes comunitarios, la convocatoria es general para ellos. Toda autoridad comunitaria es convocada a participar en el espacio mensual de las rondas micro regionales. La dificultad radica en el tiempo de los comunitarios, quienes por vivir del ingreso que procuran a diario, en repetidas ocasiones, se turnan entre ellos para participar en las formaciones. De tal forma, que si un órgano de coordinación está formado por 12 miembros, se reparten las 10 rondas micro regionales anuales entre ellos, y en vez de participar todos en las 10 reuniones, cada uno participa en 4 ó 5 al año.

Este mecanismo es usual entre ellos. Para el proceso formativo supone una debilidad en cuanto a continuidad de participación, puesto que hay temas que tienen seguimiento y si una autoridad se ausenta del primer Taller, es muy probable que no comprenda en su totalidad el contenido complementario del segundo. Esta situación no sería una dificultad si se realizara de forma sistemática la devolución de los temas de quienes participan con quienes no asisten y con las bases de sus comunidades. Esto sin embargo, no siempre ocurre: *“la formación se dirige al grupo de representantes, y no siempre se dan devoluciones a las bases, a veces se quedan con la formación solo ellos. Y si se dan procesos multiplicadores, la información ya no llega como debe ser sino tergiversada”*.²²⁴

La información proporcionada por el Alcalde en torno a proyectos o propuestas para el municipio, las noticias relativas a la coyuntura municipal o los temas que se requiere debatir en las comunidades para buscar consensos sí se trasladan con mucha efectividad de la Municipalidad hacia las comunidades, a través de los Alcaldes Auxiliares y los órganos de coordinación de los cantones. Sin embargo, en lo que se refiere a trasladar contenidos de los Talleres, los comunitarios y los técnicos de organizaciones sociales reconocen que no existe en el municipio un proceso sistemático de devolución a todas las autoridades y las bases comunitarias. En algunos cantones las autoridades que participan en procesos sí hacen un esfuerzo por trasladar lo aprendido, pero son esfuerzos esporádicos.

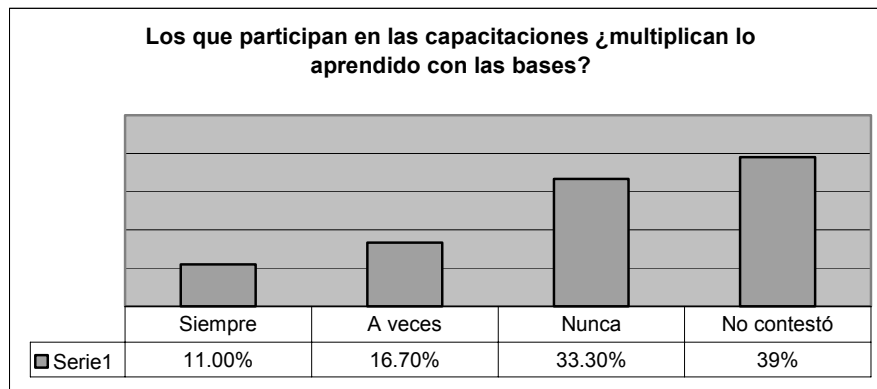
Los acompañantes del proceso organizativo de Chichicastenango invitan constantemente a las autoridades comunitarias a establecer la devolución de la formación como una práctica sistemática en el municipio, sin embargo todavía no se ha logrado. Para motivarlos, las organizaciones que imparten los Talleres, entregan a cada cantón algún material de apoyo escrito o gráfico, del que puedan valerse para trasladar las capacitaciones más fácilmente. Esto empero, no es una práctica permanente pues implica costos adicionales con los que no siempre cuentan los proyectos.

Respecto de las razones por las que no se hace de forma sistemática, los miembros del Comude entrevistados, respondieron en su mayoría que se debe a la falta de tiempo, *por dedicarse a sus trabajos y por las gestiones que su mismo compromiso en los cocode o comités requiere*. Otra de las razones aducidas, es la relativa a la dificultad de convocar a toda la comunidad para trasladar la formación, ello trae implicaciones en cuanto a tiempo y recursos. Así mismo, refirieron que difícilmente las autoridades comunales toman la iniciativa de trasladar a sus comunidades los contenidos de las capacitaciones, debido a la inseguridad que les genera el domino de los temas. La gráfica siguiente muestra los

²²⁴ Entrevista N° 2. Experta local. Chichicastenango, 18 de agosto 2006.

resultados de dicha encuesta respecto al tema de la devolución de la formación como una práctica sistemática en Chichicastenango.

GRÁFICA IV - 2



Fuente: elaboración propia en base a datos obtenidos en aplicación de cuestionarios.

Por lo general, en una ronda formativa micro regional mensual, se logra una asistencia promedio por micro región de 65 ó 70 autoridades, haciendo un total aproximado mensual de 560 líderes comunitarios capacitados. Si esta cantidad promedio se multiplica por 10 rondas micro regionales que se imparten anualmente, dará un total de 5,600 líderes participantes, lo que supone una cantidad importante de comunitarios integrados al proceso formativo. Sin embargo, últimamente las organizaciones sociales encargadas de las capacitaciones notaron una sensible baja en la participación de los comunitarios a las rondas micro regionales.

De hecho, durante el 2006, la participación de comunitarios a las micro regiones descendió, ubicándose en un promedio de 40 líderes participantes por micro región. Los comunitarios lo atribuyen a que muchos cocode están ejecutando proyectos y eso les resta tiempo para integrarse a la reunión mensual de la micro región. Sin embargo, desde el análisis realizado por la Comisión de Descentralización del Comude, las organizaciones sociales atribuyen esta baja en la participación comunitaria al impacto que tuvo en las comunidades el conflicto entre la Alcaldía indígena y la Alcaldía municipal.

En relación a las capacitaciones dirigidas al Comude, no existió un acuerdo entre los miembros entrevistados, respecto de cómo se decide quiénes participan en las mismas. Resulta llamativo que 7 personas entrevistadas no contestaron a la pregunta; 2 contestaron que era la OMP quien decidía; igual cantidad afirmó que eran las organizaciones que impartían la formación quienes lo definían; y 2 respondieron que eran las Comisiones quienes lo decidían. Las restantes respuestas estaban en la línea de que se decidía a partir de quién podía ir o del perfil de los miembros. Esta evidente dispersión en las respuestas de los miembros del Comude manifiesta por un lado, el desconocimiento del procedimiento, y por el otro, la ausencia del mismo proceso formativo.

4.1.3 ¿Quién desarrolla y financia los procesos formativos de los Consejos de desarrollo de Chichicastenango y qué temas se abordan?

Como se ha mencionado con anterioridad, en Chichicastenango los procesos formativos dirigidos a los Consejos de Desarrollo se impulsan desde las organizaciones locales, ASDECO, CASODI y FUNDADECE a quienes la Municipalidad les delegó esa responsabilidad, mediante Acuerdo Municipal del año 2002. A este respecto la Coordinadora de la Oficina Municipal de Planificación aportó: *“con el apoyo de las instituciones se ha ido fortaleciendo la capacitación, la gestión va a la par de lo formativo. Si la municipalidad no puede tocar lo formativo, lo social, tiene la oportunidad de que las instituciones están apoyando. Las organizaciones que lo asumen son locales, en su mayoría. Esto evidencia la voluntad de las autoridades y la comunicación... y se ha realizado en coordinación con la OMP”*.²²⁵

Una de las razones principales que la Alcaldía aduce para delegar esta responsabilidad en las organizaciones sociales, es la relativa a que no tienen un rubro específico que les permita financiar capacitaciones, por lo que su apoyo a nivel de la formación consiste en la apertura y la coordinación con las instituciones que cuentan con financiamiento y personal para desarrollarlo. En algunas oportunidades la municipalidad permite el uso de algún espacio de la Alcaldía para realizar Talleres, o a lo sumo, cuando se trata del Comude, aporta la refacción del evento: *“los procesos formativos están siendo sustentados más por instituciones, siempre coordinando con la OMP. Por lo mismo, la falta de recursos, de personal de la oficina, eso hace que no pueda asumir ese rubro. El apoyo que tiene la Municipalidad es la comunicación permanente y la gestión de proyectos de desarrollo”*.²²⁶

Las organizaciones sociales locales, a fin de viabilizar los procesos formativos y el fortalecimiento organizativo del municipio, han realizado una serie de gestiones y alianzas con diversas instituciones, logrando apoyo de la Cooperación Internacional y de ONG nacionales para tal fin. Es así como SERJUS, CARE, GTZ, INCIDE, NEXUS Municipal, Proyectos de la Unión Europea, etcétera, han colaborado con la ciudadanía chichicasteca.

En ese sentido, se podría afirmar que la sostenibilidad de los procesos formativos del municipio depende de la continuidad del financiamiento de la Cooperación Internacional. Al presente, no existe ningún proceso formativo dirigido a los Consejos de Desarrollo de Chichicastenango que sea financiado con recursos municipales o por alguna institución de gobierno. El financiamiento para este rubro procede fundamentalmente del exterior. Esta fragilidad en el proceso formativo de los ciudadanos, se acrecienta con factores como el condicionamiento de las transferencias del gobierno central a las municipalidades, las cuáles en un 70% deben destinarse a gastos de inversión.²²⁷ Esa visión de desarrollo hegemónica, que privilegia la infraestructura y el ornato (paso a desnivel, remozamiento de carreteras, pavimentación, jardinería, pasos peatonales, etcétera) se impone, en detrimento del impulso a programas educativos.

Al hablar del rubro de capacitaciones a las autoridades comunitarias, estamos considerando una importante cantidad de recurso humano y financiero. Impartir Talleres a una población numerosa y maya – hablante, supone ciertas condiciones en el facilitador

²²⁵ Entrevista N° 1. Experta local. Chichicastenango, 15 de agosto 2006.

²²⁶ *Ibid.*

²²⁷ Cfr. Tabla I – 2, del presente estudio.

del proceso y en los materiales de apoyo que requiere. Hay micro regiones en las que asisten hasta 125 autoridades comunitarias a la capacitación, como es el caso de la Micro región IV de *Chicuá I*, una de las más dinámicas y fortalecidas del Municipio. Así mismo, hay micro regiones lejanas y de difícil acceso a través de caminos de terracería, como *Mactzul*, *Mucub'altzip'*, *Saquillá*, entre otras, las cuáles no disponen de medios de transporte continuos, sino muy ocasionales.

En cuanto al recurso financiero, las rondas micro regionales constituyen uno de los rubros más altos para las organizaciones que las financian. Si retomamos la estimación anterior, se mencionaba que asiste un promedio mensual de 560 comunitarios a las capacitaciones; a cada uno de ellos se les aporta la alimentación, consistente en una refacción en la mañana y un almuerzo al concluir la jornada formativa. Cotizando en el Municipio, los grupos que ofrecen este servicio en las micro regiones cobran un estimado de Q.25.00 por persona, lo cual hace un monto total mensual de alrededor de Q.14, 000.00. Este costo corresponde únicamente a la alimentación, sin tomar en cuenta el material de apoyo para los Talleres y la movilización y viáticos de los técnicos facilitadores.

Por tratarse de un costo elevado, el cual anualmente alcanza un total aproximado de 140 mil quetzales, las organizaciones sociales involucradas en el impulso de la formación, coordinan entre ellas y según sus posibilidades financieras y de recurso humano se dividen las rondas micro regionales del año, asumiendo un número determinado de capacitaciones cada una de ellas. Los temas de las mismas, como se mencionó anteriormente, se definen en consenso entre la Junta Directiva Municipal de Micro regiones y la Comisión de descentralización del Comude. Todas las organizaciones sociales que financian los procesos formativos de las micro regiones están integradas en dicha Comisión.

Para tener una idea de la formación política, técnica y metodológica que reciben los comunitarios, a continuación se detallan los temas abordados para el presente año 2006, los meses en que se impartieron y las organizaciones sociales que financiaron cada ronda micro regional:²²⁸

TABLA IV - 3
Temática formativa, rondas Micro regionales. Chichicastenango, 2006

Nº	Temática	Mes	Organización a cargo
1	Planificación Comunitaria I y II	Febrero	CASODI
2		Marzo	
3	Manejo financiero y rendición de cuentas	Abril	CASODI
4	Gestión del riesgo local	Mayo	CARE

²²⁸ Como se mencionó anteriormente, conjuntamente con CASODI, FUNDADECE figura como organización local responsable de la formación a las micro regiones, sin embargo, para este año 2006 FUNDADECE no pudo asumir el financiamiento de ninguna ronda micro regional, debido a que las entidades que financian no aprobaron presupuesto para tal fin.

5	Fortalecimiento del Sistema de Consejos de Desarrollo	Junio	SERJUS
6	Género y participación de la mujer en los Consejos de Desarrollo	Julio	SERJUS
7	Sistema de Planificación, monitoreo y evaluación PME	Agosto	SERJUS
8	Acuerdo sobre Identidad y derechos de los pueblos indígenas	Septiembre	SERJUS
9	Contexto socio - político local, nacional e internacional	Octubre	CASODI
10	Influencia de los Medios de comunicación social	Noviembre	CASODI

Fuente: Elaboración propia a partir de datos Comisión de Descentralización, COMUDE.

4.2 Canales de comunicación.

Una de las fortalezas del proceso participativo de los Consejos de desarrollo del municipio, es la riqueza de mecanismos e instrumentos que implementan los ciudadanos para establecer canales de comunicación de doble vía y a varios niveles: bases comunitarias – representantes comunitarios; instancias de primer nivel – instancias de segundo nivel; sociedad civil – autoridades municipales.

Es claro que el establecimiento de canales de comunicación de los ciudadanos entre sí y de éstos con sus autoridades, permite un funcionamiento eficaz de las instancias, aporta solidez a los procesos, facilita la búsqueda de consensos y genera condiciones para implementar coordinaciones y alianzas estratégicas entre los actores.

En el caso participativo de Chichicastenango, los Alcaldes Auxiliares son figuras primordiales en el establecimiento de estos puentes de comunicación de las autoridades con las bases y viceversa. Los Alcaldes auxiliares son portadores de las noticias relevantes del municipio. A ellos se les confía la función de mantener informadas a las comunidades. El Alcalde Municipal al respecto refirió que: *“en la Municipalidad a través de los Alcaldes auxiliares transmitimos la información”*.²²⁹

Igualmente las comunidades, depositan en sus autoridades electas la importante función de mantenerlos informados, ellos sirven de canal y puente pues les compete trasladar toda la información a las bases: *“los que van a la micro región son los encargados de trasladar la información a la comunidad, es como una cadena...”*²³⁰ Esta imagen comparativa que nos aportan los comunitarios, asemejando a una cadena los canales de comunicación que establecen, nos servirá de marco para comprender como se comunican los líderes y las instancias de Chichicastenango.

²²⁹ José Tiriqiz Tiniguar. Alcalde Municipal. Frase expresada en reunión ordinaria del Comude. Reunión observada. Chichicastenango, 23 de agosto 2006.

²³⁰ Miembros de la Junta Directiva Municipal de Micro regiones, JDMM en reunión de análisis con la Comisión de Descentralización del Comude, sobre el Fortalecimiento del Sistema de Consejos de Desarrollo del Municipio. Reunión observada. Chichicastenango, 7 de septiembre 2006.

Aunque en el municipio se han realizado esfuerzos para que la comunicación fluya, miembros de organizaciones sociales refieren que estos canales no siempre funcionan de forma idónea. Muchas veces la información no llega a las bases, queda en los representantes, o en el caso de las comisiones del Comude en los coordinadores. Otra de las debilidades de los procesos comunicativos radica en que para algunas micro regiones transcurre prácticamente un mes desde la reunión del Comude hasta la reunión de la micro región, por lo que la información llega tarde y muchas veces los acontecimientos ya han evolucionado o se han tomado las decisiones correspondientes.

Sin embargo, cuando se requiere el concurso de la población con carácter urgente, los procesos son muy efectivos, pues se cuenta con redes establecidas que facilitan el proceso. A continuación se describen los procesos por niveles, empezando por las comunidades y sus instancias de primer nivel o cocode y de segundo nivel o micro regiones, posteriormente se abordará el nivel municipal o Comude y el departamental o Codede.

A. Nivel Comunitario.

El nivel comunitario de los Consejos de desarrollo de Chichicastenango, tanto de primer nivel como de segundo nivel, es el que cuenta con el sistema de comunicación más sólido en el municipio; recordemos que para los comunitarios es una cadena la imagen que describe el proceso que establecen para comunicarse entre sí representantes – bases – autoridades, es decir, que esta dinámica tiene eslabones que unen.

Un primer elemento, como ya se mencionó, es la figura del Alcalde auxiliar. Ellos constituirían el primer eslabón de la cadena de comunicación con las comunidades. Todas las comunidades eligen a su alcalde comunitario durante los últimos meses del año, éstos toman posesión en un Acto solemne presidido por el Alcalde Municipal, el 1º de enero de cada año. A partir de ese momento, los alcaldes auxiliares son investidos por un año en el cargo, asumiendo entre otros, el compromiso de presentarse todos los días domingo a la Alcaldía Municipal, para escuchar del Alcalde la información acerca de lo que acontece en el Municipio, las decisiones relativas a las comunidades, problemas o situaciones que ameriten resolverse, etcétera. A su vez, los alcaldes comunitarios expresan las cuestiones más relevantes de sus comunidades.

Esta es una forma tradicional de comunicación en el municipio. Antiguamente el Alcalde Auxiliar funcionaba como ‘mensajero’ del Alcalde Municipal, quien ante la precariedad de medios y vías de comunicación en el territorio trasladaba toda la información importante a través de los alcaldes comunitarios. Esta función histórica, muchas veces ha generado demérito del cargo de Alcalde auxiliar: *“el alcalde auxiliar, por reglamento, debería presidir el cocode, pero el problema es que a veces no tienen liderazgo, son vistos en las comunidades como un “mandadero”*.²³¹

Sin embargo, la Ley de Consejos de Desarrollo sugiere que sea el Alcalde auxiliar quien presida el cocode. Desde la percepción ciudadana de los actores sociales entrevistados, éste ha sido un mecanismo implementado en el municipio para devolver a los alcaldes auxiliares su antigua autoridad, a la vez que ha contribuido al fortalecimiento del poder

²³¹ Entrevista N° 2. Experta local. Chichicastenango, 18 de agosto 2006.

local. En ese sentido, el siguiente fragmento de la entrevista a la Coordinadora de la OMP²³² es ilustrativo:

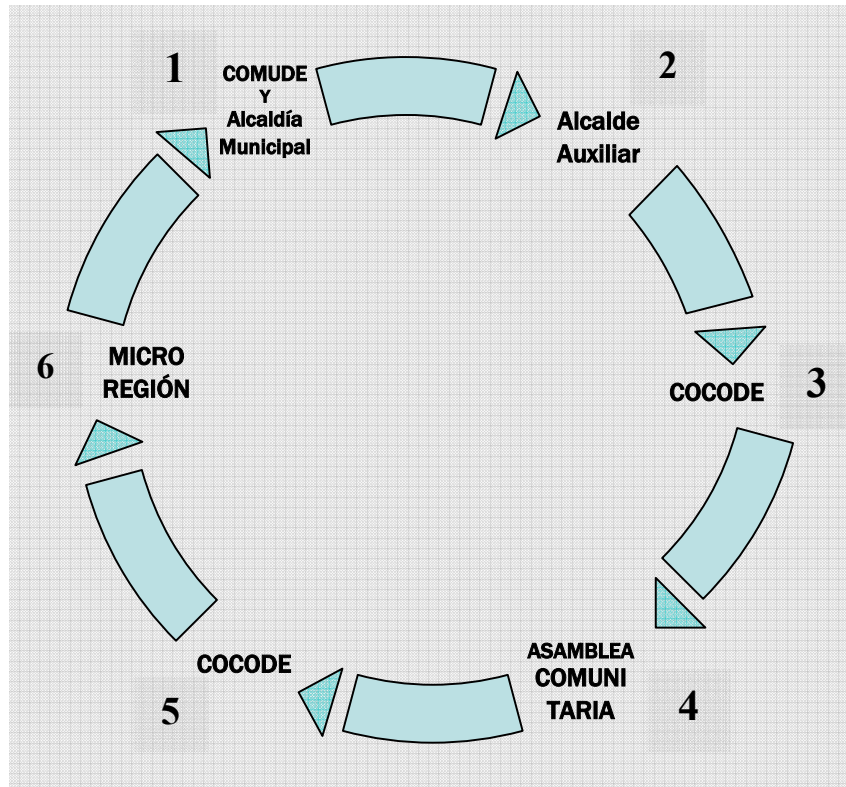
Los alcaldes auxiliares son como la máxima autoridad en la aldea, cada comunidad elige a su Alcalde... son convocados por la Municipalidad los domingos para darles cualquier información, ellos al volver se dirigen directamente a los Consejos comunitarios para organizarse. Además generalmente, son los Alcaldes auxiliares los que presiden el cocode. Esto se estuvo recomendando desde la Municipalidad, en la ley se sugiere que así sea. Aunque ha habido limitantes, por ejemplo el requisito de que sepan leer y escribir, sin embargo, integran el órgano de coordinación aunque no lo presidan. Esto viene a fortalecer aún más la autoridad de los Alcaldes auxiliares, no solamente son auxiliares, sino además presidentes del cocode. El alcalde Municipal se dirige a ellos como "los presidentes de los cocode". Se ha homologado la figura de los Alcaldes auxiliares y los presidentes de los cocode.

Ha sido una forma de fortalecer el poder local, son reconocidos, las autoridades municipales reconocen este espacio y los toman muy en cuenta. Esto se relaciona con la cultura k'iche', porque las figuras principales, ancestrales, que ya existían eran los Alcaldes auxiliares o Ancianos, ya había una base desde la cultura; y los Comités, Cofradías, Alcaldía indígena, etcétera, hacen que se fortalezca el poder local y desde la ley vino a fortalecer esta base que ya había en las comunidades.

La información aportada por la experta local hace alusión a la secuencia o la dinámica que sigue el proceso de la comunicación de información de las autoridades a las bases comunitarias y viceversa pasando a través de las autoridades o representantes de los cantones. Un esquema general sobre este proceso comunicativo en Chichicastenango, puede ser el que se muestra en la gráfica siguiente:

²³² Entrevista N° 1. Experta local. Chichicastenango, 15 de agosto 2006.

GRÁFICA IV – 4
Esquema general de la secuencia en la comunicación de las autoridades municipales
Con las bases comunitarias



Fuente: elaboración propia con datos obtenidos en aplicación de instrumentos.

Como se observa, la información emitida desde la Alcaldía Municipal y el Comude, es trasladada directamente a los Alcaldes auxiliares, quienes la refieren en primera instancia a órgano de coordinación o cocode. A partir del carácter de la información, las autoridades comunitarias convocan la Asamblea o simplemente trasladan la información vía oral, de casa en casa, por el cantón: *“cada comunidad tiene sus asambleas generalmente los domingos, o el día en que a ellos les conviene. La información que lleva el Alcalde auxiliar, o la que se lleva desde las micro regiones, convocan a su asamblea”*.²³³

Una vez emitidas las decisiones y acuerdos desde las Asambleas comunitarias, son portadores de las mismas ante las instancias superiores: el órgano de coordinación (del que es presidente o miembro el alcalde auxiliar) y los representantes micro regionales o de segundo nivel elegidos para ser miembros plenos del Comude. Es interesante que este ciclo se reinicia en este punto y la red que permanece siempre activa vuelve a funcionar. Así mismo, la comunicación en este esquema es de doble vía, cuando las inquietudes surgen del seno de las comunidades, éstas son trasladadas ante las autoridades municipales y el Comude a través de los representantes comunitarios de las micro regiones o directamente hacia las autoridades municipales a través de los alcaldes auxiliares.

²³³ Ibid.

En todo este proceso, no hay que dejar de lado la importancia que reviste la comunicación vía teléfonos celulares. Los líderes comunitarios que cuentan con este acceso son fácilmente localizables, lo cuál facilita la rapidez con que se conocen los acontecimientos en el municipio y la posibilidad de comunicar las fechas de los eventos o recordarlas. Es habitual que esta vía se utilice entre los comunitarios para comunicarse con efectividad y rapidez. El correo electrónico a la fecha, todavía no está al alcance de los comunitarios.

A manera de síntesis:

- Todos los domingos los 84 alcaldes auxiliares de los cantones se reúnen en la municipalidad con el Alcalde. Allí se les traslada información importante relativa al municipio.
 - Ellos a su vez, como presidentes o miembros del cocode, la comunican a todos los miembros de esa instancia para organizarse.
 - El cocode es responsable de convocar a Asamblea comunitaria cuando se requiere.
 - De las Asambleas comunitarias emanan decisiones que el cocode traslada a la micro región.
 - De la micro región pasa la información al Comude y autoridades municipales y se reinicia el ciclo nuevamente.
- **Nivel comunitario de segundo nivel o micro regional.**

El segundo nivel es también un eslabón importante en la cadena de la comunicación que se establece en Chichicastenango. Recordemos que la máxima instancia comunitaria está representada en la Junta Directiva Municipal de Micro regiones, la cuál consta de 16 miembros, 2 por cada una de las 8 micro regiones que conforman el municipio. La JDMM es miembro pleno del Comude. A través de esta instancia fluye la comunicación de abajo hacia arriba, es decir, de las instancias de primer nivel a las de segundo y de éstas a las instancias superiores: Asambleas comunitarias – cocode – micro región – Comude.

En la Asamblea micro regional la JDMM informa a los comunitarios lo discutido en el Comude, como lo expresó uno de los miembros de cocode: *“los comunitarios a través de la JDMM conocen la información, sus representantes en la reunión micro regional lo comunican”*²³⁴

Una herramienta importante en este sentido, la constituye el Libro de Actas. Todas las micro regiones y todos los cantones utilizan uno, con sello propio del cantón o la micro región. En el Libro de Actas, generalmente el secretario o quien sea delegado para tal fin, toma nota de toda reunión, quedando anotados los aportes y disposiciones de las comunidades. Se acude a este Libro para informar a los ciudadanos ausentes o cuando hay que tomar decisiones, lo cual permite un seguimiento a los acuerdos tomados por las Asambleas.

Durante la observación de las reuniones, así como en la aplicación de instrumentos se evidenció que este canal de comunicación funciona eficientemente, de allí el peso e influencia que la JDMM ejerce en el Comude respecto de las inquietudes y necesidades de los cantones rurales: *“las comunidades rurales lo toman (el Comude) como un medio para ser*

²³⁴ Comunitario miembro de cocode. Entrevista grupal II. Chichicastenango, 31 de agosto 2006.

*oídos y apoyados en sus demandas. La población urbana no se interesa en su funcionamiento, no tiene representatividad”.*²³⁵

Otra fortaleza a este nivel se refiere a la comunicación que mantienen en forma directa y regular los máximos representantes comunitarios integrados en la JDMM y la Comisión de Descentralización del Comude. Este canal ha fortalecido el posicionamiento comunitario y ha permitido que sus demandas sean secundadas por la Comisión, lo que genera mayores niveles de incidencia política ante las autoridades municipales y ante el resto de sectores del municipio integrados en el Comude.

B. Nivel Municipal.

En el nivel municipal, el Comude de Chichicastenango funciona como la instancia idónea para transmitir información relevante del municipio de las autoridades municipales hacia las bases comunitarias. Generalmente, el Alcalde y el Primer concejal, informan una serie de actividades, ideas y proyectos en la instancia, la cuál es receptora de las mismas. Las competencias que la ley de Consejos de Desarrollo confiere al Comude, van más allá de la simple recepción pasiva de la información o decisiones emanadas desde las autoridades municipales. Este debe constituirse en un foro propositivo, en el que se debaten los temas de interés municipal, se toman las decisiones pertinentes de beneficio para el municipio y se elaboran políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo, con el concurso y la coordinación de las autoridades y la sociedad civil.

Las condiciones que la reunión del Comude ofrece han facilitado que ésta se convierta en una instancia eminentemente informativa: tiene una periodicidad mensual, es una instancia legal, cuenta con representatividad comunitaria y de los sectores del municipio, asisten representantes de las organizaciones gubernamentales y miembros del Concejo Municipal, entre otros. Si a éstos factores no se les devuelve su sentido político, la instancia puede tornarse “peligrosa” para los ciudadanos y revertirse contra la sociedad civil, o simplemente puede vaciarse de contenido político y reducirse su utilidad hacia objetivos meramente operativos: ágil canal de comunicación con los cantones y organizaciones sociales presentes en el municipio.

Para explicar la afirmación anterior sobre como puede utilizarse la instancia municipal de los Consejos de desarrollo contra los intereses de los ciudadanos, se alude a que al gozar de representatividad el Comude, fácilmente puede utilizarse como una plataforma para avalar disposiciones del Concejo Municipal de forma “legal” y así justificarlas ante instancias superiores, como el Codede y lograr la aprobación de proyectos que quizá no fueron planteados desde la misma sociedad civil, sino solamente desde las autoridades municipales.

¿Cómo se hace esto? A través de las Actas del Comude que son levantadas por la secretaria de la Corporación Municipal. En las Actas se anotan las decisiones y acuerdos finales; siempre al final de la reunión del Comude se da lectura al Acta, se pueden sugerir agregados o modificaciones. Si no las hay, todos los asistentes pasan a firmar. Sin embargo, estas Actas no incluyen claramente la cantidad de miembros asistentes a la reunión y las organizaciones que representan, sino que inician con un vocabulario técnico y genérico, en el cuál simplemente se dice que asistieron los representantes comunitarios

²³⁵ Respuesta a la pregunta sobre la aceptación que la población tiene de los Consejos de Desarrollo. Cuestionario aplicado a los miembros plenos del Comude. Chichicastenango, agosto – septiembre 2006.

y de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales. A partir de la habilidad política de los síndicos y concejales, se puede lograr la aprobación en el pleno de propuestas, sin que realmente ostenten el voto real de la mayoría de representantes y mucho menos gocen de la aprobación comunitaria.

En alguna ocasión esto se ha dado en el Comude de Chichicastenango. Incluso la Corporación Municipal reconoció y pidió disculpas ante el Comude a finales del 2004, porque habían alterado un Acta del Comude a fin de lograr la aprobación presupuestaria en el Codede para un proyecto necesario para el municipio. La razón que adujeron fue la premura del tiempo que se agotaba, de no ser así se hubiera perdido el aporte financiero. Aunque la acción se reconoció públicamente y la ciudadanía se mostró comprensiva, de tal suerte que no pasó a mayores reacciones, el hecho evidencia la gama de posibilidades que la plataforma permite a las Corporaciones Municipales, sobre todo a sabiendas de que éstas pertenecen a determinadas agrupaciones políticas con intereses partidarios.

Las arenas políticas se tornan más agitadas, si el partido político del gobierno local representa a la oposición, frente al partido de gobierno en los niveles departamentales y nacionales, como es el caso de Chichicastenango. En el municipio los miembros de la Corporación Municipal pertenecen mayoritariamente al FRG, mientras que la gobernación departamental está en manos de la GANA. En cuanto a los 4 diputados del Departamento, 3 son del FRG y uno de la GANA. Para minimizar este juego político, se requiere una ciudadanía fortalecida, con posicionamiento político y estrategias más definidas, con mayor conocimiento de sus derechos y capacidad de negociación, propuesta y de oposición, a fin de que las instancias cobren el sentido que necesitan para lograr constituirse en verdaderos espacios sociopolíticos de participación ciudadana.

Al interior de la municipalidad de Chichicastenango, es claro que la OMP asume una función de comunicadora respecto del Concejo Municipal. En muchas ocasiones la información se vierte en el Comude a través de los actores sociales, cuando no está presente el alcalde, ésta es recibida por los miembros del Concejo presentes y el personal de la OMP, posteriormente ellos la comunican al alcalde para que él y su Concejo tengan los insumos que necesitan al tomar decisiones. Esto lo reconoce un funcionario municipal cuanto acotó durante la entrevista que: *"...otro instrumento que nos ha ayudado mucho, mucho, son las Actas que se hacen en el Comude. Es cierto que el alcalde no está en toda la reunión, yo casi no participo por muchas situaciones, pero en un ratito que tenemos tiempo con el señor Alcalde, se retoman las Actas de la OPM y miramos de que se trató... esto, esto, esto... tomamos ideas de lo que dice la gente, esto es lo que quiere, muy bien. Esto es lo que no quiere, muy bien... Nosotros vamos evaluando eso, monitoreando esa parte, y como el promotor de la OMP nos informa como va la situación, con todas las instituciones, como lo ven ellos... Recordemos que la OPM, es el eje de la municipalidad, entonces nosotros tenemos que coordinar mucho con ellos".*²³⁶

- **Canales de comunicación al interior de las Comisiones del Comude.**²³⁷

Las Comisiones del Comude, como ya se ha mencionado, están conformadas en su mayoría por técnicos de organizaciones sociales, locales o externas al municipio. Una

²³⁶ Entrevista N° 10. Experto local. Chichicastenango, 20 de septiembre 2006.

²³⁷ Se hace la salvedad que la información aquí contenida hace alusión a las dos Comisiones del Comude que actualmente se encuentran funcionando en el Municipio: Comisión de Descentralización, fortalecimiento municipal y participación ciudadana y Comisión de la Familia, la mujer y la niñez.

de sus características, por lo mismo, es que el perfil de los integrantes es de técnicos, con preparación profesional, muchas veces universitaria. Estos elementos propician canales de comunicación diversos a los que establecen los comunitarios con sus representantes y las autoridades municipales.

En este sentido, gran parte de la comunicación que sucede entre los miembros de las Comisiones está mediada por la tecnología: teléfono, fax, correo electrónico. La coordinadora o el coordinador de las comisiones es quien asume la función de vínculo entre los miembros, es usual que mantenga comunicación frecuente con todos para recordarles fechas de eventos acordadas con anterioridad, consultas sobre temas importantes, información diversa e incluso búsqueda de consensos o acuerdos entre los miembros se realizan mediante esta vía.

Cada uno de los miembros de las comisiones del Comude representa a alguna organización social, gubernamental o no gubernamental, o a algún sector de la población del municipio. En ese sentido, cada uno de los miembros es responsable de ser canal de comunicación del tema sectorial de la Comisión en la que participa con su organización o sector de pertenencia. Los medios para establecer esta comunicación dependen de cada una de las organizaciones o sectores miembros, no existe un mecanismo unificado. Esto sería difícil debido a la diversidad de organizaciones presentes en la instancia.²³⁸

Así mismo, las comisiones hacen uso de otro tipo de mecanismos que les permiten garantizar fluidez en la comunicación, por ejemplo: levantar memoria de todas las reuniones. Este mecanismo es habitual en las reuniones ordinarias de comisión, es el coordinador quien tiene la responsabilidad de levantar la memoria, o en su defecto, solicitar a alguno de los miembros que lo haga. Generalmente, es una responsabilidad que se asume de forma rotativa.

El recurso de la memoria permite dar seguimiento a los temas y acuerdos definidos por el colectivo y en caso de ausencia de alguno de los miembros, su propósito es informativo. A fin de optimizar este recurso, el responsable de levantar la memoria intenta enviarla con anticipación a los demás miembros, para que cada uno la tenga el día de la reunión. Así mismo, se incluye su lectura como primer punto de agenda en la reunión inmediatamente posterior, dando la posibilidad de enriquecerla o enmendarla si así fuera el caso.

En síntesis:

- Los coordinadores de las Comisiones son responsables de mantener un vínculo de comunicación con los miembros de la Comisión; y cada uno de ellos es, a su vez, responsable de trasladar la información a sus organizaciones, a través de las vías institucionales acordadas para el efecto.
- Uno de los mecanismos para trasladar la información y darle seguimiento a los acuerdos, es el levantado de memoria de las reuniones y la lectura de la misma en la reunión posterior.

²³⁸ En SERJUS, por ejemplo, las vías institucionales de comunicación de acuerdos o toma de decisiones, eran fundamentalmente tres: comunicación verbal semanal con la coordinadora inmediata del área en torno a los temas y acontecimientos relevantes del proceso acompañado; monitoreo mensual con el equipo del área, en el que por escrito se presenta un informe con resultados y dificultades por objetivo y el informe financiero correspondiente al mes en base al Plan Operativo Anual; y la evaluación semestral, con la Coordinación General de la institución en base a los objetivos y estrategias planteadas en el POA relativo al año en curso.

C. Nivel Departamental.

Los canales de comunicación en Chichicastenango se han fortalecido a nivel local, sin embargo se corta y no continúa en los niveles superiores: departamental, regional (no existen instancias regionales) y nacional.

El nivel superior inmediatamente próximo es el Consejo Departamental de desarrollo codede, en el que participan actualmente únicamente el Alcalde Municipal y dos representantes de sectores del municipio: sector de mujeres y sector de ONG. Sin embargo, existe desconocimiento de los representantes, y por ende, ausencia de canales de comunicación. La elección de los representantes no ha seguido un proceso democrático. Han sido prácticamente designados por algunas organizaciones que han sido convocadas selectivamente por el Gobernador.

Respecto de la participación del Alcalde de Chichicastenango en la instancia departamental, son numerosas las quejas de los ciudadanos integrados al Comude, respecto de que no se maneja información, ni se define una estrategia conjunta como municipio para generar incidencia en el espacio. No se conocen los planteamientos del Alcalde, la única información que se tiene es la que el Alcalde Municipal traslada en el marco del Comude, información fundamentalmente vinculada a la aprobación de proyectos. En cuanto a lo estratégico los ciudadanos no cuentan con información.

El Codede del Quiché actualmente atraviesa una coyuntura compleja. Por un lado la alianza GANA está debilitada y sufre cierto desgaste en el departamento. El motivo lo expresó una de las expertas locales entrevistada: *“a nivel departamental la gente del partido oficial no está bien. Han sacado a luz mucha corrupción, se les tacha de ser más corruptos que el FRG”*.²³⁹ Y por otro lado, se mueven influencias políticas representadas en líderes del FRG. Impactante en este sentido, resulta el testimonio de una representante del sector de mujeres del Departamento, integrada al Codede de Quiché: *“... con los proyectos del Codede han hecho averías. En el tema de reconstrucción, por ejemplo y no se logra nada... uno está metido allí y no se puede hacer nada... Pero el problema es que la sociedad civil no está fortalecida, como para exigir, como para proponer, y esto no sólo en el caso de Chichicastenango, sino a nivel del departamento. En el tema de la reconstrucción como decía, vinieron millones para Quiché, esos millones se distribuyeron entre los seguidores directos del diputado Mario Rivera. Santa Cruz no salió afectado para el Stan y sin embargo le asignaron 5 millones; igual Sacualpa, Sacapulas, San Pedro Jocopilas... Descaro. Sí, se opone una que otra gente, pero no es el pueblo, no es la sociedad civil...”*²⁴⁰

La mayoría de las gestiones que la Corporación Municipal de Chichicastenango efectúa la hace en el Congreso de la República, debido a la presencia mayoritaria de la bancada del FRG. Así mismo, recordemos que cuentan con tres diputados departamentales con la misma afiliación política. Tal parece ser, que la estrategia política de gestión, oposición e incidencia desde el espacio departamental del Codede no es prioritaria para la actual administración municipal.

²³⁹ Experta local, entrevista. Chichicastenango, 29 de agosto 2006.

²⁴⁰ *Ibid.*

4.3 Relación con las autoridades de gobierno.

El tipo de relación que se establece con las autoridades puede constituirse en un factor de éxito de los procesos participativos, que aporte sostenibilidad a los mismos y mayores niveles de democracia. El ámbito local, es un espacio idóneo para cultivar relaciones de proximidad y cooperación entre autoridades y ciudadanía. A medida que la relación con las autoridades crece en confianza, trabajo compartido y transparencia, el ciudadano aprende actitudes cívicas y democráticas, la cuáles traslada a su relación con el Estado y su institucionalidad.

El municipio puede así constituirse en la mejor escuela de la democracia, porque supone que a través de la participación en los asuntos locales, el ciudadano comprende a través de su participación cuáles son sus derechos y responsabilidades, se familiariza con las reglas del juego democrático y cultiva en sí el respeto por las instituciones.²⁴¹

Los ciudadanos de Chichicastenango, integrados a los consejos de desarrollo, en general, tienen una percepción positiva de la relación que establecen con las autoridades municipales. Afirman que pueden llegar a la Municipalidad con confianza, allí se les brinda un trato amable, equitativo y abierto, aunque quizá no siempre se resuelvan sus demandas. Así mismo, mencionan como características de esa relación la inclusión, el respeto a sus decisiones y a su derecho ciudadano de participación libre.

En cambio, esa percepción positiva de cercanía, se hace más negativa y distante en cuanto más avanza en niveles. La percepción respecto de la Gobernación departamental y los Diputados distritales es lejana y prácticamente ausente. Los ciudadanos entrevistados contestaron que no los conocen, nunca los han visto puesto que ellos no llegan a sus comunidades. En relación al nivel superior del ámbito nacional, la mayoría de ciudadanos entrevistados no hicieron alusión al Gobierno Central, aquellos que lo mencionaron lo hicieron para cuestionar sus acciones y expresar su desacuerdo en torno a ellas. A continuación se abordarán estos niveles por separado.

A. Alcalde y Corporación Municipal.

Los ciudadanos en general tienen una buena percepción de las relaciones que han establecido con el Alcalde y la Corporación Municipal, especialmente para el grupo de comunitarios quienes refieren que en sus relaciones con las autoridades existe respeto, aunque no siempre el Alcalde acceda a sus solicitudes: *“existe buena relación con las autoridades municipales. A veces el Alcalde no hace caso de los planteamientos que se le hacen. Nosotros sabemos que él ha sido elegido para hablar por el pueblo. Él tiene que estar enterado de todo lo que pasa. El Alcalde, cada año, pide un Plan de trabajo a cada comunidad en el que se prioriza el proyecto que se ejecutará durante el año. Lo que la comunidad decide es en lo que se invierte. Hay buena relación entre las comunidades y la Municipalidad”*.²⁴²

El fragmento de la entrevista anterior, evidencia que el ciudadano entrevistado asume como criterio importante de las relaciones ciudadanía – autoridades, la generación de

²⁴¹ Ziccardi, Alicia. *Descentralización, capacidades locales y participación ciudadana*. Fundación Interamericana y FLACSO. Guatemala, abril del 2005. Pág. 10.

²⁴² Comunitarios miembros de la JDMM y de cocode. Entrevista grupal II. Chichicastenango, 31 de agosto 2006.

espacios de participación ciudadana que permitan la inclusión de la población en la planificación y gestión del desarrollo local. Es decir, que los ciudadanos no pretenden únicamente relaciones afables y de cordialidad con los gobernantes, más aún pretenden el establecimiento de relaciones de respeto a sus derechos ciudadanos, para que a partir de esta plataforma el ciudadano se comprenda sujeto de su propio desarrollo y se integre en la gestión pública.

La ciudadanía entrevistada afirmó que el Alcalde y la Corporación municipal mantienen una actitud acogedora y sencilla, propicia para la comunicación. En efecto, el tema de la comunicación que se abordó en el apartado anterior, se vincula estrechamente a la cuestión de la relación entre gobernantes – gobernados; en el municipio ésta es bien calificada, sobre todo cuando se trata de establecer canales de comunicación con los comunitarios: *“La comunicación es estrecha con las autoridades municipales, es constante. Cualquier tema y lo que tenga que ver con proyectos u obras de beneficio, con los primeros con quienes nos comunicamos son los órganos de coordinación, por eso digo que la relación es estrecha... La relación se genera desde la base, en nuestro Municipio se ve la organización, nos encontramos con otros municipios en relaciones de trabajo y uno ve la diferencia, así veo en que nivel estamos.”*²⁴³

Los representantes comunitarios perciben que en su relación con el Alcalde priva el respeto a sus determinaciones, lo cuál valoran mucho. El ser tomados en cuenta por las autoridades para tomar decisiones o para socializar información relevante los hace percibir equidad, inclusión y participación desde su derecho ciudadano: *“Los cocode tienen buena relación con las autoridades municipales; como lo he recalado en muchos lugares y eventos en que hemos estado, que gracias a Dios, desde el Alcalde y la actual Corporación han dado ese espacio y han tomado muy en cuenta el proceso participativo. Porque como he dicho hay otros municipios en que los alcaldes quieren desconocer ese proceso y por eso está fregada la gente, porque ni modo, todavía están bien oprimidos, no pueden levantar la voz, porque tienen autoridades que sólo ellos deciden... Ahora, tenemos un alcalde muy abierto, el escucha, el toma muy en cuenta, el hace lo que la gente dice”*.²⁴⁴

Esta alusión del Presidente de los comunitarios, evoca el carácter autoritario y centralista en que se desarrollan las relaciones entre autoridades y ciudadanos en muchos municipios del país, y que en otros momentos, los chichicastecos también experimentaron: *“en otros momentos no nos han respetado en la municipalidad, pero con el actual alcalde si hemos tenido ayuda. Siempre nos atiende con su Corporación”*.²⁴⁵ Lamentablemente en Guatemala, los ciudadanos no tenemos muchas experiencias de inclusión política, de participación ciudadana, o incluso a un nivel más cotidiano, de cercanía y acceso a las autoridades de gobierno. En el caso de Chichicastenango, la actual administración municipal ha logrado generar ese clima de confianza y cercanía. Los ciudadanos perciben cercanas a sus autoridades municipales y entran a la municipalidad con confianza: *“tienen la confianza de entrar a la Muni para plantear sus proyectos. Esto ha cambiado mucho en relación a como se hacía anteriormente”*.²⁴⁶

Para algunos actores sociales, empero, esa actitud afable y de generar confianza en la población, no pasa de ser una estrategia política de funcionarios hábiles, como opina la

²⁴³ Entrevista N° 1. Chichicastenango, 15 agosto 2006.

²⁴⁴ Entrevista N° 7. Chichicastenango, 23 de agosto 2006.

²⁴⁵ Comunitarios miembros de cocode y JDMM. Entrevista grupal I. Chichicastenango, 29 de agosto 2006.

²⁴⁶ Entrevista N° 3. Chichicastenango, 18 de agosto 2006.

coordinadora de una de las Comisiones del Comude: *“El alcalde es astuto: cualquier decisión que toma llama a los cocode, vienen los órganos de coordinación, discuten, consensúan, levantan Acta y todo. Hasta ese nivel él tiene más comunicación que otros, es una vía directa. Las obras le encantan, ir a inaugurar porque sobresale él allí, la tiene con los cocode... Los comunitarios entran a la Municipalidad con confianza”*.²⁴⁷

La desconfianza es una actitud muy característica del ciudadano guatemalteco, es normal que esta representante se muestre con reservas en torno a la actitud accesible de las autoridades; puede ser también, que ella esté en lo cierto y que sea parte de una estrategia política de las actuales autoridades municipales el crear ese clima. De hecho, poco tiempo después de haber asumido la alcaldía, el actual Alcalde Municipal, cambió la pintura de la Municipalidad, eliminando la alusión partidaria eferregista y pintando con un color neutro las instalaciones, aduciendo que él era el Alcalde del pueblo y no sólo de un grupo con afinidades políticas partidistas. Desde entonces el Alcalde se declaró independiente y no miembro del FRG.

¿Será esa actitud cercana y afable una estrategia política para acumular caudal electoral y asegurarse la permanencia del FRG o de sí mismo en la Alcaldía?, no se sabe con claridad. Lo cierto es que las actuales autoridades locales han logrado crear confianza en la población y han sabido generar esa accesibilidad a las autoridades, tan necesaria en un contexto político como el guatemalteco. Para las autoridades municipales, esto es fruto de una conciencia política que se basa en los derechos ciudadanos: *“el cocode es representante de la Asamblea. Nosotros respetamos esas decisiones, ¿por qué? Porque es la gente la que lo está pidiendo. Ya no es como antes, que el Alcalde está dando, o que el Comité a su sabor y antojo decía yo quiero hacer esto... ya no es así, vamos a las necesidades”*.²⁴⁸

Los miembros de la Junta Directiva Municipal de Micro regiones, consideran que la vía más directa para entrar en contacto con sus autoridades municipales es el espacio del Comude. Ellos allí son miembros plenos, tienen todo el espacio para hacer oír sus demandas y plantearlas ante los demás sectores del Municipio; al estar posicionados y ser mayoría en el Comude, logran levantar los temas que a ellos les interesan, de allí que perciban ese espacio como vía directa con los que ejercen el poder político en el municipio: *“por el momento hay un poco de acceso con la autoridad municipal. El contacto más directo es a través del Comude. La JDMM es como un mensajero de doble vía: micro región – comude. Así los acuerdos del comude se trasladan a la comunidad... Pero no sólo es eso, los comités vienen a platicar con el Alcalde o con el concejal que está de turno”*.²⁴⁹

Sin embargo, en el aporte de este ciudadano que menciona los canales de comunicación establecidos en el municipio, se nota como esta relación cercana y directa entre autoridades –ciudadanos no se establece únicamente con la máxima instancia de los comunitarios aglutinados en la JDMM, sino que se hace extensiva a las demás autoridades comunitarias, como los comités, quienes igualmente acceden a las autoridades locales cuando lo requieren.

²⁴⁷ Entrevista N° 6. Chichicastenango, 22 de agosto del 2006.

²⁴⁸ Entrevista N° 10. Chichicastenango, 20 de septiembre 2006.

²⁴⁹ Comunitarios miembros de cocode y de JDMM. Entrevista grupal II. Chichicastenango, 31 de agosto 2006.

B. Gobernador departamental y Diputados distritales.

Los aportes de los ciudadanos entrevistados respecto de las relaciones que establecen con las autoridades de nivel departamental son escuetas, muy puntuales. Se limitan a expresar que no los conocen. Al preguntárseles a los ciudadanos miembros de cocode y de la JDMM sobre su relación con el Gobernador respondieron sencillamente: *“no lo conocemos, no sabemos de él. No hemos ido a gobernación”*.²⁵⁰

Los ciudadanos integrados a los consejos de desarrollo saben que el codede es presidido por la figura del Gobernador, y en este marco conocen alguna información proporcionada por el alcalde municipal en relación fundamentalmente, a proyectos gestionados en esa instancia. La gestión de recursos ante el Codede constituye prácticamente el único tipo de relación establecida en el Municipio respecto del Gobernador: *“en una ocasión lo molestamos y sí nos ayudó... Habló por nosotros en el codede, pero se hizo a través del alcalde”*,²⁵¹ aún así, la referencia continúa siendo lo local, a pesar de tratarse de una instancia de nivel departamental.

Otra experiencia reciente en el municipio respecto de la Gobernación, fue el retiro de los Libros del Registro Civil de la Municipalidad de Chichicastenango por esa instancia durante el mes de Julio 2006. Esta acción se ejecutó en el marco de la entrada en vigencia de la Ley del Registro Nacional de las personas o RENAP, Decreto Número 90 – 2005, aprobada el 23 de noviembre del mismo año. Tanto las autoridades municipales como la ciudadanía en general, rechazaron ese acto cometido con prepotencia, abrupto y desconocimiento de la Ley del RENAP por funcionarios de la Gobernación: *“no se respeta la ley de descentralización, nosotros discutimos, hablamos, pero desde arriba no se escucha. Por ejemplo, gobernación se llevó los libros de la Muni y se va a hacer un memorial para recuperarlos... Pero ellos no cumplen, tenemos que pedir respeto... Cada quien está por su lado, nosotros desde aquí proponemos... pero las autoridades actúan por su lado”*.²⁵²

El sentimiento de indignación y rechazo ante esa violación de su autonomía, generó como reacción de la ciudadanía, la realización de dos Talleres dirigidos al Comude. Con ello se pretendía en primer lugar, el estudio y análisis de la Ley del RENAP *“para no caer en irregularidades y actuar al marco de la Ley”*, según lo expresó el coordinador de la Comisión de urbanismo.²⁵³ En segundo lugar, la estrategia pretendía la elaboración de un escrito solicitando la devolución inmediata de los mismos.

Esta discusión y establecimiento de acuerdos en torno al procedimiento para lograr recuperar los Libros, ocurrió en el marco de la reunión ordinaria de Comude, en el que todo el pleno votó porque se elaborara el escrito para que la Corporación Municipal lo presentara a la Gobernación solicitando la devolución inmediata de los libros y facilitando la información contenida en los mismos. Los actores sociales acordaron que la elaboración del escrito estuviera a cargo de la Comisión de Descentralización del Comude, en base a los insumos aportados durante la realización de los dos Talleres realizados para tal fin.

²⁵⁰ *Ibíd.*

²⁵¹ *Ibíd.*

²⁵² Líder local. Entrevista grupal I. Chichicastenango, 29 agosto 2006.

²⁵³ Observación realizada en trabajo de campo a reunión ordinaria del Comude. Chichicastenango, 23 de agosto 2006.

Las autoridades municipales también se expresaron en contra de este tipo de acciones por amenazar el proceso descentralizador del Estado y su autonomía municipal; en este sentido, resulta interesante el análisis sobre la ley del RENAP realizado por el Concejal Primero:²⁵⁴

La descentralización está lejana, vamos retrocediendo, ahora con el RENAP en vez de llegar el Estado a los cantones, la población debe desplazarse a la Gobernación departamental. No se defienden los intereses de la población y se vuelve a centralizar.

¿Dónde queda la autonomía municipal? No hay representación de la ANAM en el Directorio de la nueva Ley del RENAP. Las municipalidades deberían pronunciarse y solicitar que parte de los fondos que ahora ingresarán a la gobernación sean destinados a los municipios. Es necesario accionar y no sólo informarse. En el memorial que se elabore debe agregarse que los comunitarios que se han acercado a la gobernación han recibido mala atención en las oficinas.

La primera emisión de la ley fue sujeto de una acción de inconstitucionalidad por la ANAM, por violar la autonomía municipal y la ley de descentralización. La ley se modificó y se devolvieron las funciones de inscripción a las municipalidades.

Respecto de los diputados distritales, no es diferente la situación. Los comunitarios afirmaron que no mantienen relación con ellos, conocen a algunos, pero no son referencia: *“no los conocemos, no llegan a las comunidades. Casi no hay relación. Un poco más con el de Pachalum, Reinabel Estrada, él está ayudando con el techado del mercado de Chupol”*.²⁵⁵

Las pocas experiencias de relación que los ciudadanos han tenido con alguno de los diputados, no han sido positivas. Uno de los comunitarios se expresó en estos términos: *“hay miembros de las comunidades que no creen en la organización, por ejemplo hay diputados que no motivan a la comunidad a que se conforme bajo la figura de los Consejos de Desarrollo, les dicen a la gente que no tiene sentido, sino que vayan directamente con ellos a gestionar...”*²⁵⁶

Lejos de promover la inclusión de los actores en la gestión pública de forma organizada, dentro de las instancias legales y de fortalecer los procesos participativos para que el ejercicio del poder político en Guatemala sea más democrático, la propuesta del diputado fomenta actitudes clientelares, perpetuando relaciones asimétricas autoridades – ciudadanía y posicionándose en el poder, sin atisbos de buscar una distribución del mismo que genere empoderamiento de los actores sociales.

En el marco de la observación realizada a diversas reuniones de los consejos de desarrollo, se tuvo la oportunidad de asistir a una Asamblea micro regional²⁵⁷, en la que el diputado distrital Tomás Santiago del FRG, había solicitado un espacio para comunicarse con los comunitarios. Un dato interesante es que el diputado es oriundo de ese cantón de

²⁵⁴ Entrevista N° 10. Observación realizada en reunión ordinaria de Comude. Chichicastenango, 23 agosto 2006.

²⁵⁵ Presidente Micro Región VI. Entrevista grupal II. Chichicastenango, 31 agosto 2006.

²⁵⁶ Miembros de la JDMM. Reunión observada de coordinación entre JDMM y Comisión de Descentralización del Comude. Chichicastenango, 23 de agosto 2006.

²⁵⁷ Reunión de Micro Región VII, Mucub'altzip. Chichicastenango, 15 de agosto 2006.

Mucub'altzip, por lo que consiguió la aprobación de un proyecto de construcción de carrileras. La reunión se coordinó a través del Comité de Camino del cantón, ya que el contenido fundamental de la comunicación del diputado se refería a la adquisición de un Convoy para mantenimiento de caminos y al otorgamiento de 110 millones de quetzales para invertir en el Departamento.

El carácter del discurso del diputado no se aleja de lo anteriormente expuesto. Más parecía un discurso de campaña que un espacio de acercamiento a las comunidades. Más que escuchar las necesidades e inquietudes de los cantones, el diputado expuso lo que él consideró como logros de la gestión de los tres diputados eferregistas del departamento: los 110 millones para inversión y el Convoy para mantenimiento de carreteras. En forma reiterada repetía el monto aprobado para proyectos, instándolos a acudir a él directamente para presentar proyectos.

Respecto del Convoy, resultaron interesantes los argumentos que utilizó para motivar a la población a utilizarlo y los requisitos para conseguirlo: *“en mi calidad de diputado yo puedo fiscalizar al alcalde... el único requisito para la solicitud de arreglo de carretera es que vaya firmada por el cocode, el alcalde auxiliar y la comunidad. La comunidad solamente aporta el diesel y si en caso se arruinara alguna máquina un aporte para los repuestos...”*²⁵⁸ El diputado enfatizó la superioridad de su autoridad respecto del alcalde municipal, y nuevamente minimizó la autoridad de la Alcaldía al no exigir el aval de la OMP o la Corporación municipal, como requisito para aprobar las solicitudes comunitarias para el uso del Convoy. Este proyecto concreto evidencia competencia entre funcionarios públicos, ya que la municipalidad de Chichicastenango adquirió su propio convoy, precisamente estaban en la fase de la licitación pública al momento de anunciar el diputado otro convoy adquirido por ellos para el Quiché.

C. Gobierno Central.

Sobre el gobierno central poco se dijo. Las alusiones son escasas y por lo general, critican o cuestionan el proceder de las autoridades. En las percepciones ciudadanas se refleja descrédito a la eficacia y eficiencia de la administración pública y desconfianza en las disposiciones implementadas; los ciudadanos sienten que el gobierno con sus políticas responde a intereses particulares de los políticos o a los intereses de la clase hegemónica: *“yo creo que el trabajo que hacen los consejos de desarrollo en las comunidades debe seguir realizándose, tienen que seguir participando en las comunidades. Si ya se capacitó un grupo, ellos tendrían que ver como involucrar a todo el mundo, sobre todo porque el gobierno está implementando estrategias como la aprobación del TLC, quien sabe si se empiecen a vender otros bienes, por la influencia de la globalización...”*²⁵⁹

Así mismo, los ciudadanos expresaron que una de las mayores amenazas que enfrenta el proceso participativo de Chichicastenango, es precisamente que el gobierno no de espacio a la participación libre de los ciudadanos y se aproveche de ella para sus fines electorales: *“otra de las amenazas podría ser que el mismo gobierno, el gobierno en su totalidad, no le de el espacio necesario para que esto funcione, y que digan que ahora la*

²⁵⁸ Tomás Santiago, Diputado distrital de Quiché por el FRG. Reunión observada, Chichicastenango 15 agosto 2006.

²⁵⁹ Entrevista N° 2. Experta local. Chichicastenango, 18 de agosto 2006.

cosa está muy difícil... y los utilicen sólo cuando les conviene y cuando no les conviene pues van obviando la participación de la gente...”.

Respecto a la disposición del Ejecutivo de realizar ‘Gabinetes móviles’ por diversos municipios y departamentos de Guatemala, los ciudadanos chichicastecos se muestran críticos de la misma debido a que la estrategia de la GANA tiende a fraccionar la organización de la sociedad civil y a desconocer instancias de participación ciudadana, sobre todo de nivel local: *“los gabinetes móviles rompen la institucionalidad de las comunidades”*.²⁶⁰ De hecho la estrategia política del partido de gobierno ha resultado ser más un tipo de “show político” de carácter populista, en donde el Presidente de la República y sus Ministros, se desplazan a los departamentos y municipios supuestamente en un gesto de cercanía a las comunidades y deseos de conocer la realidad de las mismas. Sin embargo, sólo algunas de las instancias de la sociedad civil son convocadas, las demandas de la población se reciben, pero nunca se ejecutan.

4.4 Establecimiento de coordinaciones y/o alianzas estratégicas.

En el Municipio, los actores sociales que han impulsado los procesos organizativos y el desarrollo desde la época posterior al conflicto armado interno, han tenido la visión estratégica de establecer coordinaciones y alianzas para el impulso de propuestas y la construcción del desarrollo local.²⁶¹ Esta visión ha sido también asumida desde las actuales autoridades municipales: *“la coordinación es parte del gran éxito, lo que se necesita aquí como autoridad municipal, es coordinar, comunicar, dialogar... si no hay coordinación, si no hay diálogo, una municipalidad no va a poder avanzar. Pero allí si que depende del alcalde y el concejo”*.²⁶²

Esta estrategia se ha impulsado a varios niveles, el primer esfuerzo de coordinación y unificación se realizó a nivel intercomunitario en el año 1999, con el establecimiento de los llamados “Consejos comunales”, los cuáles se aglutinaban en los cantones en torno a temas sectoriales (educación, vivienda, salud, etcétera). En la segunda experiencia, se amplió la visión a nivel de lo interinstitucional, siempre de nivel comunitario, convocando a las asociaciones locales para conformar una Coordinadora de asociaciones de desarrollo (actualmente CASODI). El tercer momento se caracterizó por el establecimiento de una coordinación interinstitucional entre organizaciones sociales locales y también externas pero con presencia en el municipio.

La gran capacidad organizativa de las comunidades k’iche’s de Chichicastenango, generó hacia 1992 un crecimiento de organizaciones comunitarias cuyo objetivo era la búsqueda del desarrollo comunal. Se calcula que hacia 1996 existían unos 500 ó 600 grupos diversos en el municipio,²⁶³ gestionando de forma desorganizada y trabajando desarticuladamente. Las organizaciones sociales en su análisis sobre este incremento de organizaciones acotaron que: *“dicho surgimiento se ha dado de una manera desordenada que a la larga no favorece el avance del municipio, sino dificulta ya que causa*

²⁶⁰ Reunión de análisis y coordinación entre Comisión de descentralización del Comude y JDMM. Reunión observada. Chichicastenango, 07 de septiembre 2006.

²⁶¹ En el Capítulo 2 del presente estudio se describen en detalle estos antecedentes del proceso organizativo del municipio.

²⁶² Entrevista N° 10. Chichicastenango, 20 de septiembre del 2006.

²⁶³ Diagnóstico Municipal de Chichicastenango. CASODI – SERJUS, 1997.

competencia, duplicidad de esfuerzos y otros problemas".²⁶⁴ La estrategia pretendía propiciar una búsqueda conjunta de soluciones alternativas a los problemas comunales, a la vez que se favorecía la interrelación entre las mismas.

Actualmente, la visión de propiciar espacios de coordinación como estrategia política para alcanzar mejores niveles de desarrollo continúa vigente en Chichicastenango. Los esfuerzos en esta línea se han definido más concretamente a nivel municipal, donde la coordinación intercomunitaria e interinstitucional constituye una de las fortalezas y de los factores de éxito del proceso participativo del municipio. La coordinación interinstitucional y comunitaria se establece principalmente a partir de la organización de los consejos comunitarios de primer nivel y de segundo nivel y el vínculo de éstos con el Comude y la Alcaldía.

Así mismo, se verifican coordinaciones interinstitucionales desde las comisiones del Comude; éstas al estar conformadas a partir de diversas organizaciones sociales presentes en el municipio generan coordinaciones a nivel local, en torno a los temas sectoriales de su interés.

La debilidad radica en los niveles superiores: departamental, regional y nacional. En los dos primeros existen algunos esfuerzos aislados tendientes a generar coordinación, pero hasta el momento no se ha evidenciado desde la presente investigación, un esfuerzo concreto en ese sentido. El planteamiento de alianzas o coordinaciones en el nivel nacional no existe hasta el momento. A continuación se abordan los diversos escenarios de la estrategia.

A. Coordinaciones de nivel municipal.

- **De carácter intercomunitario.**

El nivel más local del municipio, se encuentra muy fortalecido a nivel de las coordinaciones y alianzas estratégicas que ha desarrollado como sector comunitario a lo largo de estos años, en el marco de la conformación y funcionamiento de los consejos de desarrollo. Para las comunidades k'iche's, actitudes tendientes a la unidad, la creación de lazos de relacionamiento, el establecimiento de coordinación y la búsqueda de consenso, entre otros, son valores propios de su cultura, y por ende, significativos en el desenvolvimiento de su vida cotidiana.

Los cocode son de suyo un esfuerzo de coordinación intercomunitaria, ya que su espíritu plantea la unificación y confluencia de todas las organizaciones existentes en la comunidad, dentro del espacio. En Chichicastenango, recordemos que el cocode funciona como órgano de coordinación, no solamente a nivel de su denominación, sino como instancia que aglutina a las autoridades comunitarias elegidas en Asamblea para conformar los diversos comités y grupos organizados de los cantones: *"al principio hubo desacuerdo en torno a esto, se cuestionaba el por qué. No se tenía información suficiente en cuanto a la ley... Después se comprendió que el cocode no era un grupo más dentro de la comunidad, sino un órgano de coordinación, con representación de los diferentes*

²⁶⁴ *Agenda de desarrollo integral*, Municipio de Chichicastenango. Julio del 2000. FUNDADESE – CASODI – NEXUS Municipal. Página 2.

*grupos existentes. Al principio no tenían mayor representatividad... ahora es un esfuerzo en los 84 cantones del Municipio”.*²⁶⁵

Así mismo, a nivel de los Consejos comunitarios de segundo nivel, el esfuerzo de coordinación se amplía, aglutinando no sólo a los grupos de una comunidad, sino a los grupos de varias comunidades, pues comprende a todos los cantones integrados en el espacio micro regional. Esta experiencia ha resultado muy positiva para el sector comunitario, quien en ese esfuerzo de coordinación ha encontrado fuerza política, definición y mayor capacidad de negociación e incidencia ante otros sectores del municipio, como ante las autoridades. Este logro es relevante, una vez que a consecuencia del conflicto armado interno, las comunidades quedaron dispersas y divididas, impactadas por la ruptura del tejido social: *“lo bueno es que existe la coordinación, entre instituciones, comunitarios y corporación. Eso es lo que anhelamos, porque por esa vía si podemos caminar bien, si cada uno quiere hacer a su manera vamos a retroceder a lo que era el pasado”.*²⁶⁶

La figura organizativa de segundo nivel, ha permitido el fortalecimiento del poder local, al otorgar identidad a las autoridades comunitarias, quienes se han posicionado como tales en el municipio. Recordemos como antes de la implantación de la municipalidad oficial, que al principio era administrada sólo por ladinos, las únicas autoridades reconocidas para impartir justicia, eran las autoridades elegidas por las comunidades k'iche's. Los líderes comunitarios k'iche's han recuperado su espacio y siguen fortaleciendo esa autoridad, en este sentido el hecho de aglutinarse y pensar como sector en su espacio territorial de micro región, les ha aportado solidez.

Este hecho es reconocido y resentido por ladinos del pueblo. En el fragmento que está a continuación se reflejan ambos sentimientos: *Pienso que quienes más han sentido el respaldo del Comude son las comunidades rurales. Todas las organizaciones comunitarias creo que están representadas en el Comude, saben que tienen allí un respaldo... Antes éramos 64 comunidades, ahora somos 84 y las 84 son cantones indígenas. El sector castellano no está representado. Hay cierto recelo de parte de las autoridades municipales, pues todos son de extracción maya k'iche', la población ladina casi no está presente, somos pocos los que tenemos aceptación allí... Hay un resabio de marginación, ahora es al revés, de indígena a ladino. Con el proceso democratizador todo cambió, los mayas fueron más tomados en cuenta, hasta que a la fecha hay libre acceso a todo... Ya no hay privilegios, sentimos que no hay una respuesta positiva del sector mayoritario, ahora ellos están posicionados de esa autoridad y no quieren soltarla”.*²⁶⁷

El posicionamiento de las autoridades k'iche's se ha dado a nivel de lo comunitario y a nivel del poder formal de la Alcaldía Municipal. El poder que la Alcaldía Indígena ejerce, se da más a nivel de lo cultural, en cambio, al poseer recursos financieros y poder político, el poder formal de las autoridades k'iche's, tanto funcionarios como autoridades comunales, se ve fortalecido ante las bases comunitarias k'iche's.

Este movimiento lo perciben los representantes comunitarios, de allí que no estén de acuerdo en fortalecer a las comunidades individualmente a costa de restar fuerza a la

²⁶⁵ Entrevista N° 1. Chichicastenango, 15 de agosto 2006.

²⁶⁶ Entrevista N° 7. Chichicastenango, 23 agosto 2006.

²⁶⁷ Entrevista N° 3. Experto local. Chichicastenango, 18 de agosto 2006.

organización de segundo nivel: *“Es necesario continuar con las capacitaciones en las micro regiones, así nuestra gente se despierta... No es positivo ir a los cantones pues se perdería la integración de los Consejos de segundo nivel. Es bueno que se vaya a la Micro... las autoridades que llegan a la micro región son los encargados de trasladar la información a la comunidad, es como una cadena... Lo que es necesario es preguntarles a las comunidades, lo que nosotros estamos diciendo es una propuesta y ellos deben opinar... Hay que consultarles a ellos”*.²⁶⁸

Lejos de proyectar un fortalecimiento de los cantones por separado, uno de los planteamientos estratégicos que los líderes comunitarios pretenden impulsar en el 2007, consiste en procurar la legalización formal de los Consejos Comunitarios de segundo nivel. Para ellos, la legalización de las micro regiones daría solidez al sistema. Permitiría la gestión de proyectos a largo plazo y garantizaría la pervivencia de la organización y la participación ciudadana de las comunidades: ante cambios de gobierno, de Alcaldes Municipales y de variantes en los procesos políticos.

Uno de los representantes comunitarios, miembro de la JDMM, aportó: *“hay que entrarle al proyecto de legalización de las micro regiones. La micro región puede hacer muchas cosas pensando en el futuro de nuestra Región. En las comunidades sólo piensan en chiquito, pero no piensan en el desarrollo, en instalar una empresa o algo así para generar fuentes de empleo... Si no, no tiene sentido, es como si mi hijo tuviera identificación (cocode) y yo como padre no la tuviera (micro región)”*.²⁶⁹

Es interesante como la coordinación intercomunitaria ha permitido que el sector comunitario se esté planteando el fortalecimiento del espacio de segundo nivel como una estrategia para lograr mejores niveles de desarrollo y para que las acciones sean sostenibles. Hablan de consolidar el proceso pensando en el futuro y desde la plataforma de una región. Otro de los líderes acotó lo siguiente: *“se logra infraestructura en las aldeas, por ejemplo Chicué que tiene diversificado, y salen los jóvenes, pero no se pueden emplear... Tendríamos que ir a fuentes de trabajo. La intención sería que se planificara el desarrollo de una región específica: salud, educación, vivienda, etcétera. Para hacer todo esto hay que empezar con la legalización de las micro regiones”*.²⁷⁰

Los comunitarios están rescatando la cuestión sustantiva del territorio. Rokael Cardona aludía a lo nodal de este planteamiento en un contexto como el guatemalteco, donde las políticas públicas se han diseñado desde el gobierno central, desconociendo lo territorial. Las políticas públicas para que sean efectivas, deben realizarse desde la comunidad y desde el territorio específico. En Guatemala, lo público tiene carácter comunitario.²⁷¹

²⁶⁸ Miembros de la Junta Directiva Municipal de Micro regiones, JDMM en reunión de análisis con la Comisión de Descentralización del Comude, sobre el Fortalecimiento del Sistema de Consejos de Desarrollo del Municipio. Reunión observada. Chichicastenango, 7 de septiembre 2006.

²⁶⁹ *Ibíd.* Chichicastenango, 7 de septiembre 2006.

²⁷⁰ *Ibíd.*

²⁷¹ Cardona Recinos, Rokael. Comentario dictado en la presentación del libro: *“Alcances y limitaciones de las Políticas Públicas ante la pobreza”*. Serie debates y propuestas sobre la pobreza. Nº 2. FLACSO. Guatemala: 2006. Casa Ariana, 16 de noviembre 2006.

- **De carácter interinstitucional.**

Las coordinaciones interinstitucionales que se establecen en el municipio, se dan fundamentalmente en el marco del Comude, a partir de temas sectoriales. Esta es una función específica de los consejos de desarrollo establecida en la Ley, Artículo 14 literal c: *“Promover y velar por la coordinación tanto entre las autoridades comunitarias, las organizaciones y los miembros de la comunidad como entre las instituciones públicas y privadas”*. Más que una función, constituye el objetivo del sistema de Consejos de desarrollo: *“organizar y coordinar la administración pública mediante la formulación de políticas de desarrollo, planes y programas presupuestarios y el impulso de la coordinación interinstitucional, pública y privada”*.²⁷²

Las comisiones sectoriales del Comude están conformadas por varias instituciones que trabajan los mismos temas, de tal manera que desde una comisión representativa, se podrían coordinar acciones conjuntas. En este sentido, las comisiones del Comude ofrecen un espacio idóneo y privilegiado para el establecimiento de coordinaciones interinstitucionales. A este respecto el representante del Ministerio de Salud y Asistencia Social ante el Comude expresó: *“yo vería que es uno de los principales propósitos u objetivos del trabajo a través de los Consejos de desarrollo: que es la coordinación, la comunicación entre instancias que dirigen sus esfuerzos hacia un mismo fin. En el caso nuestro es la salud, cuando la Comisión ha estado integrada se ha trabajado coordinadamente y se han hecho actividades como sector con la coordinación de todas las instancias que formamos la Comisión. Se ha dado, se da esa coordinación...”*.²⁷³

Se ha comentado en otro apartado de la presente tesis, que actualmente en el Comude de Chichicastenango funcionan sólo dos Comisiones, de las ocho que formalmente aparecen conformadas. Para que desde estas instancias se generara un proceso más sólido y continuado de coordinación interinstitucional, habría que fortalecerlas, con la integración de más instituciones sectoriales y con la presencia de las mismas autoridades municipales, que como hemos visto, han abandonado estos espacios, priorizando su presencia en otro tipo de trabajos más operativos, dirigidos fundamentalmente a la gestión. Esto mismo lo expresa una de las lideresas locales: *“se haría más efectiva la coordinación dentro de las comisiones del sistema, porque abarca todos los temas. Estas comisiones serían el espacio que ayudaría a esto, pero habría que fortalecerlas más de parte de las autoridades. Así mismo, ellos deberían involucrarse y fortalecer esto, porque a veces, son ellos los que botan todo y se pierde el interés de la sociedad en participar en los espacios”*.²⁷⁴

Actualmente, la relación de alianza estratégica que a este nivel se consolida en el municipio, y que ya está generando resultados es la que se ha establecido entre la Junta Directiva Municipal de Micro regiones y la Comisión de descentralización del Comude. Este espacio de coordinación, tiene la característica y la fortaleza de ser intercomunitario – interinstitucional, puesto que la JDMM representa la máxima instancia comunal y la Comisión de Descentralización es la que tiene a su cargo la conducción del proceso organizativo municipal, en ella confluyen las mayores fuerzas organizativas presentes en el municipio (CASODI, FUNDADECE, ASDECO, SERJUS, CARE, GTZ, PNUD) y la municipalidad, representada en la OMP.

²⁷² Ley de Consejos de Desarrollo urbano y rural. Artículo 3.

²⁷³ Entrevista N° 4. Chichicastenango, 18 de agosto del 2006.

²⁷⁴ Entrevista N° 6. Chichicastenango, 22 de agosto del 2006.

Recordemos que la Comisión de descentralización está impulsando proceso sustantivos en el municipio: presupuesto participativo, conformación de la Comisión Municipal de Auditoría social, Proceso formativo en las micro regiones, Convenio de Cooperación con la Corporación Municipal y todo lo relacionado al funcionamiento del SCDUR. Las acciones estratégicas generadas desde esta coordinación con los comunitarios, constituyen importantes aportes al municipio: análisis de la Ley del RENAP y seguimiento a la recuperación de los Libros del Registro Civil, sustraídos por Gobernación Departamental y elaboración de Planteamiento Político Micro regional ante el próximo evento electoral, reafirmando su posicionamiento en cuanto a garantizar la pervivencia y sostenibilidad del proceso participativo del Municipio, desde los Consejos de desarrollo, ante los posibles candidatos a la Alcaldía Municipal.

Un factor de éxito en el funcionamiento de los Consejos de desarrollo de nivel comunitario es precisamente esta alianza estratégica definida entre estas dos fuerzas políticas importantes del Municipio. Como reconoce la Coordinadora de la OMP: *“la Comisión de descentralización mantiene la relación con los Consejos comunitarios y el Comude, es una coordinación de esfuerzos. Eso contribuye a que el proceso esté bien”*.²⁷⁵ El trabajo coordinado desde este espacio, que no es institucional formal, sino político, ha sido capaz de mantener establecer un puente entre comunitarios – municipalidad – organizaciones sociales locales. Aquí radica el dinamismo y la fuerza que caracteriza a ambos actores sociales actualmente, dentro del municipio.

B. Coordinaciones a nivel departamental y regional.

Es evidente que los ciudadanos de Chichicastenango realizan esfuerzos continuados a nivel municipal por establecer coordinaciones y alianzas estratégicas entre diversos actores sociales comunitarios e institucionales. Sin embargo, este esfuerzo se rompe a nivel departamental, donde los intereses diversos de grupos u organizaciones, la pertenencia a partidos políticos específicos y la competencia entre los grupos para lograr financiamiento de la Cooperación Internacional, son entre otras, limitantes para establecer coordinaciones.

En Chichicastenango actualmente existen algunos esfuerzos sectoriales por establecer coordinaciones de nivel departamental, uno de ellos relativo al tema de la mujer, impulsado por la Comisión de la Familia, la mujer y la niñez del Comude. El otro esfuerzo se refiere al tema de seguridad, impulsado desde el Concejo Municipal a través del Comude, a fin de establecer coordinación con la Comisión de Seguridad del Codecde.

Respecto al tema de la mujer, se ha conformado una Comisión departamental, en la que Chichicastenango tiene representación, a través de la coordinadora de la Comisión del Comude. Una de sus funciones consiste en apoyar el proceso de conformación de los cocode y el comude en otros Municipios de Quiché, por ejemplo, en Patzité. Desde este espacio se ha intentado coordinar con el sector de mujeres del departamento, pero ha resultado imposible. En Quiché existen 3 redes de mujeres, cada una trabajando por separado con sus grupos y generando cierta competencia, fundamentalmente por cuestiones de financiamiento. Desde la comisión de la Mujer de Chichicastenango, se ha intencionado la integración de una sola red que aglutine a los diversos grupos de mujeres del departamento, sin embargo a la fecha, la estrategia no ha sido aceptada.

²⁷⁵ Entrevista N° 1. Chichicastenango, 15 de agosto del 2006.

Sobre este punto es ilustrativo el siguiente fragmento de la entrevista con la Coordinadora de la Comisión de la Mujer de Chichicastenango y representante del sector en el espacio departamental:²⁷⁶

“Es un tema un tanto difícil todavía, no estamos acostumbrados a coordinar y preferimos sobresalir cada quien por su lado, siempre se refleja eso todavía... porque comunitariamente ya se está superando esto, municipalmente igual se logra más, pero a nivel departamental se rompe nuevamente allí, es más amplio y cada quien jala nuevamente por su propio beneficio.

Aún es muy limitado, el ejemplo claro donde estoy yo como delegada de las mujeres, es la Comisión departamental... Dentro de nosotras las mujeres, hay mucho esa actitud de a ver que jalo por acá, las instituciones también viendo como jalan a las mujeres... porque hay muchas necesidades de las mujeres y las compañeras piensan que si van con una institución les resuelve, con otra les resuelve, etcétera. Aquí hay más confusión, se agotan y no hay salida.

En Quiché ya se habla de tres redes de mujeres, tres... ¿por qué no una red de mujeres? Cada quien con su red y sus grupos afines y peleándonos... Si logramos coordinar, reflejaría mayores avances. A nivel municipal nos hemos dado cuenta de que sí vale la pena coordinar, aprovechar al máximo los recursos, el tiempo.

... Si anteriormente íbamos a capacitar, a veces íbamos dos instituciones a la misma comunidad, con los mismos grupos, hasta hablando del mismo tema. ¿Qué estábamos haciendo? Derrochando recursos, quitándole tiempo a la población, confundiéndolos, porque quizá una institución explicaba de una forma y otra de otra y la gente sin entender... ¿a quien le hago caso? Ahora ya no es así, cuando vamos dos o tres organizaciones con nuestra población meta, coordinamos, vamos en conjunto y cada quien asume algo distinto. Ya no los llamamos dos veces a la semana, sino una sola vez”.

El otro tema en que se pretende generar coordinación del Municipio con el Codede, es la seguridad. Dentro de este tema estaría también el esfuerzo por implementar la Policía Municipal de Tránsito PMT de Chichicastenango, para lo que la Corporación Municipal está coordinando con la Municipalidad de Santa Lucía Cotzumalguapa y otras organizaciones como INCIDE.

Ambos procesos son recientes, por lo que los resultados todavía no se evidencian con claridad. Un avance en cuanto a lo de seguridad se refiere a que en el marco del Comude del mes de agosto, el representante de la Comisión de Seguridad del Codede, miembro de la Gobernación departamental, por invitación del Alcalde socializó los esfuerzos que se están haciendo en el tema y sugirió el establecimiento de una coordinación de la Comisión de seguridad del Codede con la misma comisión del Comude de Chichicastenango para buscar soluciones conjuntas y unificar esfuerzos. Hasta el momento de finalizar el trabajo de campo del presente estudio, se desconoce si se han dado otros pasos para el establecimiento de este trabajo coordinado.

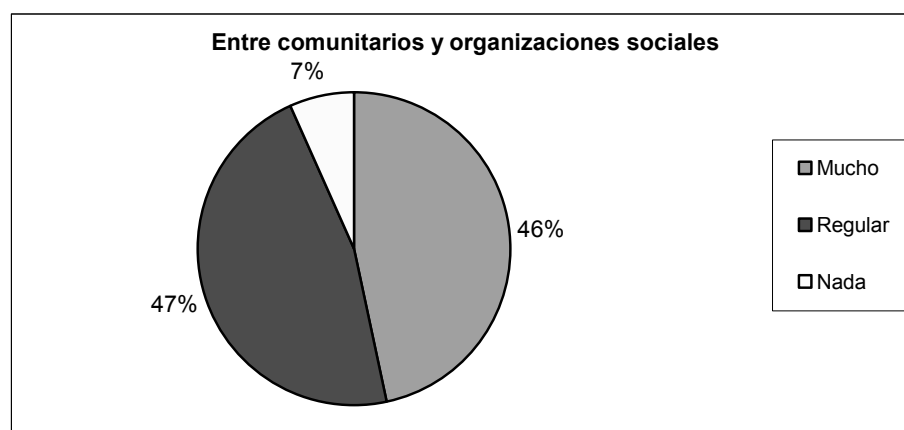
Otro proceso que merece mención, es el que se intenciona establecer a nivel regional, se trata de una alianza estratégica impulsada por la JDMM y SERJUS, la cuál se realizará entre los Consejos comunitarios de segundo nivel de Chichicastenango y la Coordinadora de Consejos comunitarios de segundo nivel de Quetzaltenango COALCO. Ambos actores

²⁷⁶ Entrevista N° 6. Chichicastenango, 22 de agosto del 2006.

han tenido ya una serie de acercamientos con el fin de ir perfilando los términos de la alianza. Se espera que ésta se concrete formalmente para el año 2007.

Los ciudadanos integrados al Comude que fueron entrevistados, evidencian con mucha claridad que las coordinaciones que se establecen en Chichicastenango son de nivel municipal. Los actores tienen la percepción de que la mayor fortaleza a nivel de coordinaciones es la que se da entre comunitarios y organizaciones sociales. En esa afirmación se refieren a las relaciones entre organizaciones locales como CASODI, FUNDADECE Y ASDECO con los cantones; así como otras organizaciones externas pero con presencia en el municipio que trabajan prioritariamente con la población del área rural: SERJUS, CARE, GTZ, PNUD.

Gráfica IV – 5a
¿Qué nivel de coordinación ha establecido el Comude de Chichicastenango?



Fuente: elaboración propia a partir de información obtenida en aplicación de cuestionarios.

Uno de los elementos que resaltan es que las instituciones locales han tenido espacio para coordinar entre sí, en temas de su interés, desde las Comisiones del Comude. Estos espacios por su amplitud, permiten la participación de diversidad de instituciones, que quizá sin esa posibilidad no establecerían relaciones, creando así una plataforma idónea para la coordinación interinstitucional.

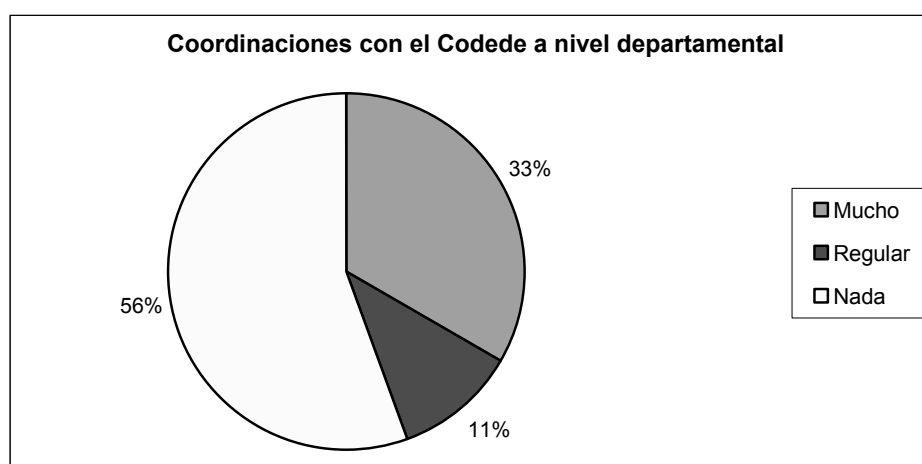
Otro elemento interesante, señalado por los miembros de las comisiones del Comude, se refiere a que mucho de este relacionamiento que se intenciona desde las instituciones, está dirigido hacia la Cooperación Internacional, motivado principalmente, por la búsqueda de financiamiento para la ejecución de proyectos.

A nivel de lo departamental, algunos manifestaron incluso desconocimiento del tema. Como expresaba anteriormente la lidereza local: “a nivel municipal nos hemos dado cuenta de que sí vale la pena coordinar, aprovechar al máximo los recursos, el tiempo...”²⁷⁷ Sin embargo, cuando se ha tratado de coordinar con niveles superiores, los esfuerzos no han dado resultados tan evidentes como a nivel de lo local. En el espacio departamental, están en juego otros factores políticos que dificultan la propuesta de unificar y coordinar.

²⁷⁷ Ibid.

La gráfica siguiente muestra cómo los ciudadanos integrados al Comude perciben el nivel de coordinación establecida con el Codede, como se ha mencionado, es el Alcalde quien se integra a ese nivel y traslada la información en el marco del Comude, fundamentalmente referida a proyectos gestionados ante la instancia. Las valoraciones muestran baja percepción respecto de la capacidad de coordinar a nivel del Departamento, obteniendo el indicador más bajo: “nada”, el 56% de las respuestas. El 33% de los entrevistados que contestó “mucho” se refiere a los proyectos que este año fueron aprobados desde el Codede y que beneficiaron a algunas comunidades.

Gráfica IV – 5b



Fuente: elaboración propia a partir de información obtenida en aplicación de cuestionarios.

Respecto de los otros dos niveles superiores, el regional y el nacional, no fueron mencionados por los actores, debido a que prácticamente no existen. El nivel regional de los Consejos de desarrollo no ha sido todavía instalado en el país; el nivel nacional del SCDUR fue instalado en el año 2005. Para la ocasión se difundió información al respecto, sin embargo, después de ello no se ha sabido de las acciones que realiza la instancia y si está funcionando.

4.5 Factores que condicionan o limitan el proceso participativo de los Consejos de desarrollo de Chichicastenango.

En el desarrollo de la presente investigación, se han evidenciado múltiples factores que fortalecen el caso participativo implementado a través de los Consejos de desarrollo de Chichicastenango, sin embargo, es también necesario precisar los elementos que vulnerabilizan la experiencia organizativa del SCDUR del municipio. Sólo a partir de una clara conciencia respecto de sus debilidades se podrán implementar estrategias tendientes al fortalecimiento de estos aspectos e ir garantizando la sostenibilidad del proceso participativo.

Algunos de estos limitantes son externos al municipio, de tipo estructural como la exclusión social, la pobreza, el carácter racista con que se ha ido consolidando el Estado, etcétera. Entre ellos algunos elementos pertenecen al ámbito político general del país, por ejemplo, el autoritarismo en el ejercicio del poder, el establecimiento de redes clientelares o la politización, los cuáles se abordarán con detalle en el Capítulo 5 de la tesis.

Otros factores condicionantes de la experiencia, tienen un origen interno al Municipio. Entre ellos los entrevistados identificaron: las luchas de poder y protagonismo comunitario, la gestión comunitaria reducida a la infraestructura física, el debilitamiento del Comude, la ausencia de participación de la mujer a todos los niveles y la dependencia de la asesoría técnica institucional y el financiamiento de la Cooperación Internacional.

En este apartado se pretende abordar más detalladamente esos límites internos de la experiencia que preocupan a la ciudadanía chichicasteca, los que sin embargo, al tener un origen local, pueden ser más fácilmente superados. Los factores externos se mencionarán someramente, pues han sido abordados en otros incisos del presente estudio.

4.5.1 Factores externos.

Los actores sociales entrevistados manifiestan preocupación ante algunos elementos externos al municipio, propios de la estructura del país y de las características del sistema político guatemalteco, que podrían condicionar la participación libre de los ciudadanos integrados a los Consejos de desarrollo de Chichicastenango. A continuación se presenta una tabla, con la descripción del fenómeno, según lo comprenden los ciudadanos y con las propuestas de solución que plantean para minimizar el impacto que ellos puedan tener, en el proceso que han desarrollado en el municipio.

Factor condicionante	Descripción	Propuesta de solución
1. Inconsistencia institucional e inestabilidad jurídica.	Los ciudadanos no sienten confianza en el sustento legal de las instancias, debido a la ausencia de continuidad y estabilidad jurídica en el país. Se aprueban leyes, que posteriormente se contradicen con nuevas disposiciones legales. Así mismo, se da la experiencia de que las existencia de leyes no garantizan su puesta en práctica. <i>“Entre los aspectos que más considero que podrían afectar a los Consejos están las reformas a las leyes que están saliendo. No se conoce el objetivo con que se crearon, un año después ya hacen reformas. Esto afecta, pues los cocode ya se han apropiado de cierta manera de sus funciones y luego cambian. Hoy existe la ley de Consejos, pero mañana puede ser que venga otro gobierno y las derogue o haga reformas, así como lo del RENAP. Eso nos ha causado molestias con la gente. Otra vez caemos en la centralización, las leyes presentan</i>	Los ciudadanos reconocen que el proceso organizativo del municipio es anterior a la aprobación de la trilogía de Leyes de Descentralización. Confían en la capacidad organizativa de las comunidades. Se han integrado a los Consejos de desarrollo por las ventajas que supone, pero al momento de no existir esas instancias, crearían otros mecanismos de participación, como lo han evidenciado en otros momentos de su historia. <i>“En nuestro caso, quizá no haya mayor problema, creo yo. Porque como están las asociaciones de base... era un análisis que se hacía en otra oportunidad: ¿qué tal si el Congreso decide dejar sin efecto las leyes de participación ciudadana? Cómo se manejaría esta estructura que existe. Bueno pues están las organizaciones</i>

²⁷⁸ Entrevista N° 1. Chichicastenango, 15 de agosto del 2006.

	<i>muchos vacíos. Se hacen y se deshacen las leyes, eso hace que nuevamente, el proceso que se lleva adelante tambalee</i> . ²⁷⁸	<i>legalmente constituidas, con personería jurídica, que podrían asumir este trabajo. Quizá desde ellas se le daría otro giro. Si no hubiera Consejos, de igual forma la organización se mantendría</i> . ²⁷⁹
2. Evento electoral 2007 y cambio de autoridades de gobierno.	<p>El próximo evento electoral causa inseguridad a los ciudadanos de Chichicastenango debido a la vulnerabilidad que presenta el sistema político guatemalteco ante la politización. Los partidos de gobierno y las autoridades electas han tenido la posibilidad de ejercer el poder de forma autoritaria, impidiendo la participación ciudadana.</p> <p><i>“La amenaza que yo veo sería posterior, sería el cambio de gobierno, porque no sabemos que tipo de gobierno va a llegar a asumir la municipalidad, si va a tener la misma idea, la misma visión que tiene la actual administración. Esta es la próxima amenaza que podríamos tener. Pero si llegara una persona que desconoce el proceso, aparte de eso sea una persona que no quiera escuchar al pueblo, va a haber un problema. Aquí va a haber un desastre, va a haber manifestación, porque la gente no va a estar tranquila. La gente no va a dejarse”</i>.²⁸⁰</p>	<p>La Junta Directiva Municipal de Micro regiones elaboró un pronunciamiento político, con insumos aportados por las comunidades el cuál presentarán ante los candidatos a la Alcaldía Municipal a fin de garantizar la sostenibilidad y permanencia del SCDUR del municipio con el cambio de gobierno: <i>“así no nos dejamos engañar, es necesario tener nuestro propio planteamiento para poderlo exigir”</i>.</p> <p>Sus planteamientos centrales son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Acercamiento de las autoridades municipales a las micro regiones. • Continuidad y seguimiento al proceso de los Consejos de desarrollo; respeto a su funcionamiento en base a la Ley. • Agilizar la legalización de los cocode. • Iniciar la legalización de las micro regiones. • Impulsar proyectos productivos: centro de acopio, producción de aguacate y manzana, proyectos pecuarios, fomento económico en general. • Capacitación técnica a los jóvenes de los cantones: panadería, herrería, carpintería, fontanería, electricistas, soldadura, etcétera. <p>Peticiones concretas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Conocer el presupuesto municipal. • Foro político con los próximos candidatos a la alcaldía (para presentar el planteamiento político). • Continuidad a las capacitaciones en las micro regiones.

²⁷⁹ Entrevista N° 6. Chichicastenango, 22 de agosto del 2006.

²⁸⁰ Entrevista N° 7. Chichicastenango 23 de agosto 2006.

		<ul style="list-style-type: none"> • Acompañamiento a los cocode • Respeto a la autoridad y las decisiones del cocode por las autoridades elegidas, que no se permita a los pequeños grupos actuar de forma aislada, sino se impulse su integración al cocode. • Presupuesto de movilización para la JDMM.
3. Vulnerabilidad del Sistema de Consejos de desarrollo urbano y rural a ser politizado.	<p>Los ciudadanos son conscientes del peligro ante la politización de los consejos de desarrollo. Las instancias son vulnerables a ser cooptadas por los candidatos como base para el caudal electoral que necesitan.</p> <p><i>“Las amenazas que tiene es la política partidista, definitivamente, se han utilizado estos espacios de participación ciudadana para politizarlos y que sea utilizado por los partidos políticos, y que la gente por la misma necesidad que tiene, se deje manipular, es una de las grandes debilidades y vulnerabilidades que yo le miro”.</i>²⁸¹</p>	<p>Los ciudadanos proponen como una forma de alertar a la población ante la manipulación política, las capacitaciones a los Consejos de segundo nivel, para que ellos lo aborden con sus comunidades. La misma JDMM asumirá esta tarea, orientando a la población de base, ante el próximo evento electoral. Así mismo proponen la elaboración de pronunciamiento, actas o memoriales, para que los candidatos a la alcaldía tomen en cuenta sus planteamientos y se comprometan a respetarlos.</p> <p><i>“Capacitaciones para las micro regiones y esto pasa a cada comunidad, para que no desmayen ni se desanimen, para que no se dejen engañar. Los partidos políticos buscan una estrategia para engañar o convencer a la gente. Llegue quien llegue a la alcaldía nos tiene que atender. Tenemos que preparar a la población. Hay que levantar un Acta, que firmen los candidatos para comprometerlos, que se sienta comprometido con su pueblo”.</i></p>

4.5.2 Factores internos.

A. Luchas de poder y protagonismo comunitario.

Un primer elemento que limita el proceso participativo en las comunidades, son las luchas de poder y protagonismo que se dan entre los diversos Comités y los órganos de coordinación. Es necesario recordar que antiguamente, las figuras organizativas comunitarias que tenían el protagonismo y el control de los recursos eran los Comités, especialmente el Comité Pro Mejoramiento. A ellos se confiaba la gestión y ejecución de

²⁸¹ Entrevista N° 5. Santa Cruz del Quiché, 22 de agosto del 2006.

los proyectos, lo cuál les permitía reconocimiento en la comunidad. Actualmente, son los cocode las figuras con sustento legal, facultadas para la ejecución de fondos públicos.

La conformación de los cocode en las comunidades generó una crisis en torno al papel de los comités. Se generó una confusión en el municipio debido a que las comunidades pensaban que la conformación de los cocode suponía la desintegración de los diversos comités en que se organizan tradicionalmente las comunidades del área rural, por ello se resistieron en un inicio a la propuesta de conformar los órganos de coordinación. Fueron las organizaciones sociales locales, las que colaboraron explicando a las comunidades el verdadero espíritu de la Ley, en razón de establecer una coordinación de los diversos grupos comunitarios y analizando con ellos las ventajas del cocode: *“hay una ventaja con la organización del pueblo, y es que los cocodes están legalizados, existen y manejan fondos conforme la ley... Conformar una Asociación era caro, por la personería jurídica, para no hacer ese gasto, las comunidades se pusieron de acuerdo y aceptaron conformar los cocode, que son los encargados de velar por los diversos grupos existentes en la comunidad, independientemente de cuántos sean éstos”*.²⁸²

Sin embargo, los ciudadanos perciben que en las comunidades persiste esa tensión de liderazgos, que genera cierto recelo de los comités con los cocode, la cual se manifiesta en una confusión respecto de las funciones que le corresponden comité y las que son propias del cocode. Generalmente, los miembros de los comités se sienten con menos poder y recargan la gestión en el cocode: *“el consejo comunitario está formado por todos los grupos de comité de cada comunidad. Pero en el trabajo de proyectos, hay problemas entre el cocode y el comité que presentó el proyecto para su priorización. El comité recarga su responsabilidad sobre el cocode, como sintiendo que es menos importante”*.²⁸³

Esta situación tiene mucha base en la cuestión del manejo de los fondos, que es también una cuestión de poder. Se tiene la idea de que quien maneja los fondos es quien ostenta el poder: El problema se da cuando el proyecto priorizado en una comunidad, corresponde al de un comité específico, por ejemplo el Comité de Agua o de Camino. Éste tiende a reclamar el ‘derecho’ de ejecutar el proyecto y administrar los recursos, sin embargo la Ley faculta al cocode para hacerlo y solamente ellos están facultados para retirar los fondos.

Una lidereza local nos aporta al respecto: *“muchas de las comunidades sí valoran el papel de los consejos, ven que los espacios responden a un proceso de desarrollo, es la forma que se debe de trabajar. Otros más bien les presenta obstáculos y problemas, principalmente cuestión de recursos económicos, muchos de los comités están acostumbrados a recibir dinero sobre los proyectos, les encanta tener dinero en la mano. Ahora, como es el órgano de coordinación el que lo recibe, entonces se sienten debilitados los diversos comités, y no muy les gusta, a ellos les gusta recibir el dinero, aunque sólo les pase por un rato por las manos, pero están felices con tocar el dinero. Yo lo veo un poco por allí, algunos si lo valoran y otros sienten como celos. Ellos quieren ser los protagonistas”*.²⁸⁴

²⁸² Comunitarios miembros de cocode y de JDMM. Entrevistas grupales. Chichicastenango, 29 y 31 de Agosto 2006.

²⁸³ *Ibid.*

²⁸⁴ Entrevista N° 6. Experta local. Chichicastenango, 22 de agosto 2006.

Para minimizar este tipo de problemas que pueden generar división en las comunidades, se está implementando en el municipio una práctica, la cuál paulatinamente se generaliza para todos los cocode. Se refiere a que el cocode retira el fondo, pero lo da para su ejecución al Comité respectivo, de tal forma que el Comité recupera su función tradicional y el órgano de coordinación se constituye en un ente de seguimiento, monitoreo y fiscalización, asumiendo una función más política que operativa. La experiencia está dando resultados positivos tanto para los comités como para los cocode, aclarando las funciones de ambas instancias, propiciando mejores condiciones para la coordinación intercomunitaria y fortaleciendo la práctica de la auditoría social.

B. Gestión comunitaria reducida a la infraestructura.

En el Capítulo 3 de la tesis aludíamos al tema de la gestión que realizan los cocode en el municipio, caracterizada por una fuerte tendencia hacia la construcción de una diversidad de obras de infraestructura física. Esta visión desarrollista que no ha trascendido lo infraestructural, no es únicamente responsabilidad de las autoridades comunitarias, recordemos que los proyectos se priorizan, a partir de un proceso deliberativo en el que interviene toda la comunidad, reunida en Asamblea.

Esta característica de los consejos de desarrollo de Chichicastenango es calificada por los actores sociales de mayor trayectoria organizativa en el municipio, como una de las principales debilidades del proceso participativo. Directores de organizaciones locales, técnicos de ONG, coordinadores de las Comisiones del Comude y la Junta Directiva Municipal de micro regiones están de acuerdo con que esta visión debe superarse. Se considera parte de una primera etapa de conformación de las instancias; sin embargo, en esta etapa de consolidación del proceso se constituye en una limitante del mismo.

En este sentido, es elocuente el siguiente fragmento de la entrevista realizada a uno de los expertos locales k'iche's cuya trayectoria organizativa en el municipio data de la década de los años '80:

Análisis aportado en entrevista por un actor social k'iche' de Chichicastenango

“Considero que sí, el impacto es positivo, el problema que tenemos en Chichicastenango es que la mentalidad de la gente es que para ellos un desarrollo es toda clase de infraestructura social. En ese rango de necesidades hay avances, pero si todo el tiempo pensamos en infraestructura eso no nos determina el desarrollo, la mentalidad que nosotros estamos tratando de darle a la gente, es tiene que tomar otros aspectos que puedan viabilizar todo esto; el planteamiento nuestro es darle vida a proyectos productivos, consideramos que la parte económica podría ser y es un eje fundamental de todo el proceso. La visión en este momento para las autoridades comunitarias sobre desarrollo es construir una escuela, ampliarla, construir un salón comunal, todos estos aspectos: puente, carretera, etcétera podría ser, pero son medios para poder alcanzar el verdadero desarrollo.

Falta mucho para decir que ya estamos dando pasos para un desarrollo real, un desarrollo legítimo del Municipio y que cada poblado esté en condiciones de conocer hasta donde quiere llegar. Eso todavía no se da.

Nos hace falta tener esa capacidad de análisis para poder determinar cual sería el avance de todo este proceso. Avances sociales, de infraestructura, se ha visto algo, pero en otros aspectos estamos bastante atrasados. La producción frutícola del Municipio aún se maneja de

forma desorganizada, si se lograra organizar lo frutícola, considero que podríamos dar el primer paso y ya visualizamos el recorrido que tendríamos que hacer. Nos hace falta llegar a esta etapa, con esto se convertiría en una parte que vertebraría el movimiento social del Municipio. Tendrán que pasar un par de años más para lograrlo”.

Fuente: fragmento entrevista N° 8, Chichicastenango 23 de agosto 2006.

Según el planteamiento de este otro sector de la ciudadanía, existen avances a nivel de la infraestructura física, pero a nivel de desarrollo local existen serios atrasos en el municipio. Los índices de desarrollo humano de Chichicastenango refuerzan ese planteamiento.²⁸⁵ Tanto las autoridades municipales, como los comunitarios, denominan proyecto de salud a la construcción de un muro perimetral al Centro de Salud, por ejemplo; o proyecto de educación a la ampliación de una escuela. Uno de los actores sociales integrado al comude, coordinador de una de sus comisiones lo expuso de la siguiente forma: *“yo pienso que las comunidades deberían cambiar su visión. Lo infraestructural ya está. Hace falta el crecimiento personal en cuanto a la cultura, la educación y la producción de bienes materiales. Creemos que necesitamos promover más el desarrollo, en cuanto a que la gente sienta la necesidad de mejorar su salud a través de una buena alimentación, preocuparse por sus condiciones de vida: salud, educación, vivienda, en fin... No han mejorado sus condiciones de vida, tienen agua, pero no tienen sanitarios. Muy pocas familias tienen esa visión”.*²⁸⁶

Esta reiterativa demanda de infraestructura por las autoridades comunitarias, puede tener su origen en tres elementos fundamentales: el primero se refiere a los severos niveles de pobreza y pobreza extrema en que se encuentran las comunidades del área rural del municipio, en las que prácticamente se carece de lo vital; la segunda, está vinculada a la historia reciente de militarización de las comunidades k'iche's, durante y después del conflicto armado interno, que obligó a que todo proceso organizativo girara en torno a la construcción de obras de infraestructura para ser permitido; y la tercera se refiere a los condicionantes que la ley estipula para el gasto municipal, siendo el programa más voluminoso el de inversión, con un promedio del 67% del gasto total.²⁸⁷

El primer elemento relativo a la pobreza es determinante en las prioridades que la población establece, como acotó uno de los comunitarios, presidente de micro región al referirse a los criterios de priorización de proyectos comunitarios utilizados en los cantones: *“...cada grupo presenta su necesidad y se discute entre todos. Si la necesidad no beneficia a todos o a la mayoría, no se prioriza, el criterio es que beneficie a la mayor parte. Ahora, es diferente, si la comunidad ya cuenta con los servicios básicos”.*²⁸⁸ Este ciudadano nos aclara el panorama, en el sentido de que las comunidades no tienen otra opción que priorizar proyectos de infraestructura, mientras no alcancen las condiciones mínimas para una vida digna. Una vez obtengan lo básico, podrán pensar en otro tipo de proyectos integrales.

En cuanto al segundo elemento relacionado a la historia socio organizativa del municipio, el cuál está documentado en el Capítulo 2 del presente estudio, una de las antiguas liderazas locales de Chichicastenango, relata que durante el conflicto armado interno desapareció todo tipo de organización comunitaria, las comunidades estaban militarizadas

²⁸⁵ Cfr. Tabla II -2 del presente estudio.

²⁸⁶ Entrevista N° 3. Experto local no indígena. Chichicastenango, 18 de agosto 2006.

²⁸⁷ Cfr. Tabla I – 2 del presente estudio.

²⁸⁸ Comunitario presidente de micro región. Entrevista grupal I. Chichicastenango, 29 de agosto 2006.

y organizados solamente los grupos de patrulleros. En el post conflicto, durante un lapso de al menos 12 años (1985 – 1997) los grupos organizados de los cantones no tenían otra posibilidad que gestionar proyectos de infraestructura, éstos eran los únicos que no levantaban sospechas.²⁸⁹

Recordemos que una de las figuras organizativas tradicionales de los cantones eran los comités. De hecho, éstos continúan organizados y trabajando en las comunidades, ahora aglutinados en el órgano de coordinación. Los temas de estos comités han sido: agua potable, camino, carretera, energía eléctrica, escuela, Comité pro mejoramiento, etcétera. Este último con mayor jerarquía que los demás, por el reconocimiento de que gozaron a nivel del gobierno y el ejército, lo cuál les permitía mayor cantidad de proyectos aprobados. Al presente, en Chichicastenango, un porcentaje significativo de cocode está presidido por los representantes del Comité Pro Mejoramiento alcanzando un 29%, el 27% está presidido por los representantes de los otros comités (agua potable, energía eléctrica, caminos, etc.) y el 24% por los alcaldes auxiliares. Quiere decir, que más del 50% de los cocode del municipio están presididos por el representante de alguno de los comités de infraestructura, de allí también la carga de gestión volcada hacia la construcción de obra física.²⁹⁰

El tercer elemento es sumamente determinante, pues se refiere al condicionamiento a las transferencias municipales estipulado en ley. En este punto se hace necesario referirnos a lo anteriormente expuesto sobre las finanzas municipales. Recordemos que el 60% de los ingresos de las comunas del país es por transferencias del gobierno central, únicamente el 40% proviene de ingresos propios. Esto significa que las municipales están condicionadas sobre la mayoría de sus ingresos, lo cuál les deja poco espacio para decidir sobre la inversión. Se agrega además, que de este 60% de su ingreso, casi el 70% del total debe invertirse en infraestructura, el resto en gastos de funcionamiento (22%) y amortización de la deuda (11%).

Cuando las comisiones del comude han propuesto proyectos de capacitación para mujeres, por ejemplo, éstos no han sido aprobados por que se argumenta que no existe un rubro en el que puedan incluirse; así mismo sucede con las rondas micro regionales, que actualmente son asumidas por organizaciones sociales financiadas por la Cooperación Internacional, ya que la alcaldía no está en capacidad de asumir los procesos formativos de los comunitarios miembros de cocode por carecer de autorización para invertir en ello.

El condicionante de destino para las transferencias en inversión es claro cuando establece que puede invertirse en: mantenimiento, mejoramiento, construcción y/o ampliación de calles, bordillos y puentes (Impuesto sobre circulación de vehículos); Programas y proyectos de educación, salud, infraestructura, agua potable, electricidad, drenajes, manejo de desechos o mejora de servicios actuales (IVA – PAZ) y Programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicio públicos que mejoren la calidad de vida (situado constitucional). Éste último es el que se reparte de forma equitativa a todos los cantones del municipio; lo cuál significa que para ejecutar proyectos comunitarios restan las otras dos transferencias cuyo destino es hacia infraestructura fundamentalmente.

²⁸⁹ Op. Cit. Entrevista N° 9.

²⁹⁰ Cfr. Página 83 del presente estudio.

En base a lo descrito anteriormente, es evidente que el proceso organizativo de Chichicastenango necesita dar un salto cualitativo a nivel de las propuestas y la gestión que se impulsa desde los Consejos de desarrollo, para que el impacto en las condiciones de vida de las comunidades sea significativo y para que el desarrollo que se construye sea sostenible: *“creo que la gestión ha sido enfocada más en proyectos de infraestructura, acción que no mejora la calidad de vida de las personas; se debería apuntar en programas que contrarresten la pobreza, el desempleo, el analfabetismo”*.²⁹¹

Es necesario, según los ciudadanos entrevistados, darle mayor contenido político a la gestión y empezar a generar movilización social a partir de un planteamiento integral de desarrollo humano, que busque la incidencia a través de la elaboración de políticas públicas, planes y programas y no fundamentalmente, a partir de pequeños proyectos de infraestructura. A lo que debe tender la organización de los consejos de desarrollo es a la erradicación de la pobreza y a la inclusión política de los ciudadanos en la gestión pública local.

C. Debilitamiento de la instancia del Comude.²⁹²

Sobre este punto se ahondó en el Capítulo 3 de la tesis, sin embargo se hace una breve referencia al tema debido a la alta recurrencia con que los ciudadanos mencionaron este elemento, como una de las mayores debilidades del proceso organizativo actual del municipio.

Los ciudadanos de Chichicastenango conceden mucho valor al Comude, están concientes de la importancia que reviste su aporte como foro deliberativo del municipio, notan el vacío que genera la debilidad actual de la instancia. Desean recuperar esa función y fortalecer las comisiones, para que de ellas surjan propuestas de desarrollo para el municipio y se de seguimiento a la Agenda estratégica elaborada con el concurso de la sociedad civil: en primer lugar el Plan de Desarrollo Municipal de Chichicastenango 2003 – 2013 y en segundo término, el Plan de Desarrollo Económico Local. Ambos documentos marcan una ruta para el municipio, darles seguimiento y operativizarlos es una tarea que corresponde tanto al Comude como a las autoridades municipales.

Existe un claro acuerdo en las respuestas de los entrevistados, en torno a que ese debilitamiento de la instancia obedece a varias causas, siendo las principales:

- Falta de representación en la instancia
- Desintegración de la mayoría de las Comisiones del Comude
- Desencanto y frustración de los miembros ante el bajo nivel de incidencia que permite el espacio, actualmente convertido en una instancia informativa y no deliberativa
- Irregularidad en la asistencia de las autoridades municipales a la reunión del Comude y ausencia de los representantes del Concejo Municipal en las Comisiones
- Ausencia de un presupuesto mínimo para el funcionamiento de las Comisiones.

²⁹¹ Ciudadano integrado al Comude. Respuesta aportada en aplicación de cuestionarios. Chichicastenango 2006.

²⁹² Cfr. Capítulo 3 del presente informe.

La confluencia de estos factores ha debilitado la instancia. Para fortalecerla el primer paso es recuperar el rol estratégico que le corresponde al Comude: *“conocer su papel de incidencia y no sólo cumplir con llegar a las reuniones”*.²⁹³

Para que el Comude retome el contenido político de su acción en el municipio, los ciudadanos sugieren: que tanto las autoridades como los ciudadanos integrados le den la seriedad que merece; que se le incluya efectivamente en el proceso de toma de decisiones: deliberación, consenso, discusión; que se realice una nueva convocatoria a las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que no están presentes, para garantizar la representación y representatividad del espacio; que se fortalezcan las ocho Comisiones del Comude a partir de la reintegración de las mismas, la participación permanente de los delegados del Concejo Municipal y el financiamiento necesario para su funcionamiento y para viabilizar las propuestas que surjan de su seno.

D. Escasa y débil participación de la mujer.

Una de las mayores debilidades del proceso organizativo del municipio a nivel general, se refiere a la escasa y débil participación de la mujer. Respecto de cómo están conformados los Consejos de desarrollo, según el género, recordemos que solamente el 5% de los cocode son mujeres, el restante 95% son varones. En el Comude no es muy distinto, las mujeres representan el 27.5% contra el 72.5% de los hombres. Las ocho juntas directivas de los Consejos de segundo nivel o Micro regiones, no cuentan con ninguna miembro mujer, todos son varones. De la misma manera, la JDMM que constituye la máxima autoridad comunitaria, está conformada por 16 miembros, todos varones.

Resultó preocupante y a la vez elocuente un detalle de la presente investigación: para la obtención de información se aplicaron cuatro distintos instrumentos, los cuáles incluyeron la participación de 319 ciudadanos, miembros de los Consejos de desarrollo, de los cuáles 57 fueron mujeres y 262 hombres. Esta asimetría tan pronunciada se debió a la misma conformación de los consejos de desarrollo, en la que la participación de la mujer es, evidentemente, escasa y débil.

A pesar de lo evidente de esta situación, el tema de la escasa participación de la mujer, fue retomado únicamente por 5 expertas locales k'iche's entrevistadas.²⁹⁴ En ningún otro espacio observado, se abordó el tema de la participación de la mujer, se dio una ausencia del tema; ninguno de los otros actores sociales considera que una debilidad, amenaza o problema del actual proceso organizativo sea la escasa integración de mujeres a los consejos de desarrollo. Es llamativo puesto que hubo otras mujeres involucradas en la investigación, y hubo muchos espacios de análisis respecto del funcionamiento de los Consejos de desarrollo y la coyuntura municipal, y sin embargo, en ninguno de ellos apareció como relevante el tema de la participación de la mujer en los Consejos de Desarrollo.

Uno de los temas abordados en las capacitaciones micro regionales del 2006 si retomó la problemática de la participación de la mujer, sin embargo, ésta no forma parte de las

²⁹³ Ciudadano miembro del Comude. Respuesta aportada en aplicación de cuestionarios. Chichicastenango, 2006.

²⁹⁴ Es interesante hacer notar que se entrevistaron 12 expertos locales, 6 mujeres y 6 hombres. Las cinco mujeres que retomaron el tema de la escasa participación de la mujer, son todas lideresas locales de amplia trayectoria organizativa en el municipio. Las cinco son maya k'iche'; la sexta entrevistada es ladina y no es oriunda del municipio.

preocupaciones o retos que vislumbran los ciudadanos chichicastecos. Los únicos testimonios recogidos por la presente investigación en esta línea son los siguientes:

Una lidereza local, miembro de la Secretaría Presidencial de la Mujer SEPREM, calificó de “casi nula” la participación de la mujer en los Consejos de Chichicasteango, lo que valora como una de las mayores debilidades de los Consejos del municipio: *“pero en las comunidades más pobres, las mujeres ni hablan... Como ahora estoy más sensibilizada que antes en la condición y situación de las mujeres, porque por cierto, es que realmente mi trabajo había estado con las autoridades comunitarias, yo nunca tuve problema con los compañeros y por eso quizá no le di yo importancia al tema. Ahora que veo que ellas no preguntan, no opinan... Esta quizá sea una de las debilidades más grandes de los Consejos de Chichicasteango, la escasa, casi nula participación de las mujeres”*.²⁹⁵

Respecto de la representatividad y legitimidad de los Consejos de desarrollo, nos aporta una lidereza local entrevistada: *“esto sí ha costado creo yo, porque como le digo, hay muchas organizaciones aún en la actualidad que no están representadas en los Consejos. Pero como es un proceso que se va desarrollando, muy lento, porque en este caso las mujeres ha sido muy poca la participación de ellas en el proceso. Es así como vienen y como la ley deja la libertad de respetar los principios, normas y procedimientos de las comunidades, como ellos quieren organizarse. Pero siempre les hemos sugerido que debe ser representativo... Con las mujeres todavía no se logra avanzar en la integración real de sus propuestas”*.²⁹⁶

En relación a la debilidad de la participación de la mujer en el Comude: *“la participación de las mujeres no es significativa, es muy poca. Mujeres llegan de organizaciones, pero comunitarias no se ven participando, es una gran debilidad del sistema de Chichicasteango”*.²⁹⁷

Finalmente, la Coordinadora de la Oficina Municipal de Planificación OMP de Chichicasteango, nos plantea como un reto para el municipio la inclusión de las mujeres en los espacios de participación ciudadana: *“incluir la participación de la mujer, más que todo. Los comunitarios dicen que las mujeres “no quieren”, porque tienen sus hijos, sus quehaceres, etcétera. En los meses pasados del año, el Alcalde ha estado motivando, poniendo el requisito de que en todos los cocode haya al menos, una mujer. Eso permitió la gestión de varios proyectos de estufas mejoradas ante el FIS, otorgados para 13 comunidades. Si lo vemos, fue una cuestión de infraestructura, pero motiva la participación de la mujer. Tendríamos que tener la doble mirada, no sólo de infraestructura, sino también la participación”*.²⁹⁸

Para tener una idea del porcentaje de mujeres que asiste a las reuniones ordinarias de los Consejos de desarrollo, a continuación se presenta una gráfica con el total de participantes por género, a las reuniones observadas en el marco de la presente investigación. Como decíamos al principio, se observaron 12 reuniones de los diversos niveles de los consejos: cocode, micro regiones, comisiones de comude y comude. En total, se trató de 326 personas: 281 hombres y solamente 45 mujeres, lo que en gráfica se observa así:

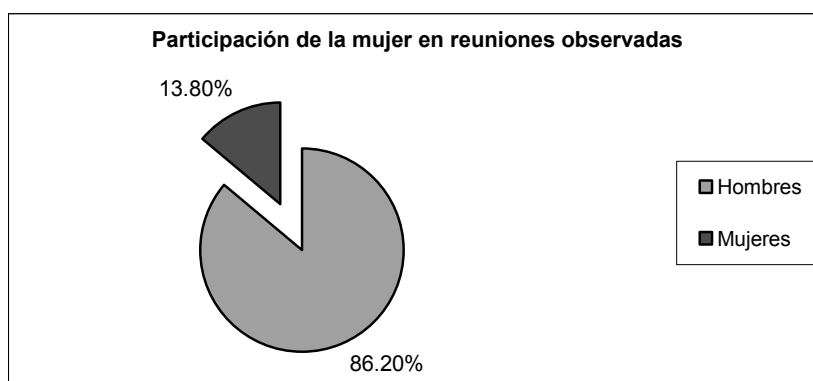
²⁹⁵ Entrevista N° 9. Chichicasteango, 24 de agosto del 2006.

²⁹⁶ Entrevista N° 6. Chichicasteango, 22 de agosto del 2006.

²⁹⁷ Entrevista N° 2. Chichicasteango, 18 de agosto del 2006.

²⁹⁸ Entrevista N° 1. Chichicasteango, 15 de agosto del 2006.

Gráfica IV – 6



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en reuniones observadas.

Para conocer la proporción de asistencia de mujeres a cada uno de los niveles de los Consejos, según el tipo de reunión, se presenta la siguiente Tabla, la cuál contiene información sobre el tema de la reunión y el nivel específico de los Consejos de desarrollo, la cantidad de participantes desagregado por género y la fecha y horario de su realización. Es interesante observar que a mayor grado de jerarquía en la autoridad, menor número de mujeres participantes. Por ejemplo, la JDMM en donde no hay participación de representantes comunitarias mujeres; así mismo ocurre a nivel de la Corporación Municipal.

Tabla IV – 7
Perfil de las reuniones observadas, participación desagregada por género, Chichicastenango 2006

N°	TIPO DE REUNIÓN	CANTIDAD DE PARTICIPANTES			LUGAR Y FECHA DE REALIZACIÓN
		H	M	TOTAL	
1	Asamblea Micro regional, Consejo de II nivel	40	5	45	Cantón <i>Las Trampas</i> 14 de Agosto, 2006 9:00 AM – 2:00 PM
2	Reunión ordinaria de la Comisión de la Familia, la Mujer y la Niñez	5	8	13	CASODI, Chichicastenango, 14 de agosto, 2006 2:00 PM – 6:00 PM
3	Asamblea Micro regional, Consejo de II nivel.	62	1	63	Cantón <i>Mucubaltzip</i> , 15 de Agosto, 2006 9:00 AM – 2:00 PM
4	Reunión ordinaria de cócode	20	0	20	Cantón <i>Chutzorop</i> , 16 de Agosto, 2006 10:00 AM – 2:00 PM
5	Reunión ordinaria de la Junta Directiva Municipal Micro regional y la Comisión de Descentralización	8	0	8	CASODI, Chichicastenango, 23 de Agosto, 2006 7:30 AM – 9:30 AM
6	Reunión ordinaria del Comude	24	10	34	Municipalidad, 23 de Agosto, 2006. 10:00 AM – 1:00 PM

7	Reunión ordinaria de la Comisión de descentralización del COMUDE	3	2	5	ASDECO, Chichicastenango, 24 de agosto, 2006 10:00 AM – 3:00 PM
8	Asamblea Micro regional, Consejo de II nivel	31	2	33	Cantón <i>Chupol</i> , 30 de Agosto, 2006. 9:00 AM – 2:00 PM
9	Intercambio de experiencias sobre el funcionamiento de los cocode y los Consejos de segundo nivel con miembros del <i>Consortio Programa Alta Verapaz PAV</i> , de Tukurú	46	7	53	<i>Salón de Honores</i> , Municipalidad 31 de agosto, 2006 4:00 PM – 7:00 PM
10	Taller de análisis sobre la ley del RENAP dirigido al Comude especialmente.	22	8	30	Municipalidad 06 de septiembre, 2006 10:00 AM – 1:00 PM
11	Reunión extra ordinaria de la Junta Directiva Municipal Micro regional y la Comisión de Descentralización	8	2	10	CASODI, Chichicastenango, 07 de septiembre, 2006 10:00 AM – 2:00 PM
12	Taller de seguimiento para elaboración de petitorio y posicionamiento político de los comunitarios ante el proceso electoral.	12	0	12	CASODI, Chichicastenango, 22 de septiembre, 2006 10:00 AM – 2:00 PM
TOTAL		281	45	326	

Fuente: elaboración propia en base a datos obtenidos en reuniones observadas.

E. Dependencia del apoyo técnico institucional y del financiamiento de la Cooperación Internacional.

Esta es una realidad extendida por el territorio nacional, la falta de financiamiento con fondos públicos para los procesos organizativos, de participación ciudadana, proyectos productivos, entre otros. Se ha abordado en apartados anteriores del presente estudio lo relativo al condicionamiento de las transferencias municipales, y la carga en inversión que ello supone para las municipalidades. Las autoridades municipales, en forma reiterativa, argumentan que no cuentan con financiamiento para capacitaciones, funcionamiento de las Comisiones del Comude y proyectos productivos, entre otros. Afirman que no existe un rubro para tales fines.

Así mismo, los ingresos propios son mínimos, por lo que no es posible encontrar en esos recursos una solución. Por otro lado, las comunidades del área rural son pobres, no cuentan con recursos suficientes como para financiar procesos formativos o proyectos que requieran grandes inversiones. Su aporte consiste en mano de obra no calificada para la construcción de diversas obras de beneficio comunal, descarga de materiales de construcción, etcétera.

La solución que las municipalidades y organizaciones encuentran es la gestión ante la Cooperación internacional, que aporta recursos para implementar procesos de múltiple naturaleza: fortalecimiento de procesos organizativos, impulso del tema de género, ecología, derechos humanos, gestión del riesgo, seguridad alimentaria, pueblos indígenas, etcétera. Esta cooperación está sujeta a prioridades específicas determinadas por los intereses institucionales de las organizaciones que financian, así como a fuertes

mecanismos de fiscalización, monitoreo y evaluación, los cuáles requieren de toda una capacidad instalada para su desarrollo: recurso humano capacitado, tecnología, disposición de gran cantidad de tiempo para formularios, instrumentos de monitoreo, redacción de informes y una serie de trámites propios de la gestión.

Para las organizaciones sociales de base comunitaria, el acceso a financiamiento de la Cooperación Internacional ha supuesto entrar en un proceso de oenegización, tomando muchas veces un perfil técnico y administrativo propio de todo lo que las Agencias requieren. Se necesita de una sede ubicada en el casco urbano, para facilitar la comunicación y el acceso a la tecnología; se requiere de personal con capacidades técnicas, profesionales, con cierto nivel de estudio; generalmente, se necesitan vehículos para la movilización de los técnicos; se requiere de procesos fuertes de planificación y organización, así como de una distribución del tiempo que permita realizar el trabajo de campo, la función administrativa y la parte metodológica de monitoreo y evaluación, para poder rendir cuentas respecto de los logros alcanzados, mediante la ejecución del proyecto.

Para el caso de Chichicastenango, las organizaciones sociales locales dependen de este financiamiento y están sujetas a sus requerimientos. CASODI, FUNDADECE y ASDECO trabajan en el impulso de la organización y el desarrollo con el financiamiento de Agencias Internacionales, y una mínima parte en alguna de ellas, financiada por alguna institución del país, las cuáles a su vez, reciben financiamiento externo.

Igualmente, las organizaciones externas con presencia en el municipio, como PNUD, CARE, GTZ, SERJUS, cuentan con el aporte financiero de ese tipo de entidades para realizar la función de acompañamiento, capacitación y asesoría técnica del proceso organizativo de Chichicastenango.

Esta situación es compleja, puesto que vulnerabiliza la sostenibilidad de los procesos. Al faltar el financiamiento, procesos importantes, como es el proceso formativo de los comunitarios a través de las rondas micro regionales, podrían verse amenazados en cuanto a la continuidad. Otro factor a tomar en cuenta en este sentido, es el desgaste que supone para los actores sociales la gestión del financiamiento, en cuanto inversión de tiempo, tensión, dedicación casi exclusiva a lo administrativo por sobre la cercanía con las comunidades, etcétera.

La cuestión del autofinanciamiento es un tema que todas las organizaciones sociales analizan y buscan soluciones para no hacer depender los procesos organizativos, exclusivamente del financiamiento de la Cooperación internacional. Algunos proyectos e ideas se están impulsando, en calidad de prueba, para ver si resultan rentables y si podrían ser una alternativa en la búsqueda de ingresos propios: alquiler de salones, servicio de restaurante para eventos, venta de productos orgánicos como medicinas, productos de aseo personal y mermeladas, son ejemplo de estos intentos por la búsqueda del autofinanciamiento.

Es loable la labor que realizan los compañeros y compañeras de este tipo de organizaciones, con salarios casi simbólicos y horarios de trabajo de hasta 12 ó 14 horas; manteniéndose en el impulso a los procesos debido a su convicción social y política y por el bien de las comunidades. Líderes que prácticamente han hecho de su trabajo por el desarrollo la razón de su vida, dedicando tiempo, poniendo dinero propio, no escatimando cansancios, posponiendo sus proyectos personales y/o familiares, e incluso soportando

hasta humillaciones venidas de quienes financian, a fin de que los procesos continúen y las comunidades obtengan mayores niveles de incidencia y desarrollo.

Unido a la dependencia al financiamiento externo, se da la dependencia que se genera, especialmente en los comunitarios, de los técnicos que asesoran y acompañan los procesos. Al contar con mejores niveles de preparación académica o técnica y al poseer recursos tales como fondos y tecnología, las autoridades comunitarias tienden a buscar el apoyo constantemente en las organizaciones: para hacer un proyecto, para consultar sus problemas, para elaborar documentos, para realizar una planificación, etcétera. Así mismo, a veces la dependencia se genera, no sólo a nivel de lo metodológico o lo técnico, que es comprensible, sino también a nivel de lo estratégico.

A este respecto, la coordinadora de CASODI comentaba que falta empoderamiento de los miembros de la JDMM para asumir por sí mismos la conducción del proceso organizativo; la compañera reconocía que hay que estar recordándoles constantemente fechas importantes, como la de elaboración del Presupuesto Municipal, a fin de generar incidencia ante las autoridades y posibilitar que sus demandas sean integradas en él: *“en el 2003 fue cuando ellos (JDMM) plantearon sus proyectos de manera global, como propuesta única, conjunta. Desde allí se logra que las propuestas de ellos se incorporen en el Presupuesto Municipal. Desde allí viene que cada año ellos presentan sus planteamiento, nosotros vemos que si no estamos detrás de ellos, recordándoles que ya es tiempo, que deben hacer sus propuestas, de repente a ellos se les pasa por alto, y no lo hacen, allí les meten gol. Hay mucho que trabajar todavía para que lo asuman ellos totalmente, sin estarles recordando, sino que sea parte de todas las gestiones que ellos hagan”*.²⁹⁹

F. Ruptura del proceso a nivel de lo departamental, regional y nacional.

Una de las constataciones en el marco de la tesis presente es la relativa a que, como expresó uno de los entrevistados: *“en el municipio se trabaja bien, pero quizá se pierda a nivel departamental”*.³⁰⁰ La percepción de los ciudadanos chichicastecos es que están desarrollando un proceso participativo en el municipio desde los Consejos de desarrollo, a nivel de implementar mecanismos democráticos que hagan viable un ejercicio ciudadano más libre e inclusivo. Sin embargo, este proceso sufre una ruptura cuando se trata del ejercicio político que se verifica a niveles superiores: departamental y nacional (no existe una instancia regional).

La primera percepción se relaciona a una desinformación de lo que pasa a niveles superiores, concretamente al interior del Consejo Departamental de desarrollo, conocen lo que se mueve en el municipio, pero no más allá de sus fronteras. Esta desinformación la resienten, espacialmente, los ciudadanos integrados al Comude, quienes perciben distante la instancia del Codede y desconfían de lo que allí pueda estar ocurriendo: *“como la participación en el Consejo Departamental, que saber quienes están participando de la Municipalidad, el Alcalde y hasta allí, pero no sabemos como se están manejando las cosas allá y creo que nos compete saber”*.³⁰¹

²⁹⁹ Entrevista N° 6. Chichicastenango, 24 de agosto 2006.

³⁰⁰ Líder local, técnico de ONG. Reunión ordinaria de cocode. Cantón Chutzorop, 16 de agosto del 2006.

³⁰¹ Entrevista N° 2. Chichicastenango, 18 de agosto 2006.

Esto se debe a que los canales de comunicación funcionan al interior del municipio y la información fluye a través de los representantes, quienes la trasladan a la base y viceversa, pero esta comunicación se corta, ya no continúa a nivel superior de lo departamental, más difícilmente a nivel nacional. Respecto del nivel nacional, la única información general que se tuvo sobre el Conade, fue a propósito de su conformación en el 2005, una información escueta vertida desde los medios de comunicación social. Posteriormente, no se ha tenido acceso en el municipio a una comunicación oficial sobre lo que se está discutiendo o impulsando desde la instancia superior, por lo ésta es prácticamente desconocida, únicamente es conocida la referencia de la misma por los miembros del Comude, actores sociales de organizaciones y algunos miembros de la JDMM, para los demás ciudadanos es desconocida.

En el tema de las coordinaciones y alianzas, la cuestión es más compleja, porque el espacio es más amplio, está azotado por diversas fuerzas políticas y hay una confluencia mayor de intereses dispersos. En el tema de la mujer, como se ha mencionado, hay desde la Comisión del Comude un esfuerzo serio por conformar una única Red departamental de mujeres, sin embargo, la propuesta ha encontrado una serie de aristas como para poder lograrse un resultado concreto en el corto plazo. Al respecto cabe citar nuevamente las palabras de la delegada de Chichicastenango en la Comisión departamental de la Mujer: *“es un tema un tanto difícil todavía, no estamos acostumbrados a coordinar y preferimos sobresalir cada quien por su lado, siempre se refleja eso... porque comunitariamente ya se está superando esto, municipalmente igual se logra más, pero a nivel departamental se rompe nuevamente allí, es más amplio y cada quien jala nuevamente por su propio beneficio”*.³⁰²

A nivel de factores como la corrupción o la politización, los actores sociales entrevistados perciben que en la experiencia del municipio ello está bastante superado, sin embargo, a nivel de las autoridades e instancias de carácter departamental y nacional, la percepción sobre el problema es fuerte, debido a que ha obstaculizado la gestión de las comunidades procurando recursos para proyectos de diversa índole.

A pesar de que el proceso municipal se va consolidando y los ciudadanos son conscientes de ese avance, perciben que si sólo Chichicastenango fortalece los consejos de desarrollo, y el esfuerzo no trasciende el nivel local, los niveles de incidencia que pretenden para posicionarse como Región, no serán posibles.

Los ciudadanos comprenden que el espacio municipal es idóneo para implementar estos mecanismos democráticos que han dado solidez a su proceso, pero saben que el esfuerzo no termina allí. Su perspectiva es llegar a conformar instancias representativas de niveles superiores, quieren pensar como Región y no únicamente, como Municipio: *“en nuestro caso, en el departamento de Quiché, somos 21 puntitos y Chichicastenango es sólo uno de esos puntitos, si sólo Chichicastenango está con su movimiento así y su fortaleza, pero el resto no está a ese nivel, no vamos a hacer nada, somos como una gota insignificante. Lo ideal sería que todos los Municipios, o una buena parte de ellos, tuvieran este proceso y lo aplicarán con interés, para entre varios poder incidir en otros departamentos. Jalar a otros municipios, y así en bloque, poder incidir a nivel nacional. Quizá es un sueño muy remoto, pero desde allí se podría”*.³⁰³

³⁰² Entrevista N° 6. Chichicastenango, 22 de agosto 2006.

³⁰³ Ibid.

La conformación de espacios más amplios, donde confluyan actores sociales representativos, de varios municipios y departamentos como redes, coordinadoras o bloques, que plantea la lidereza local, pretenden la unificación como Región. El planteamiento es estratégico, tiende a la incidencia a nivel nacional. Por arduo que se vislumbre el proceso de ir construyendo esos espacios y por incipiente que éste sea en el municipio, lo importante es que ya se van intencionando pasos, que hay actores con esa visión amplia y que ya se están generando alianzas en razón de ir consolidando el proceso.

4.6 Retos y desafíos que enfrenta la ciudadanía integrada a los Consejos de desarrollo de Chichicasteango.

Indagar sobre los factores que condicionan el proceso participativo impulsado desde los Consejos de desarrollo de Chichicasteango, no tendría sentido si no es para identificar los retos y desafíos que enfrenta la ciudadanía integrada a las instancias. Acercarse a un caso participativo interesante, supone lanzarse a nuevas experiencias, abrir horizontes, plantear alternativas, buscar implementar propuestas. Este es el objetivo de este apartado, acercarnos a la percepción ciudadana de quienes optaron por involucrarse en los Consejos de Desarrollo y conocer los retos y desafíos que ellos identifican como tarea futura para consolidar o mejorar su diseño institucional.

Los aportes de los ciudadanos en este sentido, pueden indicar una ruta para otros ciudadanos. La propuesta puede plantear perspectivas que hagan más viable el diseño formal de los Consejos de desarrollo. Para la misma ciudadanía chichicastea, estos elementos serán sustantivos. Podrían constituirse en una Agenda de trabajo a fin de darle solidez y sostenibilidad a los mecanismos implementados desde su proceso organizativo. Los retos identificados por los ciudadanos entrevistados son los siguientes:

A. Consolidar el proceso organizativo y la participación ciudadana en el municipio.

La mayoría de ciudadanos entrevistados consideran que este es el reto más fuerte que enfrentan en Chichicasteango, la sostenibilidad y solidez del proceso organizativo que han construido desde antes de la conformación de los Consejos de desarrollo. Es interesante que los actores sociales defiendan su proceso organizativo independientemente de la figura actual de los Consejos de desarrollo. Para ellos lo que es realmente importante es mantener los niveles de participación ciudadana, saben que en algún momento pueden aprobarse reformas a las Leyes vigentes o aprobar nuevas, pero independientemente de ello, los ciudadanos tienen la visión de fortalecer la participación y organización de las comunidades: *“todos tendríamos que seguir luchando hasta que lleguemos a terminar el proceso, tenemos que seguir intentando todo este desarrollo, hoy tenemos esa Ley de Consejos y mañana va a salir otro asunto... independientemente de que sea en los Consejos o no tenemos que estar bien organizados, seguir capacitando también a la gente de las comunidades y tendríamos que ir implementando estrategias para resolver los problemas e ir involucrándose en todo este planteamiento, porque también las mujeres tenemos que contribuir con el desarrollo de las comunidades”.*³⁰⁴

Como lo plantea la lidereza local, el reto es continuar el proceso organizativo y lo importante es la construcción del desarrollo, no es posible dejar lo que ya han empezado,

³⁰⁴ Entrevista N° 2. Chichicasteango, 18 de agosto del 2006.

en palabras de un comunitario miembro de cocode: *“el reto es no perder lo que tenemos, sino mejorar. Aunque sean pequeños los proyectos es un beneficio para la comunidad, si se deja de hacer, salen afectados nuestros hijos. Hay que seguir, mantener los logros y tratar de obtener más”*.³⁰⁵

- Fortalecimiento de los Consejos de Desarrollo y empoderamiento de las instancias.

En este proceso organizativo del municipio, los actores han mencionado que la aprobación de la Ley de Consejos de desarrollo urbano y rural, les vino a ellos “como anillo al dedo”, aportándoles una plataforma legal para la gestión comunitaria, la coordinación entre los grupos organizados, el establecimiento de relaciones con las autoridades y la incidencia política. El poder local de las autoridades comunitarias se vio fortalecido con esta figura organizativa legal, a la vez que permitía un espacio para la reconstrucción del tejido social y el reconocimiento de los comunitarios como sector ante otras instancias municipales.

Por ello plantean la defensa de esos espacios que ellos han revitalizado y enriquecido con sus formas ancestrales organizativas y su empeño. Pretenden garantizar la continuidad de los Consejos y fortalecer los espacios para lograr el desarrollo municipal, como acotó otra de las lideresas locales vinculada al proceso: *“la ciudadanía tendría que defender estos espacios, el reto es que ellos se apropien y que defiendan estos espacios. Que exijan el cumplimiento de estas leyes. El reto es apropiarnos, debemos aprovechar los espacios. Eso va a hacer que las comunidades realicen procesos de autogestión, que no dependan de las autoridades municipales, que no dependan de los cambios de gobierno, sino que ellos bien empoderados de su espacio, ellos tienen que incidir sin depender de los órganos del Estado, del Alcalde que venga, ellos pueden seguir su trabajo sin esperar. Es el reto, lograr que las comunidades no tengan que depender... es un sueño, pero pienso que es un proceso para que ellos sean gestores de su propio desarrollo”*.³⁰⁶

- Fortalecimiento de procesos formativos.

Para fortalecer los Consejos de desarrollo consideran vital el elemento formativo, darle continuidad a las capacitaciones en las micro regiones. Los comunitarios han expresado su necesidad de formarse y el vacío que experimentan a ese nivel: *“nos falta estudio e ideas para trabajar. Hacemos la lucha por salir adelante. No tenemos mucho estudio. El reto es capacitarnos cada vez más”*.³⁰⁷

Dentro de la formación, los actores resaltaron la importancia de abordar temas políticos, que fortalezcan el ejercicio de la ciudadanía, que transformen el imaginario guatemalteco y generen criterios más democráticos e incluyentes: *“uno sueña verdad, el gran desafío sería formar líderes conscientes, con intereses de desarrollo. El desafío sería crear líderes con convicción, con ideas para mejorar el país, con ideas incluyentes y no ver el derecho de mi nariz. Pero eso es eminentemente un sueño...”*.³⁰⁸

³⁰⁵ Entrevista grupal I. Chichicastenango, 29 de agosto del 2006.

³⁰⁶ Entrevista N° 1. Chichicastenango, 15 de agosto 2006.

³⁰⁷ Comunitarios miembros de cocode y de JDMM. Grupo Grupal II. Chichicastenango, 31 de agosto 2006.

³⁰⁸ Entrevista N° 5. Santa Cruz del Quiché, 22 de agosto del 2006.

Dentro del tema de la formación política uno de los ciudadanos considera que en algún momento los representantes comunitarios deberían proponer un candidato para la alcaldía, que de seguimiento a las propuestas, tender no sólo a la incidencia ante las autoridades sino incidir desde el ejercicio de un cargo público. Este proceso se debe construir, y la estrategia es empezar a formar a los jóvenes con otra mentalidad, crítica, libre de prejuicios en torno a la participación política partidista y mejor preparada para un ejercicio pleno de la ciudadanía: *“lo otro es que en todo este proceso, los representantes de las comunidades, en algún momento tengan la capacidad de proponer sus representantes para que lleguen a ocupar un puesto en la municipalidad, este es el otro desafío. En el caso específico nuestro, tenemos un instituto funcionando plan fin de semana, parte del pénsum es ir fomentando en el alumno cuestiones políticas de ciudadanía, de ir viendo los aspectos que hay que tomar en cuenta para una administración municipal. Que yo sepa, no hay universidades que preparen para esto. Cuando se llega a ocupar un espacio en la municipalidad, se llega a ciegas. Quizá sea deficiente lo que se aplica, pero por lo menos despertamos el interés de los estudiantes, para que entiendan para qué llega uno a ocupar esos espacios. Y que tengan la capacidad de elegir las autoridades, que tengan una base para decidir por quien votan, pero con razones, por que uno y no el otro. Que tengan criterios aceptables.”*³⁰⁹

B. Priorizar e impulsar el componente de fomento económico y desarrollo municipal.

Como se ha mencionado anteriormente, la gestión del desarrollo es un elemento importante dentro de las funciones de los consejos de desarrollo de Chichicastenango. Para las comunidades k'iche's, ésta supuso una motivación decisiva para la conformación de consejos en los cantones. Sin embargo, se ha analizado que la gestión comunitaria tiene una marcada tendencia hacia la priorización de obras de infraestructura física, dejando de lado propuestas de desarrollo humano sostenible: salud, educación, nutrición, juventud, niñez, mujer, cuidado del medio ambiente, gestión del riesgo, etcétera.

Los niveles de pobreza y pobreza extrema del municipio son altos, la población tiene expectativas de mejorar sus condiciones de vida y por ello se organizan en diversos grupos y comités de participación ciudadana. Para que desde los Consejos de desarrollo esto sea posible, es necesario retomar e impulsar el elemento económico productivo.

En este sentido, un líder local nos aporta lo siguiente: *“mi análisis va en que si no fomentamos, si no le damos prioridad a la parte económica, no se puede avanzar mucho. Este es un elemento importante, y se convierte en un reto para las instituciones que tratan de visualizar alguna lucecita en este momento. Mi temor siempre es que si esto no se logra concretizar, a saber cuanto tiempo pasará para que esto se dé y ello debilitaría el proceso. La gente manifiesta su aburrimiento en solo participar en actividades de análisis, ellos quieren ver acciones tangibles, que hayan ganancias, utilidades por acá, que se vea mucho dinamismo. Es lo que la gente espera. Yo estoy convencido de que esta sería una estrategia fundamental en todo esto, de retomar el tema económico para el Municipio.”*³¹⁰

³⁰⁹ Entrevista N° 8. Chichicastenango, 23 de agosto del 2006.

³¹⁰ *Ibid.*

En los procesos organizativos las comunidades, los líderes y las organizaciones sociales se desgastan. Si la participación se reduce a reuniones de análisis, capacitaciones, elaboración de propuestas, etcétera, sin resultados que impacten en mejorar su calidad de vida. Es importante retomar el tema económico y darle contenido político. Plantear estrategias para mejorar los ingresos podría aglutinar y movilizar a la población, según opina nuestro entrevistado.

Un primer elemento consistiría en ampliar la visión de desarrollo de las comunidades y sus representantes, para que sus propuestas trasciendan la infraestructura. Una segunda estrategia sería retomar los documentos que se han elaborado en el municipio, con la participación de diversos actores sociales. Son documentos que tienen legitimidad, vigencia y actualidad y pueden constituirse en una Agenda para Chichicastenango. Nos referimos al Plan de Desarrollo Municipal y al Plan de desarrollo económico local.

El PDM se sustenta en un Acuerdo municipal, de tal forma que es viable su continuidad; requiere la definición de los actores sociales y la voluntad política de parte de las autoridades municipales para operativizar su contenido, aprobando financiamiento para tal fin.

El otro esfuerzo se concretizó en la elaboración del Plan de Desarrollo Económico Local, realizado desde la Comisión de Fomento Económico del Comude con el apoyo técnico y económico de SERJUS. Esta propuesta fue elaborada a partir de un diagnóstico municipal en el que se involucraron representantes de diversos sectores organizados. Sin embargo, no se le ha dado seguimiento al documento: *“fue muy interesante el trabajo que hicimos en la Comisión con el holandés John Bliet, y de allí salió el Plan de Desarrollo Económico Local. Pero como se cambian las Comisiones en la Municipalidad, entonces se quedó traspapelado por allí y la Muni no le ha dado seguimiento. Es un trabajo que habría que pasarlo a algunas instituciones de desarrollo para que apoyen”*.³¹¹

C. Inclusión de la mujer.

En el proceso participativo de Chichicastenango, existe una escasa participación de la mujer. Esto se debe a patrones culturales que asignan roles muy definidos al hombre y a la mujer: los varones el desempeño de actividades en el ámbito público y a la mujer se le confiere a la esfera privada del hogar. Las comunidades k'iche's, asignan a los varones mayores de edad la responsabilidad del trabajo comunitario, el cuál todos deben cumplir “por turno”. En esta asignación de responsabilidades derivadas de la pertenencia a la comunidad, no se toma en cuenta a la mujer, pues a ella se le asigna el cuidado del hogar: hijos, vivienda, crianza de animales, etcétera.

En lo relativo a los consejos de desarrollo, se da la misma situación. Las comunidades optan por elegir hombres para los cargos de cocode y comités, por las constantes salidas que supone la gestión de proyectos comunitarios, la participación en reuniones, en capacitaciones, etcétera. Las condiciones en las que las mujeres se desarrollan, son más difíciles y limitadas que aquellas a las que han tenido acceso los hombres, pues generalmente ellas han tenido menos acceso a la educación, y por ende, dominan menos el idioma español, no saben leer y escribir, se les dificulta hacer cuentas y temen hablar en público.

³¹¹ Entrevista N° 3. Chichicastenango, 18 de agosto 2006.

Además de los factores descritos en el párrafo anterior, las mujeres k'iche's enfrentan otra serie de dificultades, las que necesariamente limitan su integración a espacios de participación ciudadana. Uno de estos elementos es su alta dependencia del varón, las mujeres, por lo general, no tienen ingresos económicos ni cuentan con propiedades, por lo que difícilmente pueden dar los aportes comunitarios monetarios que se solicitan en la ejecución de los proyectos; así mismo, como los viáticos que aportan las comunidades son escasos, muchos de los trámites y actividades propias de las funciones de los grupos organizados, corren por cuenta de los representantes, ellas al carecer de ingresos no podrían sostenerse en los cargos.

Otro elemento condicionante de su participación, es que los horarios de reunión de los grupos no son adecuados para la participación de las mujeres, debido a que sobre ellas recae todo lo relacionado al hogar, sin contar con el apoyo del varón. El cuidado de los niños, la preparación de los alimentos, la crianza de los animales, la limpieza de la casa, no les permiten participar en eventos de prolongada duración. Y cuando logran hacerlo, la mujer experimenta mucho desgaste físico debido a la 'doble jornada' que se le impone: trabajo organizativo y trabajo en el hogar. Y cuando las reuniones son en la noche, les genera dificultades con la pareja, y por lo regular 'no les permiten' participar de noche.

Sin embargo, para que los Consejos de desarrollo sean realmente representativos es necesaria la inclusión de la mujer: *"incluir la participación de la mujer, más que todo. Los comunitarios dicen que las mujeres "no quieren" porque tienen sus hijos, sus quehaceres, etcétera. En los meses pasados del año, el Alcalde ha estado motivando, poniendo el requisito de que en todos los cocode haya al menos, una mujer"*.³¹² La implementación de diversas estrategias será necesaria para impulsar la participación de la mujer en Chichicastenango. Es urgente que las autoridades comunitarias, las autoridades municipales y todos los actores sociales prioricen el tema para que se vean resultados en el corto plazo. La asimetría en cuanto a la participación de hombres y mujeres en el proceso organizativo del municipio es muy grande, por lo que es un tema sustantivo, si se quiere avanzar en calidad de democracia, representatividad e inclusión.

D. Establecimiento de coordinaciones y alianzas a nivel municipal, departamental y regional.

Los ciudadanos de Chichicastenango han evidenciado esfuerzos continuados por coordinar a nivel municipal y así han fortalecido su proceso. En el nivel local han comprendido la importancia de buscar establecer acuerdos entre todos y trabajar articuladamente, en razón de secundar propuestas más sólidas, con mayor garantía de incidencia y para utilizar mejor los recursos y el tiempo.

Las autoridades municipales han impulsado la misma línea de trabajo, evitando negociaciones directas con el Concejo municipal. Uno de los requisitos que han estipulado para permitir que organizaciones trabajen en el municipio, es precisamente la coordinación con las instancias respectivas: *"nosotros agradecemos mucho a las instituciones, hemos aprendido mucho de ellos... y bienvenidas todas las instituciones... pero hay que coordinar"*.³¹³

³¹² Entrevista N° 1. Chichicastenango, 15 de agosto del 2006.

³¹³ Entrevista N° 10. Chichicastenango, 20 de septiembre 2006.

El esfuerzo de coordinación y comunicación se termina en el nivel municipal, hay una ruptura de tal forma que el proceso no continúa a nivel departamental. La fortaleza está en el nivel local, pero para lograr negociaciones mayores, mejores niveles de incidencia, necesariamente Chichicastenango tendrá que buscar alianzas y coordinaciones con organizaciones de niveles superiores.

Construir un pensamiento de región, intencionar la creación de redes, conformar coordinadoras más amplias e inclusivas de diversos sectores y regiones, constituye una estrategia sustantiva, capaz de generar negociaciones a nivel superior y mayores niveles de incidencia. Esta estrategia incipiente en el municipio, habrá que ir enriqueciendo con insumos y con acciones decididas.

5. Elementos del entorno político del país que amenazan la sostenibilidad de la participación ciudadana, implementada desde los Consejos de desarrollo de Chichicastenango.

Dentro del proceso participativo de Chichicastenango que se ha descrito a través del presente estudio, intervienen como actores protagónicos los ciudadanos y el Estado. En los capítulos anteriores se ha abordado ampliamente el rol de los ciudadanos, su capacidad de agencia, implementando diversos mecanismos socio – políticos que garanticen la sostenibilidad de la participación ciudadana, desde los Consejos de desarrollo urbano y rural. Se ha evidenciado en este proceso, la determinación de la ciudadanía chichicasteca intentando construir una nueva forma de ejercicio del poder, dirigido a transformar la exclusión en inclusión, la apatía en participación y la discrecionalidad en transparencia.

El otro actor es el Estado, como parte del mismo, ya se ha abordado el aporte de las autoridades municipales de Chichicastenango dentro del proceso participativo, propiciando y respetando el involucramiento de la ciudadanía en la toma de decisiones y en la construcción de su propio desarrollo. Igualmente, cómo han generado en la Municipalidad un clima de acogida, acceso y confianza de los ciudadanos con las autoridades locales.

Sin embargo, para poder determinar hasta que punto es sostenible el proceso participativo de Chichicastenango desde los Consejos de desarrollo, es necesario indagar si las instancias son capaces de enfrentar determinados factores del contexto político del país, estableciendo un balance entre su capacidad para construir ciudadanía y el impacto que sobre los Consejos ejercen los condicionantes y amenazas del entorno político guatemalteco.

Tres son los factores del entorno político nacional que se han retomado desde la presente investigación: el autoritarismo, la politización y el clientelismo, afirmando que éstos podrían constituirse en amenaza para el proceso participativo del municipio, bloqueando el proceso de integración de los individuos. El primero, entendido como una forma de ejercicio del poder que se basa en la autoridad y predominio personalista de un caudillo, cuya voluntad se impone sobre las demás voluntades, desconociendo cualquier protagonismo que no sea el propio. El autoritarismo ha sido una característica del ejercicio del poder político en Guatemala, como ya se ha mencionado en otros apartados de este trabajo.

En lo referente a la politización, el primer elemento que se pretende aclarar es que en el país, debido a las razones históricas que han definido la consolidación de un Estado autoritario, el imaginario guatemalteco otorga una carga peyorativa a lo político. Esta percepción ciudadana negativa respecto a la acción política, se vincula con la larga trayectoria impuesta en la nación: un ejercicio político corrupto, distante de la población y basado en la realización de intereses personales, entre otros. Desde este marco contextual, se entenderá la politización desde los términos definidos por nuestros informantes: como aquél proceso sectorizador en base a criterios de pertenencia o afiliación político partidista, que privilegia el otorgamiento de beneficios y sesga las decisiones a favor de aquellos grupos, sectores, organizaciones o personas individuales, vinculados al grupo político de quien ejerce un cargo público y ostenta el poder de decisión.

El clientelismo se entenderá como el establecimiento de una serie de redes basadas en elementos tales como: el parentesco, el compadrazgo, la amistad, la identificación ideológica y el otorgamiento de beneficios, de parte de quienes buscan y/o tienen una función pública y pretenden construir su caudal electoral, a partir de esa plataforma clientelar, que le garantice la toma del poder y su pervivencia en él.

Los ciudadanos chichicastecos entrevistados perciben que el proceso participativo que han desarrollado desde los Consejos de desarrollo todavía es reciente, por lo tanto, no suficientemente sólido. Consideran que existen amenazas reales al espacio de participación ciudadana que han fortalecido, desde la época posterior al conflicto armado interno. El factor que más les preocupa es el relativo al próximo evento electoral, la inestabilidad que se genera cada cuatro años ante el cambio de autoridades locales y nacionales y las consecuencias que ello puede tener para la continuidad de los procesos.

Una de las lideresas locales entrevistadas, lo expresó de la siguiente manera: *“la amenaza está en las autoridades, porque ellos aún no se han apropiado de ese proceso, aún falta mucho que trabajar... y nuevamente nos vamos a quedar, porque si logramos abrir un poco de espacio con este Alcalde... no sabemos como será el siguiente. Uno se acerca a los candidatos de los partidos, porque uno conoce a la gente, independientemente de que uno no sea partidario de su grupo, y algunos dicen “disculpen señores pero no me hablen a mí de Consejos de Desarrollo, no queremos saber ni jota”. Yo no se si la cuestión de los partidos... creo que eso va a llegar a desestabilizar un poco el proceso, probablemente van a ser captados los miembros de los Consejos que aún están trabajando...”*³¹⁴

La dinámica que ha imperado en el país, ha sido que después de cada evento electoral, cuando llegan las nuevas autoridades a tomar posesión de sus cargos, echan abajo los proyectos de la administración anterior, criticándolos por no ser funcionales; despiden a los funcionarios y empleados, vinculándolos a las autoridades anteriores y contratan a su propia gente; bloquean la participación ciudadana por considerarla peligrosa para la gobernabilidad; invisibilizan el liderazgo local y el protagonismo comunitario, imponiendo su autoridad y politizando la asignación de los recursos que son de beneficio público.

Estos factores pueden constituirse en mecanismos que perpetúan la exclusión social; mediante la comprensión y análisis de tales mecanismos generados desde el Estado, podrán los ciudadanos de Chichicastenango diseñar estrategias tendientes a enfrentarlos, a fin de consolidar el proceso de institucionalización de la participación ciudadana en el municipio.

5.1 Autoritarismo.

5.1.1 ¿Cómo ejercen el liderazgo las autoridades comunitarias k'iche's?

Las actitudes autoritarias no corresponden únicamente a quienes ejercen un cargo público como funcionarios del Estado, también los líderes o autoridades comunitarias son vulnerables a imponer su autoridad a partir de ese estilo. En relación a estas últimas, en general según lo observado durante la presente investigación, los líderes asumen la autoridad como un servicio a su comunidad: conducen las reuniones dando participación, levantan actas, tienen cuadernos donde toman lista, dan cuenta de los viáticos que

³¹⁴ Entrevista N° 2. Chichicastenango, 18 de agosto del 2006.

reciben con facturas o recibos, etcétera. Los comunitarios los escuchan y se muestran respetuosos, receptivos y a la vez exigentes ante las autoridades electas. Los cuestionan si hay alguna razón para hacerlo y les exigen transparencia y responsabilidad en el cumplimiento del cargo para el cuál los han delegado.

Quienes presiden las reuniones, son aquellos que tienen cargos de mayor jerarquía; en las Asambleas Micro regionales, por ejemplo, los que presiden son los miembros de la Junta Directiva de Micro región. Éstos se ubican todos juntos, muy visibles, por encima de los demás, sobre una tarima, la cuál es parte de un diseño arquitectónico homogéneo en el municipio para la construcción de los Salones Comunales, las Aulas de las Escuelas, las Iglesias (católicas), el Teatro Municipal, el Salón de Honores de la Alcaldía, etcétera. Se delega al presidente una función protagónica basada en el respeto a su cargo y autoridad, él da apertura a los eventos dirigiendo las palabras de bienvenida, dice las recomendaciones y las noticias importantes, al final le corresponde dar las palabras de despedida y agradecimiento.

Dentro de esta especie de protocolo, es usual que el Presidente se ubique al centro de la mesa y los demás integrantes a su alrededor, frente a la Asamblea. Esta forma es la que asume el Concejo Municipal durante las reuniones del Comude: los miembros del Concejo sobre la tarima, frente a la Asamblea, el Alcalde Municipal al centro y el Concejal Primero a su lado. Para los ciudadanos k'iche's esta es una forma habitual, no la perciben como una actitud prepotente, sino como algo normal, propio de quien en ese momento ha sido elegido para ejercer la autoridad. Una de las expertas locales entrevistada, opinó al respecto: *“Quiero manifestarle algo que me asombra de ese Comude, es que a la fecha, después de seis años de trabajo, la sociedad civil representada por todos los actores, estamos abajo y el honorable Concejo Municipal arriba de la tarima... siempre se ve una división, físicamente e intelectualmente: “aquí estamos los electos”, nuestros representantes, pero el espíritu del Comude no es ese, sino que todos discuten todo... Yo se lo he comentado a Don Francisco, (el Concejal Primero) pero dice que así tiene que ser...”*³¹⁵

En reiteradas oportunidades, las autoridades comunitarias expresaron que la decisión de la comunidad es la que determina sus acciones. La Asamblea comunitaria es la que está sobre toda autoridad, los representantes electos llevan la voz de la Asamblea: *“se tienen reuniones con la comunidad, para llegar a un acuerdo”*. Frases como la del máximo dirigente comunitario: *“no se que dicen los compañeros, no puedo mandar yo, es necesario un consenso, para mí”*,³¹⁶ evidencian un ejercicio de la autoridad basado en la búsqueda de acuerdos, en la que todos dan su opinión. Forma parte de la cultura maya, el que en las reuniones se de a todos la palabra, utilizando un lenguaje circular, de tal forma que no importa que las ideas se repitan, lo que importa es que todos se expresen. Esta forma se reproduce en el estilo de liderazgo adoptado por los comunitarios.

Solamente una de las entrevistadas, expresó que existen rasgos de autoritarismo en el ejercicio del liderazgo de algunos representantes comunitarios elegidos. Esto lo atribuye a la historia del municipio, especialmente, al papel que jugaron los patrulleros de autodefensa civil organizados por el ejército, durante el conflicto armado interno. Según la entrevistada, es fuerte la tendencia de quienes están en algún cargo de autoridad, el ejercicio autoritario de la misma: *“La gente se ha apropiado de los Consejos, pero hay que*

³¹⁵ Entrevista N° 5. Experta local. Santa Cruz del Quiché, 22 de agosto del 2006.

³¹⁶ Presidente JDMM. Reunión observada. Chichicastenango, 23 de agosto del 2006.

*recordar que muchos de ellos son ex pac, son ex comisionados y automáticamente sacan esas mismas actitudes con la población. Por eso mismo le digo, que en el caso del Proyecto de Reconstrucción encontramos con frecuencia prepotencia de los Consejos hacia la población. Hay mucha prepotencia y autoritarismo. Desde que los creamos eran autoridades honestas, honradas ¿cómo ahora es posible que estén con actitudes autoritarias? Quiere decir que está decayendo su imagen”.*³¹⁷

5.1.2 ¿Cuál es la percepción ciudadana, respecto del tipo de ejercicio del poder que practican las autoridades municipales de Chichicastenango?

En el Capítulo 3 del presente estudio, se hace una descripción detallada sobre la cuestión de la toma de decisiones desde los Consejos de desarrollo del municipio, ese tema se vincula con el ejercicio de poder que realizan las autoridades municipales. En ese apartado se concluía que el sector comunitario caracteriza la actual administración municipal como abierta a la participación de la ciudadanía. Tienden en su análisis a comparar la situación actual con las anteriores experiencias: *“anteriormente no había distribución equitativa del presupuesto municipal, por que las comunidades no priorizaban sus proyectos. Con los Consejos, las comunidades empezaron a tomar las decisiones sobre los proyectos que se priorizan. Antes sólo el Alcalde decidía. Ahora esto nos da mucho resultado”.*³¹⁸

Como producto de ese análisis comparativo, resulta muy bien calificada la Corporación Municipal que permite el espacio a los ciudadanos de tomar decisiones relativas a temas de interés de los cantones, como es el desarrollo de sus comunidades. Ese proceso de toma de decisiones se realiza a través de los representantes comunales y se concretiza en la priorización de Proyectos. Como consecuencia del mismo, el sector comunitario se siente incluido y tomado en cuenta, ellos perciben que sus decisiones son respetadas por las autoridades y que el Concejo Municipal decide en base al proceso de discusión implementado desde la misma comunidad.

Los líderes comunitarios reconocen el papel decisivo de las autoridades cediendo ese espacio que les corresponde como ciudadanos, y que además en el caso de los Consejos de desarrollo, cuenta con el sustento legal. Sin embargo, también reconocen el rol de la sociedad civil en el proceso, los líderes resaltan la capacidad organizativa de la población que genera condiciones para que se de esa actitud de apertura en las autoridades. Como acotó el Presidente de la Micro Región VI: *“las autoridades van a venir a hacer lo que ellos quieran, media vez no haya organización, ellos pueden hacer lo que quieren, pero si hay organización no.”* Y en otro momento el mismo actor social aseveró: *“puede ser que venga una autoridad que pretenda deshacer el proceso participativo... de todos modos no puede porque allí está la ley. Como estamos organizados tenemos que defender este sacrificio que se ha hecho durante varios años”.*³¹⁹

Esta percepción sobre un ejercicio del poder incluyente y participativo es tan clara que se ha llegado a considerar el caso participativo de Chichicastenango como un ejemplo a nivel del funcionamiento de los Consejos de Desarrollo del Departamento, e incluso, del país. El Municipio ha sido visitado en varias ocasiones, con el propósito de que los ciudadanos

³¹⁷ Entrevista N° 9. Chichicastenango, 29 de agosto del 2006.

³¹⁸ Entrevista N° 7. Cfr. Pág. 106 del presente informe.

³¹⁹ Líder local. Grupo Grupal II. Chichicastenango, 31 de agosto del 2006.

socialicen su experiencia, y a su vez, los líderes comunitarios han sido invitados a otros espacios para hablar sobre el tema. Recientemente, la Municipalidad de Tukurú, Alta Verapaz, visitó el Municipio debido a que se plantean integrar los Consejos de segundo nivel y desean conocer el proceso chichicasteco para garantizar éxito a su experiencia.³²⁰

A este respecto, el Presidente de la JDMM, quien ha realizado varias visitas de este tipo a diversos municipios del país, comentó: *“el tema es esencial, en otros municipios no han tenido la oportunidad de que el proceso se maneje como se maneja aquí. Yo sondeé y capté con ellos, los de Guate. y es admirable como se maneja la Muni de Chichicastenango. Chichi es el ejemplo, los Alcaldes se quedan brutos allá en la Capital. No les han dado a los comunitarios la oportunidad de que trabajen en la descentralización. El próximo alcalde no sabemos si va respetar el proceso, si no, se viene a derrumbar este proceso”*.³²¹

Las autoridades municipales justifican la participación que dan a los ciudadanos desde una visión que privilegia el respeto a las decisiones emanadas desde la comunidad: *“el cocode es representante de la Asamblea, nosotros respetamos esas decisiones ¿por qué? Porque es la gente la que lo está pidiendo”*.³²² Así mismo, en el marco de una reunión del Comude, el Alcalde Municipal se expresó de la siguiente manera³²³:

“Ustedes saben que yo siempre los escucho y que hago lo que ustedes sugieren... ¿quieren ustedes que sigamos haciendo la solicitud de mayor número de PNC, vuelvo a presentar otro escrito, o nos quedamos así?...”

“Nosotros tenemos respeto al pueblo... y ustedes son los representantes del pueblo. Por eso les comunicamos que el criterio de priorización del presupuesto municipal del 2007 es la pobreza de esos cantones. ¿Están ustedes de acuerdo con que el próximo año se les de a ellos un poco más que a los demás cantones?... La palabra la tiene el presidente de la JDMM ¿qué piensa don Pedro?...”

Para ciudadanos miembros de organizaciones sociales y miembros de las Comisiones del Comude, esta actitud no refleja tanto la voluntad política de las autoridades generando apertura y participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, sino la búsqueda de un sustento social que avale las decisiones que ellos toman: *“yo digo que la mayoría de decisiones las siguen tomando ellos (Alcalde y Corporación Municipal), como que en un momento sólo son escudo o pantalla los Consejos; todavía no se les ha dado el papel que deben tener”*.³²⁴

³²⁰ La visita tuvo lugar el 31 de agosto del 2006, con el objetivo de establecer un intercambio de experiencias sobre el funcionamiento de los cocode y los Consejos de segundo nivel, con miembros del *Consortio Programa Alta Verapaz PAV*, de Tukurú. La actividad tendrá como seguimiento una segunda visita, con más tiempo y desplazándose a las micro regiones para observar su organización.

³²¹ Líder local k'iche'. Reunión observada. Chichicastenango, 23 de agosto del 2006.

³²² Entrevista N° 10. Cfr. Pág. 99 del presente informe.

³²³ José Tiriquiz Tiniguar. Alcalde Municipal. Reunión observada. Chichicastenango, 23 de agosto del 2006.

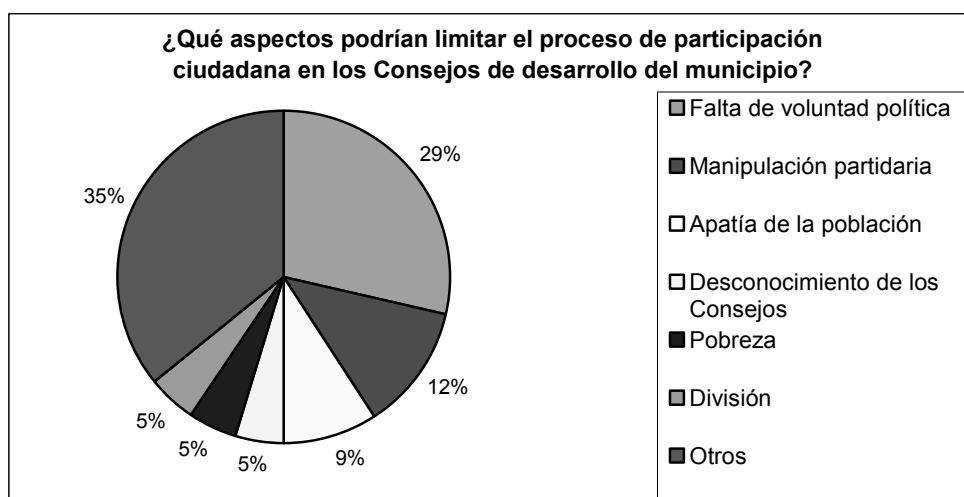
³²⁴ Entrevista N° 2. Chichicastenango, 18 de agosto del 2006.

Esta divergencia de opiniones se entiende desde la actual debilidad del Comude, convertida en una instancia más informativa que deliberativa, situación que genera en los miembros del mismo, una sensación de ser incluidos al final del proceso de la toma de decisiones, únicamente para avalar; y no así, de una integración plena de la ciudadanía en el proceso de discusión y deliberación. Esta integración es la que solicita y busca implementar la ciudadanía integrada al Comude. Para los comunitarios, por el contrario, la inclusión de sus decisiones ha sido sustantiva, pues ha supuesto para ellos acceso a recursos públicos, y por ende, mínimamente ha supuesto mejores condiciones de vida para las comunidades.

Los cuestionarios aplicados a los miembros del Comude, reflejan su percepción ciudadana respecto de los factores que podrían interrumpir el proceso participativo del Municipio, implementado desde los Consejos de desarrollo. A la pregunta *¿Qué aspectos (internos o externos) podrían limitar o interrumpir el proceso de participación ciudadana en los Consejos de Desarrollo del Municipio?* Los entrevistados respondieron que el factor que más podría limitar el proceso, es el relativo a la posible “falta de voluntad política” de las autoridades municipales, esta misma idea se expresó también a partir de la frase: “una Corporación a la que no le interesen los Consejos de desarrollo” alcanzando un 29%.

Seguidamente, los actores mencionaron la manipulación partidaria con un 12% y en tercer lugar, con un 9% la apatía de los ciudadanos. En menor grado calificaron elementos como el desconocimiento del aporte de los Consejos de desarrollo, la pobreza y la división, los tres elementos con el 5%. El rubro mayor 35% corresponde a otros, al ser una pregunta abierta hubo dispersión de las respuestas, estos otros factores mencionados son, por ejemplo: falta de representatividad en los diversos niveles de las instancias, visión de desarrollo reducida a la infraestructura, falta de seguimiento a los programas, planes y proyectos, ausencia de participación de la mujer, entre otros.

Gráfica V – 1



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en aplicación de cuestionarios.

Como se observa, los ciudadanos consideran que el autoritarismo sí es un factor que amenaza el proceso participativo implementado desde los Consejos. Una de las vulnerabilidades mayores del sistema de Consejos de desarrollo radica precisamente en

ese punto, ¿cómo garantizar la sostenibilidad de las instancias, si desde la misma Ley de Consejos de Desarrollo existen vacíos? La propuesta descentralizadora del Estado, contenida en la llamada Trilogía de Leyes (Ley General de Descentralización, Código Municipal y Ley de Consejos de Desarrollo urbano y rural), tiene vetos centralizadores, uno de ellos se refiere a la forma de integración de los Consejos de desarrollo.

El Reglamento de la Ley de Consejos de desarrollo en su Artículo 9, establece un procedimiento específico para la convocatoria a entidades no gubernamentales, es decir a la sociedad civil, que pasa por la decisión de los funcionarios de gobierno, por ejemplo: el Ministerio de Gobernación convoca a las organizaciones no gubernamentales de desarrollo; el Ministerio de Trabajo a los representantes de organizaciones de mujeres, a las organizaciones de trabajadores y a las organizaciones campesinas; etcétera.³²⁵

5.1.3 ¿Cómo varía la percepción ciudadana respecto al tipo de ejercicio del poder que realizan las autoridades de nivel superior: departamentales y nacionales?

Definitivamente si varía la percepción ciudadana sobre el ejercicio del poder al tratarse de niveles superiores, como el departamental y el nacional. La percepción de los ciudadanos chichicastecos entrevistados, vincula esta práctica con el autoritarismo, afirmando que las autoridades reproducen formas pasadas en el ejercicio de sus cargos y que ello supone un retroceso para Guatemala. Así mismo, afirman que se genera en el país un ambiente de ambigüedad y desconcierto, puesto que desde el Estado se diseñan Leyes que después se contradicen con nuevos marcos legales.

Un ejemplo en este sentido, es la reciente puesta en vigencia de la Ley del RENAP, que en algunos de sus artículos contradice al Código Municipal, la Ley de Descentralización e incluso a la Constitución de la República, violando derechos individuales y vulnerando la autonomía municipal. Sobre este último punto, es necesario resaltar que la ANAM interpuso una Acción de Inconstitucionalidad contra dicha ley, por violar la autonomía municipal y la Ley de descentralización; la acción fue aceptada, devolviéndose las funciones de inscripción civil a las municipalidades.³²⁶

Estos factores a la vez que acrecientan los niveles de apatía política de los ciudadanos, reducen la motivación de éstos para participar e integrarse a los pocos espacios con que cuenta la ciudadanía. La reiterada actitud de incumplimiento de las Leyes que ellos mismos aprueban, propicia un clima de inestabilidad y descrédito de la institucionalidad del Estado: *“a nivel comunitario municipal, luchamos y tratamos de fortalecer el espacio de participación y se ven los resultados. Pero si se ve a nivel general, concretamente la gobernación departamental, desmotiva totalmente esto, sigue igual o peor. Nos desmotiva lo del RENAP, se habla de descentralización, trasladar funciones, participación y todo lo demás. Pero ahora, lo centralizan nuevamente a lo departamental. ¿Qué está pasando? ¿Estamos volviendo al pasado? ¿Nos utilizan como su juguete, su basura o qué?... Cuando ya está todo hecho lo sacan, no hay discusión previa para ver si la población está de acuerdo o no... se impone. .. Desde arriba no hay un cambio”*.³²⁷

³²⁵ Reglamento de la Ley de Consejos de desarrollo. Artículo 9, literales b y d.

³²⁶ Ley del Registro Nacional de las Personas, Decreto Número 90 – 2005. Guatemala, Julio 2006. Capítulo X, Artículos 67 – 85.

³²⁷ Entrevista N° 6. Chichicastenango, 22 de agosto del 2006.

En el análisis sobre la Ley del RENAP y la sustracción de los libros del Registro Civil de la Municipalidad de Chichicastenango por la Gobernación, los ciudadanos mostraron indignación y desconcierto. La expresión utilizada por la lidereza local, trasluce el sentimiento de frustración de muchos ciudadanos integrados en espacios diversos de participación ciudadana: “¿Nos utilizan como su juguete, su basura o qué?...”. Ese tipo de acciones implementadas desde el Estado generan opacidad en el proceso descentralizador; los ciudadanos señalaron que eso es negativo para el sistema y para las comunidades, pues al centralizar y burocratizar se complejizan los trámites de legalización de los Consejos de desarrollo, lo que por un lado incrementa el gasto familiar y por el otro, resta al monto de ingresos propios de la Municipalidad.

5.2 Politización.

5.2.1 ¿Ha logrado la participación ciudadana, disminuir los niveles de politización, en el ejercicio del poder y la asignación de recursos, que existían en el municipio?

Desde la percepción de los ciudadanos entrevistados, en el pasado los proyectos y recursos se otorgaban únicamente por razones políticas, de pertenencia al mismo partido de turno, o por amistad y compadrazgo (clientelismo). En la actual administración municipal, los ciudadanos afirman que ello ya no se da, puesto que ninguna de las 84 comunidades que conforman el municipio se ha quedado sin recibir proyectos: “en el municipio las autoridades nos dan nuestro lugar sin ver diferencias políticas”.³²⁸

A fin de ir erradicando la politización en la asignación de recursos, los ciudadanos consideran un logro importante, que el aporte constitucional se distribuya equitativamente entre todas las comunidades, “parejo” en expresión de los pobladores del municipio. No es importante para ellos que el aporte económico sea mínimo, les interesa que sea equitativo y que todos reciban la misma cantidad. Ven en ese acto una forma justa de repartir los fondos públicos, la cual contribuyó a la erradicación de esa práctica excluyente, a nivel municipal: “la politización se ha reducido y eso de que se asignaban recursos por ser conocidos del Alcalde, ahora todos tienen sus Consejos comunitarios, y desde allí la gente prioriza sus necesidades; son 84 cantones y 84 cocode... Ahora a cada comunidad se le designa una cantidad, la misma para todos, aunque mínima pero va para todos, ya nadie se queda sin nada”.³²⁹

El actual alcalde municipal, don José Tiriquiz Tiniguar llegó a la alcaldía por el FRG, su pertenencia al partido es de amplia trayectoria. Sin embargo, a principios de su segundo año de gobierno se declaró Alcalde independiente. Pintó la municipalidad con otros colores distintos a los del partido, y dijo a la gente que él era “el alcalde del pueblo” y no pertenecía a ningún partido político. Los demás miembros del Concejo Municipal que pertenecen al FRG se siguen manifestando miembros del mismo. Esa decisión ha sido estratégica, a nivel del gobierno central, pues al distanciarse de la oposición, le ha sido más fácil el acceso a fondos públicos, a través de instancias como el Codede o los Fondos sociales.

³²⁸ Frase citada en cuestionario aplicado a ciudadanos integrados al Comude. Chichicastenango agosto 2006.

³²⁹ Entrevista N° 1. Chichicastenango, 15 de agosto 2006.

Los actores sociales valoran esa decisión del Alcalde, pues comprenden los beneficios que trae para el municipio esa situación: *“creemos que no hay ninguna diferenciación en cuanto al otorgamiento de beneficios a las comunidades y que ellos han sido muy hábiles en captar todas las ayudas, han mostrado gran capacidad de gestión. En el caso de Chichicastenango la autoridad municipal han sido muy ecuánime, ha sabido obtener el apoyo de este gobierno aunque no sean del mismo partido; ha sabido obtener el beneficio para los vecinos. Es muy astuto él... El Alcalde se declaró independiente, aunque los del FRG lo siguen tomando en cuenta como parte del partido. No existe politización, ni clientelismo, todas las comunidades han recibido beneficios. Toditas. En el caso nuestro nos dio financiamiento el Codede y nos dio FONAPAZ, a pesar de que nosotros no somos eferegistas, nos apoyó. También en un muro que estamos construyendo y en el techado de las canchas de básquet ball...”*³³⁰

Este factor de la politización tan generalizado en el sistema político del país, no preocupa y afecta únicamente a la sociedad civil. Las mismas autoridades reconocen que tienen que enfrentarse a este problema, como algo normal en el ejercicio del cargo público para el que fueron electos: *“la politización fue mi gran enemigo cuando yo estuve administrando, en el tiempo pasado si usted es del FRG, yo le voy a dar a usted... 20 mil quetzales; si usted es de tal partido yo te voy a dar esto y si fulano es de tal yo le voy a dar esto. Pero ¿por qué estamos haciendo eso? ¿Acaso no todos pagamos impuestos? ¿Acaso no todos tenemos necesidad? Lamentablemente uno viene aquí por un partido político, pero es que no tenemos que confundir, no debemos confundir todas esas cosas”*.³³¹

El ex alcalde municipal de Chichicastenango se refiere al mecanismo de la politización como “enemigo” de su administración y es que éste es un elemento que propicia ingobernabilidad, en el sentido del desencanto y el descontento que provoca en la población, la incapacidad de las autoridades electas de responder a sus demandas. El problema se dimensiona, si se toma en cuenta que las comunidades del área rural, presentan altos niveles de pobreza y pobreza extrema, por lo que sus demandas serán abundantes. Esta situación fácilmente podría desencadenar protestas de todo tipo, e incluso atentar contra la continuidad de la administración municipal, situación que se ha dado en más de un municipio del Occidente de la República, debido a la alta tasa de necesidades insatisfechas en la población.

Ante este elemento de la politización, tan recurrente en el entorno político del país, actores sociales miembros de organizaciones locales del municipio, se están planteando la necesidad de aportar mayor contenido político al trabajo organizativo de Chichicastenango, sobre todo entre los comunitarios, los cuáles conforman actualmente el sector más fuerte, dinámico y numeroso. La estrategia que se construye tiende a consolidar el proceso de tal forma, que la participación ciudadana, no solamente genere incidencia ante las autoridades de gobierno, sino que sea capaz de proponer líderes comunitarios para ocupar esos cargos públicos y así, desde el ejercicio del poder político, fortalecer las demandas de las comunidades e implementar procesos democráticos.

Esta tarea no es fácil de implementar, considerando el imaginario de los ciudadanos guatemaltecos que otorga una carga peyorativa al ejercicio político partidista y que se muestra desconfiado ante todo lo que suponga impulsar la toma del poder político,

³³⁰ Entrevista N° 3. Chichicastenango, 18 de agosto del 2006.

³³¹ Entrevista N° 10. Chichicastenango, 20 de septiembre del 2006.

mediante el ejercicio de un cargo público. Esto se vincula rápidamente con la corrupción, la búsqueda de intereses personales y el desprestigio. Por ello, los ciudadanos que tienen una amplia trayectoria como líderes comunales, no se plantean como parte de su estrategia política, el asumir un cargo de esa naturaleza. En este sentido, nos aporta insumos sustantivos, el análisis de uno de los actores sociales k'iche's de amplia trayectoria en Chichicastenango.³³²

Análisis aportado en entrevista por líder k'iche' de Chichicastenango

La politización que se da cada cuatro años amenaza el proceso, cuando la persona llega impulsando sus intereses personales a través de un partido político, tratan de aprovecharse del proceso. Afortunadamente, hasta el momento, no han logrado que este proceso sea frágil ante el proceso electoral de cada cuatro años, especialmente ante el venidero. Que no venga a entorpecer el proceso en Chichicastenango.

Nosotros como organización local no hemos tenido la capacidad de proponer un representante que le de pie a todo el proceso desde la municipalidad. Aún no lo tenemos, tendrán que pasar otros 4 años para tenerlo. Lo importante es que sea representativo de las comunidades y no hay. Lo que tampoco se logra garantizar es el proceso de operativización del PDM, que sea como parte de una ley, para que las personas o partidos que lleguen al poder no desconozcan este Plan de desarrollo.

Otra debilidad del proceso, es que no toda la gente en capacidad de votar está empadronada; y el problema es que se ha confundido el empadronamiento con aspectos políticos partidistas, cuando mencionamos que tenemos que empadronarnos, luego se relaciona con propaganda, como que van a utilizar el nombre para cualquier partido político. No es así, si lográramos que todos se inscribieran, también nos beneficiaríamos más con el aporte Constitucional. Si se lograra instalar alguna tipo fiscalía en las microregiones, para captar la inscripción ciudadana. No hemos obtenido respuesta. No tenemos claridad en la cuestión del empadronamiento y la cuestión político partidista. Mientras no estemos inscritos, no podremos ejercer la ciudadanía, no podemos votar, no podemos participar en esos aspectos. Poca gente en el Municipio vota. Realmente la ciudadanía, en términos generales, veo yo que no se logra ejercerla plenamente.

Muy poca gente está afiliada a partido político, muy pocos identificados de pies a cabeza con el partido, la mayoría son simpatizantes, aplauden desde lejos. Esos pocos, tienen una cierta capacidad de atraer a los demás, esa es nuestra pena, que utilicen el proceso del municipio para sus necesidades particulares. Estaría bien si el esfuerzo lo encauzaran para impulsar el PDM, pero no, ellos tienen sus intereses personales.

El análisis de este líder local nos plantea el reto de aportar mejor calidad a la democracia, a partir de una ciudadanía comprometida y libre de prejuicios y desconfianzas respecto del que hacer político y de autoridades conscientes de su rol de representantes de la sociedad, capaces de establecer interlocución con la ciudadanía. Uno de los derechos fundamentales de toda ciudadana y todo ciudadano guatemalteco es la posibilidad de ser electo para desempeño de un cargo público. Es necesario asumir esa tarea, sin eludir la posibilidad de propiciar todo aquello por lo que se lucha, desde el ejercicio político.

³³² Entrevista N° 8. Experto local. Chichicastenango, 23 de agosto del 2006.

5.2.2 ¿Cómo perciben los ciudadanos de Chichicastenango, el elemento de la politización a nivel departamental y nacional?

Los ciudadanos entrevistados en el marco de la presente investigación, perciben que en el municipio el factor politización es prácticamente nulo, en cambio, sí lo consideran fuerte a nivel departamental (Gobernación) y a nivel nacional. Se reconoce la vulnerabilidad del sistema de Consejos de desarrollo, en cuanto a ser utilizado como plataforma política electoral. Nuevamente los ciudadanos identifican lo amenazante que puede resultar el entorno político del país, en un proceso como el que han construido en Chichicastenango. No es fácil mantener ajenos a los consejos de desarrollo de la influencia político partidista. Se requiere de una ciudadanía sólida, clara en cuanto a su posicionamiento político y consciente de sus derechos ciudadanos.

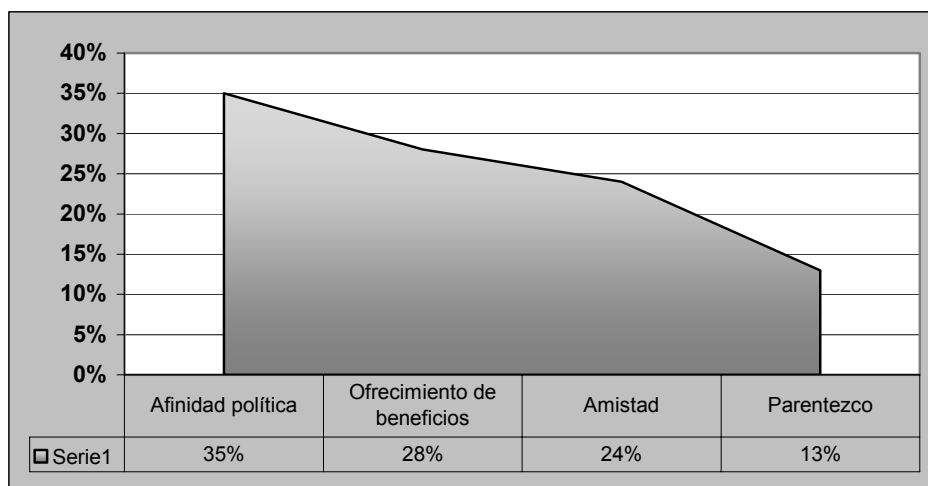
A este respecto, el siguiente fragmento de entrevista nos aporta insumos interesantes: *“las amenazas que tiene (el SCDUR) es la política partidista, definitivamente, se han utilizado estos espacios de participación ciudadana para politizarlos, son utilizados por los políticos y la gente por la misma necesidad que tiene, se deje manipular, es una de las grandes debilidades y vulnerabilidades que yo le miro. Otra cosa, que también miraría, son los cambios políticos tan cortos que tenemos, porque cada cuatro años se relevan las autoridades en sus cargos. Y si lo vemos bien, para hacer trabajo es poco tiempo, el primer año para aprender, dos para medio hacer algo y el tercero de propaganda. Dos años no da para poder hacer y podría ser que hay un gobierno, consecuente como el de Chichicastenango que tiene a alguien que continuó el proceso, pues podría seguir el mismo ideal, por decirlo así. El problema es cuando hay ruptura política con partidos: hoy tenemos el rojo, mañana el amarillo... nunca se van a llevar... entonces hay que empezar de cero. Y como al amarillo, no le convenía el grupo rojo, allí empieza la batalla político partidista y se empiezan a debilitar los líderes. Porque el liderazgo de nuestro país es bastante débil y muy temeroso de la acción político partidista”*.³³³

Los ciudadanos miembros del Comude que fueron entrevistados, perciben que la mayor influencia que poseen las autoridades al momento de aprobar proyectos es la afinidad política, otorgándole un 35% del total; en segundo lugar identificaron los beneficios o prebendas que se obtienen con un 28%. En menor grado, 24% consideran que influye la amistad, y finalmente, consideran que en un 13% son las relaciones de parentesco las que determinan la asignación de recursos públicos. El porcentaje asignado a la vinculación político partidista continúa siendo alta, lo que nos permite afirmar que éste es un elemento presente y que se constituye en amenaza de los procesos participativos.

³³³ Entrevista N° 5. Santa Cruz del Quiché, 22 de agosto del 2006.

Gráfica V – 2

En su opinión, para lograr la aprobación de proyectos ¿influyen en las autoridades los siguientes tipos de relación?



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en aplicación de cuestionarios.

5.3 Clientelismo.

5.3.1 ¿Cómo se manifiestan las relaciones clientelares en Chichicastenango y en el departamento?

Los ciudadanos de Chichicastenango identifican el fenómeno de las redes clientelares, desde dos acepciones: por un lado, lo refieren a aquellos funcionarios de gobierno o instituciones públicas, que a fin de generar aceptación política, permiten la gestión directa de grupos no representativos de las comunidades, desconociendo así la autoridad de la Asamblea comunitaria y sus representantes legítimos.

Por otro lado, lo refieren a aquellos grupos de las comunidades que no han querido integrarse al órgano de coordinación, y que por ende, realizan gestiones de forma individual, no siendo representativos de toda la comunidad, sino de pequeños sectores de la misma. Este es un fenómeno que no es generalizado en el municipio, pero que sí se ha dado en algunos cantones, debido fundamentalmente, a luchas de poder por liderazgos comunitarios: *“se dio un problema fuerte con los de la micro VI en Semejá, se intentó violar el proceso de la ley, presentándose directamente con el alcalde para gestionar proyectos, pero la comunidad presionó y les llamaron la atención para que cumplieran la ley. Esto ocurrió hasta el 2005. Ahora, el alcalde respeta el proceso y la autoridad del cocode y de la micro región. Si estamos organizados hay que respetar la organización”*.³³⁴

A nivel de grupos comunitarios que no se integran a los cocode, o de personas individuales que no colaboran con las actividades comunitarias, las autoridades k'iche's implementan mecanismos para obligarlos a coordinar o a colaborar con la comunidad. Como ejemplo de las normas de sanción que se aplican, aportamos el siguiente fragmento socializado por un presidente de Micro región: *“hay miembros que no cumplen*

³³⁴ Líder local. Reunión observada. Chichicastenango, 07 de septiembre del 2006.

*con su deber o con contribuciones económicas, mano de obra no calificada para construcción, etcétera. Entonces se les exige, primero se les hace ver y si no cumplen así, se le plantea la situación a la Asamblea para que se decida que hacer, la comunidad decide. Por ejemplo, no se les vuelve a molestar más para que colaboren, pero se les quita el agua potable, no se les da cupo para la escuela, etcétera”.*³³⁵

La acción de gestionar al margen de la decisión de la Asamblea y el aval del cocode y las autoridades micro regionales, constituye para los comunitarios una falta de respeto a las comunidades y a las autoridades elegidas por la Asamblea comunitaria, ante lo cual exigen respeto y coordinación de parte de las autoridades de gobierno y de las instituciones públicas, a fin de no permitir gestiones separadas de la disposición de la Asamblea. Esos proyectos no han seguido el proceso de priorización, que implica la deliberación de la comunidad, sino que se han generado a partir de grupos sectarios que no han hecho el esfuerzo de coordinar y buscar el consenso con las demás autoridades.

Para contrarrestar el surgimiento de grupos al margen de los órganos de coordinación, las autoridades comunitarias han tomado diversas medidas, como la que nos relata uno de los miembros de Junta Directiva Municipal de micro regiones: *“hay grupos que no se integran al trabajo de la comunidad, de allí que algunos cocode utilicen como mecanismo de presión el no dar su aval a los proyectos surgidos de estos grupos aislados. En el cocode no es sólo de dar el aval, hay que ver como está trabajando cada grupo de comité y si los proyectos que solicitan son de beneficio comunitario o no”.*³³⁶

Esta es una práctica que retrocede a la dinámica anterior del municipio, en la que los diversos grupos comunitarios funcionaban desarticuladamente, en base a competencias, luchas de poder y relaciones de carácter clientelar con las autoridades de gobierno. Esos mecanismos han sido superados, como producto del esfuerzo colectivo, que llevó a los ciudadanos chichicastecos a implementar el primer intento de coordinación que se cristalizó en los llamados Consejos comunales, a partir de los cuáles posteriormente desarrollaron un segundo nivel intercomunitario de carácter sectorial, y hacia el año 99, antes de la aprobación de la Ley de Consejos de desarrollo, lograron concretar la micro regionalización del municipio, mediante Acuerdo Municipal.

En este sentido, el esfuerzo de los ciudadanos de Chichicastenango se bloquea cuando funcionarios públicos o instituciones de gobierno, aceptan la gestión directa de esos grupos aislados, cuyos proyectos se han generado fuera del cocode, lo que provoca división en las comunidades, competencia entre grupos, dispersión de esfuerzos y menores posibilidades de acceso a fondos públicos, pues al haber sido concedido un proyecto a alguna comunidad, al presentar el cocode la priorización comunitaria, ésta no es aceptada porque anteriormente se benefició al grupo no integrado al consejo comunitario de desarrollo: *“algunas instituciones de gobierno, diputados al Congreso y concejales de la municipalidad han cometido el error de atender directamente a los grupos comunitarios y de comités no integrados al cocode y sin la coordinación previa con el cocode”.*³³⁷

³³⁵ Comunitarios miembros de JDMM y de cocode. Grupo Grupal II. Chichicastenango, 31 de agosto del 2006.

³³⁶ Presidente micro región VI. Reunión observada, Chichicastenango septiembre 2006.

³³⁷ Comunitarios miembros de cocode y de la JDMM. Entrevista grupal I. Chichicastenango, 29 de agosto del 2006.

Los actuales representantes comunitarios no están de acuerdo con esto, pues supone una vuelta a la condición anterior desarticulada, de dispersión y duplicidad de esfuerzos, en la que necesariamente se acudía a factores de clientelismo y politización para acceder a recursos. En opinión de los comunitarios es necesario seguir fortaleciendo la organización micro regional y la comunitaria, para generar mayores niveles de cohesión social: *“lo que podemos exigir es que se cumpla la ley y que la micro región de el aval para cualquier proyecto. No pueden salir los proyectos directamente de la comunidad al alcalde o las instituciones”*.³³⁸

A este respecto, se ha determinado en el municipio que todo proyecto que se presenta al Alcalde o a algún miembro de la Corporación municipal, debe contar con el aval de cocode, por lo que son referidos a la OMP para verificar que así sea. Si el proyecto no ha surgido de la deliberación comunitaria se rechaza. Esta coordinación ha logrado establecerse con algunas instituciones de gobierno tales como el Codede y FONAPAZ.; sin embargo, persisten algunas como FONAPAZ que no exige como requisito el aval del cocode ni el de la Municipalidad, permitiendo la gestión directa de grupos pequeños, no representativos de toda la comunidad.

El mismo problema se suscita con algunos de los diputados distritales, quienes incluso se han presentado a las comunidades motivando a la población a desconocer esas instancias legales, poniendo como pretexto la ‘excesiva burocracia’ que representan y animándolos a llegar directamente con ellos, pues ellos ostentan mayor jerarquía en cuanto a su autoridad y pueden resolver sus demandas.³³⁹

Es claro que a mayores niveles de autoritarismo, politización y/o clientelismo en el ejercicio político del país, menos calidad de la democracia participativa. El testimonio de los líderes locales de Chichicastenango, al respecto de estas tres prácticas excluyentes, nos plantea la tarea sustantiva de construir la democracia, desde lo local, a partir del compromiso de ciudadanos y autoridades, y desde diseños institucionales democráticos y participativos que garanticen sostenibilidad al proceso de inclusión de la ciudadanía en la gestión pública.

³³⁸ *Ibíd.*

³³⁹ Cfr. Página 158 del presente estudio.

6. CONCLUSIONES.

El desarrollo de la presente investigación permitió el acercamiento al proceso participativo que los ciudadanos y ciudadanas de Chichicastenango construyen desde los Consejos de desarrollo urbano y rural. La aplicación de los diversos instrumentos de investigación se orientó a desentrañar la pregunta general de investigación sobre la importancia que han tenido dichas instancias en el ejercicio de la participación ciudadana y sobre su incidencia en la construcción de ciudadanía en el municipio.

Hipotéticamente se partió de la suposición de que los mecanismos políticos y socio organizativos de participación ciudadana implementados por los ciudadanos en los Consejos de Chichicastenango, por estar arraigados en prácticas culturales de los actores, tendían a construir ciudadanía y por lo tanto, a favorecer la sostenibilidad de las instancias. Sin embargo, factores del contexto político del país, generados desde el Estado, podían constituirse en mecanismos excluyentes de la participación ciudadana y amenazar el proceso participativo de Chichicastenango; los factores abordados desde el presente estudio fueron el autoritarismo, la politización y el clientelismo.

Sin pretender generalizar los hallazgos de la tesis, se puede afirmar que en el caso específico de los Consejos de desarrollo de Chichicastenango son válidas las siguientes constataciones.

- *Para revertir las condiciones de exclusión económica, política y sociocultural, generadas desde el Estado, los ciudadanos de Chichicastenango han desarrollado procesos de integración social y participación ciudadana a través de diversas estrategias organizativas, entre las que están los Consejos de desarrollo.*

El marco teórico de la exclusión social en que se sustenta el presente estudio enfatiza sobre los mecanismos institucionales que impiden la integración plena de los individuos a la sociedad a la que pertenecen, Gacitúa lo refiere a *la imposibilidad de un sujeto o grupo social para participar efectivamente a nivel económico, social, cultural, político e institucional*.³⁴⁰ Así mismo, la noción considera la capacidad de los actores, quienes en condiciones de exclusión realizan acciones transformadoras que les permitan revertir esas condiciones, para integrarse de forma plena y participar en la sociedad.

Los ciudadanos de Chichicastenango, son un ejemplo de este proceso en el que, a partir de condiciones de exclusión económica, política y sociocultural fueron convirtiéndose en sujetos y generando mecanismos de integración y cohesión social a partir de diversas estrategias organizativas. Por el contrario, el actor protagónico en la generación, reproducción y mantenimiento de esos mecanismos excluyentes ha sido el Estado, que desde su conformación histórica se consolidó con carácter oligárquico, impidiendo el ejercicio de la ciudadanía plena y el acceso a condiciones de vida digna.

Como se indicó en las aproximaciones teóricas de este documento, la exclusión social tiene tres dimensiones importantes, una de ellas es la económica referida a deprivaciones materiales y acceso a servicios básicos que garanticen la satisfacción de las necesidades.

³⁴⁰ Gacitúa, Estanislao et al. *Exclusión social y reducción de la pobreza en América latina y El Caribe*. FLACSO - Banco Mundial. Costa Rica. 2003.

En este sentido, el municipio ostenta altos niveles de pobreza (83.5%) y pobreza extrema (28.7%), afectando sobre todo a las comunidades rurales que constituyen el 80% de la población total. Para revertir estas situaciones, los ciudadanos chichicastecos han recurrido tradicionalmente a la estrategia organizativa, la cuál se ha cristalizado a través de diversas figuras legales, tales como: consejos comunales, comités locales, asociaciones comunitarias, organizaciones de desarrollo, fundaciones y cooperativas, entre otros. Recientemente, a partir de la entrada en vigencia de la Ley de Consejos de desarrollo urbano y rural, decidieron conformar los consejos comunitarios de primero y segundo nivel y el consejo municipal. A través de la gestión impulsada desde estas instancias, las comunidades han logrado el acceso a recursos públicos para inversión, lo cual, según su percepción, ha tenido un impacto positivo en las condiciones de vida de las comunidades.

Esta estrategia organizativa del municipio ha estado también influida por la dimensión política e institucional de la exclusión, entendida como la incapacidad para ejercer los derechos civiles y políticos que garanticen la participación ciudadana. Recordemos que en Chichicastenango, tradicionalmente el poder se ejercía a través de la Alcaldía Indígena. Esta situación varió cuando la población ladina implantó una autoridad paralela, la que posteriormente se oficializó como Municipalidad. Una primera estrategia de inclusión política ha sido el ejercicio del poder político desde la Alcaldía Municipal a través de los partidos políticos; de hecho, a partir de 1974 los miembros de las Corporaciones municipales han sido fundamentalmente k'iche's.³⁴¹

Otra de las estrategias impulsadas en razón del ejercicio político ha sido el fortalecimiento de los consejos comunitarios de desarrollo de primero y segundo nivel, los cuáles han permitido a los ciudadanos involucrarse en la gestión pública y en el proceso de toma de decisiones sobre cuestiones de beneficio colectivo; así mismo, la integración a estas instancias les ha permitido el establecimiento de relaciones de interlocución con las autoridades municipales. Como consecuencia de esta inclusión, la ciudadanía ha generado incidencia ante las autoridades municipales logrando institucionalizar la priorización de proyectos comunitarios desde la comunidad y la distribución equitativa del fondo constitucional entre los 84 cantones que conforman el municipio.

El elemento aglutinante en el caso participativo chichicasteco ha sido el étnico, constituyéndose éste en una motivación importante dentro del proceso organizativo del municipio. Recordemos que la población de Chichicastenango es eminentemente k'iche', 98.5% del total, lo cuál ha definido la consolidación organizativa, mediante la fusión de formas tradicionales propias de la cultura k'iche' y el diseño formal de los Consejos de desarrollo.

- *La integración a los Consejos de desarrollo, ha supuesto para las comunidades k'iche's, una estrategia de consolidación del poder tradicional de sus autoridades y de posicionamiento político.*

Al principio de este documento se acotaba que la noción de ciudadanía sería transversal a la presente investigación, toda vez que aporta contenido político al considerar al ciudadano como sujeto protagónico, capaz de gestar su propio desarrollo. Sin embargo, *la ciudadanía no es simplemente un estatus legal definido por un conjunto*

³⁴¹ Cfr. Tabla II – 4, del presente estudio.

*de derechos y responsabilidades. Es también una identidad, la expresión de la pertenencia a una comunidad política (...).*³⁴²

Los autores señalan este aspecto de arraigo, sentido de pertenencia e identificación con un territorio específico. La cuestión reviste mucha importancia – y mucha complejidad – en un contexto como el de Chichicastenango, conformado por comunidades indígenas cuya experiencia ciudadana cotidiana se define desde formas organizativas propias, tradiciones ancestrales, valores, usos y costumbres diversos a los de las sociedades occidentales. Sin embargo, el país se rige en base a normas, leyes y reglamentos de carácter occidental.

En este sentido, ¿cómo hacen las comunidades indígenas para desarrollar este sentido de arraigo y pertenencia, en una sociedad regida por normas occidentales? ¿Cómo hacen estos ciudadanos para identificarse, para apropiarse de las instancias que el sistema les impone? En esta reflexión es iluminador lo que Carlos Sojo plantea respecto de la exclusión. Él afirma que *la pertenencia a una comunidad es condición de la vida humana*,³⁴³ en consecuencia, la exclusión social queda referida a la calidad o intensidad de esa pertenencia, de tal forma que si se pretende el diseño de instituciones democráticas, un elemento sustancial debe ser la cohesión social.

En el caso específico de Chichicastenango, la base y fortaleza del sistema de consejos de desarrollo se encuentra en el ámbito comunitario. Para las comunidades k'iche's, la conciencia de pertenencia a una comunidad específica implica el compromiso de asumir responsabilidades que beneficien a la colectividad. Estas responsabilidades toman la forma de cargos de autoridad, los cuáles se reparten entre todos los varones adultos de la comunidad, a partir de un sistema de turnos en los que se rotan en el servicio de la autoridad.

Estas autoridades comunitarias son legítimas pues han sido elegidas a través de un proceso en el que interviene la asamblea comunitaria, mezclando elementos propios de la tradición ancestral k'iche, que privilegia la pertenencia y el servicio voluntario a la comunidad como parte de la vida cotidiana, con elementos democráticos. Esta comprensión del liderazgo ejercido como un servicio aporta solidez al sistema de Consejos de desarrollo.

Para las comunidades k'iche's, la armonía, la unidad, el consenso, la búsqueda de acuerdos son valores intrínsecos a su cosmovisión maya, por lo tanto son actitudes significativas en el desenvolvimiento de su vida cotidiana. En este sentido, la conformación de los órganos de coordinación o cocode que implica la confluencia de todos los grupos organizados de los cantones dentro del espacio, cayó en tierra fértil, al cristalizar una propuesta de coordinación intercomunitaria. Nótese como la instancia aglutina así, a todas las autoridades elegidas del cantón, es decir, a las fuerzas vivas de la comunidad.

³⁴² Will Kymlicka y Wayne Norman. *El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en Teoría de la Ciudadanía*. Versión en castellano, Cuadernos del CLAEH, N° 75. Montevideo, 1996. Págs. 81 – 112.

³⁴³ Sojo, Carlos. “Dinámica sociopolítica y cultural de la exclusión social”. En Gacitúa Estanislao y Davis Shelton, “Exclusión social y reducción de la pobreza en América Latina y El Caribe”. FLACSO, Banco Mundial. Costa Rica. 2003. Pág. 52.

La propuesta logró consolidarse, pues se venía ya gestando un proceso de reconstrucción del tejido social en el municipio, el cuál a consecuencia del conflicto armado interno se había fraccionado, ocasionando dispersión, división y desconfianza en las comunidades. El proceso organizativo post conflicto, se viabilizó a partir de acontecimientos históricos, como la Celebración de los 500 años de resistencia indígena y popular, la Firma de los Acuerdos de Paz, la Consulta Popular y finalmente, la aprobación de la trilogía de Leyes de Descentralización. Todos estos acontecimientos, crearon un escenario propicio para que con la entrada en vigencia de la Ley de Consejos de desarrollo se terminara de amarrar el proceso iniciado y liderado por las organizaciones sociales locales.

Este proceso comunitario desarrollado a partir de la conformación de los cocode, generó mucho más impacto en la figura organizativa de segundo nivel o micro regional, toda vez que posibilitó la confluencia de las autoridades comunales de grupos cantonales, quienes a partir del territorio, empezaron a generar identidad y posicionamiento político. La micro regionalización del municipio constituye una estrategia de fortalecimiento del poder local, al otorgar identidad a las autoridades comunitarias, quienes se han posicionado como tales en el municipio.

En todo este proceso organizativo, los comunitarios están rescatando la cuestión sustantiva del territorio, Rokaël Cardona plantea que este punto es sustantivo en Guatemala donde lo público tiene carácter comunitario.³⁴⁴ En Chichicastenango es ancestral la tradición de ejercicio del poder local, actualmente se evidencia en el municipio un proceso en el que los líderes comunitarios k'iche's están fortaleciendo su autoridad y recuperado su espacio y protagonismo, en este sentido ha sido estratégico el aglutinarse y pensar como sector en su espacio territorial de micro región.

- *Los ciudadanos de Chichicastenango han enriquecido el diseño formal de los consejos de desarrollo, a través de diversos mecanismos sociopolíticos que aportan sostenibilidad a las instancias.*

En los Capítulos 3 y 4 de este documento, se describieron las características de la participación ciudadana de los Consejos de desarrollo de Chichicastenango y el funcionamiento de las instancias, respectivamente. En ellos se resalta el rol protagónico de los ciudadanos, quienes en su empeño por dar continuidad al estilo ancestral de ejercicio del poder: más horizontal, inclusivo y transparente han implementado diversos mecanismos sociopolíticos que aportan solidez a las instancias.

Esta dinámica nos refiere al impacto positivo que resulta cuando las acciones se sustentan en procesos participativos, así como a la importancia que reviste el diseño de instituciones representativas de la sociedad civil, en donde los ciudadanos puedan participar en la gestión pública. En Chichicastenango, este proceso se ha concretizado a través de los consejos de desarrollo de nivel comunitario y municipal.

Un primer elemento que aporta solidez a los consejos de desarrollo del municipio, es *la naturaleza estable, recurrente, repetitiva y pautada de la conducta* que tiene lugar dentro

³⁴⁴ Cardona Recinos, Rokaël. Comentario dictado en la presentación del libro: *“Alcances y limitaciones de las Políticas Públicas ante la pobreza”*. Serie debates y propuestas sobre la pobreza. Nº 2. FLACSO. Guatemala: 2006. Casa Ariana, 16 de noviembre 2006.

de las instancias, Goodin también menciona dentro de la teoría del diseño institucional el valor y estabilidad que adquieren las instituciones.³⁴⁵ Esta es una de las características que resalta en la experiencia de Chichicastenango, en donde los actores han asumido una práctica, la cuál se ha hecho habitual. Esta *rutinización* de la práctica se evidencia en la periodicidad de las reuniones, en la existencia de criterios claros y estables y en los instrumentos de que se valen para darle solidez, tales como: tomar lista, levantar Actas y firmarlas, elaborar memorias de las reuniones, hacer Agenda de las reuniones, elaboración de Planes Operativos Anuales, realización de prácticas de monitoreo y evaluación de los eventos y proyectos, etcétera. Estos mecanismos que implementan los ciudadanos como algo cotidiano, como algo que forma parte del funcionamiento de los consejos, generan en los mismos una percepción de orden, seriedad y responsabilidad respecto de las instancias y del trabajo que se realiza en ellas.

Es importante resaltar que muchos de los criterios claros y estables que se manejan en el municipio pertenecen a la dimensión informal del diseño institucional, es decir, que no están escritos ni reglamentados, pero todos los conocen y así los manejan. Un ejemplo de estos criterios, son los relativos a la priorización de proyectos comunitarios. No se ha establecido como un reglamento homogéneo para el municipio, sin embargo, es del dominio de todos: se privilegian aquellos proyectos cuyo impacto será de beneficio colectivo y se posponen aquellos que tienen por beneficiarios a sectores minoritarios de la población. Esta forma oral, informal de establecer normas y sanciones y de acatarlas, es muy propia de comunidades indígenas; recordemos que en Chichicastenango, los cantones se rigen a partir de sus propios reglamentos, éstos norman la vida diaria, no son homogéneos para todos, sino elaborados por las autoridades comunitarias de cada cantón y avalados por la Asamblea, de tal forma que su vigencia es efectiva y su cumplimiento obligatorio para todos los miembros del cantón específico.

Otros criterios sí son formales, son acuerdos que se han establecido en el marco del comude, a partir de procesos de discusión y se homogenizan para ser cumplidos en todo el municipio, pertenecen a esta naturaleza, por ejemplo, el requisito de que no se pueden gestionar proyectos ante la municipalidad o el codecde si no han sido priorizados desde la asamblea comunitaria, para ello deben tener el sello del cocode y posteriormente el aval de la OMP.

Otro elemento que indica el valor y la estabilidad con que los ciudadanos han revestido a los consejos de desarrollo es el hecho de que los 84 cocode han realizado el complicado trámite de legalización ante la Municipalidad, Gobernación departamental, Contraloría General de Cuentas de la Nación y la SAT. Todos cuentan con las debidas credenciales y para el próximo año 2007 se plantean intencionar la legalización de los Consejos comunitarios de segundo nivel. Así mismo, en Chichicastenango existen varios Acuerdos Municipales, que dan vigencia y pretenden la continuidad de procesos importantes en el municipio: la Micro regionalización, la instalación del Comude, el Plan de Desarrollo Municipal 2003 – 2013, la distribución equitativa del 10 por ciento constitucional entre todos los Cantones, el Convenio de Cooperación interinstitucional, entre otros.

Dentro de los mecanismos que han jugado un papel fundamental en la consolidación de los consejos de desarrollo y que han enriquecido el diseño institucional formal de las instancias están: el impulso a procesos formativos dirigidos a los representantes; la

³⁴⁵ Goodin, Robert E. *Teoría del diseño institucional*. Capítulo 1. “Las instituciones y su diseño”. GEDISA, Editorial. Barcelona, España: 2003.

creación de canales de comunicación de abajo hacia arriba, de las bases a las autoridades y viceversa; la relación de confianza e interlocución que se ha establecido entre autoridades y ciudadanos, en base a actitudes de respeto; y el establecimiento de coordinaciones y alianzas, de nivel municipal intercomunitarias e interinstitucionales. La combinación de todos estos elementos ha aportando sostenibilidad a las instancias y ha generado condiciones para que los ciudadanos se apropien de las mismas, las mejoren, las recreen y las revitalicen a través de la incidencia política que genera su integración al sistema de Consejos de desarrollo urbano y rural.

Este dinamismo que los ciudadanos han generado en el municipio, no debe permitir que se deje de lado mencionar las principales debilidades identificadas en el desarrollo de la investigación, sobre estos puntos se deberá trabajar para superarlos y aportarles mayor nivel de representatividad, calidad de democracia e incidencia política.

Las principales vulnerabilidades de las instancias giran fundamentalmente en las siguientes direcciones: la escasa y débil participación de la mujer, debido a patrones culturales basados en la preeminencia del hombre sobre la mujer y a un ejercicio del poder y la autoridad concebido desde los varones adultos; gestión comunitaria reducida a la construcción de obras de infraestructura física, debido a las condiciones de pobreza y pobreza extrema de las comunidades que carecen de los servicios básicos, a una visión desarrollista y no de desarrollo humano sostenible y a los condicionamientos para inversión respecto de las transferencias de recursos a las municipalidades.

Así mismo se hizo evidente que el esfuerzo participativo implementado desde los consejos de desarrollo de Chichicastenango termina en el municipio, hay una ruptura del proceso participativo en los niveles superiores: departamental, regional y nacional. Esto ha permitido avances en el nivel más local, pero ha impedido trascender. Constituye una estrategia clave en este sentido, lo planteado desde las organizaciones sociales que impulsan el proceso, respecto de intencionar la creación de redes, coordinadoras y espacios de carácter departamental y/o regional en los que se construya un pensamiento y posicionamiento territorial.

Finalmente, el Consejo municipal de desarrollo se encuentra debilitado como consecuencia de una crisis de representación y de representatividad, que ha generado condiciones para que la instancia adquiriera un carácter informativo y no deliberativo, donde la sociedad civil confluye pero no se le permite una integración real a nivel de la toma de decisiones. La percepción ciudadana respecto de su participación en el espacio es que se les incluye sólo para avalar las propuestas que la Corporación Municipal presenta. Se involucra a los ciudadanos al final del proceso de toma de decisiones y no en lo sustantivo de la discusión, deliberación y establecimiento de consensos. Esto tiene el peligro de que las autoridades municipales utilicen la instancia del Comude para justificar sus decisiones y ampararlas bajo una pantalla de legalidad, participación y ejercicio ciudadano.

- *Los ciudadanos de Chichicastenango impulsan un proceso de institucionalización de la participación ciudadana desde los Consejos de desarrollo, como estrategia para enfrentar factores del entorno político del país, especialmente el autoritarismo, la politización y el clientelismo que amenazan la continuidad del proceso.*

La ciudadanía chichicasteca integrada a los consejos de desarrollo está plenamente consciente de que el principal reto que enfrentan actualmente es garantizar la solidez y sostenibilidad del proceso participativo que han construido, sobre todo ante la próxima coyuntura electoral 2007. Los ciudadanos reconocen que el proceso organizativo del municipio es anterior a la aprobación de las Leyes de Descentralización y Participación ciudadana; atribuyen esa capacidad organizativa de las comunidades a una característica cultural de la identidad k'iche'. Los líderes locales confían en esa tradición organizativa ancestral de las comunidades.

Los actores sociales afirman que se han integrado a los Consejos de desarrollo por el sustento legal que ofrece y las ventajas que les ha supuesto frente a otras figuras organizativas: las instancias aportan una plataforma legal para la gestión comunitaria, la coordinación entre los grupos organizados, el establecimiento de relaciones con las autoridades y la incidencia política.³⁴⁶ El poder local de las autoridades comunitarias se ha fortalecido con la figura organizativa de segundo nivel o micro región, a la vez que permitió a las comunidades un espacio para la reconstrucción del tejido social y el reconocimiento de los comunitarios como sector ante otras instancias municipales. Los ciudadanos, sin embargo expresaron que al momento de no existir esas instancias, seguramente se crearían otros mecanismos de participación, como lo han evidenciado en otros momentos de su historia.

Esta constatación es interesante, debido a que manifiesta que el sustento del proceso organizativo de Chichicastenango no descansa sobre la base de una figura organizativa específica, la cuál al sufrir modificaciones o desaparecer haría caer el proceso del municipio. Por el contrario, se fundamenta en una práctica cotidiana que privilegia la necesidad de organizarse y coordinar. Para ellos lo que es realmente sustantivo es mantener los niveles de participación ciudadana; desde la experiencia como ciudadanos guatemaltecos, saben que en algún momento pueden aprobarse reformas a las Leyes vigentes o aprobar nuevas, según las fuerzas políticas de turno lo definan. Sin embargo, independientemente de ello, los ciudadanos tienen la visión de fortalecer la participación y organización de las comunidades y no una institución que hoy está y mañana quizá ya no.

Esta constatación no significa que les sean indiferentes las acciones que puedan tomarse, desde el Estado, en contra del actual funcionamiento de los consejos de desarrollo. Ellos están claros respecto de la defensa de las instancias. Actualmente en el municipio se ha iniciado todo un movimiento para exigir el respeto y la continuidad de las mismas a las futuras autoridades municipales. Las autoridades comunitarias y los diversos sectores integrados en las instancias, plantean la defensa de esos espacios que ellos han revitalizado y enriquecido con sus formas ancestrales organizativas y su empeño. Lo que intencionan es garantizar la consolidación de los Consejos y demandar el respeto a su

³⁴⁶ Incluso los comunitarios de las entrevistas grupales, hicieron referencia a que uno de los criterios iniciales de las comunidades k'iche's para aceptar conformar los consejos de desarrollo, fue que la conformación de Asociaciones requería de mucho recurso económico, por el trámite de personería jurídica. En el caso de los cocode, la inversión es considerablemente menor.

funcionamiento en base a la ley. Sin embargo, detrás de este proceso de fortalecimiento de las instancias y demanda por la continuidad de funcionamiento, está la estrategia de institucionalizar la participación ciudadana, mediante mecanismos legales, organizativos y de movilización política.

Los actores sociales perciben que el proceso participativo que han desarrollado desde los consejos de desarrollo, es muy reciente, por lo tanto no se encuentra lo suficientemente sólido. Así mismo, consideran que existen amenazas reales en el entorno político de Guatemala, especialmente el autoritarismo, la politización y el clientelismo que se constituyen en amenazas que limitan la dinámica del proceso municipal. El año electoral es el que fundamentalmente define ese ambiente de inestabilidad e inseguridad que se percibe en el municipio. Cada cuatro años la historia se repite, es de todos sabido las consecuencias que puede traer el cambio de autoridades municipales y nacionales, para un proceso participativo que ha adquirido perfil, sobre todo en términos de continuidad.

Es necesario resaltar, en el caso de los consejos de desarrollo de Chichicastenango, que a diferencia de lo que ocurre en la mayoría de casos en otras regiones del país, los ciudadanos sostienen que en el municipio la conformación y funcionamiento de los consejos de desarrollo ha permitido minimizar, e incluso erradicar, las prácticas autoritarias, politizadas y clientelares que anteriormente se acostumbraban en la asignación de recursos. El sustento de esta afirmación es que a través de los consejos los ciudadanos han logrado institucionalizar la priorización de proyectos desde la comunidad, para ser integrados anualmente al Presupuesto Municipal; así como la distribución equitativa del 10 por ciento constitucional entre todos los cantones del municipio. Anteriormente el Alcalde imponía las decisiones, en ese proceso no participaba nunca la población, los proyectos y recursos se otorgaban únicamente por razones de afinidad político partidista, o en base a redes clientelares.

En un contexto como el guatemalteco, marcado por un ejercicio altamente autoritario del poder, donde el Estado tradicionalmente ha ostentado altos niveles de centralización y corrupción, exceso de poder y de recursos y una institucionalidad débil y desestructurada, resultan muy significativas y esperanzadoras frases como las expresadas por ciudadanos guatemaltecos, respecto de los consejos de desarrollo: *“la politización se ha reducido, y eso de que se asignaban recursos por ser conocidos del Alcalde, ahora todos los cantones tienen sus Consejos comunitarios y desde allí la gente prioriza sus necesidades”*. *“No existe politización, ni clientelismo, todas las comunidades han recibido beneficios”*.

La significancia de esas aseveraciones hechas por ciudadanos chichicastecos, radica en que la vulnerabilidad del SCDUR al ejercicio autoritario y a la politización, ha sido ampliamente comprobada por la ciudadanía guatemalteca. Es más, podríamos afirmar que esa ha sido una constante en la experiencia de comunidades, sectores y líderes, que en otros municipios o departamentos de la República, han optado por integrarse a las instancias. ¿Qué es lo que ha hecho posible que la ciudadanía se valga de esos espacios para generar inclusión e iniciar un proceso de institucionalización de la participación en el municipio?

Un primer elemento lo constituye la apertura de las autoridades municipales para promover, o al menos permitir, la consolidación del proceso participativo del municipio, así como su anuencia al respeto de los derechos civiles de participación libre y al marco legal guatemalteco sobre descentralización y participación ciudadana.

Un segundo elemento, que desde mi opinión es el sustantivo, se refiere a ciudadanos constituidos en sujetos, los cuáles en un contexto de exclusión económica, política y sociocultural han generado estrategias inclusivas para revertir esa situación; su capacidad creativa y estratégica para apropiarse de las instancias legales de los consejos de desarrollo y generar incidencia a través de ellas integrándose en la gestión pública y el proceso de toma de decisiones; la capacidad de agencia de los actores enriqueciendo el diseño formal de los consejos de desarrollo con sus propios *principios, valores, normas y procedimientos*.³⁴⁷ Finalmente, el empeño de los ciudadanos por construir un ejercicio político inclusivo, participativo y transparente; aportando calidad a la democracia participativa y estableciendo un nuevo escenario para las relaciones entre autoridades y sociedad civil, basadas en el respeto, la coordinación y la interlocución.

³⁴⁷ La ley de Consejos de desarrollo plantea el respeto a las formas culturales propias de los pueblos xinca, garífuna, maya y ladino del territorio nacional. Dentro de los principios que la sustentan están *la unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca*. Ley de Consejos de desarrollo urbano y rural. Artículo 1, Artículo 2 literales a), d), e); Artículo 13 literal b); Artículo 14 literal a); Artículo 23.

BIBLIOGRAFÍA.

Agenda de Desarrollo de las Mujeres. Chichicastenango, octubre del 2003.

Bastos, Santiago y Camus, Manuela. *Quebrando el silencio. Organizaciones del pueblo maya y sus demandas (1986 – 1992).* FLACSO, Guatemala. 1992.

Borja, Rodrigo. *Enciclopedia de la Política,* Fondo de Cultura Económica. México: 1997. Citado en: Enríquez Villacorta, Alberto y Rodríguez, Marcos. *Participación Ciudadana en San Salvador. Notas sobre una experiencia 1997 – 2003.* FUNDE. San Salvador, El Salvador: 2004.

Cardona Recinos, Rokael. *Políticas y Programas de Descentralización del Gobierno de Guatemala 2000 – 2004.* Ponencia en: “Los nuevos senderos de la descentralización”. COMODES: Comisión Presidencial para la modernización y descentralización del Estado. Guatemala, Mayo 2001.

Casaús Arzú, Marta Elena. *Reflexiones en torno a la legitimidad del Estado, la nación y la identidad en el marco de los Acuerdos de Paz en Guatemala.* Anuario de Estudios Centroamericanos, Volumen 25, N° 001. Universidad de Costa Rica, 1999. Pág. 7 – 31.

XI Censo Nacional de población y VI de habitación. Instituto Nacional de Estadística INE. Guatemala, 2003.

Código Municipal. Decreto Número 12 – 2002. Guatemala, Centro América, 2002.

Compendio de Historia de Guatemala 1944 – 2000. ASÍES et al. Guatemala, 2004.

Dávila S., Andrés. *Gobierno: difícil tarea la de incluir expertos indígenas.* Artículo tomado del diario “El Periódico”, sección Nacionales, página 6. Guatemala, 22 de Julio del 2006.

Dardón Flores, Ricardo Danilo; Lara Galo, Juan Luis y Montúfar Fernández, Salvador. *Senderos que unen nuestra historia.* Estudios Sociales. EDISUR. Guatemala, 2003.

Declaración de la XII Cumbre Iberoamericana. Bávaro, República Dominicana. Artículo 3. Noviembre de 2002.

Desarrollo Humano y Pacto Fiscal. Informe Nacional de Desarrollo Humano, PNUD. Guatemala, Abril del 2002.

Diversidad étnico – cultural: La ciudadanía en un Estado plural. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005. PNUD. Guatemala, 2005.

Encuesta Nacional de Condiciones de Vida ENCOVI 2000. *Perfil de la pobreza en Guatemala, Mayo 2002.* Instituto Nacional de Estadística, INE. Guatemala, 2002.

Enríquez Villacorta, Alberto y Rodríguez, Marcos. *Participación Ciudadana en San Salvador. Notas sobre una experiencia 1997 – 2003.* FUNDE. San Salvador, El Salvador: 2004.

Figueroa, Adolfo. *La exclusión social como una teoría de la distribución.* 2003. En Gacitúa, Estanislao, et al. *Exclusión social y reducción de la pobreza en América Latina y El Caribe.* FLACSO – Banco Mundial. Costa Rica, 2003.

Manual: *Finanzas Municipales. Información básica para un buen gobierno municipal.* Guatemala: 2003. Proyecto: “Voz, Voto y Desarrollo Local”, financiado por ASDI y ejecutado por GTZ.

Gacitúa, Estanislao et al. *Exclusión social y reducción de la pobreza en América latina y El Caribe.* FLACSO, Banco Mundial. Costa Rica. 2003.

Gereda Valenzuela, Silvia. *Mujer y subdesarrollo en Guatemala: desde el feminicidio hasta la exclusión social.* En Cuadernos de Sociología N° 3 y 4, Universidad Pontificia de Salamanca, Programa Guatemala. 2006.

Goodin, Robert E. *Teoría del diseño institucional.* GEDISA, Editorial. Barcelona, España: 2003.

Guatemala alma de la tierra. Boletín anual N° 34, estadísticas de turismo año 2005. Instituto Guatemalteco de Turismo, INGUAT. Guatemala, 2005.

Guatemala: el financiamiento del Desarrollo Humano. Informe de Desarrollo Humano 2001. PNUD. Guatemala. Pág. 32.

Informe Proyecto Interdiocesano de Recuperación de la Memoria Histórica, REMHI, *Guatemala nunca más.* Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado ODHA. Guatemala, 1998. Tomos I y II.

Historia General de Guatemala, Tomo V. Época Contemporánea 1898 – 1944. Asociación de Amigos del País. Fundación para la Cultura y el Desarrollo. Guatemala, 1996.

Kymlicka, Will y Wayne, Norman. *El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en Teoría de la Ciudadanía.* Versión en castellano, Cuadernos del CLAEH, N° 75. Montevideo, 1996.

La Alcaldía Indígena en Guatemala: de 1821 a la Revolución de 1944. Casos ilustrativos. Serie socio – cultural, Colección IDIES. Guatemala, 1997.

La Alcaldía Indígena en Guatemala: de 1944 al presente. (1997). Casos ilustrativos. Serie socio – cultural, Colección IDIES. Guatemala, 1997.

La pobreza en Guatemala. Informe N° 24221 – GUAPA, 2003. Documento del Banco Mundial.

Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y su Reglamento. Decreto Número 11 – 2002. Guatemala, Centro América, 2002.

Ley del Registro Nacional de las Personas. Decreto Número 90 – 2005. Guatemala, 2006.

Ley Electoral y de Partidos Políticos y sus Reformas. Decreto Ley Número 1 – 85. Guatemala, Centro América. 1985.

Ley General de Descentralización y su Reglamento. Decreto Número 14 – 2002. Guatemala, Centro América. 2002.

Luján Muñoz, Jorge. *Guatemala, breve historia contemporánea.* Fondo de Cultura Económica. México, 2002.

Mack Echeverría, Luis Fernando. Ensayo presentado al II Seminario Internacional de la Woodrow Wilson Center *Descentralización, iniciativas locales y ciudadanía*, Washington, 2 de septiembre del 2005.

Más allá de la escasez: poder, pobreza y la crisis mundial del agua. Informe sobre Desarrollo Humano 2006. PNUD.

Mazariegos, Mónica. *¿Cómo quedaron las leyes relacionadas con la participación ciudadana?* Documento elaborado para Servicios Jurídicos y Sociales, SERJUS. Guatemala: Mayo 2002.

Memoria de las Elecciones Generales 2003. Resultados Municipio de Chichicastenango. Tribunal Supremo Electoral TSE. Guatemala, 2003. Sede Chichicastenango.

Monreal, Pilar. *Antropología y pobreza urbana.* Los libros de la Catarata, Madrid. 1996.

Murillo Castaño, Gabriel. *El fortalecimiento de la ciudadanía: consideraciones sobre gobernanza, participación ciudadana y democracia deliberativa en la era de la globalización*”. Ensayo presentado en el II Seminario Internacional de la Woodrow Wilson Center *Descentralización, iniciativas locales y ciudadanía*, Washington, 2 de septiembre del 2005.

Orellana González, René Arturo. Tesorero nacional. *Aportes a las Municipalidades 1998 – 2002.* Ministerio de Finanzas Públicas. Tesorería Nacional. Guatemala, mayo 2003.

Pérez M., J. A. *Sistemas Tributarios de los Gobiernos Locales en el Istmo Centroamericano.* En: *Municipalismo, Descentralización, Asociativismo e Integración en Centro América.* FEMICA – CUD. Guatemala: 1997.

Perfil de la Democracia en Guatemala. Cuadernos de Desarrollo. PNUD. 2004.

Plan de Desarrollo Económico Local de Chichicastenango. SERJUS. Guatemala, octubre del 2004.

Plan de Desarrollo Municipal de Chichicastenango, 2003 – 2013. Guatemala, Noviembre 2003.

Primer Informe Presidencial al Congreso de la República. Berger Perdomo, Óscar. Presidente Constitucional de la República. Enero 2005.

Ruth Bunzel, *Informe sobre el Gobierno Local de Chichicastenango.* Guatemala, 1981. Citado en: *La Alcaldía Indígena en Guatemala: de 1821 a la Revolución de 1944.* Casos ilustrativos. Serie socio – cultural, Colección IDIES. Guatemala, 1997.

Sojo, Carlos. *“Dinámica sociopolítica y cultural de la exclusión social”*. En Gacitúa Estanislao y Davis Shelton, *“Exclusión social y reducción de la pobreza en América Latina y El Caribe”*. FLACSO, Banco Mundial. Costa Rica. 2003.
United Nations Conference on Environment and Development (UNCED). Agenda 21. Pág. 219. New York, United Nations Organization, 1992.

Villagrán Kramer, Francisco. *Biografía Política de Guatemala. Volumen II. Años de Guerra y Paz*. Editorial de Ciencias Sociales. Guatemala, 2004.

Ziccardi, Alicia. *Descentralización, capacidades locales y participación ciudadana*. Ponencia presentada en Seminario Internacional “Construyendo la democracia desde abajo: descentralización, iniciativas locales y ciudadanía”. Woodrow Wilson Center for Scholars. Fundación Interamericana y FLACSO. Guatemala, abril del 2005.

Anexos

ANEXO 1
LISTADO OFICIAL DE CANTONES, MUNICIPIO DE CHICHICASTENANGO

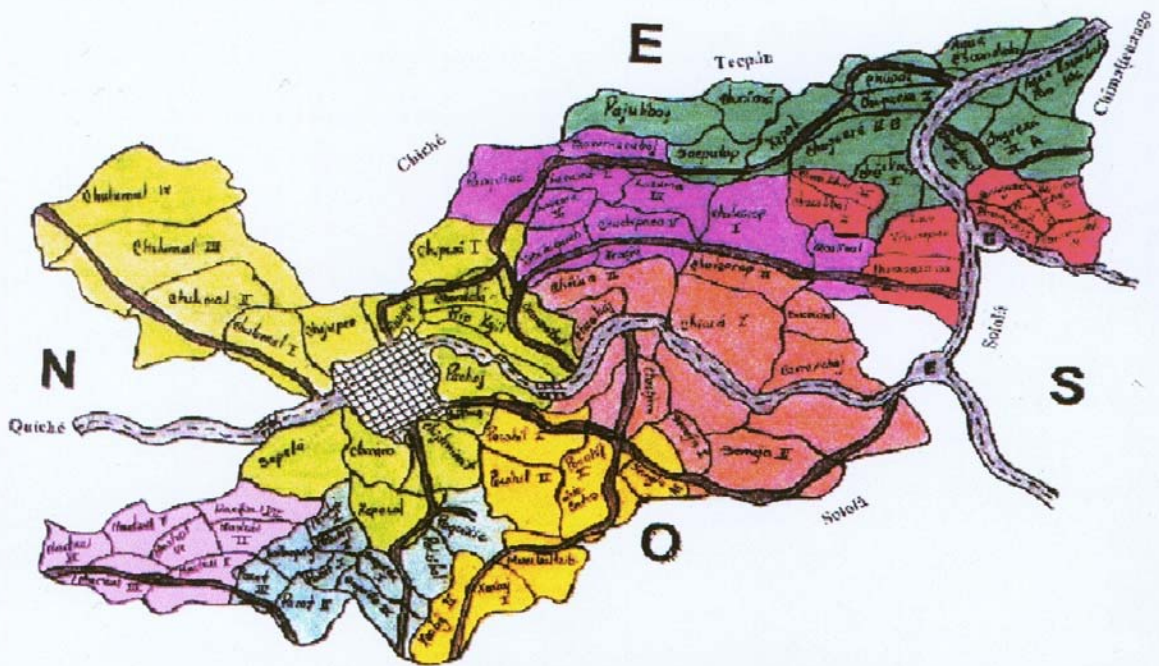
No.	NOMBRE DEL CANTON	MICRO REGION	Distancia de la cabecera municipal (KM)
1	Camanibal	1	7
2	Chijtinimit	1	3
3	Chilimá	1	1
4	Chipacá I	1	11
5	Chontalá	1	10
6	Chucám	1	2
7	Chulumal I	1	4
8	Chulumal II	1	5
9	Chulumal III	1	7
10	Chulumal IV	1	8
11	Chujupèn	1	2
12	Pachoj	1	2
13	Quiejel	1	5
14	Río Xajil	1	5
15	Sepelá	1	5
16	Xepocol	1	8
17	Mactzul I	2	12
18	Mactzul II	2	21
19	Mactzul III	2	21
20	Mactzul IV	2	23
21	Mactzul V	2	25
22	Mactzul VI	2	14
23	Mactzul VII	2	18
24	Paquixic	3	4
25	Patulup	3	10
26	Patulup II	3	12
27	Patzibal	3	5
28	Paxot I	3	16
29	Paxot II	3	16
30	Paxot III	3	16
31	Saquillá I	3	8
32	Saquillá II	3	11
33	Xalbaquiej	3	11
34	Camanchaj	4	15
35	Chicuá I	4	15
36	Chicuá II	4	9
37	Chuabaj	4	12
38	Chucojom	4	8
39	Chutzorop II	4	30
40	Sacbichol	4	28
41	Semejá I	4	10
42	Semejá II	4	16

43	Chuchipacá II	5	15
44	Chutzorop I	5	10
45	Lacamá I	5	10
46	Lacamá II	5	14
47	Lacamá III	5	16
48	Panquiac	5	30
49	Tzanimacabaj	5	20
50	Xabillaguach	5	20
51	Xecalibal	5	31
52	Xecojá	5	28
53	Agua Escondida	6	38
54	Agua Viva	6	38
55	Chuguexa I	6	32
56	Chuguexa II A	6	41
57	Chuguexa II B	6	32
58	Chuguexa III	6	35
59	Chunimá	6	26
60	Chujulimul I	6	28
61	Chujulimul II	6	28
62	Chupol	6	34
63	Pajuliboy	6	28
64	Sacpulup	6	39
65	Xepol	6	36
66	Mucubaltzip	7	10
67	Pocohil I	7	4
68	Pocohil II	7	8
69	Pocohil II 2do. Centro	7	5
70	Semejá III	7	14
71	Xeabaj I	7	12
72	Xeabaj II	7	14
73	Chucalibal I	8	14
74	Chucalibal II	8	14
75	Chumanzana	8	16
76	Las Trampas	8	29
77	Panimaché I	8	34
78	Panimaché II	8	43
79	Panimaché III	8	38
80	Panimaché IV	8	57
81	Panimaché V	8	57
82	Pacamán	8	59
83	Chicuá III (en proceso)	4	
84	Camanibal sector Xon (en proceso)	1	

Fuente: Oficina Municipal de Planificación OMP, Chichicastenango 2006.

Anexo 2.
Mapa de la micro regionalización actual de Chichicastenango

**MAPA DEL MUNICIPIO DE CHICHICASTENANGO
CON SUS 8 MICRO-REGIONES**



Referencia de Mapa:

Micro-región No. 1	-----	
Micro-región No. 2	-----	
Micro-región No. 3	-----	
Micro-región No. 4	-----	
Micro-región No. 5	-----	
Micro-región No. 6	-----	
Micro-región No. 7	-----	
Micro-región No. 8	-----	
Área urbana:	-----	
Camino de terracería:	-----	
Carretera asfaltada:	-----	

Fuente: Plan de Desarrollo Municipal Chichicastenango, 2003 – 2013.

ANEXO 3
Organizaciones integrantes de las Comisiones del Comude
Año de su instalación 2002 y año 2006

Comisiones del Comude y sus integrantes Chichicastenango 2002	Comisiones del Comude y sus integrantes Chichicastenango 2006
1. Educación, educación bilingüe intercultural, cultura y deportes.	
Coordinadora: Claudia Quiñónez C.T.A. <ul style="list-style-type: none"> • C.T.A. (3) • FUNDADESE • ASDECO • CASODI • CONALFA • IGER • ASOREMA • Micro región No. 1 	Coordinadora: Claudia Quiñónez C.T.A. NO ESTÁ FUNCIONANDO
2. Salud y asistencia social.	
Coordinador: Dr. Marco Antonio Gonzáles (Director Centro de Salud) <ul style="list-style-type: none"> • Centro de Salud Chichicastenango • Carlos Wug Chan • CARE • Bomberos municipales • Bomberos voluntarios • Asociación de niños masheños • ASELSI • REDH INTEGRAL • CCAM • Proyecto Ruth y Noemí • Centro de Salud Cantón Chupol • Micro región No. 2 	Coordinador: Francisco Guarcas (Concejal Primero) NO ESTÁ FUNCIONANDO
3. Servicios, infraestructura, ordenamiento territorial, urbanismo y vivienda	
Coordinador: Augusto Guillermo Rodríguez (Asociación Cívica) <ul style="list-style-type: none"> • Asociación Cívica desarrollamos Chichicastenango • Cooperativa POPOL WUH • Cooperativa 10 DE JULIO • Cooperativa TZIWAN TINAMIT • Micro región No. 3 	Coordinador: Augusto Guillermo Rodríguez (Asociación Cívica) NO ESTÁ FUNCIONANDO
4. Fomento económico, turismo, ambiente y recursos naturales	
Coordinador Víctor Manuel Saquic (Representante del MARN) <ul style="list-style-type: none"> • CARE • MAGA • MARN • Turismo • Gremial de hoteles y rests. • Comerciantes • Auxiliatura 	Coordinador: Víctor Manuel Saquic (Representante del MARN) NO ESTÁ FUNCIONANDO

<ul style="list-style-type: none"> • Casa de la cultura • Cooperativas • SITRACOM • Bancos • Micro región No. 4 	
5. Descentralización, fortalecimiento municipal y participación ciudadana	
Coordinadora: Karin Baten (CASODI) <ul style="list-style-type: none"> • CASODI • CARE • FUNDADESE • PGL • Tribunal Supremo Electoral • Micro región No. 5 	Coordinador: Alfonso Poncio (CASODI) Cargo rotativo entre las organizaciones miembro <ul style="list-style-type: none"> • CASODI • ASDECO • CARE • SERJUS • GTZ • Voluntaria de PNUD • Oficina Municipal de Planificación OMP
6. Comisión de la familia, la mujer y la niñez.	
Coordinadora: Lucía Xirum (ASOREMA) <ul style="list-style-type: none"> • Asociación de niños masheños • Child hope • Cultura y deportes • Defensoría de la mujer • ASOREMA • SEPREM • ADEMVE • ASOCIACIÓN MULTISECTORIAL • Micro región No. 8 	Coordinadora: Lucía Xirum (Directora de CASODI) <ul style="list-style-type: none"> • CASODI • SERJUS • ASDECO • Child Hope • Pastoral Juvenil, Iglesia Católica • Cooperativa 10 de Julio • Voluntaria de PNUD
7. Comisión de los derechos humanos y de la paz y seguridad ciudadana.	
Coordinador: Santos Hipólito Osorio Rosales (Jefe de la Policía Nacional Civil) <ul style="list-style-type: none"> • P.N.C. • CASODI • Procuraduría • Juzgado de paz • Defensoría indígena • Oficina de carácter multiétnico • Oficina de mediación • Micro región No. 7 	Coordinador: (Jefe de la Policía Nacional Civil) <p style="text-align: center;">NO ESTÁ FUNCIONANDO</p>
8. Comisión de Finanzas.	
Coordinador: Alcalde Municipal <ul style="list-style-type: none"> • Todos los coordinadores de comisiones • MICRO REGIÓN No. 6 	Coordinador: Alcalde Municipal <p style="text-align: center;">NO ESTÁ FUNCIONANDO</p>

Anexo 4
Perfil de las expertas y los expertos locales entrevistados

NOMBRE DEL EXPERTO (A) LOCAL	PERFIL DEL EXPERTO (A)	ORGANIZACIÓN A LA QUE PERTENECE	FECHA DE ENTREVISTA
1. María Cristina Sen	Mujer, k'iche', 26 años, Pénsum cerrado en Trabajo Social. Coordinadora de la Oficina Municipal de Planificación – OMP.	Organización gubernamental. Oficina Municipal de Planificación – OMP.	14 de Agosto del 2006
2. Petronila Morales	Mujer, k'iche', 37 años, realiza estudios universitarios en Trabajo social. Coordinadora de FUNDADECE.	FUNDADECE. Organización social de desarrollo con base comunitaria. Miembro de la Comisión de descentralización.	18 de Agosto del 2006
3. Profesor Guillermo Rodríguez	Hombre, ladino, 66 años, jubilado. Profesor de enseñanza media.	Coordinador de la Comisión de Ordenamiento territorial, Urbanismo y vivienda.	18 de Agosto del 2006
4. Doctor Marco Antonio González	Hombre, mestizo, 55 años. Médico. Director del Centro de Salud de Chichicastenango.	Miembro de la Comisión de Salud y Asistencia Social del COMUDE.	18 de Agosto del 2006
5. Yadira Santiago	Mujer, ladina, con estudios universitarios, miembro de ONG. Coordinadora Regional del Programa de la Cooperación Alemana, GTZ.	Coordina con la Municipalidad diversos apoyos al proceso de participación ciudadana y la descentralización.	22 de Agosto del 2006
6. Lucía Xirum Equilá	Mujer, k'iche', 33 años, con pénsum cerrado en Economía. Coordinadora de CASODI.	Coordinadora de CASODI, Coordinadora de la Comisión de la Mujer del COMUDE.	22 de Agosto del 2006
7. Pedro Lindo Macario	Hombre, k'iche', 52 años, Presidente de la Junta Directiva Municipal Microregional. Alfabetizado.	Junta Directiva Municipal de Microregiones.	23 de Agosto del 2006
8. Miguel Morales	Hombre, k'iche', 45 años, con estudios en Agronomía y Proyectos de desarrollo.	Fundador del proceso organizativo en el Municipio. Ex director de FUNDADECE, actualmente miembro de CARE.	23 de Agosto del 2006
9. María Riquiac	Mujer, k'iche', 46 años, pénsum cerrado en estudios de Derecho. SEPREM	SEPREM. Fundadora del proceso organizativo en Chichicastenango. Ex directora de CASODI.	29 de Agosto del 2006
10. Francisco Guarcas Cortés	Concejal Primero de la Corporación Municipal de Chichicastenango.	ALCALDÍA MUNICIPAL. Ex alcalde municipal, iniciador de la conformación de los Consejos de Desarrollo en Chichicastenango.	20 de septiembre del 2006.